

Tisztelt Olvasó!

A TÖOSZ főtítkárának tanulmánya figyelemreméltó. A folyóirat szerkesztői nem lepődnek meg, ha sokan, e sorokat olvasván ingert éreznek majd arra, hogy a szerzővel vitatkozzanak. Számítunk rá, hogy több politikusnak, polgármesternek, szakértőnek „viszket” majd a tolla, hiszen a szerző megkerülhetetlen kérdéseket feszeget, olyanokat, amelyekre csak egy átfogó közigazgatási és finanszírozási reform adhatna választ. Nézzük, miről is van szó.

A szerző a tanulmány elején azonnal hangsúlyozza, hogy önmagában nem a települések és nem a települési önkormányzatok száma a sok: feladat- és hatásköröket kellene tisztázni. Véleménye szerint a kistépülési önkormányzat fennmaradásának legfőbb indoka, hogy legyen szervezett érdekképviselő a kistelepüléseknél, mert ott a polgármester a „kiabáló ember”, az ő dolga, hogy a helyi lakosok számára kiharcolja a legszínvonalasabb közszolgáltatást...

Szükség van a megyékre, igaz, hogy nem ilyenekre, mint a mostaniak. Állítása szerint a megyének van létjogosultsága, ha nincs helyette garantáltan jobb. Azt is írja, hogy ne legyünk olyan hevesek, ha a települések számát akarjuk megnyirbálni, szerinte belátható időn belül kizárt a 3168 települési önkormányzat 168 kistérségi önkormányzatba való integrálása, így megfontolandó, hogy lehet-e és szabad-e regionális önkormányzatokat létrehozni. Véleménye szerint „azon a vitán talán már túl vagyunk, hogy azért kell választott terület a régióban, mert csak így juthatunk a regionális uniós forrásokhoz...”

A szerző a felgyorsult „városiasodással”, sincs kibékülve, sokallja a városok számát. Persze, hogy az érintett települések vezetői nem örülnek az ilyen véleménynek! A megyei jogú városok sincsenek jobb helyzetben, Zongor szerint megoldást kell találni, hogy a megyei jogú város és értelemszerűen a megyeszékhely ne idegen testként legyen része az adott megyének.

Még a mindenkori kormányok sem ússzák meg: az egykori megyei közgyűlési elnök – még ma is a megyei közgyűlés tagja –, volt országgyűlési képviselő többek között arra hívja fel a figyelmet, hogy a kormányok által támogatott regionalizáció valóban nem tényleges decentralizáció, hanem dekoncentráció, melynek révén az egyes minisztériumok a nekik felelősséggel tartozó kihelyezett embereik közreműködésével regionális szinten látják el feladataikat...

A felvetett kérdések valóságosak. Egyik parlamenti párt képviselője, polgármestere, szakértője sem vitatja a sürgetett reformot. A kérdés csak annyi: hogyan tovább? A válasz izgalmas, hiszen még a koalíciós pártok véleménye között is jelentős a különbség. Elég, ha csak a megyékre gondolunk... *Csiky Ildikó*

Államrefo

„Én megmondtam már ezerszer,
Hogy hibás a mai rendszer,
Államreform kéne régen,
Persze nem hitték. Na tessék!
Adó, labkér...nem csekélység!
Öt gyermekem van, kérem!”

Weörös Sándor:
Az éjszaka csodái (1940)

Weörös Sándor közismert versében olvasható Víg-láb bácsi keserű kifakadása, amelyet írásom mottójául választottam. A vers ugyan több mint hatvanöt éve íródott mégis aktuális, hisz tudjuk jól, hogy „hibás” a mai rendszer. Úgy tűnik, az időközben meg- és átélt rendszerváltozások végsősoron nem eredményeztek olyan államreformot, amelyről Víg-láb báccival együtt álmodunk. Az államreform iránti igény az utóbbi időben egyre gyakrabban fogalmazódik meg a szakma és a politika részéről egyaránt.¹

Az ország költségvetési egyensúlyával kapcsolatos fokozódó figyelem az Európai Unió által megfogalmazott kifogásokon túlmenően aktivizálta a magyar gazdaság szereplőit az állami működéssel kapcsolatos kritikai véleményekben. Egyre erőteljesebben és hangsúlyosabban fogalmazódik meg az „olcsó” állammal kapcsolatos igény, amely az ország-

gyűlési választások következtében a politikai vita és az ígéretverseny elemévé vált. Időközben elkészült Sárközy Tamás – hivatalosan kormányzati megrendelésre, valójában nagyvállalati sugallatra – írt tanulmánya, a hozzá kapcsolódó, a központi kormányzati rendszer átalakítására vonatkozó törvényjavaslattal együtt. Bár a témát a közelmúltban átfogóan és tudományos megalapozottsággal elemezte Lőrincz Lajos akadémikus, úgy tűnik, a politikai döntéshozatal szintjén a kérdés túlzottan is leegyszerűsödött, noha az akadémikus végkövetkeztetése megfontolásra érdemes: „Törekednünk kell az állam hatékonyságának növelésére, ám azzal kell számolnunk, hogy ez belátható időn belül nem az állam kisebbedésével, főként nem olcsóbbodásával fog bekövetkezni.”²

Átfogó politikai konszenzusra lett volna szükség

A társadalomirányítás rendszerének átalakítása, korszerűsítése immáron több mint tizenöt éve valameny nyi kormány programjában szerepelt, és csaknem negyven kormányhatározat született, amely felelősök és határidők megjelölésével tűzte ki célul a változás és a változta-

