

A CESCO HOZZÁSZÓLÁSA

A KÖZIGAZGATÁSI REFORM JÁRÁSI TERVEZETÉHEZ



KÉSZÍTETTE:

HATÁRON ÁTNYÚLÓ KEZDEMÉNYEZÉSEK
KÖZÉP-EURÓPAI SEGÍTŐ SZOLGÁLATA



VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

A magyar állam XX. századbeli területi változásai és a különböző politikai rendszerek közti különbségek többször is indokolttá tették a közigazgatási rendszer és a közigazgatási határok módosítását. Az elmúlt száz év során számos elemző tanulmány született egy ideális területi felosztás kialakítására vonatkozóan, amelyek közül korszerű megközelítési módjával, problémaérzékenységével és a mai tértudományokra is jellemző térszemléletével Bibó István műve emelkedik ki (Közigazgatási területrendezési és az 1971. évi településhálózat-fejlesztési koncepció).¹

Bibó tanulmányának mondandóját az alábbi alapelvekhez igazodva alakítja ki:

- a) a székhelyek optimális megközelíthetőségének elve: „az egyes földrajzi helyek hovatarozásának eldöntésénél – különleges esetektől eltekintve – a székhelyek legcélszerűbb megközelítése a döntő szempont”²;
- b) az egységek arányosságának elve: „egyugyanazon igazgatási szintnek lehetőleg arányos, nem túl eltérő méretű területi egységek feleljenek meg”³;
- c) az igazgatási területrendezés egységének elve: „egy bizonyos földrajzi pont lakójának lehetőleg [...] ugyanazokba a központokba legyen lehetősége bejárnia mindenféle ügyesbajos dolgainak intézésére”⁴;
- d) az alsóbb és felsőbb szintű területi egységek egymásba illeszthetőségének elve: „minden kisebb egység *egészében* illeszkedjék bele egyugyanabba a következő szintű, nagyobb méretű egységbe”⁵;
- e) a súlypontok váltakozásának elve: „a közigazgatási területi rendszer súlypontjai [...] nem csoportosulhatnak a közvetlenül egymás mellett helyet foglaló szinteken, hanem inkább egymással valamennyire távolabb eső szinteken”⁶.

A fenti elveken túl Bibó valójában két további is használ a területi lehatárolás során:

¹ Bibó:

² Bibó: i.m. 146.

³ Uo.

⁴ Uo. 147.

⁵ Uo. 147–148.

⁶ Uo. 150.

f) a tehermentesítés elve: „határesetekben indokolt lehet Budapest tehermentesítése érdekében a vidéki kerületeket részesíteni előnyben”⁷;

g) a tradíció elve.

Az utolsó elvet Bibó tudatosan igyekszik háttérbe szorítani, alapvetően a tiszta rációt tekinti a szervező elvnek, de helyenként (pl. a Jászság erős összetartozás-tudatával kapcsolatban⁸) hivatkozik erre is.

A bibói modell egy hatszintű centrum-osztályozási rendszeren alapszik, az egyes szintekhez rendelhető területi funkciók képezik az országos területi felosztási megoldások alapját, amelyeket két alternatívában lehet összegezni: nagymegyék (kerületek) és kismegyék vagy járások, illetve kis- és középmeigyék, járások nélkül.

Maga a szerző is tisztában volt a saját módszerével szemben felhozható ellenérvekkel, nehézségekkel, és a CESCO munkatársai sem tekintik szentírásnak a bibói módszert⁹, és az alábbiakban egyéb módszereket is alkalmazni fogunk, mindazonáltal olyan etalonként tekintünk rá, amelyet a közigazgatás területi átszervezésekor célszerű útmutatóként használni.

Az általunk elkészített értékelés szükségszerűen vázlagszerű, hiszen a koncepció értékelésére megadott határidő igen közeli volt, így számos ponton lenne még szükség mélyebb alapozásra. Mondandónkat három részre osztottuk: először a javasolt területi lehatárolás anomáliáira, és a megyerendszer inkompatibilitására szeretnénk felhívni a figyelmet; ezután egyesületünk szűkebb szakterülete, a határ menti vonzáskörzetek problematikája felől mutatnánk rá néhány aspektusra; végül a közigazgatási reformnak a határon átnyúló együttműködések leginnovatívabb megoldását jelentő ETT-kre és azok szabályozására gyakorolt hatásával foglalkozunk.

⁷ Uo. 201. (itt gyakorlatilag az optimális megközelíthetőség elvének módosításáról van szó)

⁸ Uo. 226.

⁹ Az 1971-es tanulmány óta a gyorsforgalmi-úthálózat, a megyei jogú városok rendszere, valamint az európai uniós csatlakozás számos ponton átírta Bibó felosztási javaslatát.

1. ÉSZREVÉTELEK A TERVEZETT JÁRÁSI TERÜLETI FELOSZTÁSHOZ

1.1 BEVEZETŐ ELVI MEGJEGYZÉSEK

Az országos területi közigazgatás átalakítása rendkívül felelősségteljes feladat, amivel a koncepció készítői is tisztában vannak. Egy-egy körzetközpont és a hozzá tartozó vonzáskörzet határainak kijelölése évtizedekre határozhatja meg az adott térség fejlődését. Különösen igaz ez a határ menti központok esetében, ahol a határon túli gravitációs viszonyok akkor is hatással lesznek a nemzeti szintű térvizonyokra, ha a közigazgatási hatáskörök nem haladhatják meg a nemzetállami kereteket. Ugyanakkor egy körzetközpont megerősödése számos közszolgáltató funkció (akár határon át történő) ellátását is magával hozhatja, és viszont: adott körzetközpont funkcionális gyengítése a határon túli centrumvárosok megerősödését eredményezhetik a magyar riválisok kárára.

A fentiekre tekintettel látjuk üdvös útnak a bibói, száraz-racionális megközelítésmódot. Nyilvánvaló, hogy egy ilyen átalakításkor lehetetlen minden egyes lokális igényt tekintetbe venni. S bár a politikum szívesen írja felül a racionalitást a tradícióra és az emócióra támaszkodva, a nemzet hosszú távú érdekei nem áldozhatóak fel a négyéves ciklusok által korlátozott közpolitikai diskurzus érdekében.

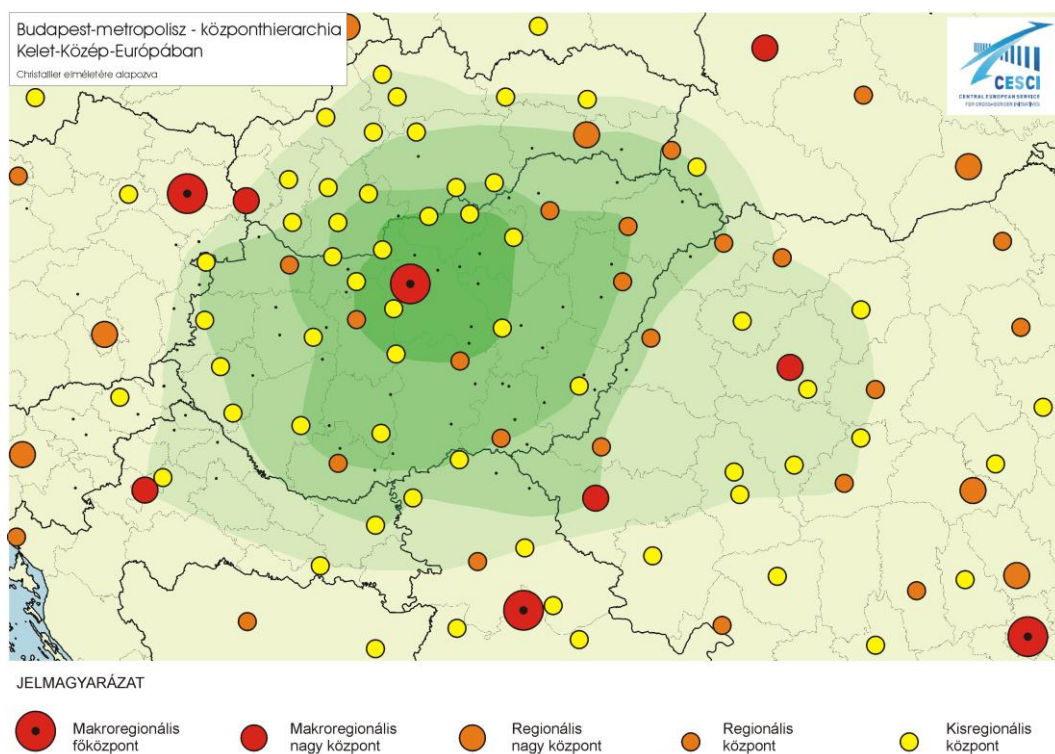
A funkcionális régióképződés alapelveinek megfelelően olyan körzeteket és ezekre épülő területi közigazgatási rendszert érdemes kialakítani, amelyek valós térkapcsolatokon alapulnak. Emellett azonban kardinális jelentőségű azon funkciók területi megszervezése, amelyeket az adott központoknak el kell látniuk. A korábbi magyar közigazgatási rendszernek véleményünk szerint az egyik legkomolyabb problémája a tematikus sokféleség, a funkciók térbeli harmonizálásának nagyfokú hiánya. Rengeteg fölösleges fenntartási pluszköltséget és adminisztratív bonyodalmat idéz elő, hogy egymással párhuzamosan különféle területi lehatárolások vannak életben – hogy csak a legfontosabbakat említsük – pl. a vízügy, a választások, a különböző hivatalok, a turizmus, vagy épp az egészségügyi ellátó körzetek területén. Egy minden szempontot komplexen figyelembevevő közigazgatási lehatárolás egységes, jól átgondolt rendszerben csökkenthetné a fenntartási költségeket és oldhatná a bürokratikus béklyókat.

