

A kistérségek reneszánsza

A területi beosztás felülvizsgálata, a kedvezményezetti szabályozás és az intézményrendszer továbbfejlesztése

A statisztikai kistérség kialakulása és jelentősége

A megye és a település közötti területi beosztást (és intézményrendszert) az 1990-es közigazgatási reform sem élesztette újjá. Nem létezett tehát egy általános – a közigazgatás, a statisztika és más állami tevékenység számára mérvadó – kistérségi területi szint. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény korlátozás nélküli társulási lehetőséget biztosított az önkormányzatoknak. A fokozatosan kialakuló társulások a legváltozatosabb összetételben és működési területtel jöttek létre, más társulásokra tekintet nélkül – gyakran azokkal területi átfedésben – alakultak ki.

Egyes államigazgatási szervezetek (pl. adóügyi, földhivatali, közegészségügyi és járványügyi szervezet) kistérségi kirendeltségeket alakítottak ki, ezekhez szintén saját, a társulásokétól eltérő működési, illetékességi területek kapcsolódtak. Mindezen területi (és intézményi) megoldások hatására a települések és a megye közötti szinten nehezen áttekinthető, egységes kritériumrendszer nélküli területi egységek jöttek létre¹.

Ugyanakkor szükség volt erre a területi szintre, mint statisztikai adatok és folyamatok mérésére szolgáló területi egység-

re is. Ezért 1994-ben a Központi Statisztikai Hivatal elnöke 9006/1994 (S.K.3) közleményével bevezette a statisztikai körzet kategóriáját, mint a statisztikai folyamatok mérésének területi egységét. Az 1994-es KSH elnöki közlemény 138 statisztikai körzetet alakított ki. A közlemény 9002/1998 (S. K. 1.) KSH Elnöke közleményével történt módosítása következtében 1998. január 1-jétől 150 kistérség létezett. Budapest főváros egyetlen statisztikai kistérségnek számított. E területi szint megfelelt az EUROSTAT NUTS – rendszere IV. szintjének².

A kistérség a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény hatására területfejlesztési szempontból is fontossá vált. A törvény a kistérséget jelölte meg alsó szintű területfejlesztési térségként és az önkormányzatok területfejlesztési társulásait a kistérség területfejlesztési szerveiként. A szabályozás következményeként tovább bonyolódott a kistérségi szint területi viszonyai, mivel – az önkormányzatok ugyancsak teljesen szabad szándéka szerint létrejövő – területfejlesztési társulások működési területe a legritkább esetben (mindössze két megyében, Vasban és Jász-Nagykun-Szolnokban) esett egybe a statisztikai kistérségekkel.

A felülvizsgálat szükségessége

A vázolt folyamatok szükségessé tették a statisztikai körzetek rendszerének felülvizsgálatát. Mivel nem létezett általános, minden állami tevékenység számára mérvadó kistérségi beosztás, a legtöbb tevékenység saját kistérségeket alakított ki, egyesek pedig a statisztikai kistérséget használták. Ez azonban nem felelt meg szempontjaiknak, ezért egyre gyakrabban kezdeményezték felülvizsgálatát.

Az Országos Területfejlesztési Tanács 2001. december 13-ai ülésén döntött arról, hogy a Központi Statisztikai Hivatal közreműködésével felül kell vizsgálni a statisztikai kistérségek jelenlegi rendszerét. Az OTT jóváhagyta a felülvizsgálat módszertanát is. A KSH a kistérségi rendszer kialakításának és felülvizsgálatának kulcsfontosságú szereplőjeként rendelkezik a felülvizsgálathoz szükséges adatbázissal és módszertannal egyaránt. E módszertan biztosítja, hogy a kistérségek lehatárolása komplex adatbázisra és értékelésre támaszkodva figyelembe vegye a gazdasági, foglalkoztatási, közlekedési, intézményi (egészségügyi, oktatási közszolgáltatási) és egyéb településközi, térségi viszonyokat.

Magyarországon évszázadokon át a járás töltötte be a megye és a települések közötti területi szint szerepét. Ez a területi szint az 1971. évet követően már nem rendelkezett választott képviselő-testülettel – tanáccsal – csupán az akkori megyei tanács területi szakigazgatási szerveként, járási hivatalként működött. A járási hivatalok is megszűntek 1983. december 31. napjával. Ezt követően a közigazgatás számára (a négy megyében kísérleti jelleggel 1990-ig működő városkörnyékeket leszámítva) 1984. január első napjától nem létezett területi egység a megye és a települések között.

