

## Gondolatok a középszintű közigazgatás három változatáról

Jelen cikk legfontosabb feladata, hogy bemutassa a középszintű közigazgatás továbbfejlesztésének fő alternatíváit a győri konferenciára<sup>[1]</sup> meghívott előadók értekezéseinek keretében. Az egész napos konferencián mind a három alternatíva képviselői előadhatták az általuk kidolgozott területszervezési koncepció lényegét, és főbb jellemzőit. Verebélyi Imre a nagymegye koncepciót adta elő, Rechnitzer János a területfejlesztés oldaláról a régiós koncepciót mutatta be. Pálné Kovács Ilona, aki a lényegében nem változtatna a jelenlegi megyeszerkezeten, és a regionális feladatokat a megye felett, regionális fejlesztési tanácsokkal oldaná meg.

A területi igazgatás három fő változatának képviselőin kívül számos előadó tiszteletét tette a konferencián. Nagyon fontos megjegyezni, hogy második alkalommal<sup>[2]</sup> fordult elő, hogy a három alternatíva képviselői egy „találkozó” alkalommal, együttesen elő tudták adni a koncepciójuk lényegét. Számomra nagyon tanulságos volt valamennyi előadás, hiszen a kutatási területemet szervesen érinti az előadások nagy része. Kifejezetten tetszett a konferencia hangulata, és jó volt látni, hogy a sokszor ellenkező eszméket valló előadók hogyan tudják kulturáltan ütköztetni szakmai gondolataikat. Ez az érzés nemcsak nekem jelentett sokat, hanem a résztvevőknek is, akik ezt a helyszínen szóban, és a későbbiekben írásban is megerősítették.<sup>[3]</sup>

**1. Verebélyi Imre DSc., egyetemi tanár, a Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola vezetője** előadásában áttekintette a területi igazgatás 1989-2010 közötti fejlődésének, illetve súlyos zavarainak főbb állomásait. Ezt követően bemutatta az általa kidolgozott önkormányzati és államigazgatási középszint ún. nagymegyes koncepcióját. Utalt rá, hogy 1989 és 2001 között a

[1] „A középszintű önkormányzás továbbfejlesztése, különös tekintettel a nagymegyes koncepcióra. A középszintű területfejlesztés irányai” – a Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának konferenciája, 2009. december 2. előadók: Verebélyi Imre: „A magyar nagymegye mint az önkormányzás és az államigazgatás középszintje”, Rechnitzer János: „A regionális fejlesztés intézményrendszere, a megújítás arányai”, Pálné Kovács Ilona: „Középszintű reform és/vagy területi lépétkváltás”, Balogh József – a délelőtti szekció elnöke, Forgács Imre – a délutáni szekció elnöke, Hargitai János: „A megyei önkormányzat megyén belüli és határon túli kapcsolatai”, Hajdú Zoltán: „A nagymegyes koncepció térszerkezeti kérdései”, Finta István: „A magyar középszint községi és kistérségi nézőpontból”, Lipovits Szilárd: „A megyeszékhely megyei jogú város és megyei önkormányzat kapcsolatai”, Hulok Gábor és Cziprián-Kovács Lóránd előadásának címe: „A megye és a régió kérdései”.

[2] Közigazgatási Reformprogramok Szakmai Konferencia nyitó tanácskozása, Hévíz, 2008. november 6-8.

[3] Dr. Balázs István egyetemi docens például az alábbiakat írta a konferenciával kapcsolatban: „Különösen kellemes meglepetés volt számomra az a nyugodt és megértő légkör, melyben az egyes előadók eltérő felfogásukat a másik véleménye iránti empátiával és tisztelettel fejtették ki.”

középszintű közigazgatás továbbfejlesztésére több szakmai hipotézist dolgoztak ki, de ezt követően a politikailag erőltetett „agresszív regionalizmus” következtében a kormányzat által finanszírozott kutatások sajnos leszűkültek a hét régiós önkormányzati és államigazgatási középszint ötletének kibontására. A professzor úr kezdetben kénytelen volt saját maga finanszírozni a másik alternatíva szakmai munkálatait. Időközben a hét régiós önkormányzati alternatívát nem tudták bevezetni, a hét régiós államigazgatási kísérletezés pedig szerinte szakmai és alkotmányossági szempontokból megbukott. Ezért napjainkban újjáéledt a más és jobb koncepciók iránti igény, a kutatások finanszírozásából kezd eltűnni az egyoldalú megközelítés. Köszönetet mondott a győri egyetem vezetésének, hogy felkarolta és a részletező munkát elindító kezdeti finanszírozással támogatta a nagymegyés koncepciót.

A nagymegyés középszint szakmai hipotézisét először az 1996. évi közigazgatásfejlesztési reformkoncepció vetette fel. Eszerint hosszabb távon középszintű közigazgatás komplex funkcióit a nagyobb méretű megyékkel, valamint a kisebb megyék társításával lenne célszerű megoldani. Ennek a hipotézisnek a lehetséges variánsait 1998–2001 között megvizsgálta, végül arra a következtetésre jutott, hogy a végcél két szakaszban lehetne elérni. Az első szakaszban a megyei önkormányzatok és a főváros térszerkezetét változatlanul hagyva 13 területfejlesztési tanácsot lehetne létrehozni. A középszintű területfejlesztési tanácsok átlagos mérete megfelelne Borsod-Abaúj-Zemplén megye méretének, amit az EU Phare program az 1990-es évek elején alkalmasnak tartott szervezeti kísérletre. Az országos átlagban 800 000 lakost magába foglaló nagymegyés területfejlesztési tanács térszerkezete továbbá jól megfelelne a 2001-ben már véleményezésre bocsájtott EU rendelettervezet NUTS II. alsó határának. A 2003-ban elfogadott rendelet alsó mérethatára jól alkalmazható kisebb méretű országok szubnacionális területfejlesztési célú térfelosztására.

A decentralizált típusú szubnacionális területfejlesztési egység a hatékonyabban akkor tud működni, ha megnövelik a térségi képviselők számát és lecsökkentik a központi igazgatás politikai vagy adminisztratív kirendeltjeinek mai meghatározó mennyiségét. Ennél is előremutatóbbnak tartotta az előadó, ha ezen térszerkezetben nagymegyés önkormányzati szervezet működik, amely magába foglalja a középszintű közszolgáltatási, területrendezési és területfejlesztési funkciókat. A középszintű államigazgatási (de koncentrált szervezetek által ellátott) feladatok nagy része szintén jól ellátható ebben a szubnacionális méretben. Minderre van gyakorlati példa is (lásd BAZ megyét).

Az előadó kihangsúlyozta, hogy az EU konform NUTS II. területfejlesztési méret, amíg a kötelező EU rendelet hatályban van, mindenképp betartandó. Az előadó az erre vonatkozó 13-as térfelosztási javaslatát vetített térképen bemutatta, és két fontos megjegyzést tett. A 13-as felosztásra részben lehet más javaslatot tenni (Nógrád-Heves, vagy Pest-Nógrád és BAZ-Heves stb.).

A 13-as területfejlesztési egységhez képest valamivel több lehet a megyei önkormányzatok száma (14–15). Önkormányzati szempontból például Békés megye önmagában egyedül is számba vehető (a megye nagysága, 100 ezer fős városegyüttes centruma) más 100 ezres centrummal rendelkező nagymegyéktől

való távolsága erre predestinálja). Ezáltal 14 nagymegyes (fővárosi) önkormányzatunk lenne, de egy szempontból: a területfejlesztési szempontból Békés megye Csongrád megyével alkotna egy szubnacionális területfejlesztési társulást. Ezzel a megoldással kielégíthető az EU minimum elvárás (13 középszintű területfejlesztési egység) és a nemzeti szempont (14 nagymegye és a főváros). A nagymegyes önkormányzati koncepció második lépésben azt követően lenne bevezethető, hogy a 13 területfejlesztési tanácsban három-négy év alatt megfelelően összeszoknának a szereplők. Így 6 nagymegyében (fővárosban), valamint a kis megyéknek a szomszédos megyével alkotott 7 közös területfejlesztési társulásában. Az előadó arra is kitért, hogy a javaslata megőrzi a magyar megyerendszer hagyományait, de eredményesebb és költségtakarékosabb, mint a 20 mai középszintű egység. A nagymegyes koncepció egyértelműen előnyös a 6-7 nagymegye (főváros) számára, ahol a hazai lakosság nagyobb része él. A koncepció társított kismegyék számára is több előnyt kínál és az itt jelentkező hátrányok kompenzációkkal csökkenthető.