E tekintetben meghatározó jelentőségű a közösségi közlekedés régóta húzódo reformja, hiszen az egyes centrumokba való eljutás a körzetek lehatárolásának is központi elve kell, hogy legyen. Megítélésünk szerint a fentiek miatt a rendszer kialakításának komplex elveken, a többi szabályozási területtel összhangban kell megvalósulnia.

Végül két módszertani megjegyzés.

- (1) A Budapestre vonatkozó elképzeléseket nem vizsgáltuk, mivel megítélésünk szerint a főváros mind a közigazgatási rendszer, mind pedig a térszerkezeti szerep tekintetében külön elbírálást igényel, amelyet egy komplex, a főváros közép-európai térszervező erejét figyelembe vevő stratégiának kellene tárgyalnia.

1. sz. térkép: Budapest a közép-európai térben



- (2) A közzétett országos térkép és a megyei térképek nem minden esetben fedik egymást. Ilyenkor az alacsonyabb területi egységeket ábrázoló térképeket tekintettük kiindulópontnak.

1.2 A BIBÓI ALAPELVEK KÉRDÉSE

Abból indulunk ki, hogy a járási szint 2013-tól kialakításra kerül Magyarországon. Mint az alábbiakban kiderül, ebből a tényből nem annyira a javasolt járási lehatárolások, hanem a megyei területi (és felelősségi) rendszer tekintetében lehet feszültségeket megfigyelni.

Az egyes járások lehatárolásának vizsgálatakor az alábbi bibói elveket alkalmaztuk:

- optimális megközelíthetőség (ennek tájföldrajzi, geomorfológiai vonatkozásaival együtt),
- az egységek arányosságának elve (elsősorban az adott járás, valamint a járásközpontok lélekszámában mutatkozó eltérésekre fókuszáltunk).

A fentiek alapján a koncepció által javasolt járási rendszert alapvetően relevánsnak látjuk. Fel szeretnénk ugyanakkor hívni a figyelmet néhány problematikus jelenségre is.

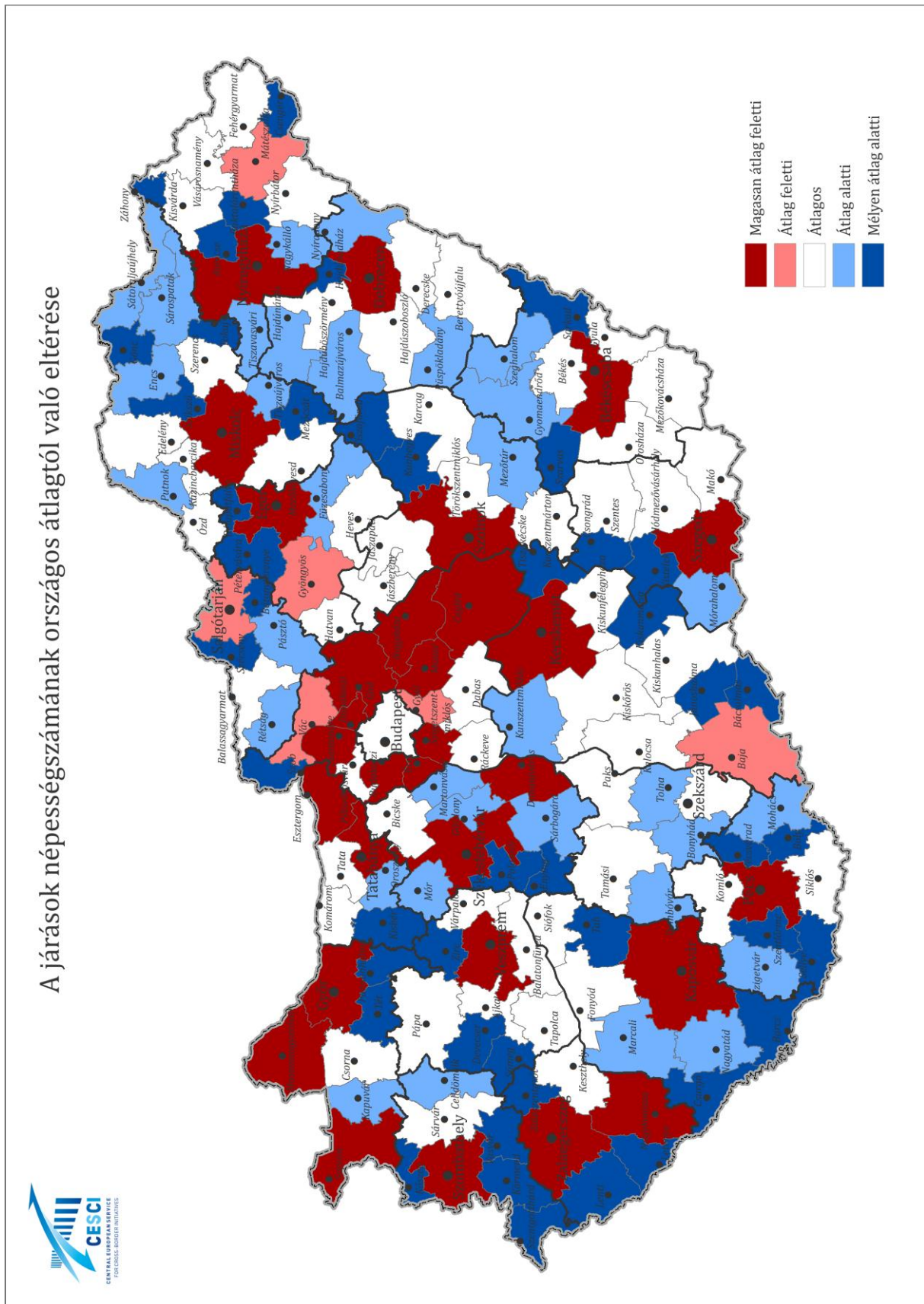
Az egyik ezek közül a járások és a járásközpontok lakosságszámában megfigyelhető különbség. A vizsgálatok során két egyszerű arányszámot vittünk térképre. Mindkét térkép esetében öt kategóriát határoztunk meg, az átlagostól való eltérés függvényében. Az „átlagos” kategóriába kerültek az átlagtól +/- 30 %-ban eltérő járások, a két szélső értékkategória („magasan átlag feletti” és „mélyen átlag alatti”) pedig +/- 100%-os eltérések fölött/alatt kezdődött. Még ezzel az igen tágan számító skálabeosztással is nagyon jelentős eltéréseket tapasztalhatunk.

A 2. sz. térképen a járások teljes népességszámait vetettük össze. Ebben a tekintetben pozitív és negatív irányban is nagyjából egyenletes eltérések tapasztalhatók. A járások zöme azonban az átlagostól eltérő értéket mutat. A legnagyobb és legkisebb lélekszámú járás között 28-szoros (!) a különbség.

