

A TÖOSZ elnökségének állásfoglalása

## Megfontolásra javasoljuk...

„...a kormányzat jelentős befolyást kíván gyakorolni a kistérségi munkaszervezetekben...„

A legnagyobb települési önkormányzati érdekszövetség állásfoglalása szerint, a jelenlegi törvénymódosítás a tavaly tavasszal elfogadott koncepcióra épül, mely szerint meg kell erősíteni a területfejlesztés intézményrendszerét, és alkalmassá kell tenni az uniós folyamatokhoz való kapcsolódásra és források elérésére.

A TÖOSZ szakértői szerint, a törvényjavaslat a kitűzött célnak alapvetően megfelel és a módosítás elfogadásával az ország versenyképessége javulni fog – az uniós források megszerzése és felhasználása tekintetében. Ugyanakkor a módosítás – bizonyos rész-kérdésekben – a decentralizációt ellentmondásosan kezeli. A TÖOSZ állásfoglalása szerint, „a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosítása – a részletes megállapításokban szereplő kifogások figyelembevételével – összességében támogatandó”.

„...a törvényben rögzíteni kell a szövetségek egyetértési jogát...”

Az Európai Unió Régiók Bizottságába a Magyar Köztársaság nemzeti képviselőinek jelölésénél nem fogadható el, hogy a kormány önmaga – csupán regionális, fejlesztési tanácsok javaslata alapján ... – alakítsa ki a magyar dele-

gációt, a törvényben rögzíteni kell a szövetségek egyetértési jogát, mivel a régiók bizottságában nem csupán a régiók, hanem a települések képviselője is megjelenik. A javaslatlattétel, az egyetértés és a jelölés módját, valamint a települési és regionális képviselők számát, arányát indokolt részletesen szabályozni.

A Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének elnöksége állásfoglalásában hangsúlyozza: a koncepcióhoz képest visszalépés, ha az Országos Területfejlesztési Tanács elnöke nem a miniszterelnök, hanem a területfejlesztésért és területrendezésért felelős miniszter. „Megfontolásra javasoljuk, hogy az Országos Területfejlesztési Tanács elnöke a miniszterelnök legyen, ennek részletes indokolását a koncepció indoklása tartalmazta.

*A kistérségi megbízotti hálózat a területfejlesztési intézményrendszer szerves része*

A törvényjavaslat a kistérségi megbízotti hálózatot a területfejlesztési intézményrendszer szerves részévé kívánja tenni. A javaslat szerint a regionális koordinátor és a kistérségi megbízott a Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatallal áll munkaviszonyban (Tftv. 9/A. § (3) bekezdés). Mivel külön jogszabály rendelkezik majd a kistérségi megbízottak feladatairól és a pályázat módjáról, nem tisztá-

zott, hogy a kistérségi megbízottak munkaviszonya köztisztviselői jogviszony-e.

–Amennyiben a kistérségi megbízottak nem kerülhetnek a kistérségekhez alkalmazottaknak, ebben az esetben a törvénynek egyértelművé kell tennie a megbízottak szakmai szerepét és politikamentességét.

A javaslat nem oldja meg egyértelműen a kistérségi tanácsok munkaszervezetében a menedzsment integrálását és megerősítését. A jelenlegi állami alkalmazásban lévő térség-, illetve vidékfejlesztéssel foglalkozóknak és az önkormányzati társulásokban alkalmazottaknak egy szakmai munkaszervezetben való működtetése (Tftv. 10/F. § (2) bekezdése) nem helyettesíti a munka tényleges integrálását. A szakmai munkaszervezet teljes körűen a tanács irányítása alá kellene rendelni. A törvényjavaslat lényegében megtartaná a minisztériumi munkatársak kistérségi hálózatát és csupán egy szervezetbe tömörítené a munkatársakat. A jelenlegi helyzet fenntartása ellentmond a kormányzat decentralizációs törekvéseinek és a kistérségi szakmai erő koncentrálására vonatkozó korábbi kormánypárti elvárásoknak.