Hibás a mai rendszer! Mint kéne régen!

tás aktuálisan megoldandó kérdéseit. Átfogó változtatás viszont nem történt. Ami miatt a kérdéssel ismételten fontos foglalkozni, az az előzőekben jelzett nemzetközi és hazai helyzetből adódik. A Medgyessy- és Gyurcsány-kormányok a korábbiaktól eltérően nagyon határozottan fogtak hozzá az átalakításhoz, viszont az eredmény csupán részlegesnek mondható, hiszen a közigazgatás és azon belül az önkormányzati rendszer érdemi átalakítása csak az alkotmány és a kapcsolódó kétharmados törvények módosításával lehetséges. *A változtatáshoz átfogó politikai konszenzusra lett volna szükség, melynek hiánya csak pótmegoldásokat tett lehetővé* (lásd az önkéntességen alapuló többcélú kistérségi társulások létrehozatalát.)

A változtatás szükségszerűségét egyértelművé tette a rendelkezésre álló források fokozatos apadása, amely 2006-ra azt eredményezte, hogy elsődlegesen az alacsony lakosságszámú és intézmény nélkülös települések kerültek leginkább kilátástalan helyzetbe.

A helyzet súlyosságát jelzi, hogy a viszonylag csekély mértékű köztisztviselői és közalkalmazotti fizetésemelés végrehaj-

tása is – részleges állami támogatás mellett – az önkormányzatok túlnyomó többsége számára nehézséget okoz.

Jelen van tehát egyfajta gazdasági kényszer, melyhez társul a felfokozott politikai hangulat, amely a kérdés megoldása tekintetében többnyire leegyszerűsítő általánosításokat tartalmaz, melynek a leggyakrabban megfogalmazott állítása, hogy Magyarországon sok az önkormányzatok száma.³ A kérdésfeltevés alapvetően hibás, mert nem az a kérdés, hogy sok vagy kevés az önkormányzatok száma, hanem, hogy működőképes-e az önkormányzati rendszer?

Gazdaságpolitikai és önkormányzati szakértők számára egyre nyilvánvalóbb, hogy az áprilisi parlamenti választásokat követően – az államháztartás egyensúlyának megteremtése érdekében – az önkormányzati rendszert és annak finanszírozását is érintő változások elkerülhetetlenek. Kérdés az, hogy a parlamenti és az önkormányzati választás közötti rövid – kormányalakítással terhelt – időben lesz-e politikai erő és bátorság a változtatáshoz. Ezért is javasolta a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének elnöksége – www.toosz.hu –, hogy

az önkormányzati választások időpontja kerüljön meghosszabbításra, lehetőséget adva a korrekt átalakításra.⁴

A gyors átalakítás csak széles körű politikai kompromisszum, minősített többségű parlamenti támogatottság alapján lehetséges. Ugyanakkor fennáll a veszélye annak, hogy a politikai megállapodások felülírják a szakmai és gyakorlati szempontokat, ezért szükséges összefoglalni azokat a lépéseket, amelyek részét kell képeznie az átalakításnak, és *fel kell hívni a figyelmet azokra a veszélyekre, amelyek pusztán pénzügyi megfontolásokat tartalmaznak.*

Hiányzik az országos szakmai feltételrendszer

Jelenleg a valóság be- és felismerése még nem egyértelmű. Sokan az – egyre inkább virtuálissá váló – önkormányzatiság „védelmét” a ténylegesen megvalósítandó és megvalósítható önkormányzati közszolgáltatások fölél helyezik, miközben egyértelmű, hogy az önkormányzatok azért vannak, hogy a helyben lakók számára a lehető legszélesebb körű és legjobb minőségű közszolgáltatást biztosítsák.

A célnak közösnek kellene lennie, mely szerint arra kell törekedni, hogy valamennyi állampolgár pontosan meghatározott minőségű önkormányzati közszolgáltatásban részesüljön, függetlenül attól, hogy hol él. Ugyanakkor az is nyilvánvaló, hogy a közszolgáltatások mindegyike nem biztosítható valamennyi településen, ezért *meghatározandó, hogy egyes településtípusokon milyen jellegű közszolgáltatások biztosíthatóak.* Közösen meg kell határozni a települési önkormányzás minimumát, vagyis az átalakítási folyamat központjába kell állítani a települést. A probléma nem oldható meg az elmúlt évtizedben alkalmazott pénzügyi megszorításokkal és gazdasági ellehetlenítéssel. Az átalakítás, ha csak átmenetileg is, de mindenképpen többletforrást igényel.

Az érdemi munkához valamennyi települési önkormányzati feladatot és hatáskört külön-külön elemezni és vizsgálni kell, abból a szempontból, hogy jelenleg hol, milyen színvonalon és milyen pénzügyi feltételek mellett valósul meg a feladatellátás, a tényleges feladatfinanszírozásra kell áttérni. Ebből a szempontból a közszolgáltatások többféleképpen csoportosíthatóak.

Az alpinfrastruktúrát valamennyi településen biztosítani szükséges, gondolok itt az egészséges ivóvíz ellátásra, a szennyvíz tisztítására, a

belterületi utak fenntartására, a szemétszállításra, a helyi energiaszolgáltatásra. A felsorolt feladatokkal összefüggő fejlesztések megvalósítását törvényben garantálni kell, és ki kell emelni a pályázati rendszerből. Az infrastruktúrális településfejlesztést lehet kistérségi szinten tervezni és koordinálni, viszont nem lehet eltekinteni azoktól a településközi, szűkebb együttműködésektől sem, amelyek megalapozzák a közös intézményrendszer fenntartását.

