

SOMLYÓDYNÉ PFEIL EDIT: ÖNKORMÁNYZATI INTEGRÁCIÓ ÉS HELYI KÖZIGAZGATÁS

(*Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2003, 295 o.*)

MEZEI CECÍLIA

Európai uniós csatlakozásunk küszöbén mind jobban felerősödnek a közigazgatás korszerűsítésére, hatékonyságának növelésére, az önkormányzati integrációs eszközök átgondolására ösztönző igények. Fontos lenne, hogy olyan közigazgatási rendszerrel lépjünk be az Unióba, amely hatékonyabb, szervezettebb, felkészültebb az igazgatási és egyéb feladatellátás területén. Közigazgatási rendszerünk jövőjének tervezetése során nem mehetünk el olyan alapelvek mellett, mint a hatékonyság, a partnerség, a szubszidiaritás vagy a decentralizáció, ahogyan az önkormányzati integrációs (egyesülési, egységesülési, együttműködési) tendenciák mellett sem. Ezért érdemes kézbe venni *Somlyódyné Pfeil Editnek a Dialóg Campus Kiadó gondozásában megjelent, Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás* című könyvét.

Somlyódyné Pfeil Edit neve az elmúlt évtizedben szorosan összefonódott az önkormányzati társulások kutatásával, hiszen számos tudományos cikkben tájékoztatta az olvasóközönséget az időnként változó hazai szabályozási környezet hatásairól, vagy éppen a témához kapcsolódó OTKA-kutatások következtetéseiről stb. Ez a könyv is fényes bizonyítéka annak, hogy *Pfeil Edit* a téma hozzáértő kritikus, avatott szakértője, aki ráadásul kitűnő elemző képessége mellett nem fél az innovatív problémamegoldástól, a kiütkereséstől sem.

A könyv a hazai közigazgatás-szervezési problémákkal foglalkozik, kiemelt figyelmet szentelve azoknak az önkormányzati társulásoknak, amelyek képesek lehetnének az integrációs űr betöltésére a közigazgatási rendszerünk alapszintjén. A *Studia Regionum* sorozat elemeként megjelent mű igényes kivitelezésével is jelzi, hogy a szerzőtől már megszokott, stílusos, alapos munkát vehetünk a kezünkbe, amely időszerű témaválasztása révén széles érdeklődésre tarthat számot. A könyvet eredménnyel forgathatják mind a téma kutatásában vagy tanulmányozásában érdekelt oktatók, hallgatók, mind pedig a kutatótársak.

Hiánypótlónak kell tekintenünk a művet, hiszen a hazai szakirodalomban sehol sem találkozhatunk az önkormányzati integrációs formák nemzetközi összehasonlító elemzésével, a hazai önkormányzati társulások helyzetét az önkormányzati integráció szemszögéből értékelő, a hazai önkormányzati együttműködések jövőjét több dimenzióban felmérő, ilyen sajátos szemléletmódú, összegző munkával. Bátor és egyúttal sikeres vállalkozása volt a szerzőnek, hogy ezt az összetett kérdést ilyen sokoldalú, *multidiszciplináris megközelítésmóddal* tárgyalja. A feladatvállalás magával hozta az alkalmazott módszertant is, amely az empirikus és az elméleti metódikát egyaránt ötvözi. A kötet illusztrálásaként felvonultatott térképek és táblázatok

annak bizonyítékai, hogy a szerző minden állítása, minden következtése mögött komoly kutatómunka áll.

A szerző segítségével térben és időben hosszú utat teszünk meg, míg eljutunk a jelenlegi hazai önkormányzati integrációs helyzet értékeléséhez. Az idődimenzió főként a hazai és a német integrációs gyakorlat történeti bemutatásával támul ki, olyannyira, hogy bizonyos fejezetek (2–4.) *közigazgatás-történeti kitekintéssel* gazdagítják a könyv mondanivalóját. A térbeli kitekintés során azonban nem elégedhetünk meg csupán a hazai és a német gyakorlat ismeretével. A szerző alaposágát dicséri, hogy a problémafelvetésen túl kiemelt figyelmet szentel a problémamegoldásra is, amelyhez az osztrák, a svájci, az olasz, a spanyol és a francia integrációs megoldások bemutatását használja fel.