Dr. Zongor Gábor



Dióssy László

*A TÖOSZ elnöksége – a részletezett kifogások és javaslatok figyelembevételével – támogatja és szorgalmazza a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosítását, és mielőbbi tárgyalását és elfogadását...*

*„Javaslatunk szerint a megyei területfejlesztési tanácsban valamennyi kistérség szavazati joggal vehessen részt.*

*A nagyváros és környéke eltérő szabályozási igénye csak formálisan jelenik meg. Érdemi különbség az eltérő feladatokban nem ragadható meg, csupán a megyei jogú városi polgármesterek a döntési folyamatban való pozícióját erősíti a javaslat.”*

Természetesen a kormánynak és a területfejlesztést irányító minisztériumnak joga a kistérségben dolgozó szakemberek képzési előírásainak meghatározása, munkájuk szakmai ellenőrzése, hálózatban való „foglalkoztatásuk”, továbbképzésük, viszont a felelősségi rendszert szükséges egyértelműsíteni és az önkormányzati prioritást biztosítani.

Ezzel ellentétben a kistérségi fejlesztési tanácsok szakmai munkaszervezetei (szolgáltató irodák) létrehozásának, valamint működésének részletes szabályait (Tftv. 27. § (1) n) pontja) a törvény felhatalmazása alapján a kormány rendeletben kívánja megállapítani, vagyis a kormányzat jelentős befolyást kíván gyakorolni a kistérségi munkaszervezetekben.

*A kistérségi fejlesztési tanácsokra vonatkozó szabályozás jelentősen javult a koncepcióhoz képest.*

Tisztázódott, hogy a tanácsnak szavazati joggal rendelkező tagjai csak polgármesterek lehetnek, és a feladata elsődlegesen a kistérségre vonatkozó stratégiák, tervek, és programok kidolgozása. A kistérségi tanács alapvetően forrásszerző és szervező, nem pedig forráselosztó szerepet tölt be.

A polgármester helyettesítésére vonatkozó szabályozás (Tftv. 10/D. § (3) bekezdés) ellentétes az önkormányzati törvény szabályozásával, és életszerűtlen, hogy egy települési képviselő-testület egy másik település polgármesterének adjon állandó meghatalmazást a kistérségi tanácsban való képviselőre.

– A kistérségi lehatárolás ügyében megszületett a kormányrendelet, viszont az új szabályozás során – az eddigi tapasztalatok szerint – nem sikerült mindenhol megfelelően integrálni a területfejlesztési, önkormányzati közszolgáltatási és az államigazgatási szempontokat. Jobbiztonsági szempontból nem szerencsés, hogy a kormány döntése megelőzte a törvényi felhatalmazást (Tftv. 27. § (1) c) pont), még akkor sem, ha az eddigi szabályozás nem jogszabályi formában (KSH Elnöki Közlemény) történt.

*Nem fedezhető fel megfelelő logika a kistérségi területfejlesztési tanácsok képviselőinek az egyes tanácsokban való számát tekintve.*

A törvény 1999-es módosításának egyik közismert negatívuma volt, hogy a megyei területfejlesztési tanácsokban a kistérségek képviselőit, az egy kistérség egy képviselő rendszeréről három képviselőre korlátozta a módosítás. A koncepció még az 1999 előtti állapot visszaállítását tűzte ki célul, ami annál is indokoltabb, mivel a módosítás intézményesíti a kistérségi területfejlesztési tanácsot, így az adott kistérség képviselője már nem vitatható és áttekinthető. Ennek ellenére a törvényjavaslat nem a kistérségenkénti egy képviselőt tekinti szavazati jogú tagnak a megyei tanácsokban, hanem csupán megyéenként két kistérségi képviselőt kíván a tanács tagjává tenni. Igaz, hogy a megyei területfejlesztési tanácsban a megyei önkormányzat közgyűlése (4 fő) és a megyei jogú város köz-

gyűlése (2 fő) is képviselteti magát, de a látszólagos önkormányzati túlsúly megteremtése mégis háttérbe szorítja a (kis) térségi elvet és előtérbe helyezi óhatatlanul a pártpolitikai szempontokat. A kistérségi képviselőknek a megyei tanácsokból történő további kiszorítása nem szolgálja a kistérségek intézményesüléséről és megerősödéséről szóló kormányzati elképzeléseket.

Ezzel szemben a regionális fejlesztési tanácsokban is megyéenként két kistérségi képviselői helyet ad a javaslat (Tftv. 17. § (6) af) pont). Ezen a szinten a kirakat kistérségi képviselő, viszont indokolatlan.

Nincs magyarázat arra, hogy térségi fejlesztési tanácsokban, és a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanácsban miért az érintett kistérségi fejlesztési tanácsok által delegált legalább három fő a tag. (Tftv. 15. § (8) bekezdés, illetve 15/B. § (7) d) pont) Az viszont végképp érthetetlen, hogy míg a kistérségi fejlesztési tanács illetékes képviselői a területüket érintő fejlesztési programok tárgyalása során a térségi fejlesztési tanácsokban szavazati joggal, (Tftv. 15. § (12) bekezdés), addig ugyanezen esetben a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanácsban csak tanácskozási joggal vehetnek részt (Tftv. 15/B. § (11) bekezdés).

