
KONFERENCIA BESZÁMOLÓ

A KÖZIGAZGATÁSI RENDSZER REGIONALIZÁCIÓJÁNAK ELKÉPZELÉSEI

(*Beszámoló az MTA Regionális Tudományos Bizottsága és az MTA Településtudományi Bizottsága, 2003. február 26-án, az MTA Vári Intézetek Jakobinus termében rendezett közös vitailéséről*)

HARDI TAMÁS

A magyar közigazgatás reformja, illetve az átfogó reform szükségessége régóta húzódnó társadalmi és szakmai vitatéma. A különböző elképzelések ütköztetésének általában szakmai fórumok adnak helyet (így a Tér és Társadalom is számos hasonló témájú publikációnak adott helyet a története során, sőt a folyóirat 1999. évi 3. számát teljes egészében a témának szenteltük „*Tér és közigazgatás*” címmel). Ezen viták sorába hozott új elemet a tudomány és a politika találkozása, melynek során a két tudományos bizottság tagjai találkoztak *Lampert Mónika* belügyminiszterrel, *Pál Tibor* politikai államtitkárral. A Belügyminisztérium közigazgatási reform projektjét, az IDEA programot *Ágh Attila*, az IDEA elnöke mutatta be. A résztvevők előre kézhez kapták az IDEA csoport téziseinek összefoglalását „*Kistérség–Megye–Régió. Az önkormányzati és államigazgatási reform időszerű kérdései*” címmel.

Rechnitzer János, az MTA RTB elnökének megnyitó köszöntője után *Lampert Mónika* belügyminiszter tartott egy bevezető előadást a Belügyminisztérium és a Kormány szándékairól, elkötelezettségéről a reformmal kapcsolatban. Kitért arra, hogy a regionalizáció, a decentralizáció területén még nagyon sok minden a viták szintjén mozog, még nincsenek eldöntött válaszok, így a politikának szüksége van a szakma véleményére. A miniszterasszony fontosnak és szükségesnek tartja, hogy ebbe a munkába az érintett akadémiai bizottságok intézményesen is bekapcsolódjanak. Erre közösen kell megkeresni a módot. A közigazgatási reformra vonatkozó kiadott tézissor sorvezető, részletesebb már a kormányprogramban foglaltaknál, tartalmazza azokat az eredményeket, amelyeket az IDEA munkacsoportban a szakemberek elértek. Tartalmazza azokat a kérdéseket is, amelyek még megválaszolatlanok. A reform nem egy tárca ügye, hanem az egész Kormányé. A regionális intézményrendszer átalakításának következetes végigvitele – a választott regionális önkormányzat kialakításától egészen az államigazgatás, illetve a közigazgatás átalakításáig – egy komoly összkormányzati munka, amelyben minden tárcának megvan a saját felelőssége.

A következőkben Ágh Attila, az IDEA elnöke mutatta be a csoport működését, céljait. Az IDEA projekt egy megvalósítási projekt. A kormányprogram kimondja, hogy 2006-ig önkormányzati régiókat kell kialakítani, így nem kutatási munkáról van szó, hanem ebben a projektben a kutatóknál már meglévő potenciált szeretnék felhasználni arra, hogy meghatározzák a kormányprogram megvalósításának mi-kéntjét a következő három évre. Ezért ez a projekt inkább a *visibikity studies* kategóriájába tartozik. Szükségképpen a tudományos eredmények mellett figyelembe kell venni azokat a tényezőket is, amelyek lehetővé teszik a megvalósítást. Célja a magyar közigazgatás alapvető reformja, hiszen régiókat sem lehet anélkül kialakítani, hogy az egész szerkezetet ne változtatnánk meg. Ez egy politikai decentralizáció, tehát jogköröket kell áthelyezni az átszervezés során. Ezzel párhuzamosan fut a kistérségi átalakítási program.

A projektnek három nagy vonulata van, amelyek közül csak az első ismert, s az sem teljesen. Nevezetesen az, hogy a csoport megpróbálja a következő évben a törvénycsomag előkészítését elvégezni. Három munkacsoportba szerveződött a szakma. Van egy régiókkal, egy kistérségekkel, s egy anyagi, pénzügyi, gazdasági kérdésekkel foglalkozó munkacsoport. Július végére a munkacsoportok összegezik az anyagaikat, s a munkát 2003 októberére kívánják befejezni.