Az előadó által felvázolt koncepció valóban több igen érdekes megoldást tartalmaz. Ezek közé sorolom, hogy a nagymegyes koncepcióban – eltérően a regionális koncepciótól – középszinten nem háromféle területfejlesztési szervezet lenne. A mai 7 regionális és 19 megyei területfejlesztési tanács helyett „csak” 13 nagymegyes szervezet működne. Érdekes javaslat az is, hogy a nagymegyei területfejlesztési szintről lássák el az összes térségi fejlesztési feladatot, tehát nem kellene 170-nél is több területfejlesztési kistérségi-tanács és szervezet. A települések önkormányzati együttműködéséhez sincs szükség a professzor úr szerint ennyi kistérségre és ennél is több mikrotérségre. A nagyívű javaslat ugyanakkor számomra több bizonytalan pontot tartalmaz. Miért lenne könnyebb 13 nagymegyét létrehozni, mint 7 régiót? Gazdasági válságkorszakban lehet-e, szabad-e ekkora reformba belekezdeni? A nagymegyes reformjavaslat „kényelmes” első szakasza (maradnak a mai megyék, az állami és önkormányzati területfejlesztési szervezetek helyett 13 területfejlesztési szerv alakul) után át lehet-e térni a radikálisabb második szakaszra? Mindezek mellett annyit kívánok még megjegyezni, hogy Verebély Imre által előadott javaslat – mely szerint Békés megye Csongrád megyével társulhatna területszervezési feladatok szempontjából – véleményem szerint mindenképpen üdvözlendő. Ennek legfőbb oka, hogy a Békés megye pénzügyi, és stratégiai szempontból csak nyerhetne a közös feladatok ellátása során.

**2. Rechnitzer János DSc, egyetemi tanár, a Széchenyi István Egyetem általános és tudományos rektor-helyettese, a Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskola vezetője** előadása<sup>[4]</sup> a területi politika szakaszainak meghatározásáról és a területfejlesztés intézményi kereteinek meghatározásáról szolt.

A régió szaktudományi fogalmát meghatározva azt állapíthatjuk meg, hogy sokan, sokféle meghatározását adták fogalomnak, de az értelmezést senki sem végezte el megfelelően. Elmondható a régió fogalmáról, hogy ahogyan nevezhetjük

[4] Rechnitzer János előadása bővített formában megjelenik a Jog - Állam - Politika című folyóirat 2010. évi 2. számában.

társadalmi képződménynek, ugyanúgy nevezhetjük vidéket, térséget lehatároló területi egységnek. Több, szám szerint három fajta régiótípust különböztethetünk meg. A régiót együttesen 3 folyamat alakítja ki, a regionalizáció, regionalizmus, és a regionalizálódás.

A területi politikának négy jelentős szakaszát különíthetjük el. Az első szakasz 1990-től 1995-ig tartott, melyet a válságkezelés időszakának nevezünk. 1994-től a regionális fejlesztés modelljeit szervezték, helyesebben kezdtek megszervezni az erre épülő programok. Ebben a szakaszban azonban ezek finanszírozása és beépülése az akkori rendszerbe gyenge volt. Több kormányzati program került kidolgozásra az ország keleti és északkeleti térségei problémáinak kezelésére. Több kezdeményezés történt fejlesztési programok – például az Alföld-program – kidolgozására, és szerkezeti átalakítások megvalósítására. A területfejlesztés intézményrendszerének kialakításához és szakmai megalapozásához jelentősen hozzájárulnak a Területfejlesztés PHARE-programok. Kezdett kialakulni a piacgazdaság regionális politikájának tanulása. A válságkezelés és a társadalmi feszültségek csak lassan oldódtak. A gazdaságpolitikába a területi politika még nem tudott integrálódni. A területi politika első fejlődési szakaszát kettősség jellemezte. A fejlettebb térségekben gazdasági szerkezetváltás volt tapasztalható, míg a válságtérségekben a felzárkóztatás feltételeinek kiépítése indult meg. Ebben az időszakban, pontosabban 1990-ben, bevezetésre került a köztársasági megbízotti intézmény, mely az európai regionalizációs módot volt hivatott bevezetni. A köztársasági megbízottak intézményében egyesek a regionális szint kialakítását látták, míg mások a hivatali feladatok ellátásához ragaszkodtak.

A következő szakasz a területi politika intézményesülésének szakasza a megyék szintjén. Ez az időszak 1996-tól 1998-ig tartott, melyben megszületett a Területfejlesztésről szóló törvény, és az Országos Területfejlesztési Konceptió. Maga a Területfejlesztésről szóló törvény, Közép-Európa első ilyen törvénye volt. Ebben az időszakban a megye területfejlesztési intézményrendszerének biztosítása még nem kérdéses, de elkezdődik egy regionalizációs folyamat, melyben még mindig a megye kapja a legnagyobb szerepet. Ezzel „lopakodó decentralizáció” indul. A források elsődleges címzettjei a megyék és a területfejlesztési tanácsok voltak, azonban a térségi forráskoordináció nem volt megoldott, és ezzel az ágazati és területi források „elmentek” egymás mellett. Az Országos Területfejlesztési Konceptió meghatározta a térszerkezet jövőbeli beosztásának irányait, a fejlesztés céljait, az ágazati fejlesztési irányokat. Összefoglalásként elmondható erről a szakaszcól, hogy a területfejlesztés intézményrendszere már kialakult, működésbe lépett, a területszervezési egységek közötti kommunikáció megindult, és a jövőkép körvonalazódott.

Ezt követően elérkezett az 1999-től 2003-ig terjedő időszak, amely a „felkészülés szakaszának”, a régiók intézményesülése szakaszának nevezhető. Meghatározásra kerültek a régiók, létrejött a keret. Ezzel egy tervezési-gyakorlati időszak kezdődött el. Az elsődleges kérdés az, hogyan lehet együttműködni. A területfejlesztési törvényt módosították 1999-ben, a regionális szint erősítése indult meg, és az intézményrendszerben átalakult a területfejlesztés képviselője is. Létrejötték a regionális fejlesztési tanácsok és velük együtt a fejlesztési stratégiákat is kidol-

gozták. A regionális politika Európai Unió harmonizáció céljából valamennyi területi szinten tapasztalható elmozdulás.

A következő, és ezzel végső időszak a 2004-ben kezdődő és napjainkig tartó szakasz. Ez az időszak nem volt a magyar területi politika reneszánsza. Nem voltak rendes intézmények, de a kezdeményezés már megvolt a területi reformra. A kistérség felértékelődött, kistérségi szintre került a tervezés, de nem épült fel hierarchikus tervezési rendszer. A dekoncentrált szervek regionalizációja elkezdődött. A stratégiai célok között határozottan szerepelt a regionalizáció kérdése. A területszervezési kérdéseket illetően 2005 volt a választóvonal, amikor átkerülnek a területfejlesztési célok a megyéről a régióra. 2002 és 2006 között a területi politika sokféle változáson ment keresztül, a struktúra állandó változásban volt. Mindeközben a regionális különbségek egyre csak nőttek, a foglalkoztatási térképek nem változtak, és ugyanazokon a területeken, országrészekben maradtak a munkaerő problémák, ahol eddig is voltak. Létrejött az IDEA Program, amely többek között arra volt hivatott, hogy feldolgozza a regionalizáció lehetséges formáit, a területi államigazgatás reformjának módozatait, és a kistérségi közigazgatási rendszer fejlesztési irányait. Az államigazgatási szervek regionalizációja a viták központjában állt, melynek elsődleges oka a központok között kialakuló verseny lett. Létrejötték a regionális fejlesztési szervezetek, amelynek legfontosabb hozadéka, eredménye, az értékes humán erőforrás állomány létrejötte volt. De mi is a regionális fejlesztési tanács? Vajon államigazgatási szerv, kormányhivatal, vagy Pálné Kovács Ilona szavaival élve: „paragovermentális szervezet”? Mennyire tudja a megyéket képviselni? Egyáltalán hogyan épül fel? Hol van az ellenőrzési rendszere? Mindezen lépések a térségi gondolkodás felerősítését szolgálták, és új stratégiák körvonalazódtak. A regionális fejlesztési tanács megalakult, és egyértelműen intézményesült formában működik. Jelentős nézeteltérések nincsenek, és nem hagyható figyelmen kívül a fejlesztési ügynökségekből kinövő fiatal apparátus.

Nagyon fontos megvizsgálni a regionalizáció „európai trendjeit” is. Ez azért nagyon fontos, mert a jelenlegi helyzet arra enged következtetni, hogy az európai regionális politika irányt váltott. A regionalizációs törekvések háttérbe szorulnak. Ennek elsődleges oka, hogy az Európai Unió folyamatos bővülésével már nem lehet összehangolni valamennyi tagállam területi politikáját. Ma már a „sokszínű Európa” jellemző a területi politika terén is. A regionalizációt egyedül Lengyelországban sikerült terv szerint megvalósítani. Az összes többi tagállamban a regionalizáció és a területfejlesztés összekapcsolása sikertelen volt. Az európai példák azt mutatják, hogy a regionalizáció nem tudott áttörni. Nagy változások vannak jelenleg folyamatban az Európai Unión belül. Nem lehet tudni, hogy mi lesz 2014-ben, amikor a területszervezést felülvizsgálja az Unió. Lehetőségként figyelembe kell venni, azt az ötletként már felmerülő opciót is, hogy a régiót, mint strukturális egységet elvetik, és helyette a városi funkciórendszerre helyezi a hangsúlyt az Európai Unió.

