

A városok helye és szerepe a kistérségi közigazgatási rendszer kialakulásában

Somlyódyiné Pfeil Edit, PhD

Készült: az IDEA program Kistérségi Alrendszer Munkabizottsága
megbízásából
Pécs, 2003. január

1. A téma exponálása

A kistérségi közigazgatási intézményrendszernek a lényege önkormányzati társulás szervezeti keretében fogalmazódik meg. A kistérség noha a kijelölt perspektíva szerint nem fog új közigazgatási szintet megtestesíteni, olyan az igazgatási terek átfedés mentes és az ország területét lefedő rendszerét kell, hogy létrehozza, amely egy egységes és megemelt színvonalú komplex alapellátást biztosít az ott élő lakosság számára. Tehát a lehatárolandó kistérségek a közszolgáltató és a területfejlesztő és szervező funkció számára vonatkoztatási keretet szolgáltatnak a feladat- és hatáskör-telepítés szempontjából.

A tanulmány kidolgozása során figyelembe vesszük az IDEA munkacsoport irányelveit, valamint a főhatóságnak az önkormányzati és államigazgatási reform időszerű kérdéseiről kibocsátott tájékoztató anyagát. Ennek megfelelően sarokpontként kezelendő, hogy a lehatárolásra kerülő kistérségek központjait városi rangú települések fogják alkotni. A városok igen magas száma miatt kevés körzetben van esély arra, hogy község/nagyközség váljék centrumtelepüléssé. A központ egyértelmű kijelölésére szükség van, amit a kistérség lehatárolásával egyidejűleg a rendelkezésre álló különféle központosultságot kifejező mutatók segítségével el kell végezni. Sőt, ha azok alapján több városi rangú település osztott központ-szerepköre igazolódik, illetve arra van szükség a kistérség működéséhez, akkor arra is egyértelműen utalni szükséges a

jogalkotó számára. *A funkciómegosztás azonban nem közigazgatási rang kérdése, hanem a valós vonzások és térségi szerepkörök léte alapozhatja csak meg.*

A feladat megoldása során az eddigiekben kiformalódott koncepció adós maradt a kistérség közszolgáltató funkciójának definiálása során azzal, hogy:

- nem határozta meg, az általa megvalósítandó *komplex alapellátás* mit takar;
- a kistérség mint a közszolgáltatások nyújtásának tere, mely elvek alapján működik, vagyis mi az az integráló erő, mely megalapozza az önkormányzati alapfeladatok tekintetében a kistérség egészét átfogó ellátó-szolgáltató rendszernek a kiépítését. Hiszen jelenleg abból a tényből kell kiindulnunk, hogy valamely kistérségen belül a közös társulások feladatellátás – ha egyáltalán van ilyen – egy széttöredezett, elaprózott, túlsúlyosan egycélú társulási szisztémában valósul meg, mely többnyire településpárok, vagy néhány önkormányzatnak a közös feladat teljesítését biztosítja. Vagyis magasabb szinten szervezett és intézményesült kooperációk igen ritka kivételként jellemzik a magyar településállományt;
- egyelőre nem látható, hogy a kistérségi rendszer milyen módon garantálja az eddigieknél hatékonyabb, szakszerűbb és takarékosabb feladatellátást, tehát hogy milyen módon befolyásolható a közszolgáltatás nyújtása adekvát szervezeti formájának megválasztása.
- az előző ponttal is összefüggésben nagyon fontos lenne az ágazati szemlélet bekapcsolása a reformfolyamatba, mivel a közszolgáltatások megszervezésének mindig van egy ágazati struktúrája, illetve logikája. Az intézményépítés terén az integrációs folyamatok csak ágazati összefüggésben tárgyalhatók.
- milyen lesz a kistérségnek a megyéhez való viszonya, főként abban az esetben, ha realizálódik nem tér ki a koncepció arra, vajon a városok körzeti vagy más néven középfokú feladatai bekerülhetnek-e az új kistérségi rendszerbe, illetve aggályos, hogy a kistérség működtetésére bevezetni tervezett kistérségi normatíva akceptálni tudja ezeket a feladatokat, melyek a városoknak valódi városi rangot biztosítanak, ha ténylegesen ellátnák azokat.
- talán a leglényegesebb probléma abban nyilvánul meg, hogy nem tisztázódott, mely közigazgatási, illetve közszolgáltatási feladatokra kívánjuk alkalmassá tenni a kistérségi szintet, hiszen az alapvetően befolyásolja az optimális illetékességi terület

méretét. Sőt, hangsúlyoznunk kell, hogy *a megyei önkormányzatok megszüntetése következményeit feltétlenül le kell vonni a feladattelepítés viszonylatában, elsősorban is a kistérségi rendszer irányában*, mert a regionális önkormányzatok megteremtése a központi állami szintről történő feladat- és hatásköri decentralizáció igényével fogalmazódott meg. A megyének társulásos formában való továbbélése esetén, vajon lesznek-e olyan feladatok, amelyeket a jelenlegi megyéktől a kistérségekhez lehet vagy célszerű decentralizálni?

- végül a tapasztalatok szerint a közszolgáltatási feladatok és a területfejlesztési tevékenység területigénye divergálhat, mivel mérvadó közgazdasági és regionális szakemberek véleménye szerint a területfejlesztés és az annak lényegét adó gazdaságfejlesztés minimális területi léptékét a megye szolgáltatja Magyarországon. Ebben a kontextusban nyilvánvaló, hogy a kistérségi szinten megszervezendő funkciók közül az államigazgatási feladatok a legkevésbé érzékenyek a terület nagyságrendjére, illetve nem jellemző rájuk a napi rendszerességű lakossági igénybevétel.