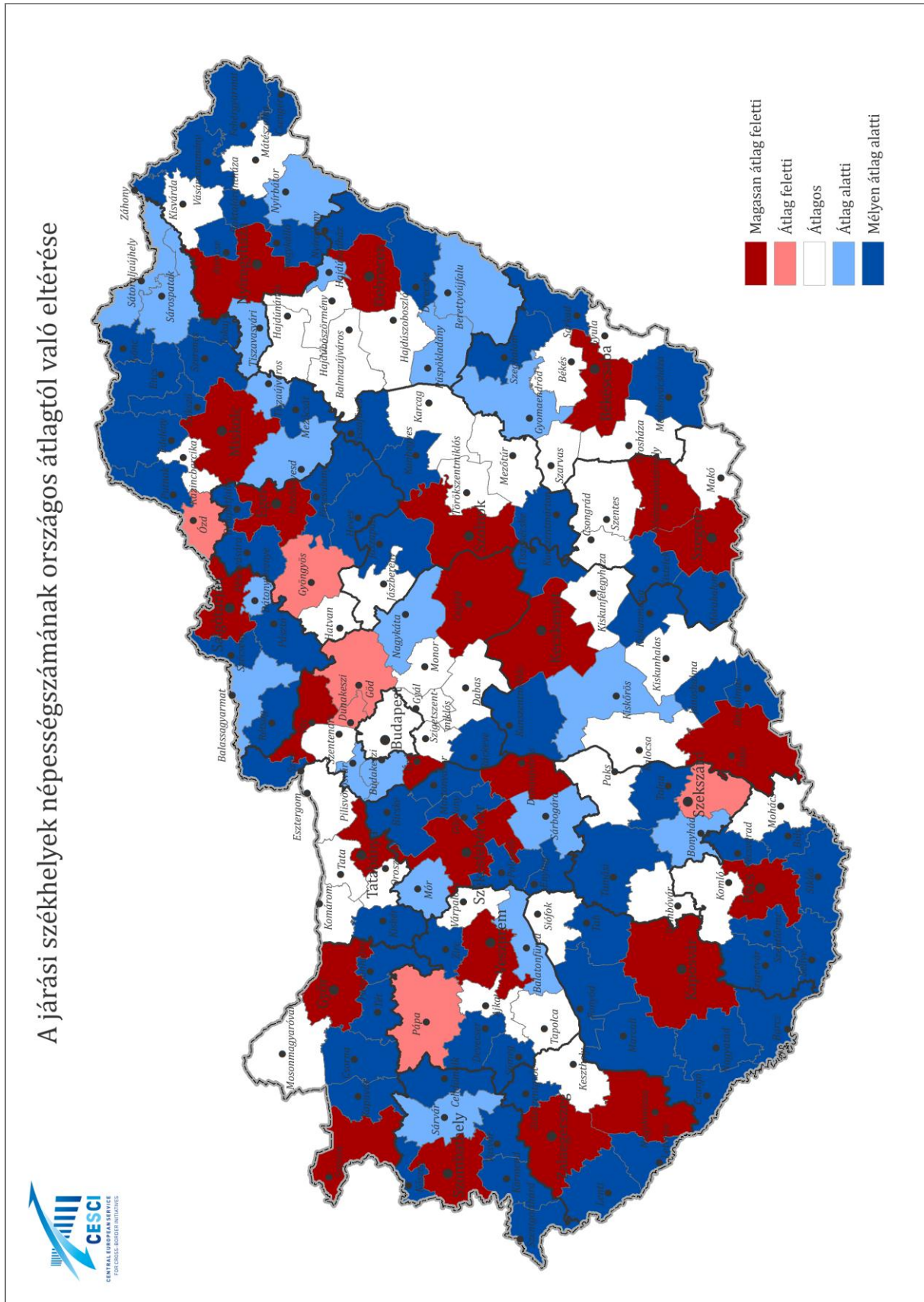
A térképről leolvasható, hogy közel sem csak a megyei székhelyek esetében figyelhető meg a természetesnek tekinthető pozitív irányú eltérés, hanem jó néhány kisebb jelentőségű város esetében is.

Más természetű az átlagtól jelentősen elmaradó lélekszámú járások kezelésének esete. Az ide sorolható 45 járás közül 15 sorolható a jelenlegi (területileg nem mindenhol kompatibilis) leghátrányosabb helyzetű kistérségi rendszerbe. Az említett kistérségek közel fele (több mint 45 %-a) esik a kis lélekszámú járások körébe, amelyek funkcionális szerepe várhatóan gyenge lesz.

2. sz. térkép: A tervezett járások lélekszámarányai



3. sz. térkép: A járási székhelyek lélekszámának különbségei



A 3. sz. térképen a járási székhelyek népességszámait vetettük össze. Nem meglepő módon ennél a vizsgálatnál is jelentős átlagtól való eltéréseket tapasztalhatunk, ráadásul a székhelyek esetében megnő az átlagostól szélsőségesen eltérő esetek száma, különösen negatív irányban. A járási székhelyek mintegy fele mélyen átlag alatti népességszámú.¹⁰

Mi következik mindebből?

- (1) A két bibói elvnek megfelelően valós körzetközponti funkciót azok a települések képesek ellátni, amelyek megközelíthetősége és mérete (gravitációs ereje) elér egy bizonyos szintet. A tervezett járási rendszer az előbbi elvet megközelítőleg korrekt módon kielégíti (ez még az olyan furcsa alakzatot mutató járások esetében is igaz, mint az ajkai, amely a tájféldrajzi és közlekedés-földrajzi adottságokhoz igazodik). Ugyanakkor maga a lehatárolási modell közel sem tekinthető egyenletesnek, arányosnak.
- (2) Az aránytalanságok egy részét a nagyobb centrumok (megyei székhelyek, megyei jogú városok) mérete idézi elő, amelyet természetesnek tekinthetünk. Ugyanakkor a kiemelkedően nagy lélekszámú városok esetében a funkcionális vonzáskörzetek messze túlnyúlnak a szomszédos járások területén is, ami ezeknek a városoknak az eltérő szerepkörét is alátámaszthatná.
- (3) A méretbeli különbségek egyfajta elaprózódottságot is magukkal hoznak, amelyek funkcionálisan nem mindig argumentálhatóak. Ugyanakkor az ilyen térségek periférikus helyzete mégis indokolhatja a központi költségvetés többletforrásait.

A továbbiakban néhány problémásnak tűnő járást emeltünk ki, hangsúlyozva, hogy a járási rendszer alap tézisével, miszerint a polgárhoz minél közelebbi szintre igyekszik telepíteni a közigazgatási funkciókat, teljes mértékben egyetértünk.

Bélapátfalvi: táji, domborzati okokból valóban egy belső egység, de rendkívül parányi mérete miatt ezzel együtt is megfontolandónak tarjuk létrehozását.

¹⁰ Nyilvánvaló, hogy a fenti tényezőkön kívül számos egyéb (funkciósűrűség, települési költségvetés alakulása, közösségi közlekedési kapcsolatok, az új önkormányzati törvény hatásai stb.) is figyelembe kellene venni, de (mint erre fentebb utaltunk) ez egy alaposabb, időigényesebb vizsgálatot jelentene.

Bólyi: nagyon kicsi, szinte súlytalan a járás székhelye. Megfontolandónak tartjuk a járás területének szétesztését a szomszédos járások között.

Gönci: táji, domborzati okokból valóban egy belső egység, de rendkívül parányi mérete miatt ezzel együtt is megfontolandónak tartjuk létrehozását.

Hajdúhadházi: habár Hajdúhadház Téglással és Bocskaikeerttel valóban egy alsóbbrendű, de szoros belső gravitációs egységet alkot, ezzel együtt is megfontolandónak tartjuk 3 településből álló járások létrehozását.

Jászapáti: Jászdózsa, Alattyán, Jászjákóhalma, Jánoshida, Jászboldogháza Jászberény vonzáskörzetéhez tartoznak. Megfontolandónak tartjuk a két járás határainak újragondolását.

Kemecsei: környezetéhez képest igen gyenge, erőtlen központ. Területe talán felosztható lenne a szomszédos járások között.

Pécsváradi: ugyanaz a probléma, mint a Bólyi járás esetében. Azzal a különbséggel, hogy itt egy Tolna megyei járáshoz is kellene települést beosztani, a vonzáskörzetileg racionálisabb megoldás esetén.