A mélyreható reform megvalósításához kezdettől fogva látni kell, hogy nemcsak a szakmai közvélemény, hanem egy széles, közigazgatási szektor az, amellyel együtt kell majd a reformot végrehajtani, s ez öt-hatezer embert jelent. A munka során ezekkel az emberekkel folytat konzultációkat a csoport, beleértve az érdekvédelmi szervezeteket is. Olyan kiadványokat is előkészítenek, amelyek ezeket az embereket bevonják a régiók előkészítési folyamatába. Az első ilyen kiadványban az ös-szes idevonatkozó jogszabályt és az utolsó évtizedben történeteket közlik, valamint széles körű bibliográfiát publikálnak. A második kötet az Európai Unió és az Európai Tanács ide vonatkozó kiadványainak magyar fordítása lesz, a harmadik pedig egy pályázati vagy lobbisegédkönyv, amely a különböző önkormányzatoknak is segítséget tud nyújtani a munkájuk során.

A csoport harmadik profilja a Visegrádi Együttműködés hozzánk hasonló országai-ban zajló átalakulások vizsgálatával foglalkozik. Tájékoztodik Csehországban, Lengyelországban és Szlovákiában.

Elő kell segíteni, hogy a kialakuló régiók eredményesen kapcsolatba tudjanak lépni az EU megfelelő intézményeivel, ezért még 2003-ban két rendezvényt, nemzetközi konferenciát is tart az IDEA csoport: az elsőt május 15–16-án „*Európai kihívás és magyar közigazgatási reform*” címmel. Előkészítés alatt áll egy Brüsszelben rendezendő nemzetközi konferencia is, „*Magyarország bemutatkozik az Európai Unióban*” címmel.

Ágh Attila véleménye szerint a munka során két alapvető vitakérdés merül fel. Az egyik: Mi az állam? Ha az állam és az államigazgatás klasszikus jogi fogalmát fogadjuk el, akkor ellentmondásokba bonyolódunk a decentralizáció során. De ha az „*Állam mi vagyunk*”, akkor egy egészen más struktúra alakul ki, s ennek rengeteg praktikus következménye lesz. Milyen az államigazgatás regionális szinten? A

kérdésre adott válasz szinte mindent eldönt. Francia, illetve lengyel módon megmaradjon az állam a régiók fölött egy prefektus személyében, vagy a régió kormányozza magát, mint egy országrész, s felette csak az alkotmánybíróság álljon? Ez a két szélsőséges pont. Ha szemléletünk szerint az állam a központi kormány, akkor a központ képviselőjének ott kell lennie a régiókban. Ha a régiók összességét tekintjük az államnak, akkor a régió felett az alkotmánybíróság és az Országgyűlés áll, de nincs felette egy prefektus. Az eredmény valószínűleg a két szélsőség közötti helyzetet foglalja majd el. Az ördög a konkrét kompetenciák megosztásában, s kidolgozásában rejlik.

A másik kérdés az intézmények létrehozásához, beindításához szükséges idő. A regionális választások után még egy huzamosabb idő telik el, mire a régió működőképessé válik. Ezért a 2006-ban tartott választások esetén 2007 elejére nem lesz működőképes az intézményrendszer. Ezért a csoport vezetőjének véleménye szerint 2005 tavaszán van szükség a regionális választásokra, hogy a szükséges időre működőképes régiók jöhessenek létre.

A csoport elnöke végül elmondta, hogy tanulmányaik értékelésére a tudományos közösség véleményét kívánják kikérni, mintegy külső körként a munkacsoportok körül.

A belügyminiszter és az IDEA csoport elnökének bevezető előadását értékes szakmai vita követte, amelyből kiemelünk néhány hozzászólást, illetve megállapítást. A véleményekben tükröződtek a szakmai irányzatok. Több kritika érte a reform időbeli ütemezését, a régiók lehatárolását, a települési szint hiányát a bemutatott anyagban, valamint az érintettek körének kijelölését.