A felülvizsgálat 2002–2003 folyamán az elfogadott ütemtervben foglaltaknak megfelelően, a *2001. évi népszámlálás adatbázisán* valósult meg. A munka szakmai irányítását a KSH látta el, a *helyi egyeztetéseket* a KSH megyei igazgatóságai a megyei területfejlesztési tanácsokkal, a megyei közigazgatási hivatalokkal, továbbá a települési önkormányzatokkal folytatták le. A megyei közigazgatási hivatalok vezetői egyúttal a megyei államigazgatási kollégiumok vezetői is. E szervek tagjai a területi államigazgatási szervek vezetői. A tervezetet tehát a több mint ötszáz területi államigazgatási szerv is véleményezhette. Az érintett települési önkormányzatok is állást foglaltak a kistérségek kialakításával kapcsolatban. Az egyeztetések eredményeként a KSH megyei igazgatóságainak igazgatói és a megyei területfejlesztési tanácsok elnökei által aláírt megállapodásban megyéenként rögzítették a közösen kialakított javaslatot.

A felülvizsgálat alapelvei

A felülvizsgálat olyan kistérségi rendszer létrehozására irányult, amely

- megfelel a *statisztika és a területfejlesztés* követelményeinek;
- hosszabb távon egybe eshet a kistérségi szintű *államigazgatási* hatáskörök gyakorlásához szükséges illetékeségi területével;
- önkormányzati *közszolgáltatások* ellátási területének is megfelelhet;

- illeszkedik az Európai Unió *NUTS* rendszerének szabályozásához;

- hiánytalanul és ismétlémentesen lefedi az ország területét;

- olyan településeket tartalmaz, amelyek *összetartozása* a gazdasági, intézményi, közlekedési, igazgatási kapcsolatok elemzése alapján igazolt;

- kialakítása során valamennyi érintett önkormányzat, közigazgatási és területfejlesztési szervezet *képviselheti* véleményét.

A tervezet előkészítése, az egyeztetések rendszere ezen alapelveknek megfelelően alakult. Az egyeztetések alapján átdolgozott kormányrendelet-tervezet ezen alapelveket tükrözte.

A szabályozás szintje

Az Európai Tanács és EU Bizottság által közösen kibocsátott 1059/2003/EK. rendelete a NUTS I.–III. szintet rendezi, az e szintek alatti területi szintekre vonatkozó szabályozást – ide értve a NUTS IV. szintet is – *nemzeti hatáskörbe* utalja³.

A múlt év végéig hatályos szabályozást – a kizárólagos statisztikai rendeltetéssel összhangban – a *KSH elnökének közleménye* tartalmazta. A kistérségek területfejlesztési, közigazgatási és statisztikai rendeltetése folytán azonban ez a szabályozási szint már nem bizonyult elegendőnek. Ezért a kormány 2198/2003 (IX.1.) Korm. határozatának 2. pontjában úgy határozott, hogy a kistérségekre vonatkozó szabályozást *jogszabály* tartalmazza. Mivel a tárgykörre vonatkozó szabályozás szintjére nincs

alkotmányi vagy egyéb előírás, a korábban KSH elnöki közleményben rendezett tárgykör megfelelő szabályozását a kormány a rendeletalkotásra vonatkozó általános, alkotmányban rögzített felhatalmazás alapján kormányrendeleti formában is biztosíthatta.

Az előterjesztés *felelőseiként* a kormány a területfejlesztésért is felelős tárca nélküli minisztert, valamint a belügyminisztert jelölte meg azzal, hogy az előterjesztés előkészítésébe vonják be a Központi Statisztikai Hivatal elnökét is. Ennek megfelelően a tárca nélküli miniszter felügyelete alatt a területfejlesztésért felelős politikai államtitkár a belügyminiszterrel együttműködve készítette elő az előterjesztést a KSH alapvető jelentőségű közreműködésével. A tervezetet a felülvizsgálatot indító Országos Területfejlesztési Tanács 2003. szeptember 24-ei ülésén megtárgyalta és egyetértett az abban foglaltakkal. Támogatták a szabályozást az országos önkormányzati szövetségek is. Ugyancsak egyetértettek a szabályozással az akadémikusok, kiemelkedő kutatóintézetek vezetői, országos szaktekinélyek által alkotott Területfejlesztési Tudományos Tanács.

A szabályozás tartalma

A szabályozást tartalmazó kormányrendelet⁴ rögzíti a kistérség területfejlesztési, statisztikai és közigazgatási *rendeltetését*, a *lehatárolás* alapelveit és *megváltoztatásának* módját. A felülvizsgálat eredményeként létrejött kistérség, a hozzájuk tartozó települé-

sek és székhelyeik *felsorolását* a rendelet melléklete rögzíti.