*Javaslatunk szerint a megyei területfejlesztési tanácsban valamennyi kistérség szavazati joggal vehessen részt.*

• A nagyváros és környéke eltérő szabályozási igénye csak formálisan jelenik meg. Erdemi

különbség az eltérő feladatokban nem ragadható meg, csupán a megyei jogú városi polgármesternek a döntési folyamatban való pozícióját erősíti a javaslat (Tftv. 10/E. § (1) és (2) bekezdés).

• A területfejlesztés hatékonyságát növelő feladat- és forráskoordináció megteremtésére vonatkozó új szabályozás (Tftv. 21/A. §) üdvözlendő, csupán az a kérdés, hogy a miniszter koordinációja mennyiben lesz hatékony és miképpen tudja, majd érvényesíteni a többi minisztérium tekintetében ezt a feladatot. Az önkormányzatok érdekeltek a pályázati folyamatok kiszámíthatóságában, átláthatóságában és tervezhetőségében.

• A törvénymódosítás sikere jelentős mértékben azon is múlik, hogy mennyi forrás áll majd rendelkezésre a területfejlesztés egyes szereplőinek. E tekintetben, a törvényben nincsenek beépített garanciák, így csak remélni lehet, hogy mindegyik szinten kellő forrás áll majd rendelkezésre a feladatok megvalósításához.

• A vegyes rendelkezések között szereplő szabály, amely a működő önkormányzati területfejlesztési társulási megállapodások 6 hónapon belüli kötelező felülvizsgálatára irányul, nem teljesen érthető, mivel a kistérségi fejlesztési tanácsok a törvény alapján létrejövő új szervezetek nem tekinthetők a korábbi társulások jogutódjainak. A társulási szabadsága az önkormányzatoknak nem változott nem indokolt a felülvizsgálatot kötelezővé tenni, ezt értelemszerűen a korábbi társulásokat működtető önkormány-

zatok amúgy is meg fogják tenni a szükséges módosításokat.

*A törvényjavaslat nem érinti az Európai Parlament és a Tanács 1059/2003. EK – a területi egységek közös statisztikai osztályozásának (NUTS) létrehozásáról szóló – rendeletét,*

noha az eddig alkalmazott hazai NUTS rendszert az új uniós szabályozás figyelembevételével szükséges újragondolni és szabályozni.

• Látszólag technikai jellegű, hogy a további szabályozásokra irányuló felhatalmazások a jelentős módosításokat tartalmazó törvényjavaslattal együtt – a jogalkotásról szóló törvény rendelkezései ellenére – nem ismertek, így számtalan, az önkormányzati szférát érintő jogi szabályozás csak később válik ismertté. Tekintettel arra, hogy a törvényt 2004. május 1-jével kívánják hatályba léptetni, különösen fontos lenne a részletszabályozásra vonatkozó elképzelések megismerése.

A TÖÖSZ elnöksége – a részletezett kifogások és javaslatok figyelembevételével – támogatja és szorgalmazza a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosítását és mielőbbi tárgyalását, elfogadását.

*Dióssy László*  
elnök

*Dr. Zongor Gábor*  
főtitkár

„...ne kezdődjön egy, a 60-as, 70-es éveket idéző...”

## kényszerkörzetesítési-hullám... ”

**A kistérségi együttműködés (bizonytalan) perspektívái**

Az elmúlt esztendőől kezdődően számtalan jogszabálytervezet látott napvilágot a kormány (illetve az IDEA)-program kistérségi szintjét illetően. Ezek egy része a kötelező, másik része a szabad társulás alapjára helyezkedett. Időközben egy kormányrendelet is született, mely ugyan „csak” e társulási forma 2004. évi támogatásáról szól, azonban gyakorlatilag magába kívánta olvasztani e társulási alakzat leglényegesebb összetevőit – kiegészítve azt, hogy „e rendelet alkalmazásában mi a többcélú kistérségi társulás”. (Mindezen dokumentumok egy-egy változatát szakértői, önkormányzatpolitikai szinten alkalmunk volt véleményezni; alábbiakban ezek közül emelünk ki néhány fontos tételt.)