Amikor a városok helyét és szerepét keressük a leendő kistérségi rendszerben igen összetett feladatra vállalkozunk, mivel bár a magyar városhálózat rendszerváltás utáni jellemzőiről, átstrukturálódásáról szerencsére rendelkezésre állnak autentikus vizsgálati eredmények, melyek fontos orientációt jelentenek a kistérségi rendszer kialakításában, ugyanez nem mondható el a kistérségi közszolgáltató rendszerekről, közigazgatási intézményekről, s magáról az igazgatásról sem. Ezért fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a részletes szabályozási javaslat elkészítése előtt elkerülhetetlen lesz valamennyi kistérség konkrét településhálózati adottságainak egyenkénti vizsgálat alá vétele. Annak során ugyanis meg kell nézni, hogy a bevezetendő norma tartalma megfelel-e mind a kb. 150–200 kistérség valós viszonyainak, adottságainak.

Az önkormányzati reform számára értékes néhány információt mindenképpen lényeges lehet kiemelni:

- A magyar településhálózat térbeli szerkezete alapján létezik egy cezúra a Dunántúl és az Alföld között. A nyolcvanas évek derekán folytatott térszerkezeti kutatások (*Beluszky P. 1987*) rávilágítottak arra, hogy a Dunántúlon határozott profilú jól

körülhatárolható vonzáskörzetekkel bíró városhálózat alakult ki, míg az Alföld nagyfalvas-mezővárosi jellegű területére a vonzáskörzetek kevésbé jellemzőek, a településhierarchia bizonytalanabb, a helyi központok és környékük közötti hierarchikus kapcsolat csekély. Voltak és vannak városkörnyék nélküli városaink (Hajdúböszörmény, Százhalombatta, Túrkeve stb.).

- A településhálózatunkról alkotott képet tovább differenciálják a rendszerváltás óta eltelt időszak hatásai. A legfrissebb városhierarchia-vizsgálatok egyike (*Beluszky P. 1999*) 174 mutató hiányát vagy meglétét regisztrálta városonként. Ennek alapján 190 magyar települést talált funkcionális értelemben városnak, amely számban már benne foglaltatik 62 városias jellegű település, melyek a rangsorban a kisvárosi kategória alatt helyezkednek el. S a várossá nyilvánítás folyamatának elszabadulása következtében már jó néhány városi rangú településünk nem vagy alig rendelkezik városi funkciókkal (Pécel, Elek, Máriapócs, Ibrány, Nagyhalász, Hajdúhadház, Téglás, Újfehértó, Jászfényszaru, Balatonföldvár), holott a finanszírozás akként kezeli őket. *Körülbelül 1990 volt az az időpont, amikor megfelelt egymásnak a városi rangú és szerepkörű települések köre.* Noha mára a városhiányos térségeket sikerült felszámolnunk, lényeges problémaként jelentkezik a városhálózat egyenetlensége, főként az igazi középvárosok aránytalanul alacsony (25) száma (*Beluszky P. 1999*).
- A statisztikai kistérségek hatályos rendszerében a településhálózati sajátosságok függvényében az Alföldön a körzetek több mint felében kettő vagy több központ, illetve társközpont található. A Dunántúlon viszont csak minden ötödik, Észak-Magyarországon minden negyedik körzet többcentrumú. A kistérségek kétharmadának egy központja van (*Szigeti E. 1997*).
- Ugyancsak a körzetek és alrendszerük kialakítását érinti, hogy a magyar településhálózatban nem általános, de nem is gyakori, hogy a kisvárosok és vonzáskörzetük középvárosok közbeiktatásával kapcsolódnának a megyeközpontokhoz. Kevés a középvárosi funkció is, vagyis inkább kisvárosi intézmények koncentrálnak nagyobb számban az egyébként nagyobb vonzáskörzettel bíró középvárosokban (*Beluszky P. 1999, 329. o.*).

A kistérségi közigazgatási rendszer számára három célirány határozható meg:

1. Középtávon kiegyenlített fejlődést biztosítani a kistérségnek gazdasági, kulturális és szociális értelemben;
2. A kistérségben közszolgáltatást nyújtó intézmények igazgatásának és működésének keretfeltételeket biztosítani, beleértve, hogy a városok rangjukhoz méltó módon vegyék ki részüket a térségi szerepkörök gyakorlásában;
3. Konkrét fejlesztési programok végrehajtásának bázisát megteremteni.

2. Javaslatok a kistérségi rendszer működési elveire

A városok helyére és szerepére tekintettel a kistérségi közszolgáltatási struktúra megvalósításának eszközzrendszere hármass tagozódású:

- a) tervezés,
- b) finanszírozás,
- c) szervezet.

a) A kistérségi rendszer felállításában egy hálózatszerű strukturális modellt kell látni, mely a résztvevők között sokoldalú és komplex kapcsolatokat teremt. A területi tervezésnek a kistérség működését az által kell segítenie, hogy problémamegoldó és konfliktusszabályozó képességével érdekiegyenlítést hoz létre az önkormányzatok között, tehát hozzá tud járulni a lehetséges konfliktusok feloldásához. Ezért van szükség a kistérségi integráció megteremtéséhez arra, hogy *a kistérségi társulás közös döntéshozó szerve elfogadja a kistérség önkormányzatközi fejlesztési programját.* Valójában ennél célravezetőbbnek mutatkozik, ha a kistérség területfejlesztési programjába integrálódva történik meg a közszolgáltatások és ellátó intézményeik, továbbá a települési és térségi kommunális infrastruktúra fejlesztésének átfogó és koordinált megtervezése.