A tanulmány elején a szerző az integráció fogalmát járja körül, felvonultatva az *önkormányzati integrációs lehetőségek* széles skáláját. Amikor a hazai közigazgatási rendszer értékelésekor hatékonysági, eredményességi kérdéseket feszegetünk, vagy éppen a tényleges decentralizáció hiányát kifogásoljuk, az önkormányzati együttműködések és – azon belül leginkább – az önkormányzati társulások olyan megoldási lehetőséget kínálnak fel, amit a hazai közigazgatás-szervezési gyakorlatban eddig még nem használtunk ki kellőképpen. A kilencvenes évek végére a hatályos magyar szabályozás „rögzülésével” több nyitott kérdés megválaszolatlanul maradt, például a területfejlesztési társulások, a körjegyzőségek vagy a városi vonzáskörzetek szerepe, besorolása, szabályozása. A magyar községek közigazgatási beosztásának, együttműködési gyakorlatának történeti áttekintése jól felvezeti a jelenlegi rendszer hibáit, több olyan integrációs formát is felvonultatva, amelyek a rendszerváltást megelőző két politikai rendszerben megfelelő választ jelentettek az akkori kihívásokra.

A *nemzetközi kitekintésben* kiemelt figyelmet kap a német jogrendszeren belüli önkormányzati együttműködési gyakorlat, melynek indokaként a magyar–német jogtörténeti párhuzamot hozza fel a szerző. Az újraegyesítés utáni német közigazgatás-szervezési problémák felvonultatása ráadásul nem csak egy harmonizált igazgatókörzetesítésre, de egy volt szocialista ország közigazgatási rendszerének integrációs nehézségeire is mintául szolgálhatnak.

Áttérve a *hazai helyzet* elemzésére a szerző a társulási tradíciók hiányában, az önkormányzati együttműködések szabályozatlanságában, koncepcionális tisztázatlanságában látja a rendszerváltás utáni települési kooperációk kialakulásának legfőbb gátját. Az alkotmányban deklarált társulási szabadság elve ellent mond a fejlett európai országok gyakorlatának, ráadásul a rendszerváltás egy szétaprózott helyi önkormányzati rendszert hozott létre, ahol az önállóság eufóriájában élő lokális önkormányzatok nem is gondoltak a célszerű és hatékony együttműködések kialakítására. A közigazgatási gyakorlat a kilencvenes évek elején aztán egyre több igazgatás-szervezési és hatékonysági kérdést vetett fel, ám az önkormányzati törvény módosítása, valamint a társulási törvény hatályba lépése csak részleges megoldást jelentett a problémákra.

Eszmefuttatásai során a szerző azon véleményének ad hangot, hogy a *kötelező társulások* intézményének átgondolt és szabályozott bevezetése elengedhetetlen lenne Magyarországon. Ideális esetben ez a lépés csak kis mértékben korlátozná a községi önállóságot, és garantálná a széles feladat- és hatáskör fennmaradását a helyi önkormányzatok számára, valamint hozzájárulna a rendszer hatékonyságának növekedéséhez és az alsó fokú közigazgatás szakszerű működéséhez. „Mindezek alapján a kötelező társulás az önkormányzatok társulási szabadságát korlátozó olyan intézmény” lenne, amely „az államszervezet egységéhez és az önkormányzati autonómia megőrzéséhez fűződő érdek közötti egyensúly megteremtésére hivatott.” (122. o.) Történjen az intézmény bevezetése – a feladat típusától függően – akár az állami felügyeleti szerv hatáskörébe utalva, akár a törvényhozó részletes, pontos szabályozásának kitéve.

Az önkormányzati társulások egységes és komplex szerkezetű nyilvántartási rendszerének hiányában a szerző zömében esettanulmányok segítségével, Baranya megye példáján keresztül elemzi a társulások helyzetét, ami színesíti, gazdagítja a tanulmány tartalmát, bővíti annak információs- és adatbázisát. A szerző – aprólékos kutatómunkája zárásaként – meglepő, érdekes és fontos összefüggésekre hívja fel az olvasók figyelmét. Nyomon követhetjük például a Baranya megyei körjegyzőségek, önkormányzati társulások és területfejlesztési társulások fejlődéstörténetét, a kistérségek körüli bonyodalmak alakulását.