Enyedi György véleménye szerint a régiók szerves fejlődés eredményei. Ezeket kijelölhetik mesterséges határok, de a régió kialakulása nem egy gyors folyamat. Franciaországban a régiók kijelölésétől az önkormányzati régiók megalakulásáig több mint harminc év telt el. Ahol a történelmi régiók nem szerves egységként funkcionálnak, ott különösen nehéz az érzelmi, tartalmi elfogadtatás. Hazánkban a hét régiónak nincs meg az identifikációs háttere, ereje, ezek mesterségesek. Magyarországon, ellentétben a többi egykori szocialista országgal, a megyehatárok csak minimális mértékben módosultak az elmúlt ötven évben. Ez azt jelzi, hogy erős a kötődés a megyéhez. Érdemes számba venni az érdeksérelmek méretét, hogy mérsékelni lehessen az azokat elszenvedők körét. Az időbeli ütemezésben lehet kompromisszumokat elérni.

Ágh Attila, reflektálva az elhangzottakra, elmondta, hogy a régióknak valóban stabil képződménnyé kell válniuk. Ezért fontos az olyan kezdeményezések kiiktatása, hogy a Központi régió egy-egy újabb megyét magába olvasszon a fejlettségi szint átlagának alakítása érdekében. Stabil régiókat kell teremteni, amelyekben majd megszületik a regionális identitás. Hosszú idő viszont az átalakításra nincs. Az is politikai kockázat, ha a leendő uniós transzferekből csak csekély hányadot képes az ország felszívni a gyenge intézményrendszer miatt. Viszont nem csak a Strukturális Alapokból felvehető pénzek miatt alakítjuk ki a régiókat: régi adóssága a magyar közigazgatásnak a decentralizáció, de egyúttal uniós kényszer is.

Kóródi József szerint kritikus a szituáció, hiszen a közigazgatási reformhoz ragaszkodik az Európai Unió. A reform célja az állam és a nem állami, helyi, a kistérségi és megyei szférák együttműködésének, munkamegosztásának javítása. A területfejlesztés szempontját is be kell vonni a reformba. A bemutatott anyagban a szerzők összemosták a területfejlesztési régiókat a közigazgatási szempontú modernizációval. Nagyon nagy az érintettek köre, legalább negyvenezer ember. Óvatosságot tanácsol.

Pálné Kovács Ilona rámutatott, hogy a közigazgatási reformnak is megvan a maga tudománya. Először a reform melletti érveket kell összeszedni. A reform előkészítése nagy felelősség, a jelenlegi program méreteit meghaladja ez a munka. Addig nem szabad választásokra gondolni, amíg ennek a politológiai megvalósíthatóságát nem vizsgáltuk alaposan meg. Sok koncepcionális bizonytalanság is van még.

Nemes Nagy József véleménye, hogy alapvető közigazgatási reformot kell végrehajtani. Rendkívül fontos a társadalmi támogatottság kérdése, hiszen egy állampolgár közeli közigazgatást kell kiépíteni, ezért a munka során az embereket is meg kell szólítani. Az EU csatlakozás is egy nagy sokkot okoz az országnak, ezért még egy ilyen, hasonlóan átfogó méretű, de nem nagyon átlátható reformba egyidejűleg belevágni komoly felelősség. A reform pénzügyi finanszírozása kardinális kérdés: valóságos pénzügyi nyilvánosságot kell teremteni. A központi állami bevételek decentralizációjára kell törekedni, vállalva ennek a kockázatát is. Magyarországon a közigazgatás a központi elosztáshoz szokott, tehát a közigazgatási átalakítás csak a pénzügyi átalakítással együtt lehet eredményes. A területi lehatárolással kapcsolatban elmondta, hogy először meg kell határozni a térségi szintek funkcióját és feladatát, s ehhez kell igazítani a térbeli határokat. A tudomány politikai közreműködéséhez annyit tett hozzá, hogy a tudománynak nincs válasza arra, hogy milyen az optimális felosztás. Minden felosztás rossz valamilyen szempontból. Az Európai Unióra hivatkozva sem erkölcsös az országot az elérhető anyagi előnyök érdekében újra és újra felosztani. Szakmailag nincs érv arra, hogy Budapestet és a környezetét szétválasszuk. Budapest és a környéke számára nem jelenthetnek mintát a szövetségi államok „városállamai”, sem a szomszédos országok kisebb fővárosai. Egy ilyen szuburbán rendszerben, amilyenben ma a magyar főváros van, nincs értelme felvetni, hogy Budapest önálló régió legyen.

Bartke István szerint a kistérségek lehatárolását felül kell vizsgálni. A kistérségnek olyan szervezettel kell rendelkeznie, amely lehetővé teszi dekoncentrált feladatok odatelepítését is.