A kistérség mint területi egység fejlődését a tervezés eredményeként megszülető terv mint jogi formát öltő képződmény maga is szabályozza. Fontos lenne, hogy a kistérségi fejlesztési program hatókörét terjesszük ki a kistérséghez tartozó városok és községek humán és fizikai infrastruktúrájának tervszerű fejlesztésére, mivel a helyi területhasználatot és településrendezési tevékenységet a tervek egymásra épülésén

keresztül az állam, illetve a régió ily módon fogja tudni „irányítani”, de legalábbis orientálni, miközben az önkormányzatok településrendezési jogosultsága nem szenvedhet sérelmet. Valójában arról lenne szó, hogy *a tervezés (fejlesztési, rendezési, közszolgáltatási, pénzügyi stb.) lokális szintig lefutó összehangolt rendszerét segítsük létrejönni*. Ez kistérségi szinten a komplex alapellátás és a középfokú ellátás vagy más néven a térségi szerepkörök gyakorlásának intézményi hálóját fogná át, mint például az oktatás-nevelés, a kultúra, az egészségügyi és szociális ellátás, a rekreációs és sportfeladatok stb. teljesítését. Ennek a kívánalomnak a teljesüléséhez *a településrendezési tervek kistérségi összehangolásának kötelmét is elő kellene írnia a jogalkotónak*, mivel azok mint a végrehajtás egyik eszköze jelennek meg a rendszerben. Ezekkel a javaslatokkal kapcsolatosan felvetődik a jelenleg a megyei önkormányzat által gyakorolt több hatáskör jövőjének alakulása. Ilyen többek között a közoktatás-fejlesztési koncepció felállításának köteleme, továbbá a megyei jogú várossal és az érintett önkormányzatokkal való együttműködés kötelezettsége a területrendezési tervek városkörnyéki összehangolása érdekében [Tft. 11. § d) pont]. Ezeknek a hatáskörök fenntartandók, de a gyakorlásukra alkalmas szint minden bizonnyal a regionális önkormányzat lesz.

A városok és vonzáskörzetük közös tervezési tevékenységétől az várható, hogy az indokolatlan párhuzamos és pazarló önkormányzati fejlesztéseket a rendszer kistérségi szinten kiszűrje, s az önkormányzati ellátó-szolgáltató tevékenység ebben a léptékben összehangoltan megvalósuljon. A kistérségi közszolgáltatás megtervezése feltételezi, hogy megtörténjen a rendszeres és rendszerezett információgyűjtés az ellátórendszerek és intézmények kapacitásairól, szervezeti formáiról, az igénybevevők területi megoszlásáról stb., valamint az információknak időszakonkénti áttekintése és értékelése. Ennek szükségességét alátámasztja egyrészt a területi különbségek kiegyenlítésének szükségessége másrészt, hogy a városok és vonzáskörzetük versenyképessége, tökevonzó-képessége nem kis részben a települések életminőségétől, humán és fizikai infrastruktúrájának színvonalától függ.

A tervezési rendszer értelemszerűen akkor válik koherenssé, ha a kistérségi fejlesztési program betagoódik a területi tervek rendszerébe. Egy a területfejlesztéstől független,

„lebegő” tervezés intézményesítése város és vonzáskörzete között, melynek tárgya kizárólag az önkormányzati közszolgáltató tevékenység lenne, ésszerűtlen, mivel nehezen lennének megteremthetők azok a garanciák, melyek az állam finanszírozási szerepvállalását megalapoznák. A problémát e tekintetben az idézheti elő, hogy a közigazgatási reformkoncepció *egy amúgy is igen kicsi területi egység, a kistérség három funkciójára – közszolgáltatás, területfejlesztés és államigazgatás – egymástól elválasztott szervezeti struktúrákat céloz meg létrehozni*. Holott e három tevékenységi terület összekapcsolása nélkül épp a hatékonysági elem fog elveszni a közigazgatás számára. Tehát a kistérségi tervezésnek nem szabad csupán a szűken vett területfejlesztésre koncentrálnia. Ebből a szempontból is aggályos a kistérség döntéshozó grémiumának megkettőzése, társulási tanács és területfejlesztési tanács képében – ha helyesen értelmeztem a koncepciót.

Az adott kistérségi társulás döntéshozó szerve legitim módon tud dönteni a fejlesztési programról, hiszen minden önkormányzat képviselteti magát benne. S miután ennek a tervnek illeszkednie kell a regionális fejlesztési programba a régió és az állam részvételi jogát jogszabálynak rögzítenie kell a tervezési eljárás során, s ugyanígy az ágazati közigazgatási szervek bevonását is. A program elfogadása a kistérségi tanács sui generis joga, amely döntéshez a kistérséghez tartozó önkormányzatok kétharmados többsége elegendő lenne, de a regionális önkormányzat véleményezése érvényességi kelléket alkotná a dokumentumnak. S érdemes lenne megfontolni, az állam képviselőjét ellátó szerv kijelölését, például a területi főépítést, illetve hivatalát, annak érdekében, hogy a kistérségi programoknak a felsőbb szinteken elfogadott tervekkel való összhangjának vizsgálatáról nyilatkozatot bocsásson ki. A két elem együttes megléte, az érintett önkormányzatok mindegyikének képviselőjével meghozott legitim döntés, valamint a tervek harmonizálásáról szóló nyilatkozat következtében *a kistérségi fejlesztési programba foglaltakat a közigazgatási döntések során a továbbiakban figyelembe kellene venni, ami a finanszírozást is jelentené*. Tehát a területpolitika célrendszerének összekapcsolódását a közigazgatással lényegében az önkormányzati finanszírozás tudja megteremteni. Hangsúlyozandó, hogy a térségi feladatok realizálását és koncentrációját különösen a pénzügyi kiegyenlítés mechanizmusa biztosíthatja, mivel a középfokú

ellátás nem írható elő törvényi kötelezéssel, ugyanis az beavatkozást jelentene az önkormányzás jogába.