Központi kérdés a *finanszírozás*, hiszen a társulások feladatellátásához szükséges pénzügyi háttér megteremtése több szinten is felboríthatja a jelenlegi finanszírozási gyakorlatot: az önkormányzatok teljes költségvetése változtatást igényel, átgondolásra szorul a térségi szerepkör értelmezése és finanszírozása, fennáll a területpolitikai differenciálás beiktatásának lehetősége stb.

A rendszerváltáskor létrehozott *közigazgatási rendszerünk felülvizsgálata*, a magyar közigazgatás modernizálása mind a területi, mind pedig a helyi önkormányzati szinten elkerülhetetlen. A szerző három fő pontban foglalja össze a települési önkormányzatok helyzetét érintő reform pilléreit: a feladat- és hatáskör kérdéskörét, az állami felügyelet problematikáját és a finanszírozás kulcsterületét emelve ki a javaslatok halmazából. Nem véletlen, hogy éppen az integráció kérdésével foglalkozó könyv lapjain köszönnek vissza a fenti problémák, hiszen az önkormányzati együttműködések kérdése elválaszthatatlanul kapcsolódik hozzájuk.

A *közigazgatási reform* végrehajtásához a szerző szükségesnek tartja az állam-önkormányzat viszony alkotmányos „(újra)szabályozását”, valamint rögzíteni kell az állam helyi ügyekbe történő beavatkozásának határait, az ország bármely településén élő állampolgárok alapjogait a közszolgáltatások területén stb.

Fontos kérdés, hogy két- vagy háromszintű *területi közigazgatási struktúra* mellett teszik-e le a voksukat a döntéshozók, hiszen az államigazgatási körzetek kialakításával, a körzetesítés által érintett feladatkörök bővülésével az állam már jelezte, a kétszintű igazgatási struktúra keretei – bizonyos esetekben – szűkösek. A fokozódó állami jelenlét a megyei és a települési szint között olyan hatékonysági lépések sorozatának tekinthető, amely nem a horizontális koncentráció eszközével keres

megoldást a problémákra. A szerző ugyanakkor felhívja a figyelmet arra, hogy a körzetközponti igazgatás túlzottan elaprózott, de ez a hiba egy egységes – például a statisztikai kistérségi léptékre létre hozott – alsó fokú igazgatási körzet bevezetésével orvosolható lenne.

A közigazgatás decentralizációjának lehetséges forgatókönyvei közül tehát a politikai döntéshozók döntenek el, hogy melyik fog megvalósulni. Rajtuk áll, hogy lesznek-e regionális önkormányzatok, milyen szerep jut a települési önkormányzatoknak, és ezzel együtt milyen integrációs törekvéseknek kell feltétlenül a rendszerbe épülniük stb. A döntés kimenetelétől függetlenül megállapítható azonban, hogy melyek azok a koncepcionális jogalkotási elemek, amelyek megoldásra várnak. A szerző a könyv összegzéseként pontokba szedve gyűjti össze ezeket a feladatokat, továbbá javaslatot fogalmaz meg az önkormányzati társulások szabályozásának irányára. Felhívja a figyelmet az önkormányzati integráció egyik lehetséges formájának, a városkörnyéki igazgatás bevezetésének célszerűségére.

Somlyódy Péter Edit zárszavában felveti, hogy a kitézött feladat – a közigazgatás korszerűsítése – hatalmas, de hozzáteszi, hogy „az önkormányzati közigazgatás jövőképe és jövője csak a magyar állam területi struktúrájának átalakulásához kötötten nyerhet értelmet. A végrehajtásban az önkormányzati kapcsolatoknak és intézményesüléseknek kiemelkedő szerep fog jutni. E folyamatban a kooperáció és a partnerség elve meghatározó jelenségüvé válik”. (280. o.) E változási irányokat felismerve született meg a könyv, amely segítséget nyújthat a hatalmas feladat megoldásához, az önkormányzati integrációs lehetőségek megismeréséhez.