Jelenleg a legfontosabb feladatunk, hogy először az alapelveket tisztázzuk. Azt kell vizsgálni, hogy hogyan, miként lehet, vagy kell az egész közszolgáltatást, közigazgatást átszervezni. Mi a község, a település, a középszint, a központ funkciója, szerepe? Az előadó szerint ez az alapvető kérdés. Ami ugyancsak nagyon

fontos alapvetés, hogy „nem szabad kidobni azt, ami megvan”. Ilyen példának okáért a regionális fejlesztési tanácsok által létrehozott intézményi keret és a humán erőforrás.

A megoldási lehetőségek három csoportban értékelhetők.

- Az első csoportba az a megoldási lehetőség tartozik, hogy maradjon minden a jelenlegi, változatlan formában, és várjunk türelemmel 2014-ig, amikor, a már fentebb említett felülvizsgálat megtörténik.
- A második megoldási lehetőség a központosított fejlesztési rendszer, Országos Fejlesztési Központ bevezetése lehet. Ennek vannak dekoncentrált szervei, ügynökségi hálózata. Feladatai közé tartozik a térségi struktúra, a gazdaságfejlesztés kialakítása.
- Végül, harmadik megoldási lehetőség a nagymegyék, vagy régiók létrehozása. A nagymegyéket a megyék határaihoz kell igazítani, és a nagyvárosok funkcionális szerepét kell megerősíteni.

Végső következtetés, és Rechnitzer János szerint a legfontosabb feladat, amelyet valamennyi megoldási lehetőség kidolgozását megelőzően el kell végezni, a pénzügyi elemzés.

Rechnitzer János utalt arra, hogy a hét területfejlesztési régió nem intézményszerű, szervezett megfelelően, „identitása” nem alakult ki. Nem foglalkozott azonban azzal, hogy vajon ennek mi az oka. Véleményem szerint, ahogyan az előadás során is elhangzott, az 1996-os területfejlesztési törvény jelentős előrelépést jelentett az EU-konform területfejlesztési közpolitika és eszközrendszer történetében, azonban Magyarországot a jelenleg létező 6-7 egységre nagyon nehéz felosztani. Belekényszerülünk abba a helyzetbe, hogy nem szomszédos megyéket vonjunk össze. Míg a területfejlesztés a kis magyar megyéknél nagyobb térségi keretet igényelne, mely elvárásnak akár a 6-7 régiós beosztás is megfelelne, addig az önkormányzati, közszolgálati, államigazgatási és a megyei szinten ellátott egyéb dekoncentrált feladatok kisebb térségi keretet igényelnek, hogy azokat az emberekhez minél közelebb végezzék, arról nem is beszélve, hogy a regionális identitás nem tud úgy kialakulni, ha a fejlesztési ügynökségekben a minisztériumból kinevezett megbízottakból áll a tagság egy része. Az előadó számos érdekes gondolat felvetése mellett nem foglalkozott részletesen a nagymegye koncepció területfejlesztési igazgatási és térszerkezeti kérdéseivel. Ugyanakkor részletesen bemutatta a térségi dekoncentrált államigazgatási szerveinek tevékenységét. Végül meg kell említenem egy, a kistérség működésének értékelésében megfigyelhető ellentétet. Finta István később bemutatásra kerülő előadása szerint a kistérségi szint minden elemében megbukott, és korántsem nevezhető sikertörténetnek. Ezzel szemben Rechnitzer János a kistérséget egyértelműen pozitívan értékelte. Érdekes az elméleti, tudományos, és a gyakorlati értékelés szembenállása, mely véleményem szerint további vizsgálatot érdemel.

**3. Pálné Kovács Ilona DSc., egyetemi tanár, Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutató Központ Dunántúli Tudományos Intézet igazgatója** előadása során kifejtette, hogy Magyarországon 2000-től kezdődően indult meg egyfajta

regionalizációs folyamat, melynek legfontosabb kiváltó oka, és elsődleges célja az európai adaptáció volt.

Az Európai Unióban a huszonhét tagállam területszervezése nagyon sokszínű, és nem egyeztethető tökéletesen össze. A mesterséges regionalizáció csupán Lengyelországban tudott megvalósulni. Nagyon fontos szabály, hogy magunkat mindig a hozzánk hasonló sajátosságokkal, „méretekkel” rendelkező országokhoz kell hasonlítani. Az Előadó szavait idézve: Nem feltétlenül igaz, hogy a méret és a teljesítmény egyenesen arányban áll egymással, ugyanis a tapasztalat azt mutatja, hogy a nagyobb méret nem mindig hozza magával a jobb teljesítményt. A másik, nagyon fontos – jelenleg aktuális kérdés –, hogy a regionalizmus politikai értelemben „megroggyant”, és perspektívája elég bizonytalan. Ennek oka, hogy a tagállamok köre folyamatosan bővül, és nem lehet összeegyeztetni valamennyi állam területszervezését, és közös, alkalmazandó „területszervezési sémát” sem lehet alkotni.

Ma a régió versenyképességéről, gazdasági fejlesztéséről beszélni nem érdekes, hiszen a nemzetgazdasági összefüggések sokkal erőteljesebben meghatározzák a gazdaság versenyképességét, mint az, hogy milyen regionális keretek között zajlik a termelés. Az Európai Unióban a tagországok különböző módon próbálták megvalósítani a térszerkezeti átalakulást. Példának okáért Svédország több fajta módon próbálta létrehozni a régiós beosztást, de a folyamat vége az lett, hogy maradt a régi, klasszikus struktúra. De van ellenpélda is. Dánia sokáig „hezitált”, és a végén egy nagyot lépett.

1990-ben a jogalkotó célja az volt, hogy egy decentralizált államot hozzon létre. Két jelentős strukturális sajátosság jellemezte az új magyar közigazgatási rendszert. Az egyik a települési szint elaprózottsága, a másik a területi önkormányzati szint gyengesége. A helyi szint megerősítése céljának alárendelődött a megyei önkormányzás „pozícióba helyezése”.

Sajnos az évek során alkalmazott intézményi reformok demokratikus elvárásoknak nem feleltek meg, és az elaprózottság megszüntetése, a megyei szint megerősítése nem történt meg, sőt a problémák egyre nőttek. Sem a területfejlesztési törvény, sem a kistérségek létrehozása sem oldotta meg a problémákat. Aztán következett a regionalizációs törekvések kora, melynek legfontosabb jellemzője a felülről történő szabályozási koncepció volt. Ezek után kialakultak a regionális fejlesztéspolitika intézményi keretei, és a források a megyétől átkerültek a régióba. Nagyon fontos hangsúlyozni, hogy ha regionalizálásról beszélek, akkor nem decentralizációról van szó. A két fogalom nem egyenlő egymással. A reformok során történt számítások egyértelművé tették, hogy a régiók szükségessége gazdaságossági szempontból nem igazolható.

A hazai léptékváltás leggyakoribb alternatívái a kistérség, megye, régió. Sajnos azonban ezeket a léptékeket különböző legitimitációjú, funkciójú szervezetekben intézményesítették. Abból a szempontból nem kivétel a nagymegye-koncepció sem, hogy ez a reform is folyamatos vitákat indukál és ismét a földrajzi határok, és a székhelyek kérdése kerül terítékre, melynek eredményeképpen ismét a területi reform legfontosabb része, a végrehajtás marad el. A végleges döntések helyett ma az országot a szintek versenye jellemzi. Eszerint abban az esetben, ha párhuzamos intézmények működnek különböző szinteken, valamint ha túl sok a szint, és

erősek is ezen szintek, akkor az eredmény csak a szétaprózottság lehet. Miért is? Azért, mert a szintek versenye a forrásokért való versengést is magával hozta. A megyék gyengítése, súlytalanná tétele a következő szakaszokon ment keresztül. Először a funkciókeresés, és az identitáskeresés időszaka zajlott le, majd egy látzólagos erősödés indult meg, de kiderült, hogy az erősödés nem párosul érdemi hatáskörökkel. Ezt követően bekövetkezett a megyék valós gyengülése, gyengítése, melynek hozományaként tanúi lehettünk a régió jövőképe kialakulásának, és végül elérkeztünk a megye teljes eladósodásához. Rá kellett jönnünk, hogy a megye nem kap szerepet az uniós források elosztásának során. Mi történt tehát? Szétesett a középszint, megerősödött a központi hatalom, és pont a kistérség, és egyéb „építkezések” miatt, szétesőben van a helyi szint is.

Pálné Kovács Ilona szerint abba kellene hagyni a térképrajzolgatást, és bizalmat kellene adnunk a megyének. Az Előadó nem osztja Verebélyi Imre nagymegye-konceptiójának szükségességét. Ennek oka, hogy látszólag nagyobb méret, kompromisszumos megoldásnak tűnik a nagymegye-konceptió, de a valóságban a konfliktusok száma nem csökken. A második kritikai észrevétel a koncepcióval kapcsolatosan, hogy Verebélyi Imre szerint a nagymegye megfelelhet a NUTS-rendszer fejlesztéspolitikájának, ami igaz is, de lássuk be, hogy a NUTS II-es rendszer, keret, jelenleg nem fejlesztéspolitikai, hanem tervezési egység, továbbá az is kérdéses, hogy a NUTS-rendszer megmarad-e eredeti formájában, vagy átalakul. Jövőnk szempontjából fontos végső kérdés, hogy vajon le fog-e zajlani a decentralizáció? Erre a kérdésre a válasz, hogy abban az esetben, ha nem lesz olyan erős az önkormányzati, civil társadalmi lobb, vagy érdekegység, amely képes lesz ellensúlyozni a mindenkori kormány mindenkori reformtörekvéseit, akkor a középszintű reformok ügyében még sokáig csak a „térképrajzolgatás” marad nekünk.