A kistérségi tervezés feladatával kapcsolatosan a szakértői anyag úgy foglal állást, hogy „a területfejlesztési tanácsot és munkaszervezetét alkalmassá kell tenni tervezési feladatok megoldására”. Álláspontom szerint ez túlzott követelményt jelentene, mivel irracionális lenne Magyarországon mintegy 150 vagy még inkább 200 területi tervező szervezetet felállítani. A kistérségi szintű politikai döntéshozást semmiképpen nem érintené hátrányosan, ha *a szakmailag kompetens tervező szervezetek például régióként létesülnének*, hiszen ennél elaprózottabb alapításuk egyfelől a külföldi tapasztalatok szerint is indokolatlan, másfelől az ország megfinanszírozni sem tudná őket. Ezeknek az érveknek a figyelembevétele mellett azonban indokolt, hogy *minden kistérség foglalkoztasson kistérségi főépítészt*, aki településrendezési tervek elkészítése, felülvizsgálata során szakmailag tanácsadással segíti a települési önkormányzatokat, továbbá a kistérségi fejlesztési koncepciók felállítása során megjeleníti a térségi érdekeket. Egyébként pedig ellátná a főépítészekre más jogszabályok által már megállapított feladat- és hatásköröket. Végül a főépítészre lenne róható a kistérségen belül a társulások keretében ellátott kiemelt építéshatósági hatáskörök gyakorlásának szakmai koordinációja.

b) A finanszírozás rendszerének megteremtése döntő jelentőséggel fog bírni a kistérség működőképessége szempontjából. A kistérség kiépítése szempontjából meghatározó adottság, hogy az ország lefedettsége önkormányzati szolgáltatásokkal meglehetősen egyenetlen és azok választéka tekintetében is jelentősek a különbségek a települési önkormányzatok között. Sajnos ez a megállapítás a városi infrastruktúrára is igaz. Cáfolhatatlan tény, hogy az államnak mindenképpen befolyásolnia kell az önkormányzatok szabadversenyét a közjavak egyenletesebb és igazságosabb elosztása érdekében.

Ha irányadónak vesszük a Belügyminisztériumnak a lehatárolásra vonatkozó azt a követelményét, hogy a kistérség központjától egyetlen település se essen 15–20 km-nél

nagyobb távolságra, akkor ez a kitétel azt is magában fogja foglalni, hogy adott esetben ez már egy akkora vonzáskörzet, mely szükségképpen involválja a városi önkormányzatok által nyújtott középfokú ellátást. A város és vonzáskörzete együttműködésének szervezeti kerete, valamint a térségi szerepkörök ellátásának finanszírozási megoldása szempontjából látni kell, hogy a magyar városhálózat nagyobbik hányada a húszezer fő alatti városokból tevődik össze, melyek nagyobb része a rendszerváltás utáni várossá nyilvánítás eredménye. Természetesen a kisvárosok köre sem homogén kategória, mivel a szakemberek azok körében is meg szokták különböztetni a 10 és 20 ezer fő, az 5 és 10 ezer fő közé eső, továbbá az ötezer fő alatti kisvárosokat. Tény, hogy a húszezer főnél nagyobb városok között is akad olyan, mely csupán társközponti szerepet tölt be saját jelenlegi KSH-körzetében, míg a 10 és 20 ezer közöttiek esetében ez már nem is olyan ritka, melyek többsége az Alföldön található. Másutt – főleg a Dunántúlon – jóval kisebb városok központoszerepet töltenek be kistérségükben (Szigeti E. 1997). Ezek az adatok óvatosságra intenek, pontosabban arra, hogy pusztán a városi státuszra vagy pusztán a centrumtelepülés népességszámának figyelembevételére alapozott struktúra nem feltétlenül eredményez kiegyenlített és méltányos szolgáltatási és fejlesztési színvonalat.

A magyarországi nagyvárosok, különösképpen a regionális funkciójú, illetve régióközponti szerepre aspiráló városok viszont speciális helyet foglalnak el a településhálózaton belül. Többnyire nem csupán középfokú ellátást biztosítanak vonzáskörzetüknek, hanem a speciális típusú és felsőfokú ellátó-szolgáltató tevékenységnek is gazdái. A nagyvárosoknak mint a legtöbb önkormányzati intézményt fenntartó önkormányzatoknak, melyek egyúttal a legnagyobb mértékben látják el a vonzáskörzetük nem helyi illetőségű lakosságát, a finanszírozási helyzete talán a legrosszabb az önkormányzati rendszer egészén belül. Tekintettel arra, hogy a legjelentősebb munkahelyeket adó, tehát foglalkoztató települések közé tartoznak, a spillover hatás őket különösképpen terheli. Mivel abból a reális helyzetképből szükséges kiindulni, hogy a szolgáltatások igénybevételének a helyét a lakosság napi mozgási tere határozza meg, ami elsősorban a munkahely és lakóhely közötti útvonal. Így döntően a munkahely jellegű kapcsolatok a meghatározóak a köz- és egyéb szolgáltatások igénybevétele tekintetében.