Az *intézményhez kötött közszolgáltatások* hatékony működéséhez – így az oktatás, egészségügyi, szociális és gyermekvédelmi ellátás esetében – szükséges kialakítani az országos szakmai feltételrendszert, hiszen figyelemmel kell lenni az ország sajátos földrajzi és település-szerkezetére, melynek következtében az országos minimum feltétel hiányában is lehet eltérő szabályt alkalmazni a sajátos körülmények miatt.

Például egy kistelepülések által közösen fenntartott iskola akkor is működhessen, ha hosszú távon sem biztosítható a szükséges gyerek-létszám, viszont a földrajzi körülmények miatt a gyerekek utaztatása aránytalanul nagy terhet róna rájuk (pl. 30–40 kilométeres napi ingázást), így az adott esetben az átlagos állami támogatást meghaladó mértékű támogatás révén maradhatna a körzeti iskola. Természetesen a kivételes eljárásra vonatkozó szabályokat a

gyakorlat által felvetett életszerű példák alapján szükséges kialakítani.

Elkerülendő az a gyakorlat, mely jelenleg létezik, hogy az önálló iskola megmaradása érdekében hirtelen megnöveljük a „fogyatékos” gyerekek számát.

Az intézményi szolgáltatási minimum meghatározásán túl szükséges újra-gondolni az intézményalapítás minimum feltételeit is. Amennyiben a normatív finanszírozás rendszeréről a feladatfinanszírozásra térünk át, abban az esetben kizárható, hogy csupán az állami támogatás elnyerése érdekében hozzanak létre, például „művészeti iskolákat”.

Az intézményhez kötött szolgáltatás esetén viszont garantálni kell, hogy az adott településen helyben nem nyújtható szolgáltatás hol és hogyan érhető el, vagyis biztosítani kell a szolgáltatáshoz való hozzáférés feltételeit. Jelenleg egyre égetőbb gond – elsődlegesen a nyugdíjas, valamint a munkanélküli lakosság részéről – a kistelepülésekről a közeli városba való eljutás. A helyzetet több helyen „rontotta”, hogy az önkormányzatok – nagyon helyesen – bevezették az iskolabusz járatokat, melynek következtében még inkább csökkent az utazó közönség száma. A Volán-vállalatok által működtetett tömegközlekedés egyre kevésbé nyújt valóságos utazási lehetőséget az aprófalvakban lakók számára, ezért szükséges megvizsgálni és

kialakítani az alternatív közlekedési formákat, lehetőségeket.

Településtípusok valóságos helye, szerepe

A meglévő, sok tekintetben csak elvileg teljesíthető feladathoz történő ragaszkodás helyett az *egyes településtípusok valóságos helyét és szerepét kell megtalálni*, melynek révén az intézménnyel nem rendelkező kistelepülés is hosszú távon alkalmassá válik megfelelő lakóhelynek, sajátos szolgáltató helynek.

Természetesen a feladatellátó képesség alapján történő differenciált hatáskör telepítés esetén nem a lakosság száma, vagy a település típusa dönti el, hogy hol kerül sor a hatáskör gyakorlására.

Az országos átlag és a pénzügyi teherbíró képesség figyelembevételével kialakításra kerülő minimum feltételek garantálása és megvalósulásuk ellenőrzése esetén az átlagnál kisebb lakosságszámú település is gyakorolhatja a hatáskört a szubszidiaritás elvének megfelelően.

A *községek* tekintetében jelenleg háromféle típussal találkozunk: kisközségek, melyek nem rendelkeznek közszolgáltató intézménnyel, nagyközségek, melyek fenntartanak közszolgáltató intézményt és mikrotérségközpont nagyközség, amely több település számára biztosítja a közszolgáltatások meghatározott körét.

Jelenleg a 3168 telepü-

lési önkormányzatból több mint 85 százalék (2704) községi jogállású. A községek 64 százaléka (1720) ezer lakos alatti település. A 152 nagyközség kétharmada ötezer lakos alatti, vagyis a települések több mint 90 százalékának lakossága nem éri el az ötezer főt. A gyors megoldás hívei számára kézenfekvő felvetés az önkormányzatok számának drasztikus csökkentése, mondván a magyar helyzet nem felel meg az európai trendnek. Előljáróban szükséges tisztázni, hogy önmagában nem a települések és települési önkormányzatok száma a sok. A lényegi kérdés az, hogy milyen feladatokat, hatásköröket kívánunk elláttatni az települési önkormányzatokkal.

Európában a Cseh Köztársaságban jut a legkevesebb lakos átlagosan (1500 fő) egy önkormányzatra, míg a legtöbb (118 503 fő) Nagy-Britanniában. Magyarországon egy települési önkormányzatra 3100 fő jut, vagyis a szám meglehetősen alacsony. Nem szabad azonban megfeledkeznünk arról, hogy a korábban említett cseheken túl a francia (1600 fő), a szlovák (1700 fő), a görög (1800 fő) és a svájci (2166 fő) is „rosszabb” nálunk, sőt Ausztria (3400 fő) sem sokkal „jobb”. A jelzett – az OECD kimutatása szerinti⁵ – számokból adódóan a helyzetértékelés némileg félrevezető, ugyanis a szétaprózódott település-szerkezetet követő önkormányzati rendszer önmagában még

nem jelenti, hogy a rendszer nem működőképes.