Az előzőekhez képest a *felülvizsgálat eredményeként* 18 új kistérség jött létre, így összesen 168 kistérség fedi le az ország területét⁵. Budapest főváros és az ország második legnagyobb városa, Debrecen egyetlen kistérségnek számít. A NUTS rendszerre vonatkozó hatályos EU-rendelet kifejezetten lehetővé teszi, hogy egy területi egy-

A változások megyéenkénti megoszlása eltérő:

- nyolc megyében nem került sor változásra, a helyi megállapodás és a szakmai előkészítés egyaránt megfelelőnek tartotta az adott lehatárolást,
- változatlan maradt Budapest besorolása is,
- hét megyében (Baranya, Győr-Moson-Sopron, Heves, Pest, Somogy, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Jász-Nagykun-Szolnok) egy-egy,
- két megyében (Békés és Hajdú-Bihar) kettőkettő,
- egy megyében (Fejér) három,
- egy megyében (Borsod-Abaúj-Zemplén) négy új kistérség jött létre.

ség több kategóriába is besorolást nyerjen. (Budapest esetében a szabályozás a korábbihoz képest nem is változott.)

A felülvizsgálat során 294 település más kistérséghez csatolására került sor (ez országosan a települések 9 száza-

léka). Közülük 217 tartozik az új kistérségekbe, 77 település pedig – saját kérésére – átcsatolásra került a korábban is létező kistérségek között.

Öt megyében semmiféle átsorolásra nem került sor, egy megyében (Nógrád) a változatlanul maradó kistérségi szám mellett egyetlen település átsorolása történt meg. A legtöbb (63) település – az új kistérségekbe történő besorolást is beleértve – Borsod-Abaúj-Zemplén megyében került más kistérségbe.

A szabályozás érvényesíti a *stabilitás* követelményét, ezért a változtatásokat meghatározott idő elteltével teszi lehetővé. Mivel a kistérség – a statisztikai funkció és a fokozatosan erősödő közigazgatási funkció mellett – alapvetően területfejlesztési funkciót tölt be, a *változtatás* időszaka a területfejlesztési támogatás rendszeréhez – az ennek alapvető vonásait meghatározó, *háromévente* megalkotott, következő alkalommal az EU-taggá válásunk alkalmával megalkotandó országgyűlési határozathoz⁶ – igazodik.

Ennek megfelelően a szabályozás rögzíti a *kezdeményezések* beadásának végső időpontját. Az összegyűlt kezdeményezéseket az előterjesztők együttesen, összefüggéseiket is értékelve vizsgálhatják meg. A munka határidejét a rendelet ugyancsak rögzíti. Ennek eredményeként a felelős miniszterek megalapozott javaslatot tehetnek a kormánynak a következő időszak indokolt változásaira. A *kormány döntése* így megszülethet az Országgyűlés jelzett határozata előtt, ezzel

biztosítva a felülvizsgált kistérségi területi rendszert az Országgyűlés döntésének megalapozásához is.

A szabályozás rendezi a kistérségek viszonyát a területszervezési eljárásról szóló törvényi szabályozáshoz⁷ is. Ennek az igazodásnak a *megyék közötti település átcsatolás* esetén van jelentősége. Az erről szóló döntés az Országgyűlés hatáskörébe tartozik. A kistérségeket szabályozó rendelet biztosítja az Országgyűlés határozatában rögzített döntések elsőbbségét, azaz ilyen döntés automatikusan kistérség változást is eredményez. Ritkán fordulhat elő, de nem kizárt, hogy az átcsatolással érintett település éppen a befogadó megye két kistérségének határával szemben fekszik. A szabályozás erre vonatkozó kiegészítő megoldást is tartalmaz.

A kistérségek szabályozásának várható hatása

A kormány programja – a decentralizáció és az Európai Unióhoz csatlakozás részeként – előírta a kistérségek kialakítását. A statisztikai kistérségek felülvizsgálata, több funkciójú területi egységekké alakítása *valós statisztikai alapokra* helyezi a fejlesztés – támogatási politika, a kistérségi területfejlesztés tervezését. A jogszabályi keretbe foglalás biztosítja a rendszer stabilitását, ezzel a hosszú távú tervezéshez szükséges kiszámíthatóságot, továbbá lehetővé teszi a kistérségi államigazgatási hatáskörök illetékességi területeinek egységsítését és keretet biztosít az

önkormányzati közszolgáltatások hatékony megszervezéséhez is.