Én, mint a témával foglalkozó PhD-hallgató folyamatosan nyomon követem az Előadó publikációit és nagy érdeklődéssel hallgattam jelen előadását is. Véleményem szerint a területszervezés kérdése már jó ideje megoldatlan, és „reformot szomjazó” területe a magyar közigazgatásnak. Az Előadó azt mondja, hogy hagyjuk a „térképrajzolgatást” és csupán területfejlesztési célra hagyjuk meg a regionális területfejlesztési tanácsokat. Valóban ez is egy megfontolandó javaslat, azonban véleményem szerint az önkormányzati rendszer mellett a területfejlesztés is jelentős átalakításra szorul. Egyetértek mások kritikai megjegyzésével abban a vonatkozásban, hogy jelen harmadik variáns gyenge pontja: a fejlesztési tanácsok térszerkezete sajnos a „rossz” szerkezeti beosztáshoz igazodik. Egyetértek Pálné Kovács Ilona koncepciójával, vagyis, hogy alapvetően a megoldás nem lehet a régió, viszont úgy látom, hogy a középszintű közigazgatás nagyobb „felfordulás” nélkül nem válik ismételten életképpé. Egy kérdést vetett fel bennem a koncepció – jelen előadás során nem érintett – azon gondolata, mely szerint a megyei jogú városokat be kellene olvasztani a megyébe, a megyei közgyűlésbe. Abban az esetben, ha ez megtörténne, a reformnak érintenie kellene a választási törvényt<sup>[5]</sup> és az önkormányzati törvényt<sup>[6]</sup> is, mely kétharmados törvényeink

[5] Választási eljárásról szóló, 1997. évi C. törvény

[6] 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról



körébe tartozik, és amelynek a megváltoztatásához – véleményem szerint – nincsen meg a szükséges politikai konszenzus. Márpedig politikai konszenzus nélkül nincsen lehetőség változtatásokat véghezvinni.

#### **4. A középszint egyes fontos kérdései**

**Balogh József, a Nyugat-Dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács elnöke** szerint a rendszerváltás az önkormányzati rendszer életre hívását is magával hozta, amely megteremtette, pontosabban megkezdte az ország közigazgatásának átalakítását. Ebbe a reformfolyamatba illeszkedett a Területfejlesztésről szóló törvény (1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről) megalkotása, melynek gyakorlati haszna vitathatatlan. Természetesen nem vitás, hogy az önkormányzati rendszer és a területfejlesztés intézményei között időnként elméleti és gyakorlati problémák „ütik fel a fejüket”, és ennek következtében a közigazgatás e két területét érintő reform kívánatos és elkerülhetetlen.

Összefoglalásként sajnos egyértelműen kijelenthető, hogy a magyar középszint válságban van. Ennél fogva, a reformtörekvések felvetése nemcsak időszerű, hanem elkerülhetetlen.

Végezetül az Elnök úr a nyitóbeszédét Magyary Zoltán jubileumi emlékévében a Professzor egyik híres idézetével zárta: „Közigazgatásunk racionalizálása nemcsak egyszerű munka, hanem állandó cél és speciális módszert igényel. Nem egyszerű empirikus reform, egy pár bürokratikus tapasztalatnak, vagy ötletnek bravúros érvényesítése, hanem a magyar állam szervezetének elv szerinti vizsgálata, és üzenetének a tudomány eredményeit figyelembe vevő rendszere...”

**Hargitai János, a Baranya Megyei Önkormányzat Elnöke** előadása során a megyei önkormányzat kapcsolatait vizsgálta. Jelenleg nem beszélhetünk a „forrásbőség” időszakáról, és ez az állapot 2011-re sem fog megváltozni. A közeljövő időszaka nem a közigazgatási kísérletezések időszaka lesz. Az első kérdés, ami meg kell válaszolni, hogy milyen szabályzási környezet veszi körül a megyéket a rendszerváltás óta. Az önkormányzati rendszer reformjakor a jogalkotó figyelme elsősorban a települések felé fordult. Arra tekintettel, hogy jelenleg a középszint, sőt az egész önkormányzati rendszer egyfajta válságban van, mindenki a megoldást keresi a problémára. Ez pedig a települési önkormányzatok számának csökkentése lehet. Ezt a javaslatot azonban senki nem meri felvetni politikai körökben. 1996-ban követhető irányba indult el az ország a területfejlesztési törvény létrejöttével. Sajnos azonban ez a fejlődési folyamat 2002-ben megszakadt, és az Előadó szavaival élve „gyalázatos” korszak köszönt az önkormányzatokra. Elindult az alkotmányellenes eszközökkel, mindenáron erőltetett regionalizáció. Ez a politikai konszenzust nélkülöző, kormányzati erőszakkal megvalósítani kívánt regionalizáció a jelenlegi „ex lex” állapothoz vezetett, amely a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének hiányát illeti. A rendszerváltáskor született valamennyi jogszabály az akkori „félíg tele” állapotot mutatja, vagyis, hogy a kompromisszumok uralták a jogalkotást valamennyi területen. A Kormány képviselt valamit, melyet az ellenzék nem akart, és ekkor megszületett az álláspont, melyet tompított a kompromisszum: legyen megyei önkormányzat – érdemi hatáskörök nélkül.

Sajátos helyzet, hogy a megyei önkormányzatnak, mint területi önkormányzatnak, és a megyei jogú városnak, mint települési önkormányzatnak, saját területén partneri viszonyt kell kialakítani egymással. Az 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról, 69. § (2) bekezdése arról szól, hogy hogyan lehet a megyei önkormányzatoktól elvenni a feladatait annak beleegyezésével, majd a (3) bekezdés már azt taglalja, hogy hogyan lehet „elszeretni” a feladatokat annak beleegyezése nélkül is. Ilyen feladatok közé soroljuk a középiskolai, szakiskolai, kollégiumi ellátást, a kulturális iratok gyűjtését, a levéltári feladatokat, az egészségügyi, szociális intézményeket, a fogyatékos gyermekek oktatását és ellátását. Nem tartozik a népszerű feladatok közé, azonban a koordinálás, a térségi feladatok összehangolása, azaz a „megfoghatatlan feladatok”. az évek során nem szűkültek a megyét illetően, de a finanszírozásukhoz szükséges forrás sajnos egyre kevesebb lett. Fennáll az a sajátosan torz helyzet, hogy a megyei önkormányzatoknak törvénybe foglalt kötelezettsége azon feladatokat átvállalni, és megfelelő módon ellátni, amelyeket a települési önkormányzat nem tud ellátni, bár az ő feladata lenne. Többek között ennek az állapotnak az lesz a következménye, hogy a megyei önkormányzat teljesen el fog adósodni. Sajnos a helyzetet csak rontja a többcélú kistérségi társulások megjelenése, amelyek érdemi feladatokat nem kapnak, viszont a forráselosztásban jelentős szerepük van. Hargitai János szerint a regionális fejlesztési tanácsoknak nincsen létjogosultsága a magyar közigazgatásban. Egy „tollvonással” meg kellene őket szüntetni, az őket körülvevő menedzsmentet, és az ügynökségeket pedig a megyék mellé kellene telepíteni. Elsődlegesen azért mert érdemi jelentőségük nincsen, csupán a döntések közvetett előkészítésében vállalnak szerepet. Az Előadó meglátása szerint ezt a feladatot a megyére is rá lehetne bízni.

Összegzésként, az előadó szerint a jelen helyzetből mindenképpen pozitív elmozdulást jelentene, ha a rendszert központi szinten és alapvetően vizsgálnák felül, és ennek során a megyei önkormányzatoknak több bizalmat adnának.

Le kell szögezmem, hogy nagy tisztelettel viseltetek Baranya megye iránt, és ennek egyik fő oka, hogy minden évben színvonalas megyekonferenciát rendeznek a megyerendszer fenntartása érdekében. Az Előadó diplomatikus módon nem tért ki a területi igazgatás továbbfejlesztési kérdéseire. Előadásából úgy tűnik, hogy az indokolt megyereform alatt csak pénzügyi-erőforrás reformot hangsúlyoz, és nem érinti a megye térszerkezeti kérdéseit, amely a konferencia témája is volt. Kérdésként merült fel bennem, vajon hogyan látja egy gyakorlati szakember, a Baranya megyei közgyűlés elnöke, Baranya és Tolna megye együttműködésének jövőbeni lehetőségét. Szívesen hallottam volna még Baranya megye és a megyei jogú város kapcsolatáról. Ezen felvetésnek Pécs kulturális főváros mivoltából adódóan is kiemelt jelentősége van, annál is inkább, mert köztudott Baranya megye és Pécs megyei jogú város együttműködésének szükségessége, és tényleges megvalósulása is. Talán koromból adódó idealizmusomnak köszönhető, hogy a jövőt „fényesebbnek” látom az Előadónál: ha a működési, fenntartási költségek tekintetében nem is lesz „pénzbőség”, de a fejlesztési pénzek vonatkozásában nagy megszorításra nem kell számítani. Elgondolkodtató a kijelentés, hogy a közeljövő nem a reformok kora lesz, tekintve, hogy közigazgatási kísérletezésre jelenleg nincsen

pénz. Véleményem szerint talán soha nem volt ennyire szükségszerű a közigazgatási „reformkísérlet”. Kell a kísérlet azzal a feltétellel, hogy előtérbe kell helyezni azokat, amelyek megtakarítással járnak.