Ebből következően a községi önkormányzatok számának csökkentésére vonatkozó – népszerűnek tűnő, a politikusok által előszeretettel hangoztatott – javaslat megítélésem szerint tévút, mivel a településszerkezet értelemszerűen változatlan maradna, s noha nem lenne minden településen önálló önkormányzat, mégis a meglévő települési struktúrában kellene megszervezni a közszolgáltatásokat. Tekintettel arra, hogy a közszolgáltatások ellátására a források korlátosan állnak rendelkezésre, így érthető a kistelepüléseken élők félelme, hogy számukra kevesebb jut a jövőben, amennyiben nincs szervezett befolyásuk a folyamatokra.

A kistelepülési önkormányzat fennmaradásának legfőbb indoka, hogy legyen szervezett érdekvépviselete a kistelepülésnek is, amely községekben a polgármester leginkább a „kiabáló ember” szerepet tölti be⁶, vagyis az a dolga, hogy harcolja ki a helyben lakók számára a közszolgáltatások elérését a lehető legközelebb és a legjobb színvonalon.

Amennyiben megszűntetnénk a kistelepüléseken az önkormányzatokat, nem tennénk mást, mint a kiabáló emberek hangját szüntetnénk meg, vagyis nem a hiányt és a problémát számolnánk fel, hanem annak nyilvánosságra kerülését

és az összefogás lehetőségét. Abban az esetben, ha sor kerülne a jól végiggondolt, és megfelelően testre szabott differenciált hatáskör-telepítésre, úgy valóban lehetne ésszerűen koncentrálni az – anyagi, szellemi és szervezési – erőt, viszont a mindennapi működés folyamatosságát és zavartalanságát továbbra is garantálná a kistelepülési önkormányzatok fenntartása.

A helyzet kaotikus állapotát jól tükrözi, hogy a közszolgáltatási szerepkörtől teljesen függetlenül alakult a jegyzőségek és körjegyzőségek rendszere. Sok önkormányzat még ma is az önállóság feltételének tekinti az önálló jegyzőséget. Ugyanakkor a kistelepülési jegyzőségek által ellátott feladatok csupán kis részben (alig 20 százalékában) tényleges közigazgatási feladatok, a munka nagy része településmenedzseléssel összefüggő teendő. Külön vizsgálendő a közigazgatási közszolgáltatások színvonala és ellátása – személyi, technikai és szervezeti – feltételének megléte.

Tiszteletdíjas polgármester a településüzemeltetés „gazdája”

Az intézménnyel nem rendelkező települések a legveszélyeztetettebbek és leginkább kiszolgáltatottak. Ezekben a falvakban csak állami segítséggel biztosítható a megfelelő helyi szolgáltatás. Szükséges fejleszteni a falugondnoki hálózatot, létre kell hozni – illetve

a meglévő teleházakra építetten tovább kell fejleszteni – azokat a multifunkcionális tereket, amelyek alkalmassá válnak a lakosság információval való ellátására, továbbá indokolt alkalmazni olyan falugazdát, aki a közhasznú munkák irányítója, ellenőre és egyben a településüzemeltetés „gazdája”.

Ez utóbbi feladatot adott esetben a tiszteletdíjas polgármester is elláthatná. A kistelepüléseken kialakítandó multifunkcionális tér és a hozzá kapcsolódó szolgáltatást nyújtó személyek köre pótolhatná elsődlegesen az intézmények megszűnéséből keletkező hiányt, valamint a hátrányból előnyt kovácsolva az e-közigazgatás és az e-önkormányzás végpontjai-ként működhetnek.

Természetesen ezeknek a multifunkcionális tereknek és a hozzájuk kapcsolódó személyeknek a létrehozatalához és működtetéséhez is szükség van állami támogatásra, mind anyagi, mind szellemi értelemben. E tekintetben a 2006-tól megnyíló pályázati lehetőségek kedvezőek, viszont a kistelepülési humáninformáció közvetítést gyakorló személy helyének és szerepének intézményesítése elkerülhetetlen, a kérdés pályázati úton hosszabb távon nem kezelhető.

Jelentősen növekedett a magyar városhálózat

A rendszerváltoztatás óta némileg szabályozatlanul, gyakorta szubjektív eleme-

A rendszerváltoztatás óta történt városrányításokról

Év	Új városok száma
1991	8
1992	8
1993	14
Összesen	30
1995	6
1996	6
1997	12
Összesen	24
1999	4
2000	15
2001	15
Összesen	34
2003	4
2004	18
2005	15
Összesen	37
Mindösszesen	125

ket sem nélkülözve – jelentősen növekedett – a magyar városhálózat. 1990 óta 125 nagyközség nyerte el a városi címet (lásd: a táblázatot). Tavaly július elsejével a városrányított települések – bele értve a 23 fővárosi kerületet is – száma 289, miközben területfejlesztési szempontból „csak” 168 kistérséggel számolunk. Így bőségesen vannak olyan városaink is melyeknek valóságban nincsen vonzáskörzete, és ami még ennél is nagyobb gondot okoz, nincsenek megfelelő körzeti szolgáltatást nyújtó intézményeik. Megjegyzendő, hogy több olyan kistérségközpont város is van, amelyekben nem biztosított az egyes alap-közfoglál-

tatások, így a térség községeknek nincs mire társulni. Óriszentpéter várossá nyilvánításával már csupán a Fejér megyei Aba nem város a kistérségközpontok közül, így a további új városok legfeljebb mikrotérségi központ szerepet tölthetnek be.