Közvetlen, napi gazdasági hatása a felülvizsgálatnak nincs, azonban a kiszámítható és több funkciónak is megfelelő területi tagozódás elősegíti a valós folyamatok statisztikai mérését, a területfejlesztés kistérségi szintű koncepcióinak megalkotását, a fejlesztési lehetőségek feltárását és megvalósítását, *megfelelő területi bázist* biztosít a *területfejlesztés és a közigazgatás számára*. Ezzel megerősíti az EU regionális fejlesztési alapjainak felhasználásához szükséges képességeket, az ún. felszívóképességet. A területi összhang lehetővé teszi a kistérségi intézményrendszer takarékosabb megszervezését is.

A valós vonzásokon alapuló kistérségek stabil rendszere segítheti a kistérségi identitástudat megerősítését, a *térségi kohézió* szorosabbra fűzését, a civil szervezetek aktivitásának erősödését, hozzájárulhat a gazdasági – vállalkozói együttműködés erősítéséhez, az ésszerűbb fejlesztési döntések megalapozásához, végső soron az ország polgárainak jólétéhez.

A kormány 2003. augusztus 6-ai döntésének megfelelően lezajlott a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló *1996. évi XXI. törvény módosításának* előkészítése. A törvény a kistérségben intézményesítendő területfejlesztési szervezet – a kistérségi fejlesztési tanács – *működési területeként* az e rendeletben meghatározott kistérségeket jelöli meg. A későbbiekben – a kistérségi szintű *államigazgatási illetékességi*

ségi területek folytatódó összehangolásának keretében – sor kerül a jelenlegi illetékességi területeket rögzítő kormányrendeletek módosítására is.

A kistérségi beosztás megváltozása megkövetelte a területfejlesztés *kedvezményezett térségeinek* jegyzékéről szóló 91/2001 (VI. 15.) Korm. rendelet (amely a korábbi kistérségi lehatárolás keretei között 94 e körbe tartozó kistérséget rögzített), valamint a 42 leghátrányosabb helyzetű kistérséget megállapító 24/2003 (III. 4.) Korm. rendelet felülvizsgálatát⁸. Felülvizsgálatra szorul a területfejlesztési önkormányzati társulások működéséhez kapcsolódó költségvetési hozzájárulásról szóló 61/2000 (V. 3.) Korm. rendelet is.

A kistérségek intézményi rendszerének reformja

A *kistérségek* felülvizsgálata tárgyá az előző időszakban *kizárólag* a kistérségi területi beosztás volt. A felülvizsgálat eredményeként olyan területi beosztás jött létre, amely megfelel a területfejlesztés, az államigazgatás és a statisztika igényeinek. Mindamellettt hangsúlyozottan ki kell emelni, hogy a felülvizsgálat önmagában kizárólag területi jellegű, csak a területi beosztást érintette és nincs semmiféle hatása a kistérség intézményrendszerére.

Ennek hangsúlyozása azért szükséges, mert a napi tájékoztatás szintjén meglehetősen nagy a *fogalmi zavar*: nem ritkán mosódnak össze területi kategóriák intézményi kategóriákkal, a területfejlesztés a közigazgatással, sőt, a közigazgatás két,

élesen elválasztható ága: az államigazgatás és az önkormányzatiság, illetve az önkormányzatok által biztosított közszolgáltatások is egymással.

A pontosabb értelmezés ugyanakkor nélkülözhetetlen a területfejlesztési törvény módosítása által bevezetendő új intézmények jellegének és szerepének megértéséhez ugyanúgy, mint a közigazgatási reformtörekvések értékeléséhez.

A területfejlesztés

Ma a kistérségben mintegy 300 társulás lát el *területfejlesztési* feladatokat, amelyek kifejezetten ilyen feladatok ellátására alakultak. A hatályos – területfejlesztésről és területrendezésről szóló – 1996. évi XXI. tv. e társulásokat tette a kistérségi területfejlesztési feladatok címzettjévé, letéteményesévé.

A jogalkotó önkéntes együttműködésre alapuló *társulások* iránti bizalma értékelendő, mindazonáltal figyelmen kívül maradt az a konstrukcionális probléma, hogy a kistérségek száma és területe meghatározott (2003. december 31-éig 150, 2004. január elseje óta 168), ugyanakkor a társulásoké – az alkotmány biztosította totálisan szabad társulási lehetőségek következtében – tetszőleges. Ezen túlmenően, az említett alkotmányi szabályozás alapján, a társulások számán túlmenően tetszőlegesen – az önkormányzatok pillanatnyi szándéka szerint – alakul együttműködésük ideje, tagjaik kilépése és belépése, továbbá működési területük is.