**Hajdú Zoltán DSc., a Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutató Központjának tudományos tanácsadója** szerint az alapkérdés, amelyet meg kell válaszolnunk: Ki integrálja az ország belső területét, ki határozza meg a folyamatokat. Az államigazgatási, vagy az önkormányzati igazgatás? Amíg ezt a kérdést nem válaszoljuk meg, addig nem lehet „valós párbeszédet” folytatni az ügyben az ország struktúráját illetően. Sokféle érték mentén tagolhatjuk az ország területét, melyek eltérő területi konstrukciókat alakíthatnak ki. Jelenleg az eltérő érdekek eltérő véleményeiben csupán két közös pont található. Az egyik, hogy mindenki ennek az országnak a területét akarja felosztani. A másik, hogy valamennyi vélemény szerint szükség van alapszintre és központi szintre. Ezen kijelentéseken túl minden vitás. Az alapszint megfogalmazható „elaprózódott” alapszintként, vagy „oszlopos” rendszerben. Nem mindegy, hogy az alapszintet hogyan határozzuk meg, mert az nem lehet rendszeridegen a területi szinthez képest. A magyar közigazgatásnak két története van. Az egyik a működő közigazgatás, a másik a mindenkori közigazgatás megreformálására irányuló törekvés.

A történelem során megvalósuló közigazgatási reformtörekvések a következőképpen alakultak. Az első reform 1923-ban valósult meg. Ezen reform érdekessége, hogy volt a reformnak egy „axiómája”. Ez pedig, hogy maga a reform után keletkezett térszerkezeti beosztás „első ránézésre” rossznak volt mondható, azonban ha jobban megvizsgáljuk a reform eszmei hátterét, rá kell jönnünk, a nevezett reformot átható legfontosabb alapelv, hogy a megcsonkított ország megmaradt megyei határait nem szabad megváltoztatni. Ha ennyi maradt a régi dicsőségből, akkor ezt örökségnek kell tekinteni. Ha ebből a szemszögből vizsgáljuk a reformot, egyértelműen látszik, hogy a látszólagos „logikátlanságot” túlnöve, inkább elvi, eszmei alapon kell értékelnünk a kialakult térszerkezeti beosztást. Elmondható ugyanakkor, hogy tértől, időtől függetlenül, racionális területi beosztás nincsen.

A következő fontos időszak a 30-as évek időszaka. Princz Gyula nevéhez kötődő koncepció, a városmegye koncepció, Magyarország térszerkezeti beosztásának szempontjából nagy jelentőséggel bír. A reformkoncepcióban már megjelent az „országfejlesztés” fogalma. Ezen koncepció középpontjában a „közlekedésszervezés” és a „központi- hely” szemlélet áll. Ennek lényege, hogy abban az esetben, ha a hivatalnoknak, egyénnek utaznia kell, az adott területi egység székhelyét úgy kell kialakítani, hogy az „közlekedés-racionális” és „központ-racionális” legyen.

1938. évi „Országrendezés városokkal” koncepció lényege, melynek létrehozója Erdei Ferenc, hogy Budapest mellett Győrt, Pécsét, Debrecent, Szombathelyet, Szegedet, Miskolcot és Kassát a „kerületi igazgatás központjaiként” vette figyelembe.

A közigazgatás következő csomópontja, az 1945 utáni „újrakezdés” időszaka. Az ország struktúráját „3 megyerendszerben” (kis-közép-nagy) kell végiggondolni. Érdekessége a magyar területszervezésnek, hogy egyedeiben valamennyit alkalmazta már a magyar közigazgatás. Dönteni kell. A döntés tárgya pedig, hogy

tiszta, vagy vegyes rendszert hozunk-e létre. Ezt kell elsősorban eldöntenünk. Ha vegyes rendszer mellett döntünk, el kell fogadnunk, hogy alkukat kell kötnünk. Alapvető kérdés, hogy vajon képes lesz-e a magyar nemzet a területi szervezetében a normativitásra?

1949-ben vita robbant ki, hogy vajon megye, vagy a marxista gazdasági körzet legyen az alapszint. Ezen kérdést Rákosi Mátyás döntötte el, amikor kijelentette, „Nekünk a megye kell!”. Döntését arra alapozta, hogy a történelem során „jó volt a megye a feudalizmusnak, jó volt a feudálkapitalizmusnak, jó volt Horty fasizmusának, akkor nekünk is jó lesz”.

A területszervezés abszolút diadala furcsa módon az 1950 és 1954 közé eső időszak. A városok pozicionálása egyértelműen meghatározott volt. Egy város tartozott a Minisztertanács alá, a megyeszékhelyek és a nagyvárosok tartoztak a megyei tanács alá, és végül a harmadik kategória a járási tanácsok alá rendelt városok kategóriája volt. A történelem során egyértelműen kiderült, hogy nem vált be ez a rendszer, de egy ténylegesen előremutató kora volt ez a „területiségnek”. A következő, témánk szempontjából jelentős időszak 1953 után következett a megyei reformterv kidolgozásával. Ennek a reformtervnek a lényege, hogy 10 megye és Budapest képezné a nagymegyés rendszer alapját.

A következő fordulópontot 1956 jelentette. Az ország területi beosztására az alábbi elméleti konstrukciók kerültek kidolgozásra.

- népgazdasági tervezést szolgáló reformtervek 6-7-es felosztást javasolták,
- a településfejlesztési javaslatok megoszlottak, de inkább a 9-es felosztást favorizálták,
- végül a gazdasági körzetelmélet 6-tól 13 gazdasági körzetet akart.

A reform előkészítés mintaszerű és pénzügyileg tökéletesen kimunkált volt, melyet három bizottság készített. Ezek a Megyerendezési Bizottság, Járás és Városrendezési Bizottság, Szervezeti és Jogi Konstrukciós Bizottság.

1971-ben a politikai hatalom elfogadta a gazdasági-tervezési körzeteket, és az Országos Településhálózat-fejlesztési Konceptiót.

1988-tól a rendszerváltásban a megyei igazgatás vált rendező elvvé. A rendszerváltás időszaka nem tudott kompromisszumokra jutni az ország területi berendezkedésének alapkérdéseiben.

Végül, ha a mai megyei központ és területrendszert görcső alá vesszük, akkor az alábbiakat állapíthatjuk meg. A „középmegyés” rendszer „vegyes jellegű”, a megyeszékhelyek többsége térbelileg excentrikus elhelyezkedésű a megyén belül, a megyei jogú városok miatt a legtöbb megyei önkormányzat területe „perforált”, közlekedési szempontból a megyeszékhelyek eltérő lehetőségekkel bírnak a területükön élő polgárok számára.

Nagyon fontos eldöntendő kérdés, hogy valaki milyen kutatásra vállalkozik. A kutatónak ugyanis két lehetősége van. Vagy alapkutatásokat végez, és elméleti konstrukciókban gondolkodik, vagy alkalmazott kutatást folytat, és „befogja a száját”. Azaz valaki vagy elméletben gondolkodik, vagy végrehajtja a normát. Az egyik legnagyobb probléma, hogy a „próbálkozásokat” átítatja az újat alkotás kényszere. Sajnos ma Magyarországon nem az a lényeg hogy mi a releváns, hanem, hogy mi az új eredmény. Mindaddig nem lehet Magyarország területéhez

„hozzányúl”, ameddig nem rendezzük a főváros sorsát. Nem szabad, hogy az ország „Budapestre utalt”, vagy Budapesttől függő legyen. Nagyon érdekes, külön tanulmányozást igényel a Dunántúl térszerkezeti struktúrája. Ha megvizsgáljuk, láthatjuk, hogy a Dunántúlon nincsenek valós központjai az országnak, nem így Magyarország keleti felén. Ebből a szempontból egyenlőtlen az ország. Azonban azt mondjuk, hogy Kelet-Magyarországon vannak igazi „pólusai” az országnak, viszont az is tény, hogy jelenleg a „demarkációs vonal” a Duna. Viszont ha ebből a tényállításból indulunk ki, akkor felvetődik a kérdés, vajon a nagy, „pólusközpontot” jelentő városok erőforrásokat szippantanak be, vagy erőforrást jelentenek az adott környéknek. Ugyancsak figyelemreméltó az a vizsgálati eredmény is, amely szerint, ha a megyék székhelyéből húzunk egy vonalat a megye legtávolabbi pontjába, és ennek megfelelő nagyságú sugarú kört képezünk a megyeszékhely-központból, akkor például Bács-Kiskun Megye esetében a székhely- központból megrajzolt kör vonala érinti Szlovákia, Szerbia területeit is. Ma az országban alapdilemma, hogy egyesítsük-e a megyét, újjahúzzuk-e a megyehatárokat, valamint, hogy mit kezdjünk a városainkkal. Mire jó, hogy olyan sok város van ma Magyarországon. Először el kellene döntenünk, hogy mit akarunk kezdeni a városainkkal, milyen szerepet szánunk nekik, és azt követően lehet a „székhely kérdésével” is foglalkozni.