A felgyorsult „városiasodás” következtében is sürgősen el kellene készíteni az ország településhálózat-fejlesztési koncepcióját és tervét, mivel a jelenlegi helyzet már lassacskán kezelhetetlen. A 2005. évi várossá nyilvánítást követően még 152 nagyközségi jogállású település maradt Magyarországon.

A nagyközségek közül 11 (7%) lakosságszáma nem éri el a kétezer főt, közülük legkevesebben Tiszabecs (1059) nagyközségben laknak. A nagyközségek túlnyomó többsége (66%) 2000 és 4999 lakos közötti, a nagyközségek 25 százalékának lakossága meghaladja az ötezer főt, de nem éri el a tízezeret. Csúcsán három nagyközség (Isaszeg, Maglód és Törökbálint) népessége haladja meg a tízezer főt. Az adatokból is kitűnik, hogy még bőségesen van lehetőség újabb városi címek adományozására.

Az 1990-es politikai kompromisszum eredményeként létrejött *megyei jogú városok helyzete a magyar önkormányzati rendszerben az elmúlt tizenöt év óta tisztázatlan*. A hatályos szabályok szerint a megyei jogú cím megszerzésének van

csupán feltétele, viszont az elvesztésének nincsen, így Hódmezővásárhely lakossága hiába csökkent az alapfeltételként tekinthető 50 ezer lélekszám alá, továbbra is „nagyvárosnak” minősül. A dél-alföldi városok közül a másik három – Nagykanizsa (51 788), Dunaújváros (52 794), Sopron (55 932) – nem megyeszékhely megyei jogú város mindegyikének a lakosságszáma kisebb, mint az 1996 óta négyezer „pályázó” Érd városé (59 377 fő).⁷

Megoldandó, hogy a megyei jogú város és értelemszerűen a megyeszékhely ne idegen testként legyen részese az adott megyének. A megyeszékhely városok ugyanakkor a regionális fejlődés kiemelkedő szereplői.

Ma már nyilvánvaló, hogy a megyebéli települések és a megyei jogú városok és a megyei önkormányzatok csak együttműködve képesek az adott térség fejlesztését megvalósítani. Ugyancsak figyelemmel kell lenni a régióközpont szerepet betöltő városokra.⁸

A kialakult helyzet következtében – a helyben nyújtott közszolgáltatások köre és minősége tekintetében – vannak: városi címmel rendelkező, de körzeti szerepet ténylegesen nem gyakorló virtuális városok, mikróközpont szerepet betöltő kisvárosok, kijelölt kistérség központ városok, megyei jogú városok (közülük is kiemelten megyeszékhely városok), kijelölt régióközpont nagyközségek és a főváros. Ezek az eltérő városi típusok érte-

lemszerűen meg kell, hogy jelenjenek a közszolgáltatási feladatok megosztásában és az ellátási körzetek meghatározásában is. A városi cím elnyerése önmagában nem biztosíték arra, hogy a magasabb szintű közszolgáltatások teljes köre az adott városban elérhető.

Város és környéke

A kistérségi együttműködés egyik alapvető kérdése a város és környéke közötti kapcsolatok továbbfejlesztése. A város és környéke kapcsolatban a hatósági igazgatás racionalitása által megkövetelt együttműködések túlmenően erősíteni szükséges a kistérségi fejlesztési programok és stratégiák közös kialakítását, valamint az önkormányzati közszolgáltatási feladatok térségi szemléletű fejlesztését.

A jelenlegi kormányzati szakaszban a legjelentősebb elmozdulás a közigazgatási és önkormányzati rendszer tekintetében kistérségi szinten történt. Az „önkéntesen”, vagyis kellő pénzügyi ösztönzéssel kialakított *többszintű kistérségi önkormányzati társulások* gyakorlatilag csaknem mindegyik kistérségben megalakultak. Nem tisztázott azonban a kistérség tényleges helye és szerepe. Sokan a kistérséget egyenesen a települési önkormányzatok kiváltására is alkalmasnak tartják, míg mások homályos megfogalmazással „szintszerűségről” szólnak. Az, hogy ténylegesen mire is használható a kistérség és benne mi

az egyes eltérő lehetőségű, adottságú településeknek a szerepe nincs egyértelműen rögzítve.

Meggyőződésem szerint a kistérség nem az egyes konkrét települési ellátási feladatok megoldására hivatott, hanem egyfajta logisztikai központ szerepet tölthet be, amely alkalmas arra, hogy a kistérségbe tartozó települések számára információt nyújtson, hívja fel a figyelmüket a lehetőségekre, a fennálló veszélyekre, mutassa be az egyes települések helyzetét, összehasonlítva a hasonló adottságúakkal. A kistérségnek jelentős szerepe lehet a településközi közlekedés szervezésében, a településfejlesztési stratégiák összehangolásában, a közös értékek felkutatásában, bemutatásában, a településközi együttműködések erősítésében.

A kistérség nem nyújt megoldást mindenféle települési problémára. A kistérségközpont várostól – főleg, ha magyar viszonylatban nagyváros – a kistérség lakói és az őket képviselő polgármesterek tartanak. Mind az intézményhez kötött, mind a vezetékes infrastruktúra által biztosított közszolgáltatások nem csupán a kistérség központjában, hanem mikrotérség központokban is biztosíthatók, melynek következtében mind a szolgáltatást igénybe vevők, mind a közös szolgáltatásban érintett települések vezetői számára biztosítottá válik a megfelelő társadalmi kontroll, amely segít-

heti a szolgáltatások színvonalának növelését épp úgy, mint a közös szolgáltatásban érintett települések közötti további együttműködést.