Mindezek következtében a társulások összetétele *instabil*, működési területük pedig csak elvétve – akkor is csak ideiglenesen – felel meg a kistérség területének, illetve több társulás működési területe is átfedi egymást. Ez önmagában nem okoz problémát. Eddig is és a jövőben is üdvözlendő és támogatandó a különböző fejlesztések összefogás keretében, társulási formában történő megoldása. Mindössze annak egyértelmű megállapítására van szükség, hogy a jelenlegi társulások – alapvető, alkotmányosan biztosított konstrukcionális jellemzőik miatt – *nem alkalmasak* az állandó területtel rendelkező és a *kistérségben kötelező általános területfejlesztési feladatok ellátására* (természetesen más kötelező feladatok állandó ellátására sem). Éppen ezért javasoltuk a területfejlesztési törvény módosításának előkészítése keretében¹⁰ a *kistérségi fejlesztési tanács* létrehozását. (A törvénymódosítás tervezetét a kormány 2003. decemberében benyújtotta az Országgyűlésnek, ahol a törvényjavaslat vitája az azóta benyújtott, a többcélú kistérségi társulásokról szóló törvényjavaslat vitájára is tekintettel folyik.)

A kistérségi területfejlesztési tanácsnak – a törvényjavaslat szerint – *a kistérség minden önkormányzata tagja* lesz, ennél fogva működési területe egybeesik a kistérség területével. A létrehozandó kistérségi fejlesztési tanács ezért alkalmas a kistérség általános területfejlesztési feladatainak ellátására. Ezen túlmenően a törvény ennek az

intézménynek a bevezetésével azonos elvi alapokra helyezi a területfejlesztés különböző területi szintjein – országos, regionális, megyei és kistérségi szinten – működő területfejlesztési szervek összetételét és működési szabályait is¹¹.

Az államigazgatás

Közigazgatás, mint átfogó fogalom alatt értjük az államigazgatást és az önkormányzatokat egyaránt. (Az egyszerűség kedvéért tekintsünk itt el az önkormányzatok mint hatalmi ág mibenlétének, illetve az önkormányzatiság kategóriájának és az önkormányzati igazgatás kategóriájának összehasonlító boncolgatásától.)

A kistérséggel kapcsolatban leszögezhető: ma Magyarországon nincs kistérségi *önkormányzat* (ilyen létrehozására irányuló hivatalos elképzelés sincs), ugyanakkor működik kistérségi *államigazgatás*, mégpedig kétféle szervezeti formában is. Egyik kistérségi államigazgatási feladatokat ellátó szervtípus a megyei *dekoncentrált* szervek kistérségi kirendeltsége (pl. földhivatal, ÁNTSZ). A másik kistérségi államigazgatási feladatokat ellátó szervtípus – önkormányzati szervbe bújtatott dekoncentrációként – a kistérségi illetékességi területen hatósági (gyámügyi, építésügyi, okmányközponti) feladatokat ellátó városi jegyző.

Az *államigazgatás* kistérségi szervezetrendszerének *korszerűsítéseként* felmerült, hogy a kistérségi államigazgatási feladatokat a (megyeiből regionálissá szervezett) közigazgatási hivatalok újonnan létrehozandó

kistérségi kirendeltségei lásák el. Ez szakmailag „tisztá”, de költségesebb megoldás lenne (bár környezetünkben nem példa nélküli, hiszen Csehország hasonló megoldással élt). E megoldás költségessége lehet azonban a másik jelenlegi – kistérségi illetékességi területtel működő városi jegyzői – megoldást stabilizáló tényező.

A kistérségek területi felülvizsgálata az államigazgatási feladatok ellátásának rendszerét átláthatóbbá teszi. A kormányrendelet ugyanis előírja, hogy az államigazgatási illetékességi területek igazodjanak az új kistérségi határokhoz. Ez alapvetően azt jelenti, hogy egy-egy kistérségen belül egy vagy több területi illetékességgel működő államigazgatási hatóság – okmányközpont, építésügy – működhet, azok területe azonban ne lépje át a kistérség határát, maradjon annak területén.