A nagymegyerendszer többféle változatban fogalmazható meg, valamenyny potenciális változatnak vannak vitatható részei. Ha a nagymegyéket társult megyék formájában képzeljük el, akkor is több variációban képzelhetjük el az állam önfelosztó szempontjait, a megyei- területi érdekcsoportokat, vagy a civil társadalom reagálását. A legkényesebb kérdés lehet, hogy milyen alapszinttel kell terveznünk. Elaprózódott települési igazgatásban, mint alapegységben, nagyközségekre és városokra alapozott mikrotérségi struktúrára, funkcionális városi területegységek korrigált formájára, vagy kistérségekre alapozzuk-e az új térszerkezeti struktúra alapszintjét. A következő lépésben a mezoszint érdemi helyét kell meghatározni.

Össességében a nagymegyes, és bármilyen struktúra kialakítását megelőzően az alábbi kérdéseket kell megválaszolnunk: területi közösséget, vagy technikai struktúrát akarunk formálni? Ha közigazgatási reformot tervezünk, akkor először el kell döntenünk, hány évre tervezzük az új struktúrát. Hosszú távon működő rendszert akarunk, vagy mostani kényszer mentén gondolkodunk? Ezen kérdések megválaszolása nélkül nem képzelhető el működőképes reform.

Nagyívű, színvonalas ismertetést kaphattunk a „térvázrajzolás” múltjáról, jelenéről és jövőjéről. Bennem azonban felvetődött a gondolat az előadást végighallgatva, vajon bármekkora országmérethez bármilyen térképet hozzá lehet rendelni? Jelenleg, számomra úgy tűnik igen. Természetesen nincsen olyan térszerkezeti elképzelés, amelyet ne lehetne kritizálni, de véleményem szerint a „hetes” térszerkezeti beosztást csak kritizálni lehet.

**Finta István PhD, a Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutató Központjának tudományos tanácsadója, a Vékény Községi Önkormányzat alpolgármestere** jelen előadásban a „kicsik”, azaz a helyi szint szempontjából vizsgál-

ta meg, hogy milyen lehetőségei vannak a középszintű önkormányzásnak, bár – mint mondja – a helyi szintnek jelenleg semmi köze nincsen a középszinthez.

A megválaszolandó legfontosabb, úgymond alapkérdések a következők: miért van szükség a közép- és a helyi szint együttműködésére? Milyen módon és milyen területeken tehető közvetlenebbé, hasznosabbá a megye és a település közti együttműködés? Ezekre a kérdésekre részben az a válasz, hogy az Önkormányzati törvény megalkotásának idején a települési szint olyan szétaprózódott volt, hogy a kötelező feladatait sem tudta megfelelően ellátni, és ebben az időben még a többcélú kistérségi társulások sem jelentettek optimális megoldást a helyi, vagy területi léptékű feladatok ellátására. A középszint szerepvállalását megalapozó elvnek nevezzük, hogy a megyei szerepvállalásra azért van szükség, mert vannak feladatok, melyeket a települési szint nem képes ellátni, vagy a megyei szint magasabb szintű ellátásra képes. Meg kell vizsgálni a feladatokat, és azt, hogy adott feladatot milyen szinten kell ellátni. Ha szintekről beszélünk, akkor meg kell határozni, mi az a funkció, amivel értelmesen „fel lehet tölteni” az adott szintet. Eszerint tehát, a funkció határozza meg a területi lépték tartalmát.

Az ellátandó feladatok közé tartozik a „közszolgáltatások feladatcsoport”. Érdemes külön beszélni közszolgáltatási, államigazgatási hatósági, és területfejlesztési feladatokról. Visszatérve az alap és a középszint kapcsolatára, az együttműködés területeit meghatározva, meg kell vizsgálni a helyi szint által ellátott legfontosabb feladatokat. Ezek a következők: reálszolgáltatások, az egészséges ivóvízellátás, a hulladékszállítás, a közvilágítás, közútfenntartás egy nagy csoport tagjait alkotják. Az itt felmerülő legfontosabb kérdés, hogy vajon egyetlen települési önkormányzatnak milyen az érdekérvényesítő képessége, és milyen lehetne az érdekérvényesítő képessége a települési önkormányzat képviselőjében eljáró megyei önkormányzatnak. A következő nagyon fontos feladatcsoportot jelenti a humánszolgáltatások csoportja, melybe a különböző szociális és gyermekjóléti ellátások, valamint közoktatási feladatok tartoznak. Ezen, említett feladatok ellátása ténylegesen helyi, mikro-térségi, ritkán kistérségi szinten történik. Itt kell megjegyezni, hogy a helyi feladatellátás a kistérségi szintre telepítéssel nem válik gazdaságosabbá. Valóban léteznek olyan feladatok, amelyek ritkaságuk, vagy éppen különleges szakértelmük miatt valóban igénylik a kistérségi szinten való ellátást. Ilyen feladatok közé tartozik például a belső ellenőrzés, a közbeszerzés, az informatikai feladatok is. Ez nem vitás, azonban a kérdés ezzel kapcsolatosan az, hogy a feladatellátáshoz kapcsolódó irányítás, szervezés igényli-e önálló kistérségben működő munkaszervezet fenntartását. Fel kell tenni a kérdést, vajon nem lenne-e célszerűbb ezeket az irányítási, koordinációs, munkáltatói jogköröket megyei szintre telepíteni.

A következtetések az alábbiak: a többcélú kistérségi tanácsok által ellátott feladatok egy része át- vagy visszaadható a települési, mikrotérségi feladatellátó számára, mert a gazdaságosabb ellátás nem igazolható kistérségi irányítás mellett, míg a feladatok másik részének irányítása átadható a megyének, mert a koordinációs és munkaadói feladatok inkább tekinthetők megyei szintű feladatoknak, mint kistérségi feladatnak. Ezen problémák megoldását sajnos nem jelenti sem az önkéntes társulás, sem pedig a kötelező társulás intézményesítése, míg a meg-

osztott feladat, hatáskör, irányítás, felelősség egy már létező gyakorlat nemcsak az államigazgatási eljárásban, de a fejlesztéspolitikában is.

Összegzésként ki lehet jelteni, a legnagyobb probléma az, hogy Magyarországon jelenleg szinte minden „politikai döntés” eredménye. Nem szabad, hogy ebben a kérdésben kizárólag politikai érdekek harca döntsön.

Megdöbbenő és gondolatébresztő volt számomra az előadás. Ennek fő oka, hogy mind a szakmédiában, mind a kormányzati értékelésekben sikerprogramnak kiáltják ki a kistérséget, és most arról hallhattunk, hogy talán a mégsem ilyen egyértelmű a helyzet. Mint fiatal, és témával foglalkozó kutató, nagy érdeklődéssel fogom figyelemmel kísérni Finta István további munkáit, és nagyon kíváncsi lennék rá, hogy vajon milyen lehetőséget lát a helyi szint együttműködésére. Vajon mi lehet a megoldás?

**Lipovits Szilárd, Győr Megyei Jogú Város jegyzője** a megyei jogú város és a megyeszékhely kapcsolatát vizsgálta fel előadásában. A megyei jogú városok jeles történeti időpontjai, illetve szakaszai a következőképpen alakultak. Az első nagyon fontos történelmi időszak az 1870-től 1950-ig tartó szakasz volt. Ebben az időszakban született meg, az 1870. évi XLII. törvénycikk, a köztörvényhatóságok rendezéséről. Ezt követte a sorban az 1886. évi XXI. törvénycikk a törvényhatóságokról, melyben a törvényhatósági hatáskörök pontosan deklarálva voltak. Időrendben a következő fontos dátum 1950. június 15-e, a tanácsok megalakulásának időpontja. Az ezt követő időszak „fenekestül forgatta fel” az addigra már jól, olajozottan működő törvényhatósági rendszert, hiszen a törvényhatósági jogú városi jogállás megszűnt. 1954 és 1971 között a Debrecen, Miskolc, Szeged, Pécs megyei jogú várossá váltak. Nevezett városok közös jellemzői az alábbiak voltak: mind a négy város a megyei tanácsok jogaival és kötelezettségeivel rendelkezett, a megyékkel egyenrangúnak, valamint a megyétől különálló területi egységnek tekintendők. A városok jogállása 1971. április 25-én szűnt meg. Az utolsó jeles időszak 1971 és 1990 közé tehető. A Népköztársaság Elnöki Tanácsának 1971. évi 6. számú határozata értelmében, Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs, Szeged, Kecskemét, Nyíregyháza, Székesfehérvár megyei városok lettek. Jellemzőik, hogy a többi városnál valamivel nagyobb önállóságot élveztek a helyi közügyek intézésében, részben közvetlen kapcsolatban álltak a központi kormányzati szervekkel, de egészében véve alá voltak rendelve a megyének.