A megyékkel elég vázlatosan foglalkozik az anyag. A megyei szinten maradjanak meg a dekoncentrált feladatok, s az önkormányzatiságot vegyék ki onnan. Itt működjék egy közigazgatási hivatal, amely a dekoncentrált feladatokat tömöríti.

Hervainé Szabó Gyöngyvér hozzászólásában elmondta, hogy ahol erős a kistérségi szerveződés, ott az az önkormányzati problémákat fedi el, ezért a jelenlegi rendszert korrigálni kell. Sok helyütt nagyon kicsi az önkormányzatok létszáma, kicsi a kapacitás. 3200 önkormányzat működőképességével szembe kell nézni, ki lehet emelni a kistérségek hasznosságát, de nem lehet elválasztani az önkormányzat té-

májától. Az átalakulás egy sok évvel ezelőtti regionalizmus modellre épít, s nem arra, ami ma kirajzolódik a világban. Fontos, hogy a régiókhoz tulajdont kell rendelni. Kitől veszik el a tulajdont? A megyéktől, az önkormányzatoktól? Ez komoly változásokkal, emberek mozgásával jár együtt.

Illés Iván véleménye szerint a decentralizáció és a demokrácia kapcsolata nem teljesen szimmetrikus. A demokrácia előre hajtja a decentralizációt, de a decentralizáció önmagában automatikusan hozza-e a demokráciát? Ezt nagymértékben meghatározza a politikai kultúra általános szintje. Nagyrégiós rendszerben megvan a veszélye annak, hogy politikai értelemben a régiók szembekerülhetnek egymással, hatalmi ellengócok alakulhatnak ki. Kisebb régiók esetén diverzebb a paletta. A föderatív államok kivételével az EU-ban a Strukturális Alapok forrásait sehol nem a helyi önkormányzatok, hanem mindenhol a központi kormány, legfeljebb annak a régióban kihelyezett dekoncentrált szervei kezelték. Az önkormányzati reform és a Strukturális Alapok kezelése között alig-alig van összefüggés. Legfeljebb annyi, hogy létre kell hozni az erős, felkészült szervezeteket, akik párbeszédben vannak a helyi önkormányzatokkal. Az EU miatt nem kell reformot csinálni, de azt figyelembe kell venni, hogy az ország hogyan jár jobban.

Vidor Ferenc hiányolja a programból a végrehajthatóságot vizsgáló politológiai, szociológiai, pszichológiai szempontokat, stratégiákat, taktikákat. Hiányolja a települési léptéket.

Máté Zsolt szerint a hármás felosztásba az alábbi témakörök kerülhetnének. 1) Az önkormányzatiság, a kompetenciák pontos lehatárolása, mátrixba rendezése. 2) A pénzügyi kérdések területe. Két rendezőelv fontos: a kiegyenlítő típusú, valamint a fejlesztési projekt típusú pénzügyi struktúra kialakítása, s ezeket nem szabad összekeverni. 3) A harmadik csokor a terület- és településfejlesztés témaköre. Szerinte a bemutatott anyag rendkívül pozitív gondolatokat tartalmaz, tovább kell fejleszteni. El kell dönteni, hogy a területfejlesztést hagyományosan egy ágazati struktúrának tekinti, vagy pedig egy szolgáltató típusú, menedzsment típusú, esetleg közigazgatási típusú struktúrának.

Hozzátette: az önkormányzatok kormányzati irányítását kezelő ágazatnál végre egyesül a településfejlesztés, településrendezés és a településüzemeltetés. Ilyen esély az elmúlt tíz évben nem volt.

Kőszegfalvi György kiemelte a vonzáskörzetek lehatárolásának problematikáját. Véleménye szerint a KSH által lehatárolt 150 kistérség fikció, mert nem alkalmazható. Az agglomerációk viszont kialakulnak, nem lehet a problémájukat megkerülni. Szükséges az egyetértés megteremtése, pl. a régiólehatárolás ügyében, hiszen sok a negatív példa, több politikai bukást okozott már a közigazgatás átalakítása. Az anyag szerzői a már meglévő régió lehatárolást fogadják el. Kérdések az alábbiakban merültek fel: Budapest agglomerációjának kérdése; a rendelkezésre álló idő; a közútfejlesztés távlati programja megfelel-e a közigazgatási reform céljainak, erősíti-e a regionális központokat, segíti-e az összefüggő térségek kialakítását, vagy csak Budapest szerepének mérséklését? A településfejlesztés ügye évek óta mostoha-

gyermek. A közigazgatási reformmal összefüggő kérdést erről az oldalról is meg kellene vizsgálni, nem csak a területfejlesztés oldaláról!