A kistérség szintjén ellátható önkormányzati feladatok, közszolgáltatások

A kistérség nem rendelkezik önkormányzattal, azonban az önkormányzatok ma is szervezhetnek olyan társulásokat, amelyek önkormányzati *közszolgáltatásokat* biztosítanak az egész kistérségben. A közszolgáltatások integrált megszervezése a forrásfelhasználás szempontjából hatékonyabb, továbbá jobb szakmai színvonal biztosítását teszi lehetővé. A közigazgatás továbbfejlesztése él azzal a lehetőséggel, hogy költségvetési eszközökkel ösztönzi a közszolgáltatások társulások útján történő ellátását.

Folytatás a 15. oldalon

alapozott együttműködések. Kérdés: mi lesz ezekkel a jövőben, például 2005-ben, 2006-ban, azaz, mi garantálja az akkori központi költségvetési támogatást?

Egy rövid gondolat az ún. modellkísérletekről: az ország több kistérségében folyamatban lévő kistérségi társulási eredmények figyelemreméltó és megszívlelendő tapasztalatokat hoztak, amelyeket több fórumon meg is vitattak. Nem látjuk azonban, hogy ezek miként épültek be a normálőkészítő folyamatba.

A KÖSZ (más önkormányzati szövetségekkel együtt) több alkalommal kifejezte elkötelezettségét a közigazgatási reform, s benne a kistérségi szintet érintő racionalizálási elképzelések iránt. Ugyanakkor hangsúlyozta, és képviseli a települési önkormányzatok eredményeinek és értékeinek tiszteletben tartását, azt, hogy az átszervezések konkrét, valószínűsíthető igényeken, illetve szükségleteken alapuljanak.

Azaz a legkisebb településen élők számára is biztosítsák a magasabb szintű, esélyegyenlőségen alapuló közszolgáltatásokhoz való hozzájutás lehetőségét. A feladatok határozzák meg a szervezetet és nem fordítva, s valóban csak azok a szolgáltatások „delegálódhatnak föl”, amelyeket a (kis)települések nem képesek a kor színvonalának megfelelően hatékonyan ellátni. Segítsék a kis-települések életben maradását, az ott lakó polgárok, a helyi társadalom fejlődését.

Dr. Csefkó Ferenc
a KÖSZ főtitkára

Kistérségek reneszánsza

(Folytatás a 10. oldalról)

A hatékony ösztönzés alapvető formája a kistérség egész területén, valamennyi önkormányzatának részvételével működő, azt teljesen lefedő ún. *többcélú kistérségi társulás* létrehozásának célként való megjelölése és támogatása. Ez a társulás elláthatja az önkormányzati közszolgáltatások nagy részét a kistérségben, ezek mellett pedig gondoskodhat a területfejlesztési teendőkről is. E komplex elképzelésnek azonban eleddig útjában állt az a körülmény,

hogy az átfogó kistérségi társulás csak akkor tehető általánossá, az ország egész területét lefedővé, ha *kötelezővé* tesszük vagy olyan *jelentős ösztönzést/támogatjuk*, amely teljes körűen hat. A kötelező társuláshoz az alkotmány és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv. módosítására van szükség. Az ezzel kapcsolatos egyeztetések, majd az azokat követő törvényjavaslat benyújtása és tárgyalása nem vezetett eredményre. Az ösztönzött társulás – megfelelően hatékony ösztönzés esetén – eredményezhet ugyan teljes körű lefedett-

séget is, azonban a jogi kötelezést teljes értékben nem helyettesítheti: az ösztönzött – tehát önkéntes – társulásból bárki kiléphet, ez a helyzet pedig folyamatosan instabillá teheti a kötelező feladatok ellátását. (A problémát enyhítheti, ha a kilépés csak szigorú feltételek vállalása mellett lehetséges.)

Összegzés

Mindezek eredményeként tehát

- amely kistérségekben az ösztönzés eredményeként létrejön a kistérség valamennyi önkormányzatát magába foglaló *többcélú kistérségi társulás*, azokban e társulás ellátja a támogatásért cserébe felvállalt települési önkormányzati feladatokat, valamint a kistérségi területfejlesztési feladatokat¹³;

- amely kistérségekben nem jön létre valamennyi települést magukba foglaló *többcélú kistérségi társulás*, azokban a területrendezés feladatainak ellátására *kistérségi fejlesztési tanácsok* alakulnak (a területfejlesztési törvény elfogadását követően);

- e kistérségekben – a jogszabály által meghatározott minimális települési részvétel mellett – is létrejöhetnek és működhetnek egyéb (nem a teljes települési kört magukba foglaló) *többcélú kistérségi társulások közszolgáltatási feladatokat* ellátására;

- a kistérségben körzeti jellegű illetékességgel ellátott *államigazgatási feladatok* letéteményeseként megerősödhet az e feladatokat ellátó, hatásköröket gyakorló *jegyzők* pozíciója, bővíthet feladatuk;

A kormány – a „feles” törvények és a kormányrendeleti szintű szabályozás keretei adta lehetőségek között – jelentős lépéseket tett annak érdekében, hogy

- előmozdítsa a *többcélú kistérségi társulások* létrehozását,
- lehetővé tegye a kistérségi területfejlesztés feltételrendszerének megerősítését és
- mindez a párhuzamos szervezeti megoldások nélkül valósulhasson meg.