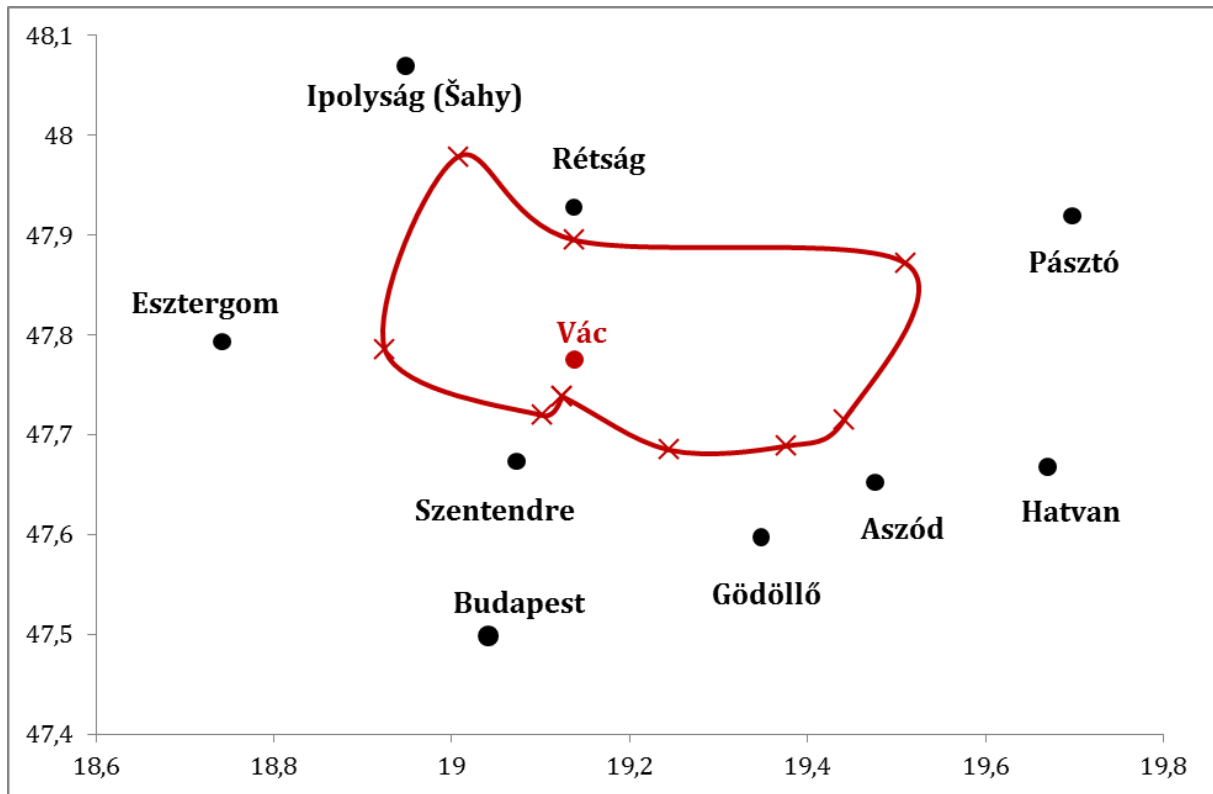
Putnoki: a járást központja és a szomszédos központok térszervező erejének függvényében erősen túlméretezettnek érezzük. Sajóivánka, Vadna, Sajókaza és Felsőnyárad véleményünk szerint mindenképpen Kazincbarcikához kellene tartozzon.

Tabi: Táji, domborzati okokból valóban egy belső egység, de rendkívül parányi mérete miatt ezzel együtt is megfontolandónak tartjuk létrehozását.

Téti: táji, domborzati okokból valóban egy belső egység, de rendkívül parányi mérete miatt ezzel együtt is megfontolandónak tartjuk létrehozását.

Váci: a megyehatár drasztikusan megtöri a járásközpont vonzászónáját. Az 1. ábrán Vác ellenpólusaihoz mért elméleti vonzászónáját mutatjuk be. Amennyiben a járásnak igazodnia kell (a helytelen) megyehatárhoz, abban az esetben rendben van a Váci járás kiterjedése. Azonban ha ettől eltekintünk, északi irányban jelentős térségnek kellene még Vác szervezése alá tartoznia. Igazából a szomszédos központ, Rétság is sok szempontból Vác vonzásterébe sorolható.

1. ábra: Vác elméleti vonzáskörzete Reilly-képlet alapján, 2011



Forrás: CESCI

Itt térnénk rá az általunk legnagyobb problémának tekintett (de a jelenlegi közigazgatási reform által nem érintett, és valószínűsíthetően jelenleg megoldhatatlan) megyei lehatárolás kérdésére.

1.3 A JÁRÁSOK ÉS A MEGYEHATÁROK

Ennek a kérdésnek a vizsgálatához a fentebb említettek mellett két további bibói elvet vettünk figyelembe:

- a területrendezés egységének elve;
- egymásba illeszthetőség elve.

Általános elvként jegyezzük meg, hogy a jelenlegi politikai-döntéshozói helyzetben, az átfogó közigazgatási reform részeként egyedüli lehetőség nyílna a megyerendszer átalakítására,

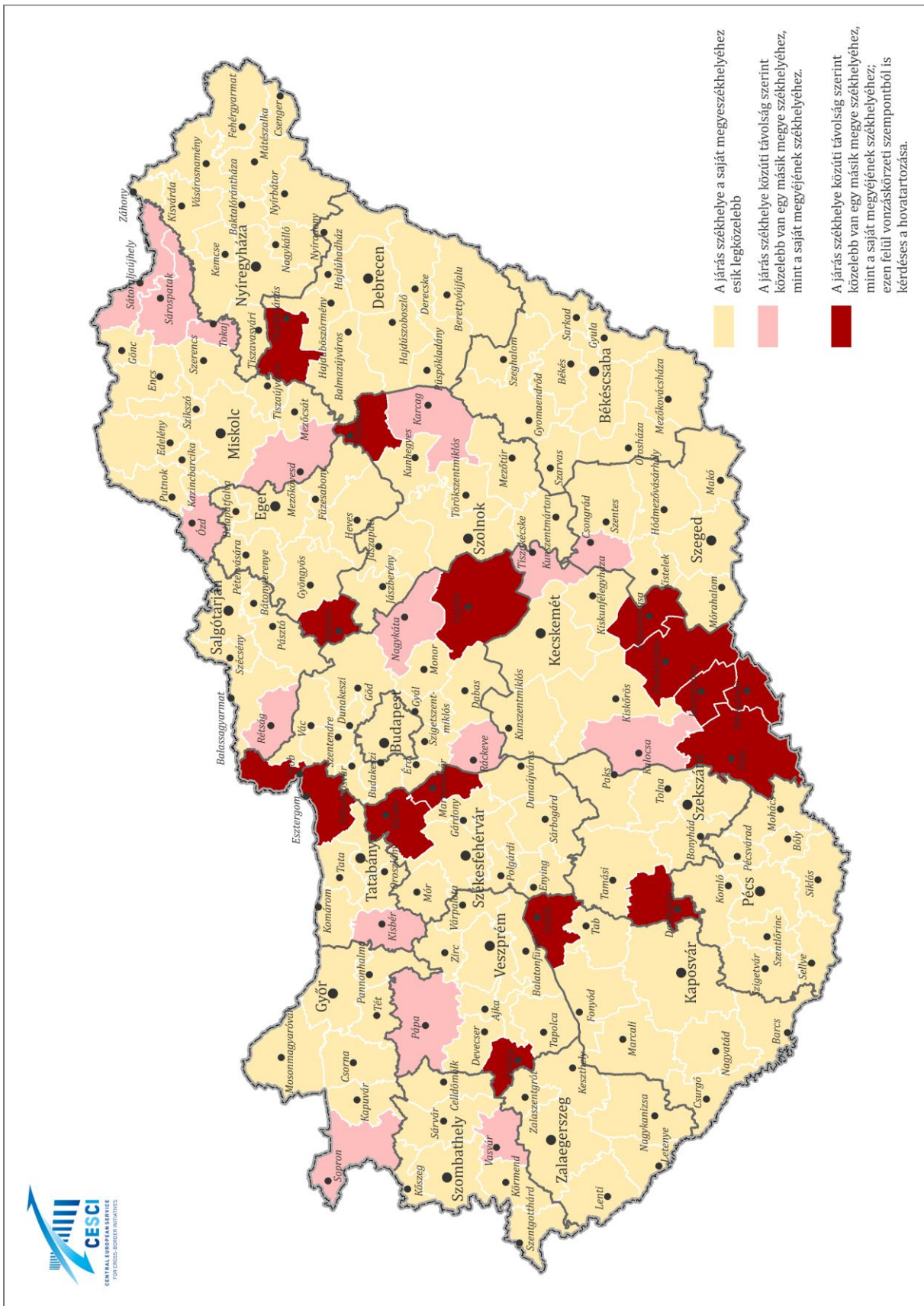
amelyről Bibó a következőképpen nyilatkozik: „idestova egy évszázada minden területi reformtervnek a kisméretű, ki nem fizetődő megyék voltak a legfőbb botránykövei”¹¹.

Anélkül, hogy az idézett, sarkos véleményt minősítenénk, célszerű felhívni a figyelmet a megyei önkormányzatok 2011-re tarthatatlanná vált anyagi helyzetére, a hatalmas adósságokra, valamint a megyei intézményrendszer működésének kérdéses hatékonyságára. Ami itt fontosabb, az a megyék területi lehatárolása az új járásrendszer fényében. Kérdés, hogy egy inkonzisztens megyei felosztáshoz igazítani a járási hálózatot, érdemes-e. A kérdés költői, mivel a választási törvény esetében a jelenlegi megyehatárok megőrződtek, és várhatóan így lesz ez a közigazgatási reform után is. Ezért most csak jelzésként hívnánk fel a figyelmet néhány olyan problémára, amellyel az új járási rendszer kialakítása után is szembesülni fogunk.