A hozzászólások, kérdések elhangzása után *Lamperth Mónika* reagált az elhangzottakra. Előadásában elismerte, hogy sok továbbgondolásra érdemes vélemény merült fel.

Nem szabad elkapkodni a döntéseket, hogy végzetes hiba ne következzen be. A közigazgatási reformba már sok politikus belebukott, s egy ilyen reform nem egy kormányzati ciklus feladata. Azt kell eldönteni – s ez politikai döntést igényel –, hogy szabad-e azt megkockáztatni, hogy a kormány elkötelezett a reform mellett, s egy valódi decentralizáló államreformot hajt végre a demokratikusabb működések szándékával. Vagy azt is mondhatjuk, hogy megalapozzuk a reformot ebben a ciklusban, legyen mire építenie a következő kormánynak. Ez egy valódi dilemma és döntés.

Lehet, hogy szakmailag ez egy nyolc éves időszak. Nemzeti konszenzusra kell jutni, mert nem lehet négyévente újrarajzolni a magyar közigazgatást. A politikának kell kimondania a döntést, hogy a területi önkormányzatot hosszú távon a megyében vagy a régióban képzeli-e el. A nyolc éves időtávú, megalapozott és körültekintő, a közigazgatás tudományának megfelelő menetrendet lenne jó betartani, de nem lehet garanciát vállalni arra, hogy ha most nem születnek lépések, akkor az elkövetkezendő években visszafordíthatatlanná válik a regionalizáció. Olyan tempóban kell a dolgokat meglépni, hogy a folyamat visszafordíthatatlanná váljon. Szűk két esztendő van a törvénycsomag elfogadtatására. Amiben közmegegyezésre lehet jutni, abban meg kell tenni a szükséges lépéseket. A kistérségi témakörben és a nagyvárosok szerepét megerősítő kérdésekben lehet előrehaladni. A regionális intézményrendszer kérdéseiben még sok megvitatni való van.

Ami a régiólehatárolást illeti, a szakma nem ad egyértelmű választ arra, hogy mi az optimális felosztás. Ma is ez az egyik legnagyobb vitakérdés a politika számára, illetve a régióközpontok helyzete, még ha a szakma számára nem is a legfontosabb. Ha ezt a kérdést kinyitjuk, nem jutunk semmire. Mesterséges feszültségeket gerjeszt, lehetetlenné teszi az értelmes megállapodást. Ha igazolható, hogy a regionalizáció érdekében meg kell tenni bizonyos lépéseket, akkor a Területfejlesztési törvényben elfogadott hét régió az alap, amiből kiindulunk, s a lényeg az, hogy milyen tartalommal töltjük meg. Mi lesz a funkciója a választott regionális önkormányzatnak, milyen munkamegosztás alakul ki az önkormányzat és az államigazgatás között. A Belügyminiszter nem ért egyet azzal, hogy a föderális berendezkedés irányába induljon el a folyamat. Az Ágh Attila által felvázolt két szélső álláspont között a középutat kell keresni. Egyetértett viszont azzal, hogy politikai stratégiák szükségesek.

A hiányzó témákkal kapcsolatban (településfejlesztés, politikai stratégiák stb.) elmondta: ha a széles értelemben vett közigazgatási reformot teljes komplexitásban kell véghez vinni, akkor a munka végtelenné válik. A lehatárolást meg kell tenni ahhoz, hogy az első lépéseket meg lehessen kezdeni. A reformot folyamatként kell felfogni, a meghatározó lépések szükségesek, s oldalágon még kapcsolódhatnak különböző témák és területek.

Zárszóként *Szirmai Viktória*, az MTA TTB elnöke elmondta, hogy a találkozó célja kettős volt: egy nagy horderejű társadalmi kérdés kapcsán keretet adnia arra, hogy a politika és a tudomány találkozzon. Ez magas színvonalon megtörtént. A másik cél, hogy a két bizottság találkozzon, s egy újfajta beszélgetés induljon meg, vagyis a helyi és a térségi ügyek együtt kerüljenek megvitatásra, az álláspontok közeledjenek. Ezekkel a gondolatokkal *Szirmai Viktória* bezárta az ülést.