A megtett intézkedések fontosabb elemei:

- a kormány – mint jeleztük - benyújtotta az Országgyűlésnek a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. tv. módosításának tervezetét. Ennek elfogadása esetén létrejöhetnek az ország egész területét maradéktalanul lefedően, a kistérségek területével azonos működési területtel a kistérségi fejlesztési tanácsok, amelyek ellátják a területfejlesztés átfogó, általános kistérségi feladatait;

- a kormány megalkotta a *többcélú kistérségi társulások* támogatására vonatkozó rendeletét, amely egyrészt a települési önkormányzati közszolgáltatási feladatok kistérség egészét átfogó társulásban történő ellátását, másrészt a kistérségi területfejlesztési feladatok biztosítását szolgálja. Az ehhez szükséges eszközöket a 2004. évi költségvetés biztosítja;

- A kormány benyújtotta az Országgyűlésnek a *többcélú kistérségi társulások intézményét szabályozó törvényjavaslatot* is .

• a szükséges jogszabályok fokozatos módosításával az új kistérségi lehatároláshoz igazodnak a körzeti jellegű *illetékességi* területek.

Összességében tehát fokozatosan megteremtődnek a közszolgáltatások, az államigazgatási feladatok és a területfejlesztés kistérségi *területi, intézményi, szabályozási, ösztönzési* feltételei.

A folyamat eredményessége érdekében már a legközelebbi jövőben célszerű *fokozott figyelmet fordítani* a kistérségben ellátandó *területfejlesztési feladatok szabályozása* és ösztönzése terén az alábbiakra:

• a kistérségi feladatokra fordítható *költségvetési erőforrások között világosan el kell különíteni a területfejlesztési feladatokra szántakat*, ellenkező esetben a fejlesztést megalapozó koncepcionálás, projektek előkészítése kerülhet veszélybe, ami azután jelentős – és természetesen nem kívánatos – forráskiesésekhez vezethet;

• a források szabályozása során biztosítani kell, hogy *azok a kistérségek is megfelelő nagyságú forráshoz jussanak* a területfejlesztési feladatok ellátásához, amelyek nem többcélú társulás, hanem *kistérségi fejlesztési tanács révén* fogják ellátni a feladatokat. (A jelenlegi költségvetési feltételek mellett – még az ösztönzésre szánt források optimális hasznosulása esetén is – több olyan kistérség marad, amelyekben nem többcélú társu-

lás, hanem kistérségi fejlesztési tanács látja el a kistérség területfejlesztési feladatait.

• *a következő évre szóló – költségvetés előkészítése* során kiemelt figyelmet kell fordítani arra, hogy a többcélú kistérségi társulás, illetve a kistérségi fejlesztési tanács a rá váró feladatoknak meg tudja felelni;

• maradéktalanul érvényesíteni kell a szabályozásban *a területfejlesztés alapelveit, mindenekelőtt a partnerséget*. A kistérségben – függetlenül attól, hogy többcélú társulás vagy kistérségi fejlesztési tanács látja el a feladatokat – biztosítani kell a nem önkormányzati partnerek közreműködését a döntéshozatalban;

• kiemelten ösztönözni kell *a kistérség közös szakmai szervezetének* kialakítását. Erre minden bizonnyal a közös közszolgáltatások szervezése végett is szükség van, a területfejlesztés szempontjából azonban a hatékony munkára képes kistérségi szakmai kapacitás mielőbbi létrehozásának jelentősége aligha eltúlozható: e nélkül nincs esély a kistérségek fejlesztésének érdemi koncepcionálására, tervezésére, a fejlesztési célok összegyűjtésére, feldolgozására, a pályázatok előkészítésére – azaz a megnyíló forrásszerzési lehetőségek hasznosítására.

Mindezek érvényesülése esetén mind a közigazgatás, mind a területfejlesztés terén valóban a kistérség válhat a modernizáció egyik motorjává.