Nemzetközi tapasztalatok azt bizonyítják, hogy az ilyen léptékű városok és vonzaskörzetük intézményesítésére olyan speciális szervet szoktak létrehozni, amelynek egyik legfőbb feladata az adóterhek kiegyenlítése, hiszen a vonzaskörzet lakossága lakóhelyén fizeti meg adókötelezettségeit, viszont a közszolgáltatások egy nem elhanyagolható hányadából ingyen részesül a munkahelyét adó önkormányzattól. Vagyis a városi önkormányzatok lakossága, valamint az ott működő gazdasági egységek fizetik meg az állami normatíva és feladatteljesítés tényleges bekerülési költségének különbözetét. Tehát a megfelelő állami támogatás és a vonzaskörzeti önkormányzatok hozzájárulásának hiányában fejlesztésre fordítható helyi bevételeinek tekintélyes hányadát az intézményhálózat működtetése emészti fel, ami a közszolgáltatások egyre rosszabb színvonalú újratermelését eredményezi.

Ugyanakkor az is érzékelhető, hogy egy régióközponti szerepkörre aspiráló város vagy egy agglomerálódó nagytelepülés szemszögéből a vonzaskörzeti önkormányzatokkal való együttműködésnek a lényege a gazdaságfejlesztésben, a munkahelyteremtésben, a térség versenyképessé tételében nyilvánul meg. Hiszen vonzaskörzetük lényegesen meghaladja a kistérségi léptéket, sőt a közigazgatási határokat átmetsző módon építkezik. Éppen ezért számukra olyan intézményi-szervezeti feltételeket kell a jogalkotónak felkínálnia, mely regionális hatású fejlesztési politikát tesz lehetővé.

Az ilyen léptékű város az agglomerációját alkotó kistelepülések alapellátási gondjaival nem feltétlenül kíván foglalkozni. Ezért e városok esetében, melyeknek jelenleg gyakorta harminc-negyven, esetleg még több önkormányzat tartozik a vonzaskörzetébe, indokolt megvizsgálni, *mely települések alkalmasak alkörzeti centrumszerepkör betöltésére*. Véleményem szerint ezen a ponton lehetne a már kialakult kistérségi területfejlesztési társulások viszonyrendszerére támaszkodni, mely adott esetben irányt tudna mutatni azoknak az önkormányzatoknak a kiválasztásában, melyek az elmúlt években már bizonyították, hogy a települések közötti hídszerepet, illetve összehangoló funkciót képesek betölteni. Ebben az aspektusban azonban némi kockázat is benne rejlik, mivel Miniszterelnöki Hivatal adatbázisa szerint a körzetközponti önkormányzatok és az önkéntesen létrehozott területfejlesztési társulások székhelyei

nem feltétlenül esnek egybe. Tehát csak konkrét elemzések alapján dönthető el, hogy a körzetközi helyzetet a valós településközi kapcsolatok is alátámasztják-e.

A kistérségi modell tekintetében egyébként is eldöntésre vár, mit tekintünk az átlagosnál nagyobb kistérségnek, mely alkörzetek kialakítását feltételezi. Ez a kérdésfeltevés azonban nem csupán a megyei jogú városainkat érintheti, mivel közép- és tradicionális kisvárosaink között is akadnak kiterjedt vonzáskörzettel bírók. A korrekt válaszhoz a kistérségi feladatrendszer tisztázására, illetve a kistérségi területi szerkezet ismeretére van szükség. Hipotetikusán olyan javaslat fogalmazható meg, miszerint *célszerű lenne rögzíteni azokat a feladatokat, melyeket egységesen a kistérség egészét átfogóan kell megoldani, tehát amelyek tekintetében a jogalkotó nem engedi meg a belső területi alegységek kialakítását.* A reformkonceptióra figyelemmel a kistérségi szintre telepítendő ilyen feladatok lehetnek:

- környezetvédelem,
- ivóvízbázis-védelem,
- hulladékkezelés,
- szennyvíztisztítás,
- útüzemeltetési és útügyi igazgatási feladatok,
- gazdaság- és turizmusfejlesztés,
- kistérségi tervezés,
- kistérségi főépítész feladatok,
- önkormányzati belső ellenőrzés,
- tűzvédelem,
- munkavédelem stb.s

Az alacsony településszámú kistérségekben a társulás szintjén intézhető, sok önkormányzatot tömörítő kistérség esetén alkörzetek kialakítása révén azokba decentralizálni javasolható feladatok:

- alapfokú művészeti oktatás,
- könyvtári ellátás,
- hétvégi orvosi ügyelet,

- családsegítő és gyermekjólét szolgálatok specializált szakszemélyzetének biztosítása az alkörzet egésze számára,
- az idősgondozás meghatározott feladatai stb.

A kistérségi közigazgatásról megszületett koncepció *ún. kistérségi normatívát ígér* a kistérség működéséhez. Egyelőre nem tisztázott mi a tartalma ennek a központi költségvetésből érkező támogatásnak. Nem lehet tudni, hogy az kifejezetten a közszolgáltató funkció teljesítését kell, hogy szolgálja vagy a területfejlesztési szervezetirendszer működtetésének dotációját is. A pótlólagos normatíva működésének elveit nem ismerjük, mivel nem látható még, mely feladatok szakszerű, hatékony és tervszerű ellátását kell, hogy ösztönözze.

Álláspontom szerint a kistérségi közigazgatási rendszer működőképességéhez két lényeges kérdésben is állást kell foglalni. Egyfelől csak akkor válhat teljessé város és vonzáskörzete viszonyrendszerében a kistérségi együttműködés, ha valamilyen módon *befogadja, de legalábbis kezeli a városok körzeti, illetve térségi feladatait*. A városok vonzások funkcióik léte okán városok. Másfelől sajnálatos módon az elmúlt években az önkormányzati rendszer szűkülő belső forráshiánya miatt mind erőteljesebb nyomást gyakorolt a területfejlesztésre, a decentralizált területfejlesztési források igénybevételén keresztül. Ezért a jövőre nézve kardinális kérdés, hogy a kormányzat az önkormányzati alapfinanszírozást megoldja, mellyel összefüggésben el kell választani egymástól a területfejlesztés finanszírozását és az önkormányzatok támogatási rendszerét.