A 4. sz. térképen látható vizsgálat során, a legrövidebb közúti távolság szerint vettük számba a járási székhelyek és a megyeszékhelyek kapcsolatát. Két kategória szerint emeltük ki az elérhetőségi szempontból problémás járásokat. Rózsaszínnel láthatók azok a járások, melyeknek központja közelebb esik egy másik megye székhelyéhez, mint a saját megyeszékhelyéhez. Ezek az esetek (számszerűen 16 db) önmagukban még nem feltétlenül kiáltanak új megyehálózatért, hiszen a természetes vonzódási viszonyok bizonyos esetekben indokolhatják egy névleg távolabb lévő központ alá szervezést. Pirossal azonban már azokat a járásokat (szintén 16 db) emeltük ki, amelyek központja nem csupán közelebb esik egy másik megyeszékhelyhez, de a mindennapi természetes kapcsolattartás is erősebbnek (de mindenképpen kérdésesnek) tűnik ebben az irányban.

¹¹ Bibó: i.m. 193.

4. sz. térkép: A járási és megyeszékhelyek viszonya



A fenti térkép tanulságaihoz tegyünk még hozzá két megfontolást.

(1) A mai magyar megyerendszer egy ezeréves, a mai Magyarországnál háromszor nagyobb kiterjedésű állam területi felosztását őrizte meg, a maga csonkaságában. Ennek és az időközben az új határok között bekövetkezett városfejlődési folyamatoknak köszönhetően alakult ki a mai torz megyei felosztás. Leglátványosabb az egykori Bács, Solt és Kiskun vármegyék egyesítésével létrehozott Bács-Kiskun megye térszerkezeti csonkasága. A megye 11 új járásából 6 nem a megyeszékhely vonzáskörzetéhez tartozik. Ha a vizsgálat alaposabb volna, kimutatható volna a települési szintű területi inkompatibilitás is. Így, bár az állampolgárhoz a lehető legközelebb kerül a legalsó államigazgatási szint, a következő sok esetben jóval messzebb kerül a racionálisnál. Ennek oka az egybeilleszthetőség elvének megsértése.

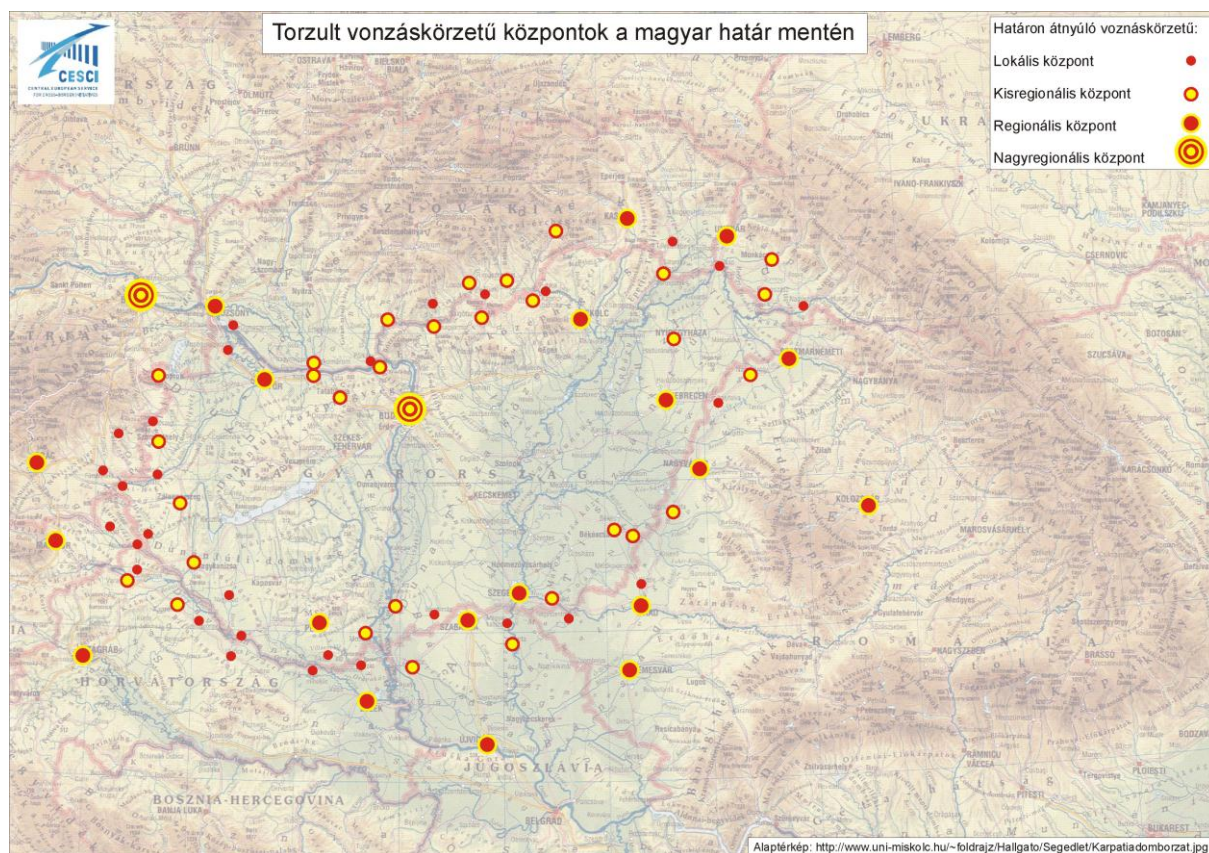
(2) A járások kialakítása és funkcionális megerősítése lehetőséget biztosított volna a megyerendszer bibói elvek szerinti átalakítására: 13-15 nagymegye megrajzolásával. De akár a pólusvárosok (Budapest, Győr, Pécs, Szeged, Debrecen és Miskolc) központi, a közép-európai térben elfoglalt helyét még jobban megerősíthette volna 7 nagymegye létrehozása. Ez az uniós kohéziós források racionális, a területi kiegyenlítést jobban szolgáló felhasználását is lehetővé tenné. Ehhez a felosztáshoz releváns módon lehetett volna párosítani az egyéb funkciókat is, amelyek a mai területi rendszerben nem fedik egymást.