A történeti áttekintést követően az előadás következő része a mai, hatályos magyar jogi szabályozást vizsgálta meg. Nyilván általános érdeknek tekintendő, hogy az állami, közigazgatási feladatokat optimális területi egységek keretei között lássák el. A Helyi önkormányzatokról szóló törvény alapján a megyei jogú város főbb jellemzői egyértelműen kirajzolódnak. A törvény alapján megállapíthatjuk, hogy a megyei jogú város települési önkormányzat; területén, saját hatásköröként elláthatja a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreit is; valamint, a megyei jogú város és a megyei önkormányzat munkájuk, feladataik előkészítése, összehangolása céljából egyeztetési bizottságot hoznak létre. Ezen bizottság összetétele a következőképpen alakul: a bizottságnak 10 tagja van, melyből öt tagot a megyei önkormányzat, öt tagot pedig a megyei jogú város delegál. További

jellemzője a bizottságnak, hogy szervezeti és működési rendjét maga határozza meg, és a tagokat bármely fél kérésére 15 napon belül össze kell hívni.

A megyei jogú város főbb jellemzői, hogy általában megyeszékhelyek, és központi fekvésűek ezek a városok, általában igazgatási, és igazságügyi centrumok, feladataik, szerepük általában megegyeznek, de minden más közigazgatási szereplő feladataitól eltérőek. Jellemző továbbá, hogy egyetemi, főiskolai képzés, egészségügyi szakellátás központjai, valamint végül, de nem utolsó sorban gazdasági, ipari, kereskedelmi és közlekedési központok. Ha megvizsgáltuk a megyei jogú város jellemzőit, az összehasonlítás elvégzéséhez elkerülhetetlenül szükséges a megye jellemzőit is összefoglalni. A megyei szint legfontosabb jellemzői a következők: szilárd alkotmányos alapon álló területi szint, melynek erős legitimációval rendelkező önkormányzata van, redisztribúciós jogosítványok nélkül, feladat- és hatásköreiben gyenge, azonban a területi összetartozás érzése mély történeti gyökerekre nyúlik vissza. A megye egy „lyukas” területi szint, mivel a megyei jogú városok kiszakadtak a megye a területéből, melynek igazgatási, gazdasági, szellemi központjai voltak. Az egyeztető bizottság jogállásának kérdéskörét vizsgálva, az első fontos állomás a megye és megyei jogú város fő problematikájának tárgyalása az Alkotmánybíróság 63/B/1995. számú határozata alapján. Ennek lényege a következő: az indítványozó indítványában azon rendelkezés alkotmányosságát vitatta, mely szerint a megyei jogú városok lakói nem választhatnak képviselőt a megyei közgyűlésbe. Az Alkotmánybíróság határozatában megállapította, hogy ezen rendelkezés nem tekinthető alkotmányellenesnek, mivel a megyei jogú város választópolgárainak a jogalkotó más módon – nevezetesen az egyeztető bizottság megteremtésével – biztosította az eltérő érdekek összehangolásának szervezeti kereteit. Az egyeztető bizottság létjogosultságát követően az Előadó a bizottság főbb működési területeinek bemutatására tért rá. Eszerint ilyen közös működési terület az egészségügyi, múzeumi, könyvtári, a levéltári, közművelődési szakterület, a művészeti terület, a szociális ellátás szakterülete, a közoktatási, a gyógy-pedagógiai, gyermek és ifjúságvédelmi terület, a térségi tervezés és koordináció, a gazdaságfejlesztési terület, az idegenforgalmi, az önkormányzati vállalatok átalakítása és működtetésének és felügyeletének területe. Az egyeztető bizottság ülései nem túl gyakoriak, 1994-től 2009-ig öt év (1994, 1996, 1998, 2000, 2002) telt el úgy, hogy nem volt a bizottságnak ülése.

A **szociális, egészségügyi és gyermekvédelmi területen** az együttműködés elsősorban a gyermekvédelmi szakellátásra, a szolgáltatásszervezési koncepció véleményezésére, a megyei szociálpolitikai kerekasztal munkájában való részvételre, a Regionális Ifjúsági Szolgáltató Iroda éveken át közös fenntartására terjed ki.

A **környezetvédelem** területén a feladatellátási kapcsolat főként egymás környezetvédelmi programjának véleményezésében mutatkozik meg.

Fontos az **oktatási- és kulturális területen** a közoktatási, feladat- ellátás, intézményhálózat-működtetési és fejlesztési tervnek az egyeztető bizottság általi véleményezése. Ugyancsak az egyeztető bizottság feladatkörébe tartozik a megyei fenntartású közoktatási intézmény tulajdoni, vagy fenntartói jogának nem állami vagy helyi önkormányzati fenntartónak történő átengedésére vonatkozó döntés meghozatala előtti véleményezés. Közös alapítású, és közös fenntartás alatt áll a



Győr-Moson-Sopron Megye Közoktatási Közalapítvány. Ugyancsak szoros együttműködést igényel a Szakértői és Rehabilitációs Bizottság tevékenysége. Végül meg kell említeni a közösen szervezett és lebonyolított városi programokat, jelesen az Megyei Őszi Tárlatot, az Ünnepi Könyvhetet, a Levéltári napokat, valamint a Nemzetközi Grafikai Biennálét. Ha feladatellátási kapcsolatokat említünk, akkor nem hagyható figyelmen kívül a fejlesztések területén 2007-ben megvalósult „Káptalan domb múzeum negyed” kialakítása, melyre a város, a megye és a püspökség közös pályázatot nyújtott be, valamint a Fejlesztési Pólus Program megvalósítása érdekében együttműködési megállapodást írt alá többek között a megye és a város. 2008-ban a város egy belterületi ingatlant adott térítésmentesen a Petz Aladár Megyei Oktató Kórház tulajdonába fejlesztési céljainak támogatására. Végül 2009-ben a Széchenyi tér kiemelt projekt, a Centrope projekt, a rendezési terv véleményezése, a rendezési tervmódosítás véleményeztetése a megyei főépítésszel, valamint az adatszolgáltatás a megyei területrendezési terv kapcsán megvalósuló projektek és döntések szolgálták leginkább a megye és a város együttműködését.

Az együttműködést vizsgálni a **nemzetközi kapcsolatok terén** is szükséges. A nemzetközi kapcsolatok szempontjából kiemelten kezelendő a Nyugat-dunántúli Régió Brüsszeli képviselőinek létrejötte, melynek elsődleges feladata közé tartozik a régió megyéinek képviselője, valamint lehetőséget biztosít a megyei területfejlesztési szakemberek brüsszeli tapasztalatcseréjére is. Ugyancsak a megye és a város együttműködését igényelte az 1956-os forradalom és szabadságharc 50. évfordulójára készített kiállítás, melynek a 2006. évi dániai bemutatóját a két önkormányzat közösen támogatta, és a Pozsony-ITS-Turisztikai kiállításon, és Brassói napok rendezvényén közös kiadványt jelentetett meg.

Az együttműködési kapcsolatok jogi szabályozása során ki kell emelni, hogy a Győr Megyei Jogú Város és Győr-Moson-Sopron Megye közötti támogatások közül a Petz Aladár Megyei Oktató Kórház támogatásának „főszereplője” mindig a városi önkormányzat volt.

Összességében el lehet mondani, attól függetlenül, hogy az egyeztető bizottság működése szükséges, jelenleg még nem váltotta be a hozzá fűzött reményt. Az sem segíti az együttműködést, hogy a két önkormányzat az elmúlt 15 évben a formális kapcsolattartás helyett inkább az informális lehetőségeket helyezte előtérbe. Mindezeket értékelve, azt lehet elmondani, a két önkormányzat kapcsolata korrekt, és a mellérendeltségi szabályozásnak megfelelően partneri a viszony.

Nemcsak engem, de a hallgatóság egy részét is nagyon megdöbbenetette az a tény, hogy eltelt 5 olyan év, amikor nem ült össze az egyeztető bizottság. Az önkormányzati törvény azt ugyan nem mondja ki, hogy mennyit, de azt kimondja, évente tartani kell egyeztető bizottsági ülést. Véleményem szerint ez „mulasztásban megnyilvánuló törvénysértés”.