A modern demokráciák alkotmányai, esetleg törvényei rendszerint deklarálják az állampolgárok számára az életviszonyok, az életkörülmények egységességének alkotmányi tételét. Ez az állami kötelezettségvállalás vonatkozik az önkormányzatok, mint az államszervezet részét képező alapegységek által is nyújtott közszolgáltatásokhoz történő egyenlő hozzájutás esélyének megteremtésére. Az elv deklarálását feltétlenül meg kellene fontolnia a magyar Parlamentnek is. A megvalósításnak pedig nyilvánvalóan több feltétele is lenne. Egyfelől a jövőben *kötelezni kell mind a települési önkormányzatokat, mind a kistérségeket, hogy folyamatosan aktualizált nyilvántartást vezessenek az általuk gyakorolt feladat- és hatáskörökről, valamint a nyújtott közszolgáltatásokról*. A kistérségi közigazgatás

kiepítésének egyik nehézsége abban fedezhető fel, hogy nem állnak rendelkezésre rendszerezett és összehasonlítható információk arról, hogy a különféle nagyságrendű városok milyen közszolgáltató és igazgatási feladatokat teljesítenek vonzáskörzetük számára.

Az állami támogatáspolitikát a kistérségekkel összefüggésben is korrekcióra szorít. A magyar városhálózat elemeinek ismeretében megkockáztatható az a megállapítás, hogy a kistérségi struktúra felépítésében nem célszerű, ha mechanikusan minden városi jogállású település körzetközponti vagy társközponti szerepkört kap. Ha a közigazgatási státuszhoz igazodik a rendszer akkor a hatékonysága nem lesz garantálható. Amennyiben a kistérségi rendszerben lesznek kistérségi központok és alkörzeteket koordináló városok, akkor nehezen tartható fenn az önkormányzatok központi költségvetési kapcsolataiból származó és az adóerő-képesség mérésen alapuló redistribúciós támogatáselosztás, mely az önkormányzatok közjogi státusza alapján négy kategóriát ismer el, a községet, a várost, a megyei jogú várost és a fővárost. A jövedelemkülönbségek mérséklésénél megyei jogú városok magasabb igényének elismerése egyértelműen indokolt, viszont aggályos, hogy az összes többi város, tulajdonképpen *valamennyi ötvenezernél kisebb lélekszámú városunk költségigényét ugyanazon a szinten ismerje el a központi költségvetés, függetlenül attól, hogy van-e és hány, illetve milyen költségigényű térségi ellátó funkcióval bíró intézménye.* Ez méltánytalan és az egyenlőtlenségek újratermelését indukálja. Ráadásul a jelenlegi finanszírozás ellenérdekeltté is teszi a városokat a többletbevételek szerzésében, hiszen a központilag elismert kiadási igény felett sávosan elvon, illetve csökkenti a normatív támogatást.

A kiegyenlítési mechanizmus jelenleg csak a települési önkormányzat saját lakosaival számol, s nem veszi figyelembe a körzetből jelentkező igények lefedéséből származó többletkiadásokat. Ennek alapján szó sincs arról, hogy az igazságos támogatáselosztást a városok egyenjogúsítása jelentené, mivel nem igaz, hogy az egy lakosra számított azonos mértékű támogatás fogja a célul tűzött átlagos ellátási színvonalat eredményezni. Hiszen a feladatok költségigényébe belejátszanak olyan tényezők, mint a város vonzáskörzetének nagysága, foglalkoztatási helyzete, demográfiai összetétele,

földrajzi adottságai stb. Ha az önkormányzati reform célját a leendő kistérségek közötti ellátásbeli színvonalkülönbségek kiegyenlítése is képezni fogja, akkor a városok, illetve a kistérségi centrumok esetében a támogatásoknak ki kellene kiküszöbölniük azt a veszteséget, ami abból adódik, hogy a vonzáskörzet lakosai is igénybe veszik a városok által nyújtott szolgáltatásokat. A világon mindenütt akkor várható el a centrumtelepülésektől, hogy közigazgatási határaikat átlépő ellátási feladatokat vállaljanak, ha pótlólagos pénzeszközökhöz juttatják őket. *Az allokáció hatékony működése akkor várható, ha a vonzáskörzeti ellátórendszer rá tud épülni az érintett önkormányzatok közötti koordinációra.* Ez egyrészt azt jelenti, hogy a kistérséghez sorolódó települések térségi közszolgáltatások tekintetében rábizzák magukat a városra/centrumtelepülésre és párhuzamos intézményeket nem létesítenek saját lakosságuk ellátására. Másrészt feltétel, hogy a körzetközpont úgy alakítsa ki az intézmények, létesítmények, illetve szolgáltatásaik színvonalát, hogy az összhangban álljon az egész kistérség igényeivel, a megfogalmazott térségi preferenciákkal.