2. AZ ÁLLAMHATÁR TÉRDEFORMÁLÓ HATÁSAI ÉS A KINYÍLÓ ORSZÁGHATÁR KÖVETKEZMÉNYEI

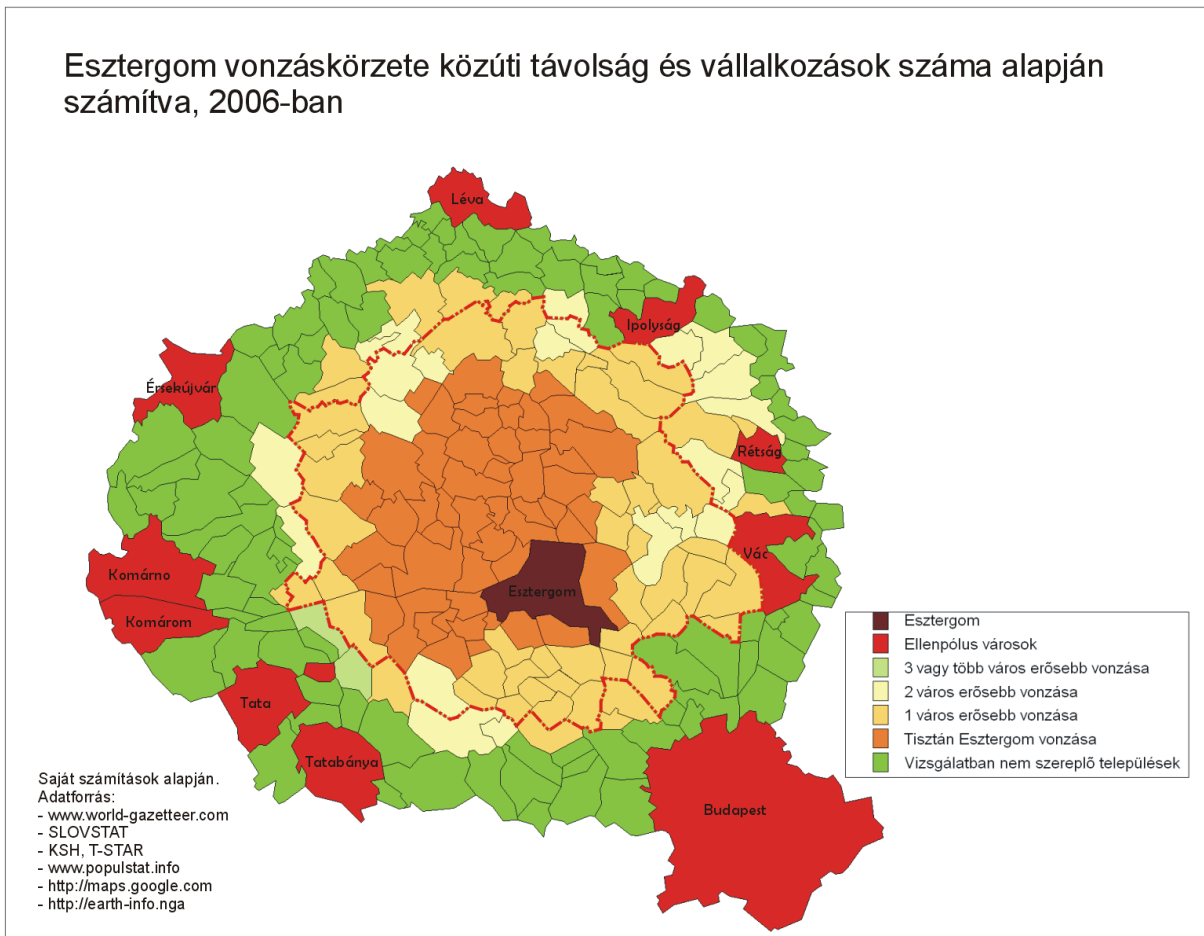
2.1 A JÁRÁSOK ÉS AZ ÁLLAMHATÁR

A természetes kapcsolódási viszonyokhoz a legritkább esetben sem alkalmazkodó Kárpát-medencei államhatárok következtében belső közigazgatási struktúránk is egy eleve (sok szempontból) torz térhez kénytelen alkalmazkodni. Ez a meglévő nemzetállami keretek között is okozhat problémákat (eljutási idők, torz igazgatási határok). Az államhatárok elválasztó szerepének oldódásával azzal szembesülünk, hogy a racionális térszervező erők, az egyének praktikus döntései (pl. a napi ingázást illetően) egyre inkább kilépnek ezekből a torz rendszerekből, térbeli kapcsolattartásaik a megfelelő helyeken felülírják a suta közigazgatási határok, „vonzáskörzetek” által elvárt irányokat. A rendszer gazdaságossága, illetve ezen új körülmények által kínált lehetőségek kiaknázása érdekében, a közigazgatási rendszer kialakítása, reformja során is érdemes lenne figyelembe venni a határokon túli tényezőket.

5. sz. térkép: Torzult vonzáskörzetű központok a magyar határ mentén



6. sz. térkép: Esztergom vonzáskörzete közötti távolság és vállalkozások száma alapján



Forrás: Jaschitz, 2010

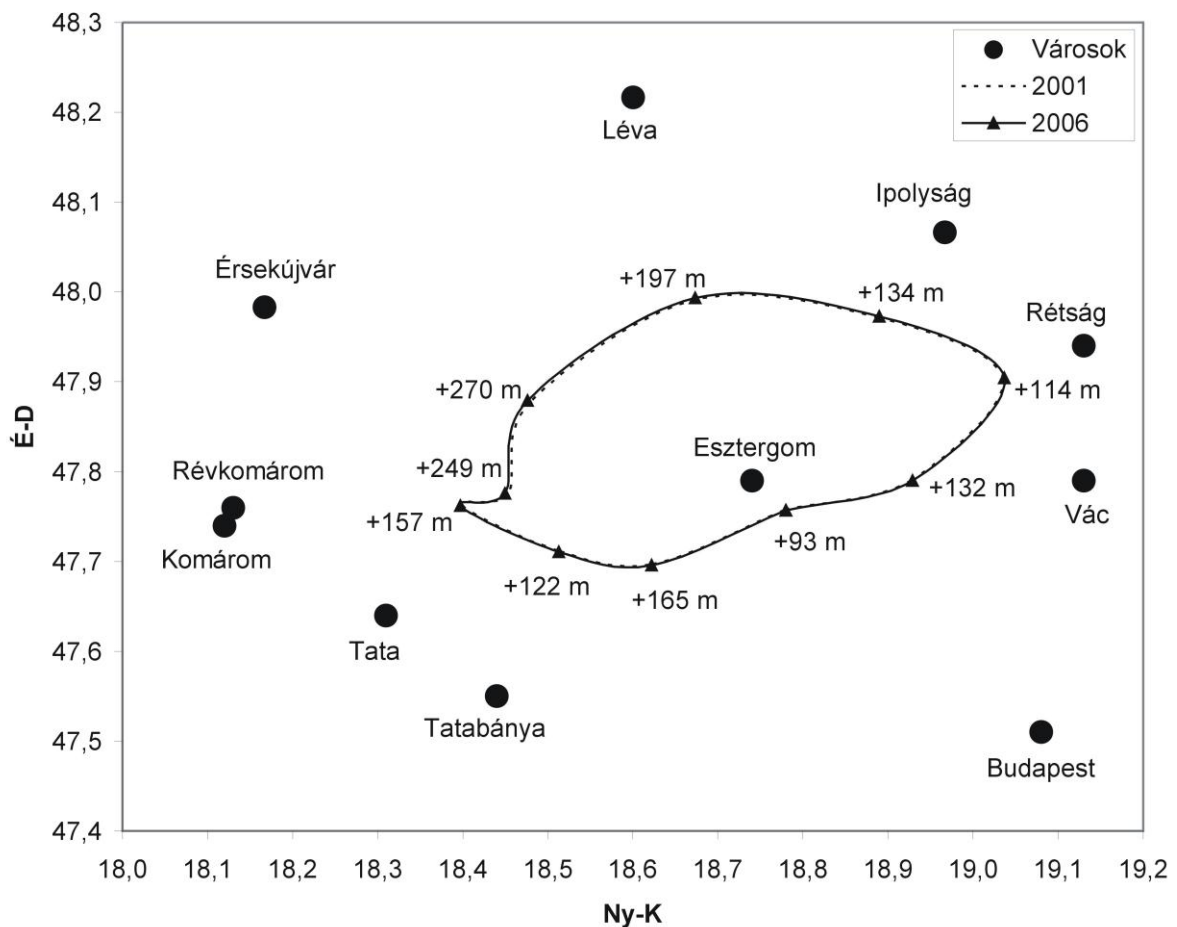
Terjedelmi okokból most csupán három példát mutatunk be a határok mentén tapasztalható vonzáskörzeti csonkaságból. A bemutatott központok kívül számos hasonló esetet lehet feltárni, minden egyes határszakaszon. Az 5. sz. térkép azokat a Kárpát-medencei határ menti városokat összegzi, ahol hasonló problémákkal találkozhatunk.

A vizsgálatok módszertani alapjául különböző gravitációs modellek szolgálnak. Ez a módszer a tértudományokban igen elterjedt, elfogadott technikája a különféle társadalmi vonzáskörzetek kutatásának.¹²

¹² A newtoni tömegvonzás analógiáján alapuló, a területi kutatásokban először Reilly által 1929-ben alkalmazott eljárás kiindulópontja, hogy a központok 'vonzereje' a többi településre nagyságukkal egyenesen, távolságuk valamely hatványával pedig fordítottan arányos. Ilyen módon közvetlenül modellezhetők a valóságban létező igazgatási-ellátó funkciók által kiváltott térbeli áramlások irányai – elsősorban azoké, amelyek esetében az ellátott terület adminisztratív nem rögzített, azaz igénybevételek helye az érintettek választásától függ. Ezt persze nem csak a szóba jöhető centrumok elérhetősége befolyásolja, hanem több esetben szolgáltatási kínálatuk, választékuk, valamint számos egyéb, gyakran véletlenszerű tényező is – de az elméleti modell jó támpontot nyújthat e tényezőknek a valóságos térkapcsolati rendszerek kialakításában játszott szerepének becsléséhez.

Esztergom esetében egy nagyon tipikus példáját találjuk a határ menti vonzaskörzeti problémáknak. Ahogyan az a 6. számú térképen is remekül látszik, Esztergom város potenciális vonzaskörzetének több, mint 65%-a az államhatár szlovákiai oldalán fekszik, mind népességi, gazdasági, funkcionális vagy elérhetőségi szempontok szerint vizsgálva.