Természetesen a mikroterületek – melyeket akár hívhatunk településközösségeknek is – nem csupán befelé, a résztvevő településeknek nyújtanának szolgáltatásokat, hanem a feladat jellegétől függően a kistérség egészével együttműködnének mindazon ügyek megoldásában, amelyek meghaladják a mikroterület lehetőségeit. A településközösségek kialakulásával, vagy mondhatjuk azt is újbóli megalakulásával erősíthető meg a települési szint, melynek következtében a kistérség akár közigazgatási, akár önkormányzati szintté fejlesztése indokolatlanná válik. A településközösségek megalakítása érzékeny téma, viszont a feladatok és hatáskörök, valamint a feladatfinanszírozás rendszerének a bevezetése erősítheti az önkormányzati vezetők felismerését, hogy csak az összefogással, a valóságos társulások megalakításával érhető el, hogy az ott élő emberek számára, vagy helyben, vagy elérhető közelségben biztosított legyen a közszolgáltatások sokasága. A rendszer átalakításakor következetesen figyelembe kell venni a szubszidiaritás elvének érvényesülését.

A települési önkormányzás kérdésének eldöntése és megfelelő biztosítékok nyúj-

tása nélkül nem lehet egyértelmű döntést hozni a központi ügyekben. Amennyiben a települési önkormányzati feladatok sokasága felvihető lenne kistérségi szintre, úgy a regionális önkormányzás és igazgatás sem elképzelhetetlen. Belátható időn belül azonban a 3168 települési önkormányzatnak 168 kistérségi önkormányzatba való integrálása kizárt, így megfontolandó, hogy lehet-e és szabad-e regionális önkormányzatokat létrehozni. Azon a vitán talán már túl vagyunk, hogy azért kell választott testület a régióban, mert csak így juthatunk hozzá a regionális uniós forrásokhoz. Ma már a szakma egyöntetűen úgy foglalkozik, hogy az uniós források megszerzésnek nem feltétele a regionális önkormányzatok léte, elegendő a területfejlesztés intézményrendszerét megerősíteni.

Megy-e a megye?

Jól hangzik és modernnek tűnik a megyék megszüntetéséről beszélni, viszont arról is gondolkodni kell, hogy a jelenlegi megyei feladatok biztonságosan hova telepíthetők úgy, hogy a szolgáltatásokat igénybe vevő polgárok helyzete javuljon. Pusztán strukturális változtatással nem lehet megjavítani a működés fogyatékosait.

Különböző szintű és színű politikai kinyilatkozásokon túlmenően kevés érdemi érvelés lehet hallani és olvasni, ami megnyugtatóan rendezné a közigazga-

tás és területi önkormányzás kérdését a megyék kiiktatása után.

Értelemszerűen a területi önkormányzás átalakítása elkerülhetetlen, hiszen a mai megyei szereposztás jelenlegi állapotában nem teszi hatékonyá sem a megyei önkormányzat, sem a megyei közigazgatás működését. A változtatás megyei szinten is elkerülhetetlen, viszont nem kell megszüntetni a megyét, mint közigazgatási és önkormányzati központi teret, ha nincs helyette garantáltan jobb.

A megyei önkormányzást fennmaradása esetén valódi területi önkormányzattá kellene átalakítani, vagyis területfejlesztési feladatokkal kellene felruházni. A jelenlegi magyar megoldás, mely szerint működik egy politikailag legitim választott testület, melynek nincs szerepe a területfejlesztésben és helyette ezt a feladatot sajátos szempontok szerint delegált tagokból álló tanács gyakorolja, teljességgel abszurd és antidemokratikus.

A megyei önkormányzatok megerősödéséhez szükséges, hogy megváltozzon a közgyűlési tagok választási rendszere. A jelenlegi kétféle – alapvetően pártelvű – (10 ezer lélekszám alatti, illetve feletti településekből álló) listás választás helyett át kellene térni a kistérségre épített, több mandátumos egyéni választókerületi rendszerre, melyhez kapcsolódóan kom-

penzációs listán juthatnának be a megyegyűlésekbe a pártok megyei reprezentánsai is. A kistérségi érdekek megyei szintű intézményesített képvisellete erősíthetné a kistérségi identitás kialakulását, valamint valóságossá tehetné az egyes megyei képviselők választópolgárok általi számonkérését is. A képviselők nem csupán az őket jelölő pártoknak, hanem az őket megválasztó választópolgároknak is felelősséggel tartoznának. A választási rendszer javasolt átalakulásával természetesen fennáll annak a „veszélye”, hogy nem kis veszekedő parlamentek, hanem valódi térségi és lakossági érdekeket megjelenítő megyei testületek jönnek létre.

A rendszer átalakítása azonban nem csupán az önkormányzati szférán belül szükséges, hanem *megkerülhetetlen a kormányzati feladatok forrásokkal együtt történő decentralizációja is.*

A kormányok által támogatott regionalizáció azonban nem tényleges decentralizáció, hanem dekoncentráció, melynek révén az egyes minisztériumok a nekik felelősséggel tartozó kihelyezett embereik közreműködésével regionális szinten látják el feladataikat.

Ez a fajta lopakodó regionalizáció eddigi tapasztalatok alapján nem hozott érdemi javulást sem a döntéshozatalban, sem a pedig közigazgatás színvonalában.