**Hulkó Gábor PhD, Dunaszerdahely alpolgármestere** a szlovák területszervezés múltjáról és jelenéről beszélt. A rendszerváltás után Szlovákiában, azaz akkor még Csehszlovákiában, hasonlóan Magyarországhoz nem csak társadalmi-politikai, hanem közigazgatási rendszerváltásra is sor került. A nemzeti tanácsok rendszerét váltotta fel egy önkormányzati- államigazgatási párhuzamra épülő

közigazgatás, melynek területszervezésileg a járás és település volt az alapja. A megyék tekintetében annyi mondható el, hogy a cseh-szlovák közigazgatás relatíve későn alakította ki a megyei önkormányzatok rendszerét. Ennek két fő oka volt: egyrészt 1945–1989 közt a szocialista államigazgatás súlypontja a járásokon és a járási nemzeti tanácsokon volt, a maihoz hasonló megyerendszer nem működött, nem volt hagyománya, másrészt pedig a rendszerváltás utáni pár évben a cseh és szlovák nemzet államberendezkedési problémákat igyekezett oldani elsősorban, ezzel elodázva pár évvel a közigazgatás rendszerének reformját, melynek 1993-ban Csehszlovákia szétesése lett a vége.

A végleges, ma kialakított megyei önkormányzatok rendszere úgy néz ki tehát, hogy a „felsőbb területi egységekről szóló (megyei önkormányzatokról szóló) 2001. évi 302. törvény” értelmében Szlovákia területét 8 megyére osztották fel. Így, hasonlóan Magyarországhoz, a megyék és NUTS II régiók párhuzamos, egymástól relatíve független rendszere lett kialakítva.

A megyei és települési önkormányzatok együttműködése kapcsán a hozzászólás három területet érintett: a) intézményfenntartás; b) infrastruktúra-fejlesztés; c) politika.

A települési önkormányzatok viszonylatában a megye több, a települési önkormányzat területén működő intézmény fenntartója, jellemzően középiskolákról, könyvtárakról, múzeumokról és kórházakról van szó. Törvényi kerete az együttműködésnek nincs ugyan, a megyei önkormányzatok azonban igyekeznek koordinálni tevékenységüket, összhangba hozni az adott település elképzeléseivel. A megyei intézmények költségvetésében a települési önkormányzatok nem működnek közre, de nem ritka, hogy a települési önkormányzat más módon támogatja a területén lévő a megyei intézményeket. Például épületet, helységeket nyújt rendelkezésükre (költségmentesen), karbantartási, javítási munkákat végez saját költségére az intézmény javára stb. A megyék közben több helyen igyekeznek a települési önkormányzatokat bevonni a megyei intézményekkel kapcsolatos döntéshozatalba. Példaként említhető a dunaszerdahelyi kórházat működtető megyei-városi alapítású közös részvénytársaság, ahol ugyan a város a részvények kevesebb mint 10%-át birtokolja, de részt vesz az igazgatótanács, felügyelő-bizottság munkájában, azaz beleszólási és „belelátási” joga van.

Az infrastruktúra fejlesztés kapcsán a települési-megyei önkormányzati viszonylatban elsődlegesen a közúthálózat fejlesztés kiemelt jelentőségű. A közutak Szlovákiában 3 féle tulajdonban lehetnek: állami, megyei illetve települési, ahol az I. osztályú utak (nem autópályák) megyei tulajdonban vannak. Ez a gyakorlatban annyit tesz, hogy a települési önkormányzatok főbb útjai, utcái mind megyei tulajdonban vannak, tehát minden települési önkormányzat igyekszik az úthálózat karbantartása kapcsán a megyével egyeztetni, de végső soron kizárólag a megyei önkormányzat döntésén múlik az útkarbantartás megoldása.

Az előző két témát a politikai felelősség kérdése köti össze. A feljebb már említett okoknál fogva a megyéknek kevés hagyománya van Szlovákiában, ez meglátszik a közvéleményen is (jellemző a már-már botrányosan alacsony választási részvétel). A polgárok legtöbbször nem tesznek különbséget a megye és település közt, melynek eredményeként a megyei intézmények és megye által ellátott fel-

adatok tekintetében mindig az adott község és város a társadalmi-politikai ütközőpont. Mindig a települési önkormányzat az, s nem a megye, amelyik a polgárokkal közvetlenebb viszonyban van, ezért igyekeznek a települések politikai vagy egyéb befolyásukon keresztül a megyei önkormányzatra hatni. Az együttműködésnek tehát törvényi alapjai nincsenek, de a gyakorlatban elkerülhetetlen, s ez sajnos kizárólag a politikai érdekképviselőten alapuló együttműködésre korlátozódik, amely működésében változó lehet.

**Cziprián-Kovács Loránd, a Babes-Bolyai Egyetem docense** szerint alapvetően fontos, hogy a közigazgatás meghatározása, a hatalomgyakorlás feltételez bizonyos doktrinális beállítottságot. A román területszervezés fontosabb történelmi mozzanatai, a regionalizáció kialakulásának, és jelenlegi helyzetének, politikai és gazdasági hátterének fontosabb etapjai a következők. Románia mind területét, mind lakosságát tekintve nagyobb ország, mint Magyarország. Az ország területszervezését tekintve négy gazdasági- fejlesztési régióra osztott. Ki kell jelenteni azonban, hogy Románia számára jobb lenne egy demokratikusabb, és átláthatóbb, emberközelibb közigazgatás. Sajnos egy jelentős, régre visszanyúló ellentét húzódik a közigazgatás szervezése során. Ez pedig a hatékonyság és a méltányosság elvének ellentéte. A kérdés a következő: hatékony vagy méltányos legyen a megye? A két fogalom nem mindig jár együtt. Mi marad? Marad a hatalomgyakorlás elve. NUTS I-es szinten van négy régiója az országnak. Amit ezekről tudni lehet, hogy uniós szinten ezek a régiók megjelennek, viszont Romániában egy jogszabály sem vonatkozik erre a felosztásra. Ezeket a területszervezési egységeket tovább osztva, megkapjuk az úgynevezett területfejlesztési régiókat, melyek a NUTS II-es területi beosztásnak felelnek meg, melyből nyolc van az országban.

A megyék kialakulásának érdekessége, hogy 1968-ban Ceaușescu utasítása alapján osztották fel ilyen módon az országot. Ebben az érdekes, hogy a diktátor a „megyésítési” törvénnyel csak ki akarta vonni azokat a vezetőket az ország közigazgatásából, akik addig vezették a „három lépcsős” közigazgatási beosztást. Ez a korábbi felosztás tartományokból, járásokból, és tanácsai önkormányzatokból állt. Vagyis hogyan történhetett ez a folyamat? Ezeket az embereket kivonni a közigazgatásból nem lehetett volna, ezért Ceaușescu kitalálta, hogy az addigi közigazgatási berendezkedést teljesen felülről reform megoldhatja a „problémáját”. Ennek alapján tehát, az addigi tartományokat átalakította megyékké, és a „saját embereit” ültette döntési, vezetői pozícióba.

1998-ig maradt ez a felosztás, aztán bevezették az első régiófejlesztési törvényt, mely az újonnan kialakított felosztást törvényesítette. Amit az új területszervezési egységekről el lehet mondani, hogy a régiók nem bírnak közigazgatási közjogi státusszal. Ezt követően megalakultak a régiókon belüli fejlesztési ügynökségek, melyek formailag magánjogi szervezetek, alapítványok lettek. A következő közigazgatás szempontjából jelentős dátum 2001, amikor az új régiófejlesztési törvényben létrehozták a Kormány dekoncentrált rendszerét, és kormányhivatalokká alakította át a régiófejlesztési társaságokat, amelyek addig alapítványként működtek.

Összegezve a hallottakat, véleményem szerint az Előadók röviden, és tömören mutatták be a hallgatóságának a közelmúltbeli és jelenlegi szlovák és román területszervezés alapjait, elveit, és esetleges problémáit, előadásukat végighallgatva egyértelműen látszik, hogy a problémák hasonlóak országunk, Románia vagy Szlovákia területszervezésének kérdéseit illetően.

**Forgács Imre CSc.** a konferencia idején még államtitkár, ma igazságügy miniszter, a **délutáni szekció elnöke** összefoglalta az elhangzottakat. Véleménye szerint egységesnek mondható az álláspont, hogy valamennyi előadó „Európát szeretne”. Meg kell azonban vizsgálni a jelenleg fennálló ellentmondásokat, melyek a Maastrichti Konvergencia Kritériumokban is megfigyelhetők. A 2008-ban kirobbant világgazdasági válság és a középszintű önkormányzás válsága nem választható el egymástól. Jól körvonalazódnak azok a neoliberais gazdaságfilozófiai tézisek, amelyek 2008-ban összeomlottak. Mindezeket figyelembe véve azonban, az Unió alapvetően „empatikus intézmény”, hiszen a nemzeti közigazgatásnak nagy szerepe van nemcsak a közösségi jogalkotásban, hanem az uniós források hasznosításában is. Ezek a fő kérdések, melyeket bármilyen reformkísérlet megvalósítása során meg kell válaszolni.

Összességében elmondható, hogy egy nagyon jól szervezett, és kellemes környezetet biztosító helyszínen megrendezett, magas színvonalú eseményen vehettek részt a megjelentek. Nagyon fontos, és ismételten hangsúlyozva kiemelendő, hogy a konferencia résztvevői a középszintű közigazgatás jelenlegi, súlyos válságkezelési módozatainak bemutatását, egymás véleményét tiszteletben tartva, koncepciójuk ütköztetésével teheték meg, melynek jelentősége a jövőre nézve is kiemelkedő!