2. ábra: Esztergom elméleti vonzaskörzetének változása 2001-2006 között



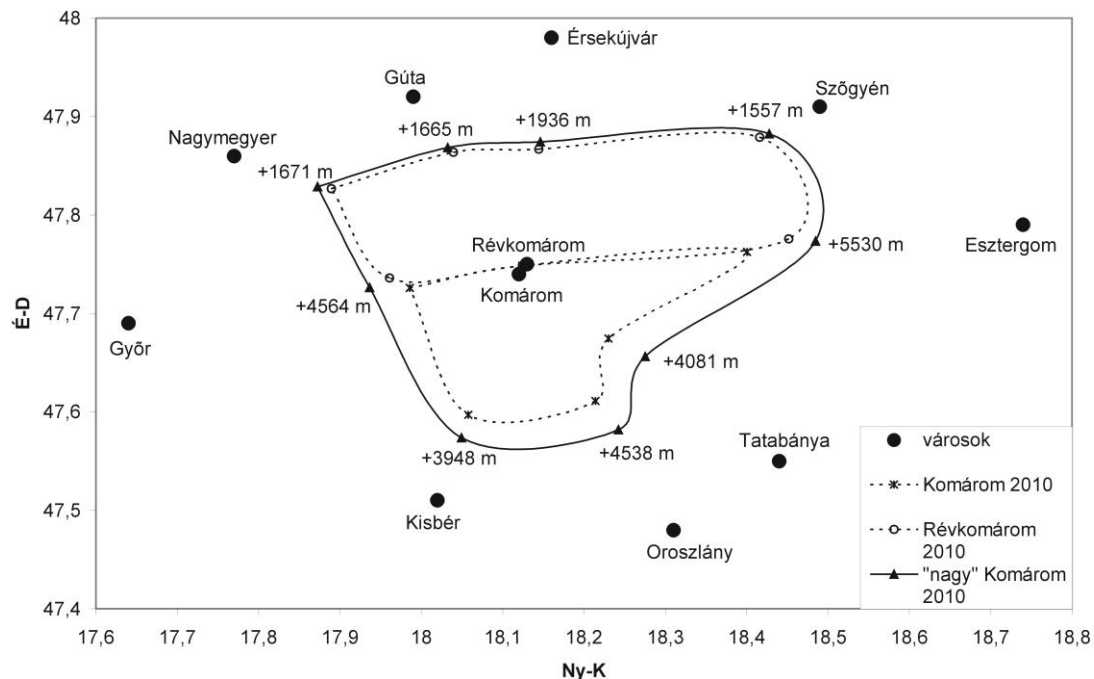
Forrás: Jaschitz, 2010

A 2. ábrán azt is megfigyelhetjük, hogy (a sok évtizednyi, periférikus helyzetből adódó sorvadást követően) a Mária Valéria híd újjáépítését és az EU-csatlakozást követő években a határváros elméleti vonzaskörzete minden ellenpólusával szemben ismét növekedni kezdett. Ez a folyamat is jelzi, hogy a megnyíló határok hatásainak bizonyos mértékű figyelembevételére közigazgatási szempontokból is szükség lehet. Hiszen az eddig ismert, megszokott struktúráink (pl. állam- és megyehatárok, központok kisugárzása) átrendeződése zajlik. Ráadásul ez a folyamat a jövőben várhatóan egyre erősebbé válik majd.

További érdekes tanulsága az ábrának, hogy a Szobi járás több települése is Esztergom természetes vonzáskörzetéhez tartozik. Letkés mindössze 15 km-re fekszik Esztergomtól, amellyel semmiféle igazgatási-közszolgáltatási kapcsolata nincs, a közbeékelődő államhatár miatt.

A határ menti vonzáskörzeti torzulások egy másik típusára szolgál kiváló példával a két Komárom esete. A korábban szerves egységben létező ikerváros közigazgatásilag is (Komárom vm.) a Duna jobb és bal partján körülötte fekvő térséget szervezte. Elválasztásukkal azonban ez a szervezhető térség nem csupán kettévált, hanem jelentősen zsugorodtak is az egyes „fél-vonzáskörzetek”, hiszen egy 55 ezres, fajsúlyos középváros helyett lényegesen alacsonyabb térszervező erejű (35 és 19 ezres) városokról beszélhetünk csupán. Ahogyan az a 3. ábrán is jól nyomon követhető, jelentős a potenciális vonzáskörzetek kiterjedésének különbsége, ha a két várost egymástól elválasztva, vagy pedig egy összetartozó városként vizsgáljuk. Mindez azért érdekes, mert a természetes (összetartozó) esetben a hozzájuk közszolgáltatási szempontból tartozó tér szervezése sokkal gazdaságosabban lenne megoldható, funkcióikat megoszthatnák, főleg párhuzamosságok helyett olcsóbban nyújthatnának magasabb szolgáltatási minőséget környezetük számára.

3. ábra: Komárom és Észak-Komárom szétválasztott és összetett elméleti vonzáskörteinek különbsége



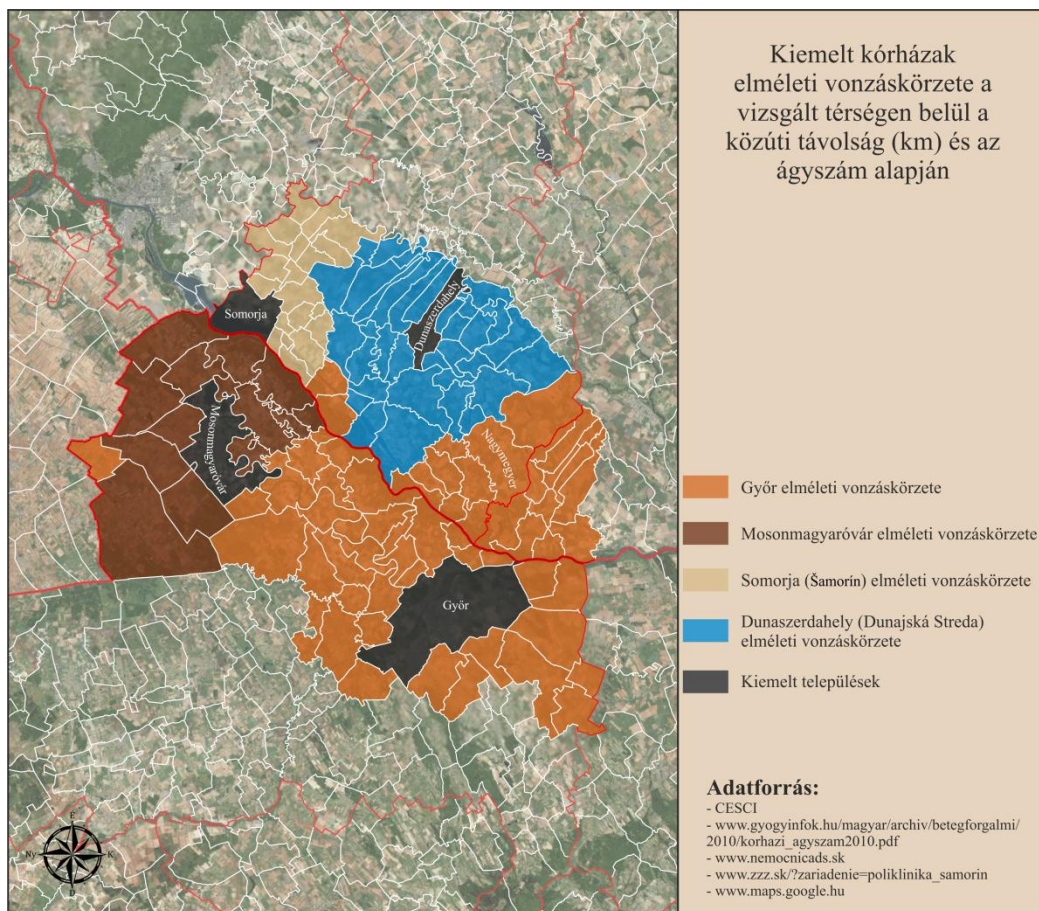
Forrás: Jaschitz

Hasonló példákat a magyar határ mentén sok helyütt találhatunk. Azért fontos ezekre a jelenségekre felhívni a figyelmet, mert az adott járási központ funkcionális megerősítése, az esetleges közszolgáltatói szerep növelése határon átnyúló természetes vonzáskörzetek rehabilitációját segítheti. Nagyobb városok esetében a határon túli versenytársakkal szemben jelenthet előnyt a funkciószűrűség erősítése.

Az általános vonzáskörzeti struktúrákon belül vizsgálhatók (és vizsgálandók) speciális, egy-egy meghatározó funkcióra kiterjedő potenciálok is. Példaként mi most Győr város egészségügyi vonzáskörzeti potenciáljának vizsgálatából emelünk be egy részletet.