Félreértés ne essék, területfejlesztési szempontból szükség van a NUTS 2 szintű régiókra,⁹ viszont komplex (önkormányzati, közigazgatási és területfejlesztési) feladatellátásra közép szinten alkalmassá tehető a megye. (A szakma a tekintetben is egységes, hogy Magyarországon egy komplex közép szint elegendő, a kistérség, a megye és a régió együtt nem kezelhető.) A kistérség és a régió alapvetően területfejlesztési szint, ami nem zárja ki, hogy akár az önkormányzati közszolgáltatások, akár a közigazgatás tekintetében ezekben a terekben is létrejöjjenek együttműködések.

A komplex közép szint létrehozatala semmiképp sem eredményezheti a települési érdekek elsődlegességének megkérdőjelezését. Nem a települések fölött áll, hanem a velük együtt dolgozó, a települések integrált érdekét megvalósító valódi térségi önkormányzat tudja erősíteni az önkormányzatiságot és képes biztosítani a térségi közszolgáltatási feladatokat.

Jegyzetek:

1. Lásd: Wiener György: *Regionális államreform Magyarországon – Magyar közigazgatás a reformok útján* (7-19. o.) IDEA program 2003. és Zongor Gábor: *Államreform, vagy mi? – Népszabadság* 2003. augusztus 5. 12. o.
2. Lásd: Dr. Lőrincz Lajos: *A hatékony állam – Magyar Közigazgatás* 2005. augusztus 449-453. o.
3. Lásd: Zongor Gábor: *Kiabáló emberek – Önkormányzat* 2005. 3. 5-7. o.
4. Lásd: Solyom Z.: *Helyi voksok ideje – Önkormányzat* 2006. 1. 12. o.
5. Forrás: *15 év magyar demokráciaszolgálatában – Önkormányzati Tükör* 1990-2005 – BM-CD.

A várható átalakítás legfontosabb színtere a települési önkormányzás, melynél a rendezőelvnek a helyi közszolgáltatás biztosításának kell lennie. A kistételepülések biztosan nem, de a nagyobbak sem sokáig lesznek képesek fenntartani a ma még létező feladatkörük sokaságát. A differenciált feladatellátás meghatározása és törvényi telepítése elkerülhetetlen. Nagyon fontos, hogy az átalakításnak az önkormányzatok aktív és cselekvő résztvevői, ne pedig egyszerű elszenvedői legyenek.

A váltás elkerülhetetlen, melyre fel kell készülni. Egy biztos, jobb ha – az érintettek tevékeny részvételével – a rendszer tudatosan kerül átalakításra, semmint egyszerű pénzügyi megszorításal válnak működés képtelenné az önkormányzatok, vagyis végleg és teljeskörűen elveszítik valódi autonómiájukat és befolyásukat a helyi ügyek intézésébe.

Dr. Zongor Gábor

6. Lásd: Zongor Gábor: *Kiabáló emberek – Önkormányzat* 2005. 3. 5-7. o.
7. Érd megyei jogú várossá nyilvánításáról végül 2005 novemberében döntött kedvezően a Parlament. Az Országgyűlés határozata értelmében Érd a következő általános önkormányzati választások napjával viselheti majd a megyei jogú városi címet, melynek következtében a megyei jogú városok száma 23-ra emelkedik.
8. Lásd: Dr. Bognár Zoltán: *Nagyváros és környéke – www.b-m.hu/idea/tanulmányok*
9. Lásd: Dr. Zongor Gábor: *Európa változó területpolitikája és a magyar törekvések – Comitatus* 2004. 5. 20-27. o.

A Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének javaslata: az önkormányzati választási ciklus meghosszabbítására

A TÖOSZ elnöksége januárban kezdeményezte, hogy az általános önkormányzati választások és az általános parlamenti választások ne egy évben kerüljenek megtartásra. A kezdeményezés – a korábbi években megfogalmazottakhoz hasonlóan – egyben arra irányul, hogy később az önkormányzati választások a parlamenti választási ciklusok felező idejében történjenek. A kezdeményezés csak átfogó és széles körű politikai egyetértés esetén valósítható meg ezért a TÖOSZ elnöksége a politikai pártokhoz fordul a javaslat megfontolása és támogatása érdekében.

A javaslattevők indoklása a szerint

- a négyévenkénti kettős – parlamenti és önkormányzati – választás jelentősen megterheli a politikai közéletet és elvonja a figyelmet a mindennapi munkától;
- az önkormányzati és a közigazgatási reform szükséges bevezetésére is csak az önkormányzati választások után kerülhetne sor, ez a változtatások további elhúzódtását jelentené;
- nem hagyható figyelmen kívül, hogy az Európai Unió hét éves költségvetési időszaka is 2007-ben kezdődik.

A javaslat szerint a jelenlegi önkormányzatok választott képviselőinek és polgármestereinek mandátumát egy évvel hosszabbítanák meg, ebben az esetben 2007. októberéig. Az új választási ciklus öt évre szólna, melynek következtében 2012-ben már a parlamenti ciklus félidejében kerülhetne sor az önkormányzati választásra, 2016-tól ismét négyéves ciklusokban történne.

A javaslat megvalósításához szükséges az alkotmány módosítása, mivel a jelenlegi szabályozás egyértelműen rögzíti az általános önkormányzati választások időpontját: az alkotmány 44.§ (2) bekezdése:

„A képviselő-testület tagjainak és a polgármestereknek a választását – az időközi választás kivételével – az előző általános választást követő negyedik év október hónapjában kell megtartani.”

(www.toosz.hu)

ÉHES VAGYOK
1% = élelem
Gyermekekétképzési Alapítvány
 Adószám: **18049842-2-43** Tel: (1) 283-2510
 www.gyfa.hu

Megyék vagy régiók?