Ami a törvényjavaslatot illeti, világos volt a jogalkotói szándék. Meg kell próbálni a kötelező társulási formáció betervezését, s attól függően, hogy mi lesz az ellenzéki álláspont, vagy elfogadja a parlament vagy nem. Ha nem, akkor lehet megpróbálni, s gazdasági, jogi eszközökkel támogatva a szabad (önkéntes) többcélú társulási alakzatot létrehozni, s a lehetséges mértékben teljes körűvé tenni e társulási formát. Mint az ismert, a parlament nemrégiben leszavazta – pontosabban: az ellenzék – a kötelező társulási alakzatot, melyet követően indítványal azonnal lekerült az

„önkéntes”. (Ennek eljárási problémáit itt nem érintjük.)

A törvénycsomag alkotmány- és Ötv.-módosítást is tartalmazott, szakmai berkekben sem egyértelmű és egyöntetű álláspontok alakultak ki arról, miszerint sérülne-e az önkormányzatok szabad társulást illető alkotmányos joga a törvény általi (azaz kötelező) elrendelésével. Az ugyanis, hogy az alkotmány, majd az Ötv. lehetővé teszi az önkormányzatok számára a számukra meghatározott (feladatukba és hatáskörükbe utalt) feladatok társulásos ellátását, nem zárja ki azt, hogy törvény eleve ne az egyes önkormányzatot jelölje meg a hatáskör címzettjének, hanem a társulást – így az egyik álláspont. A másik ennek tagadása. Hogy aztán ez kiállná-e az alkotmánybírói próbát, nehéz lenne prognosztizálni.

*Álláspontunk szerint a különböző változatokban a „többcélúság” igen tág körű és szinte korlátlan jogot ad a törvényhozónak a későbbiek során is, ami gyakorlatilag kiüresítheti az önkormányzatok alkotmányos társulási alapját.*

Ezért kellene (pontosabban kellett volna) konkrétan meghatározni az ellátandó feladatokat, nem is beszélve a megvalósításukat biztosító hatáskörökről.



**Dr. Csefkó Ferenc**

*A KÖSZ (más önkormányzati szövetségekkel együtt) több alkalommal kifejezte elkötelezettségét a közigazgatási reform, s benne a kistérségi szintet érintő racionalizálási elképzelések iránt. ... Ugyanakkor hangoztatta, ... a legkisebb településen élők számára is biztosítsák a magasabb szintű, esélyegyenlőségen alapuló közszolgáltatásokhoz való hozzájutás lehetőségét. A feladatok határozzák meg a szervezetet és ne fordítva... Segítsék a kistérségek életben maradását, az ott lakó polgárok, a helyi társadalom fejlődését... Többek között ezt írja a Községi Önkormányzatok főtitkára a kistérségi együttműködés (bizonytalan) perspektíváit elemezve...*

A közigazgatási reform strukturális területein belül éppen a kistérségi szint az, ahol a legszorosabban összefügg az önkormányzati-államigazgatási és a területfejlesztési feladatellátás, ezért ezeket egymásra tekintettel kellene szervezni.

*Mivel van két törvényjavaslat van (Tft. – Többcélú), célszerű lett volna – legalábbis a kistérségi szintet illetően – együtt, egymásra tekintettel tárgyalni, elmenve esetleg addig is, hogy*

az adott normaszöveget át lehetne emelni az egyikből a másikba. Mindezek szerint az a támogatandó elvárás és igény fogalmazható meg, hogy a közigazgatási kistérségi szint általánossá tétele járjon együtt azzal, hogy ebbe beépül a területfejlesztési szervezet és feladatellátás, pontosabban: a közigazgatási kistérségi szervezet látja el a területfejlesztési feladatokat teljeségét is egyéb szolgáltatási, önkormányzati és államigazgatási feladatai mellett.

*Ha egy konzisztens kistérségi közigazgatási-területfejlesztési rendszert kívánunk létrehozni, akkor azonos struktúrát kell működtetni, figyelemmel arra is, hogy e szervezetbe integrálódhatnak másfajta állami feladatellátást végzők is. Ez tehát megköveteli a munkaszervezetek egységesítését.*

Fontos tétel, hogy a székhelyek, nagyvárosok semmilyen tekintetben ne kerüljenek privilegiált helyzetbe a körzetükbe tartozó, a társuláshoz csatlá-

kozó (kis)községekkel szemben. Ez vonatkozik a vezető választásra, avagy a döntéshozatali mechanizmusra is.