Dr. Virág Rudolf

Jegyzetek

¹A közigazgatás mellett természetesen más állami szervek is jelen voltak, illetve vannak a kistérségben: a városi bíróságok, városi ügyészségek, városi rendőrkapitányságok. E szervek illetékességi területét ugyancsak az általános kistérség hiányában lehetett megállapítani, így e területek szintén sok esetben eltérnek az államigazgatás vagy a területfejlesztés kistérségeinek területétől.

²A közlemény megýenként felsorolta a kistérségek statisztikai jelzőszámát, elnevezésüket és a kistérségekbe tartozó települések nevét.

³A tárgykör szabályozásának nemzeti hatáskörbe utaltsága természetesen azt is jelenti, hogy a NUTS IV. létrehozásának kérdése önmagában is hazai döntés kérdése, tehát nem kötelező ilyen területi szint létrehozása. Mindazonáltal a kontinens országai-ban ez a területi szint általánosan létezik és integrált önkormányzati, államigazgatási, egyéb állami feladatok ellátásának színtere.

⁴A kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről szóló 244/2003 (XII.18.) Korm. rendelet, megjelent a Magyar Közlöny 2003. évi 148. számában.

⁵A kistérségek között mind lakosságuk, mind területük nagysága, mind pedig a területükön található települések száma tekintetében igen nagyok a különbségek. A kialakításuknál alapul vett tényezők – köztük a tradicionális területi beosztás – eleve nagy eltéréseket eredményeznek. A legkisebb lakosságszámú kistérség éppen meghaladja a tízezer főt, a legnagyobbak a kétszázézer főt. A legkevesebb település a hajdúböszörményi kistérségben található (három – igaz, valamennyi város), a legtöbb a zalaegerszegiben (79). Ezek az eltérések a területfejlesztési törvény módosításával bevezetni javasolt kistérségi fejlesztési tanács működésére vonatkozó szabályozás kidolgozásánál indukáltak speciális megoldásokat.

⁶A területfejlesztési támogatások és a decentralizáció elveiről, a kedvezményezett térségek besorolásának felteletrendszeréről szóló 24/2001 (IV.20.) Ogy. határozat 2004. május elsején, az Európai Unióba lépésünk napjával hatályát veszti. Az új, helyébe lépő or-

zágyúlési határozat előkészítése (e tanulmány készítése idején) folyamatban van.

⁷A területszerzési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény

⁸A kormány a felülvizsgálatról a közelmúltban döntött. Ennek alapján 99 kedvezményezett – közte 45 hátrányos helyzetű – kistérség került e körbe. Az új kistérségek több mint fele a kedvezményezett körbe tartozik.

⁹A felülvizsgálat következtében módosítást igénylő jogszabályok változtatásának előkészítése a tanulmány készítésének idején – 2004 januárjában – folyamatban van.

¹⁰A törvény módosítás jelentőségét jelzi, hogy a kormány a kétkörös előkészítést választotta, amely legfeljebb a kiemelten fontos törvényi szabályozások előkészítése során fordul elő. A kormány 2218/2003 (IX.11.) Korm. határozatával elfogadta a törvény módosítás koncepcióját, majd megtárgyalta az ennek alapján készült törvény módosítás tervezetét is.

¹¹A törvény módosítás átfogó és azonos elvi alapokon álló döntéshozatali rendszert vezet be a területfejlesztés területi döntéshozatalának valamennyi szintjén: az Országos Területfejlesztési Tanács, a regionális fejlesztési tanácsok, a megyei területfejlesztési tanácsok és az újonnan alakuló kistérségi fejlesztési tanácsok tekintetében. A szabályozás mindegyik szervezeti szintre pontosan meghatározza, hogy mely szervek képviselői rendelkeznek szavazati joggal, tanácskozási joggal, napirendhez meghívottként tanácskozási joggal és konzultációs joggal (azaz civil szervezetek alkotja fórum véleményezési jogával).

¹²Technikailag az Országgyűlés által tárgyalt javaslatot – a korábbi kötelező társulásokra vonatkozó javaslat lényeges módosítására vonatkozó indítványként – országgyűlési képviselők nyújtották be.

¹³A kistérségi területfejlesztés adatai – eltérően az összes többitől – nem a települési önkormányzatok adatai, így nem is azok döntése alapján kerülnek a többcélú kistérségi társulás feladatai közé. E teendőket a törvény közvetlenül telepíti azon társulásokra, amelyek maradéktalanul megfelelnek az összetételükre vonatkozó jogszabályi követelményeknek, azaz valamennyi kistérségi település a tagjuk.