A szabad demokraták szerint az 1990-es önkormányzati törvény jónak bizonyult, kiállta a próbát. Véleményük szerint a megyerendszer felett eljárt az idő, hazánk uniós tagsága indokolja, hogy önkormányzati rendszerünk is a régiók és a kistérségek irányába mozduljon, ezért a liberálisok a megyerendszer eltörlését javasolják. A liberális cél az európai színvonalú közigazgatás, ezért felszámolnák a mai „látszat regionalizmust”, ezzel mérésékelnék a területi egyenlőtlenségeket...

Ma Magyarországon hét tervezési-statisztikai régió van. Ugyanakkor ezek párhuzamosan működnek a megyei intézményekkel. Jelenleg nálunk egy település-kistérség-megye-régió-központ felépítésű „közigazgatási zagyalék” működik, mely pazarló, felesleges és párhuzamos feladat-ellátást eredményez. Egy átlagos magyar megye úgy 16 közigazgatási intézményt foglal magában. Ha egy régió három megyéből áll, az 48 intézmény eltartását jelenti. Ha csak régiók lennének, maradna a 16 intézmény, bár egyes feladatok a kistérségekre hárulnának, így is elképzelhető, micso-da megtakarítást jelentene a bürokrácia ilyen mérvű csökkentése. Nem beszélve arról, hogy az állam bácsi támogatásához szokott megyéknek ma nincs önálló bevételi politikájuk. Nem terveznek, csak minden folyik a maga jól megszokott medrében: illetékek beszédese, szja, vagyoneértékésítés. Nincs motiváció turisztikai fejlesztésekre, uniós pályázatokhoz szükséges saját tőke előteremtésére.

Ráadásul megyei szinten 18 állami szervezet is működik, a kincstártól a közlekedési felügyeletig. Ez rendkívüli költségekkel jár, melyek háromhárom megye régióvá alakulásával jelentősen csökkennének. Hét régió jóval kevesebb költséget jelent az államkaszának, mint 19 megye fenn-tartása. És akkor még nem számoltuk az uniós támogatásokat, melyekhez csak a régiók juthatnak hozzá.

A szabad demokraták határozottan kiállnak a kisebb állam, kisebb parlament és az önkormányzati képviselők létszámának csökkentése mellett. A kisebb parlamentről liberális kezdeményezésre, hónapok óta folynak a négyparti egyeztetések, az önkormányzati képviselő-testületek létszámának csökkentéséről pedig tavaly év végén módosító javaslatot nyújtottak be.

A létszámcsökkentésen túl a liberálisok szorgalmazzák az önkormányzati rendszer teljes átalakítását, aminek egyik legfontosabb eleme a rendszerváltás óta kiüresedett megyei szint eltörlése. A 19 megye helyét az

uniós támogatásokat befogadni képes 7 régió, illetve a kistérségi társulások vennék át. Ennek alapján a következő kormányzati ciklus egyik legfontosabb feladatának az erről szóló jogszabályok elfogadását tartják, aminek eredményeként 2010-re megvalósulhat az önkormányzati reform.

A szabad demokraták javaslata: A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény módosítására vonatkozóan

Az általános indoklás szerint: Magyarország XXI. századi felemelkedéséhez kisebb, hatékonyabb, de állampolgárait felnötként kezelő államra van szükség. A kisebb állam modelljében a kisebb parlament mellett fontos megvalósítani a kisebb testületekkel, költségkímélő módon, hatékonyabban működő önkormányzatokat is. Ez a törvényjavaslat arra irányul, hogy az önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló törvény módosításával elérje, hogy az önkormányzati képviselő-testületek létszáma jelentősen csökkenjen. Teszi ezt nemcsak a kifejezett költségvetési megtakarítások kedvéért, hanem abból a felismerésből is kiindulva, hogy a kisebb létszámú testületek lényegesen hatékonyabban tudják munkájukat elvégezni. Nemzetközi példák is azt mutatják, hogy

kevesebb önkormányzati képviselővel dolgoznak a testületek. A törvényjavaslat ezekből kiindulva tehát majdnem mindenhol csökkenti a megválasztható képviselők számát. Kivételt képeznek a legkisebb, 600 fő alatti települések, ahol a javaslat eggyel megnöveli a létszámot, hiszen a jelenlegi háromfős testületek a működőképesség határán vannak. Amíg például a hatályos Övjt. szerint egy kétezer lelkes településen kilenc képviselőt kell választani, addig a törvényjavaslat szerint elegendő csak hatot, négyezer lakosú településen tizenegy helyett nyolcat választani. Az a megoldás, hogy a korábbi páratlan szám helyébe páros szám lép, biztosítja, hogy a képviselő-testületnek – a polgármesterre is tekintettel – mindig páratlan számú tagja legyen. Jelenleg 10 ezer lakos alatti településeken ún. kislistás rendszer működik. A javaslat ezeken a helyeken is – a fenti bekezdésben írt esetet leszámítva – kismértékben csökkenti a képviselők számát. A törvényjavaslat a megválasztható képviselők számát közel a felére csökkenti a tízezer lakos feletti – vegyes rendszerben választó – települések esetében.

A legnagyobb csökkentést a javaslat a megyei közgyűlések létszámával összefüggésben javasolja, amikor a közgyűlés létszámát az adott megyében az országgyűlési területi listán megszerezhető mandátumok számához köti. Ez egyes megyék esetében akár 60–70 százalékos csökkenést is jelenthet.

(Forrás: www.szdsz.hu)