Mindezek alapján nyugodtan nevezhetjük a magyar önkormányzati rendszer egyik neuralgikus pontjának, hogy a települési önkormányzat, beleértve a várost, korlátozó feltétel nélkül átadhatja intézményét megyei önkormányzati fenntartásba. Ahhoz hogy a jövőben a városokat, legalábbis a leendő kistérségi központokat és szükség szerint a társközpontokat rangjukhoz méltó intézményfenntartásra lehessen sarkallni, a jogalkotónak vállalnia kell, hogy a szabályozás kikösse, bizonyos körzeti vagy középfokú feladatok teljesítéséhez az állam azzal a feltétellel ad kiegészítő támogatást, ha az adott közszolgáltatások hatékony megszervezése érdekében a város a feladattal kapcsolatos tervezési tevékenysége, a döntése, valamint a végrehajtás során figyelembe veszi az ellátásban érintett körzet lakosságának igényeit. Ennek realizálásához a kistérségi társulás tanácsa alkalmas szervezeti keretet tudna biztosítani, hiszen a városok és községek megfelelő képviselőit épül. Tehát a jogalkotó olyan kötelmet fogalmazhatna meg a kistérségi társulás számára, hogy *a tanács évente napirendre veszi és megtárgyalja körzeti intézmények működését. S viszont ennek során a körzetközpont város beszámolási kötelezettséggel tartozik a kistérségi önkormányzatoknak azon körzeti intézményei tekintetében is, melyeknek ő a tulajdonosa és fenntartója.* A koordináció célja, hogy a kistérség egészét érintő közügyekben érdekegyeztetés jöjjön

létre, a felek megfelelő információk birtokába jutva megvitassák az intézményekkel kapcsolatos fenntartási, fejlesztési és nem utolsó sorban szakmai kérdéseket és ennek eredményeként odahassanak a megvalósításra. A társulás, – melynek a város is tagja – végeredményben konszenzussal kialakított ajánlást fogalmaz meg. A tanács keretei között létrejövő konszenzusnak nem lehet kötelező ereje a körzetközpontra, mivel a feladat gazdája nem a kistérség, hanem a város. Ennek ellenére lényeges, hogy a települési önkormányzatoknak részvételi jogot garantáljon a törvényhozó, mert ez fog hozzásegíteni a térségi szemlélet kialakulásához és vitathatatlan feltétele lenne a kistérségi tervezés hatékony megvalósulásának.

Egyébként a városok pénzügyi igény szerinti besorolását csak az állam végezheti el, hiszen ebben az esetben is szűkös források elosztásáról van szó. A szakirodalomban olvasható vélemények szerint a kiegyenlítő finanszírozás akkor a leghatékonyabb, ha egyedi igényekre és kondíciókra tud reagálni. A fejlett democráciákban a legjobb mérőszámnak általában a városok népességnagysága, lakosságszáma szokott számítani, mivel az rendszerint korrelál az adott önkormányzat térségi szerepkörével, vonzaskörzetének kiterjedtségével. Nálunk azonban valószínűsíthetően ez a mérőszám önmagában nem lesz elegendő, mivel jó néhány kistérségi központoszerepre esélyes ötezer fő alatti várossal rendelkezünk, melyek intézményi kapacitásai nem lesznek elégségesek a konzisztens kistérség kiépítéséhez. Feltételezve azonban, hogy a lehatárolásra kerülő kistérségek középfokú vonzaskörzeteket képeznek le, a városi szolgáltatásokat igénybevevő lakosság nagyságrendje is becsülhetővé válik. Tehát bázisát képezhetné a területileg hatékony finanszírozásnak. A városok számára folyósítandó kiegyenlítő működési és beruházási, felújítási céltámogatásra lenne szükség például a városi kórházakhoz, a középfokú oktatási intézményekhez, az utak fenntartásához és a tömegközlekedés lebonyolításához. Csak így képzelhető el hogy a régió alatti közigazgatási tér szervesen épüljön fel.

A kistérségi közigazgatási, különösképpen a közszolgáltató rendszert hiba volna a városokkal, illetve azok kapacitásaival azonosítani. A magyar városok körében végzett korábbi felmérések arra intenek, hogy a városállomány nem birtokol egyértelmű fogadó képességet és készséget vonzaskörzete különféle ügyeinek intézésére, mivel igyekeznek

saját feladataikat optimalizálni, minek következtében kevésbé rendelkeznek szabad, illetve a kistérség által leköthető humán és infrastrukturális kapacitásokkal. E kérdéskörben igen lényeges lenne a kistérségi központok és alközpontok véleményét kikérni. Természetesen adott kistérségben a többi önkormányzat költségfedező hozzájárulása mellett a városok vállalhatják megbízás keretében a kistérségi hatókörű feladatok ellátását, azonban *célszerű lenne, ha a jogalkotó az ellentételezés elveire és mértékére vonatkozó irányelveit szabályozná*. Erre azért van szükség, hogy ne kizárólag a szolgáltatások kedvezményezettjei önkormányzatainak fizetési hajlandósága határozza meg a finanszírozást. Nyugat-Európában meghonosodott elv, hogy az önkormányzatok közötti horizontális pénzügyi kiegyenlítés is tekintettel van az önkormányzatok jövedelmi helyzetére vagy más néven adó-erőképességére. Továbbá bevett gyakorlat, hogy az állam törvényességi felügyeleti vagy más szerve megállapítja az adott feladat tekintetében elismerhető és átlagos költségeket, illetve a jogos hozzájárulások tartományát vagy összegét, amit az önkormányzati együttműködések keretében fizetendő hozzájárulások kivetésénél ajánlásként figyelembe vesznek a felek

A Belügyminisztérium részéről megállapítást nyert, hogy időszerűvé vált az adóerőképesség kérdésének újrendezése, mivel a hatályos metodika indokolatlanul szűkíti számos város helyben képződő fejlesztési forrásait. Valójában arról a problémáról van szó, amit az Európai Unió szakértői úgy szoktak megfogalmazni, hogy a magyar önkormányzatok költségvetésükben gyakorlatilag nem vagy alig terveznek fejlesztést. *Ennek a kritikának két olvasata is van, egyfelől önkormányzatainknak saját szabad források nem vagy alig állnak rendelkezésére, másfelől fejlesztési tevékenységük a tervezést és azzal együtt a közép- és hosszú távú szemléletet nélkülözi*. Az állam által folyósított címzett és céltámogatások pedig egyfajta kényszerpályára helyezik a beruházási tevékenységet, míg a támogatások nem jelentéktelen hányada az önkormányzati saját források hiánya miatt egyszerűen bennragad az állami költségvetésben.