Igen lényeges probléma az egész rendszer életképessége szempontjából, hogy a társulás működési költségeihez, feladatellátásához az állam (költségvetés) hogyan és milyen mértékben járul hozzá. Ugyan utalás történeke költségvetésitörvényre, az azonban nem egzakt, nem pontos, s magáról a támogatás (fejkvóta?) kiszámítási módszereiről szól.

*Elvi jelleggel hangsúlyozzuk, hogy csak és kizárólag abban az esetben lehet e rendszert kiépíteni, ha a fenntartáshoz, működtetéshez szükséges költségeket az állam, azaz a költségvetés hosszú távra szólóan garantálja.*

Jelen helyzetben tehát a társulás önkéntes jellegű lehet csak. Ekkor viszont ez a szint csupán korlátozott feladatellátásra alkalmas még a területfejlesztési feladatoknál is, nem is beszélve az állami, s ezen belül különösen az államigazgatási feladatokról, melyek viszont az inkonzisztencia irányába mennek el. (Az önkormányzati értelemszerűen alakulhatnak.)

Ha e normát elfogadja a parlament, úgy ebbe beemelhetők a Tft.-nek a kistérségfejlesztési tanáccsal kapcsolatos rendelkezései, azok tartalma, hatáskörök, pénzügyek. Ez azt jelentené, hogy a kistérségfejlesztési tanács, mint területfejlesztési szervezet nem jönne létre, hanem e többcélú társulás alakulna, melynek munkaszerve-

zete látná el az ott meghatározott feladatokat.

Ez a megoldás kiküszöbölne a két javaslatban meglévő kölcsönös utalásokat, s a maga konkrétságában határozná meg feladatokat, hatásköröket, másrészt kimondaná, hogy a területfejlesztés alsó szintje (immár intézményesítve) e társulás, s ily módon integrálja a közigazgatás (illetve közszolgáltatás) szervezeti rendszerébe a területfejlesztést. (Itt jegyzem meg egyébként, hogy a kötelező jelleggel létrehozandó, polgármesterekből álló kistérségi területfejlesztési tanács is [nevétől függetlenül] kvázi társulás.)

Figyelembe kell azt is venni, hogy a területfejlesztés, mint állami tevékenység olyan sajátosságokkal bír (szervezet, partnerség, delegációs rendszer, döntéshozatali mechanizmus, magának e tevékenységnek a jellege, ti. fejlesztések, pályázások, beruházás, forrás-szerzés stb.), melyek nehezen illeszthetők a közigazgatás más szervezeti-működési rendjébe.

A fenti bekezdésben írtak persze annak függvényében is kezelendők, hogy a gyakorlatban (és ez a lényeg) milyen volumenű feladatok jelenhetnek meg a területfejlesztésben, s hogy ez milyen önkormányzati területpolitikai döntéseket, lehetőségeket stb. jelent, és milyen nagyságrendű szakmai előkészítő, koordináló, végrehajtó stb. munkaszervezetet igényelnek.

*A 2004. évi kistérségi támogatást szabályozó kormányrendelet jogalkotói szándé-*

*ka egyértelmű: ösztönözni az ésszerű, racionális, takarékos feladatellátásra, melynek egyik eszköze a társulási formáció. Figyelni kell azonban arra is, nehogy átesünk a ló túlsó oldalára, s ne kezdődjön meg egy, a 60-as, 70-es éveket idéző kényszerkörzetesítési hullám, mely a hazai kisközségek tragikus sorsát idézte elő (egyéb tényezők mellett).*

Tehát a községek életképességének és feladat-ellátási képességének, lakosságmegtartó képességének a vizsgálata (is) döntő szempont legyen. Vannak olyan települések, amelyek nagyságuk, gazdasági erejük, az adott szolgáltatás stabilitása stb. miatt egyedül (is) racionálisan és a lehető leggazdaságosabban oldják meg a feladatot, avagy (pl. a távolság, a közlekedési viszonyok miatt) nem lenne célszerű a társulás. Nyilvánvaló azonban, hogy éppen a források miatt ők is társulnak majd.

A részletes pályázati felhívást a belügyminiszter a kormányrendelet hatályba lépését követő 30 napon belül teszi közzé. Ez azt jelenti, hogy ha „jót” (támogatást) akarnak a települések, akkor a 168 kistérségbe tartozó önkormányzatnak létre kell hozni másfél nap alatt az ugyancsak vitatott körzethatárok szerinti társulásait, ami meglehetősen komoly szervezési problémákat jelent. De nem is ez az alapvető gond, hanem a következő: most létrejönnek (a remélt támogatók érdekében) egyfajta kényszerházasságok, de legalábbis nem kellően kidolgozott, meg-