Az önkormányzatokat érintő állami kiegyenlítő támogatáspolitikának két ága van, a működési és a beruházási, felújítási szubvenció. Az önkormányzati pénzügyi kiegyenlítés fogalmkörébe lenne szükséges vonni a *beruházási és felújítási*

céltámogatásokat, amiben célzottan a kistérség részesülne, ha kistérségi közös fenntartásban van az intézmény vagy az infrastruktúra, illetve hasonlóképpen alkalmazni kellene a térségi vagy közép fokú ellátó funkciókat gyakorló önkormányzatok, többnyire a városok többletterheinek ellensúlyozására. Az önkormányzati beruházások és felújítások támogatása alkalmas eszköze lehet a pénzügyi kiegyenlítésnek, mivel a források folyósításának bázisává az adott kistérségre elkészített önkormányzatközi fejlesztési program válna. Az évek hosszú sora alatt elhalasztott önkormányzati felújítási, rekonstrukciós munkák, például az alap- és közép fokú oktatási intézmények támogatása is e módszer alapján történhetne. A végrehajtás tekintetében felvetődött a regionális önkormányzatok forráselosztó szerepének kialakítása. Ebben az esetben azonban érdemes lenne modellezni, hogy lehetséges-e e többlettámogatásokat az alapfinanszírozásba beépíteni.

Az önkormányzati pénzügyi kiegyenlítésnek tehát két dimenziója van, egy vertikális és egy horizontális. A vertikális kiegyenlítésben fejeződik ki az állam és a különféle szerepkörű önkormányzatok viszonya. Sajnos, azonban a hazánkban a pénzügyi kiegyenlítés rendszerét évről évre a központi költségvetési törvény szabályozza csak. Megfontolandó, hogy az önkormányzati és államigazgatási reform részeként – most már a kistérség és a régió új közigazgatási státuszára figyelemmel – más európai országok (Ausztria, Franciaország, Németország stb.) gyakorlatát követve *ún. pénzügyi kiegyenlítési törvényt alkosson a Parlament*.

Az Ötv. a helyi önkormányzatok érdekképviselését akként szabályozza, hogy az országos önkormányzati érdekképviselési szervek véleményét ki kell kérni az önkormányzatokat érintő jogszabályok és más állami döntések tervezeteivel kapcsolatban. Az érdekképviselési szervek álláspontjáról a központi döntést hozó szervet tájékoztatni kell. (Ötv. 102. § (2) bekezdés). E törvényhellyel összefüggésben érdemes lenne megfontolni a regionális és helyi önkormányzatok tekintetében működtetendő pénzügyi kiegyenlítés, illetve az önkormányzati és költségvetési terhek figyelemmel kísérése, kalkulációja és egyeztetése érdekében nemzeti szinten egy bizottság felállítását, amelybe felerészben a kistérségek, a megyei jogú városok és a

regionális önkormányzatok küldenének képviselőket, felerészben pedig az ágazatokat képviselő főhatóságok. Elnökét kinevezhetné a miniszterelnök.

Úgy vélem, hogy a városok térségi szerepköreinek teljesítéséből eredő terhek kiegyenlítésének kettős hozadéka is lehet az adott kistérség tekintetében:

- Oldani tudná a városok és községek között fennálló érdekellentéteket, s hatékonyan elő tudná mozdítani, hogy a város és vonzáskörzete közös platformot foglaljon el a kistérség működését és jövőjét illetően.
- A városokat, legfőképpen a körzetközponti helyzetűeket, városi rangjukkal arányos középfokú közszolgáltatási feladatok ellátására ily módon hatékonyan lehetne sarkallni.

c) A jelenleg rendelkezésre álló információk birtokában a kistérségi tanács és szervezete felépítéséről, valamint a városok abban betöltött helyzetéről felelőtlenség lenne bármi konkrétat mondani. A szervezet nagyságrendjét és működését determinálni fogja a feladatok és hatáskörök volumene és minősége.

Felhasznált irodalom

Az Állami Számvevőszék tájékoztatója az önkormányzati feladatellátás szervezeti formáiról és működésük célszerűségének ellenőrzéséről. *Önkormányzati tájékoztató*. 2000. évi 10. sz. 3–34. o.

Beluszky P. (1987) *A középszintű igazgatás és hazánk térszerkezete*. MTA Regionális Kutatások Központjának Kutatási Eredményei 8. MTA RKK, Pécs.

Beluszky P. (1999) *Magyarország településföldrajza. Általános rész*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs.

Szigeti E. (1997) A közigazgatási területbeosztás településföldrajzi vetületei és lehetőségei. In: (Szabó G. szerk.) *Város és vonzáskörzete*. Önkorkép Kiadó, Budapest. 57–92. o.

Kopányi M. (1999) (témavezető) A regionális és települési kormányzati rendszer modernizációja Magyarországon. Regionális és Települési Kormányzati Rendszer Fejlesztési Programja Hungary-Subnational Development Program. (Kézirat).