A térképet megvizsgálva megállapíthatjuk, hogy mindegyik kórház egységes, egybefüggő vonzáskörzettel rendelkezik. Továbbá kijelenthetjük azt is, hogy ha a határ jelenlegi térelválasztó szerepe megszűnne, tehát ha a közlekedési és ellátórendszerek nem végződnének az államhatárnál, akkor Győr és vele együtt a Petz Aladár Megyei Oktató Kórház a környezetében egyedülálló módon a mostaninál jelentősen nagyobb (határon átnyúló) potenciállal rendelkezne.

7. sz. térkép: Győr határon átnyúló egészségügyi vonzáskörzeti potenciálja



A modellt vizsgálva tehát összetett, azonban a valóságot egészen jól közelítő képet kapunk a térség erőviszonyairól. Kirajzolódnak a potenciálok, illetve a gyakorlati tényezők által korlátolt jelenlegi valóság is. Sajnálatos módon a potenciálok nem találkoznak a valós vonzódási helyzetekkel, ami lényegében annyit jelent, hogy a térség egészségügyi szolgáltatásai (is) gazdaságtalanul szerveződnek. A területi kapacitások eloszlása jelenleg ésszerűtlennek nevezhető; a zárt határ következtében minden kórház nagyobb kapacitástömeggel bír, mint amennyi egy könnyen átjárható határ esetében elegendő lenne.

A fenti példákkal arra szeretnénk volna felhívni a figyelmet, hogy a határ mentén megrajzolásra és a jelenlegi megyei térstruktúrába beépítésre kerülő új járások tervezésénél célszerű a határon átnyúló hatásokat is vizsgálni.

3. AZ ÚJ KÖZIGAZGATÁSI RENDSZER JOGI KÖVETKEZMÉNYEI AZ EURÓPAI TERÜLETI TÁRSULÁSOK (ETT-K) SZABÁLYOZÁSÁRA ÉS MŰKÖDÉSÉRE¹³

A magyar önkormányzati rendszer szabályozási háttere 2011-ben alapvető változáson esett át. A változás több területet is érint, de jelen tanulmány a főbb módosítások vázlatos áttekintésén túl, elsősorban az ETT-szervezetek számára átadható önkormányzati feladatok (különösen a közszolgáltatások) körét vizsgálja. Az önkormányzati szabályok változása mellett Magyarország Alaptörvénye (Alkotmánya) is lényegi módosításokon esett át, ezen belül több, az önkormányzati szféra alapkérdéseit tagláló rendelkezést érintve, ezért ennek vizsgálata jelen tanulmány szempontjából sem elhanyagolható.

3.1 A MEGVÁLTOZÓ JOGSZABÁLYI KERETEK

A rendszerváltáskor meglévő, az önkormányzati autonómia kérdéseire (identitási törekvések, kulturális, társadalmi, gazdasági vonatkozások stb.) irányuló figyelem egyre inkább áttevéődött a hatékonyság és szakmaiság területére. A változások során át kellett értékelni az állam szerepét, a társadalmi, gazdasági, közjogi környezetet, s mindezen változtatási igényt össze kellett foglalni egy statútum jellegű hivatkozási alaphoz. E társadalmi törekvésnek és politikai akaratnak megfelelően, az Országgyűlés 2011. április 18-án elfogadta az ország új *Alaptörvényét* (a továbbiakban: Alaptörvény).¹⁴ Az Alaptörvény, a záró rendelkezések 1. pontja értelmében 2012. január 1-jén lépett életbe, de még ezt megelőzően, a 3. pont szerinti, Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezések elfogadása 2011. december 30-án megtörtént.¹⁵

Az Alaptörvény a helyi önkormányzatokról viszonylag részletesen, a 31-35. cikkben rendelkezik. A 31. cikk (3) bekezdése szerint *“A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos*

¹³ Ez a fejezet csak áttételesen érinti az új eljárások lehatárolásának kérdéskörét, elsősorban a jogszabályi változásoknak a közvetlen határ menti együttműködésekre gyakorolt hatását vizsgálja. Ennek keretében többször utal a járasszékhelyek szerepére. A fentiek fényében válik érthetővé, miért illesztettük be ezt a fejezetet a tanulmány végére.

¹⁴ Kihirdetésére 2011. április 25-én került sor (Magyar Közlöny 43. szám)

¹⁵ Kihirdetve 2011. december 31-én (Magyar Közlöny 166. szám)

törvény határozza meg.” Ez a törvény (amelynek csak a 145. § szerinti részei minősülnek sarkalatosnak¹⁶), az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatálybalépéséig elkészült.

A törvényre vonatkozó szövegjavaslatot (irományt)¹⁷ a Kormány a belügyminiszter útján 2011. november 5-én nyújtotta be, kérve annak a 2011. december 16-tól 2011. december 23-ig terjedő rendkívüli ülészak napirendjéhez csatolását. Az önálló iromány sürgős tárgyalási módban, és időkeretben került megtárgyalásra, majd sürgősségi módban kihirdetésre.

A téma fontosságát jól jelzi, hogy a törvényjavaslathoz benyújtott, nem önálló indítványok száma 727 volt (ebből módosító javaslat: 636, kapcsolódó módosító javaslat: 71, zárószavazás előtti módosító javaslat: 7, csak a főbb indítványokat említve¹⁸). Ez a szám még akkor is jelzésértékű, ha tudjuk, hogy az indítványok jó része nem átfogó tematikával készült, hanem csak kisebb szövegpontosításokra, illetve egy-egy jogszabályhely módosítására hívta fel a figyelmet.

A végleges, 158 §-t tartalmazó törvényszöveg végül 2011. december 19-én került elfogadásra¹⁹, *“Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. CLXXXIX. törvény”* címmel és számozással (a továbbiakban: Mhő.), majd 2011. december 28-án került kihirdetésre²⁰.

Az elfogadott jelentősebb változásokra, valamint a változásokkal kapcsolatos felkészülés indokoltságára tekintettel, a törvényszöveg nagy része, így különösen az új feladatfinanszírozási rendszer, az új közös önkormányzati hivatali struktúra és hivatali rendszer szabályai csak 2013. január 1-jével lépnek hatályba, míg az összeférhetetlenségi és méltatlansági szabályok hatályba lépési időpontja, a 2014. év önkormányzati választásokat követő első nap.²¹

¹⁶ 145. § E törvény 1–83. §-ai, a 84. § (1)–(4) bekezdése, a 85–109. §-ai, a 125–144. §-ai, a 146. §, a 148. §, a 153–154. §-ai, a 156. §-a, valamint a 158. § b) pontja az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdése alapján sarkalatosnak minősülnek.

¹⁷ Országgyűlési irományszám: T/4864

¹⁸ Forrás: www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=4864

¹⁹ A parlament 259 igen szavazat mellett, 97 nem ellenében hagyta jóvá a minősített, 2/3-os többséget és név szerinti szavazást igénylő önálló indítvány rendelkezéseit, míg a további részeket tartalmazó önálló indítványt 257 igen és 89 nem szavazattal (listás szavazással) fogadta el.

Forrás: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=4864

²⁰ Magyar Közlöny 161. szám. A törvény hatálybalépése több ütemben történik: 2012. január 1., 2012. április 15., 2013. január 1., továbbá a 2014. évi általános önkormányzati választások napja.

²¹ A 2012. április 15-én hatályba lépő szabályozások a kirívóan közösségellenes magatartásokért kiszabható igazgatási bírságra vonatkoznak.

A változások közül kiemelhető öt főbb terület a következő²²:

1. Újraszabályozásra került az *állami és önkormányzati feladatrendszer*, ezzel a feladatok újraelosztását követően, az államhoz a jövőben több, korábban jellemzően a megyei önkormányzatokhoz tartozó feladatot kerül.

2. Új *feladatfinanszírozási rendszer* jött létre, amelynek célja, hogy Magyarország összes településén biztosítani lehessen az önkormányzati szolgáltatások működőképességét. Az új rendszer szerint a helyi önkormányzat kötelezően ellátandó feladatainak végrehajtását az állam ún. feladatfinanszírozási rendszeren keresztül, feladatalapú támogatással biztosítja²³.

3. Új *önkormányzati hivatali struktúra* jött létre, melynek keretében, többek között nem működhet a jövőben önálló önkormányzati hivatal a járásokon²⁴ belüli, kétezer lakos alatti olyan településeken, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól; vagy amely közös hivatalhoz kevesebb, mint hét község tartozik.

4. Megújult (megszigorodott) az önkormányzatok *kötelezettségvállalási rendszere*, különösen a hitelfelvétel és kötvénykibocsátás terén (ennek részletes szabályait a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény tartalmazza²⁵).

5. Megújult és szervezetiileg átalakult az önkormányzatok *törvényességi felügyeleti* rendszere.

A korábbi szabályozással összevetve könnyen belátható, hogy fenti változások kisebb-nagyobb átfedéssel, de érint(het)ik a határon átnyúló együttműködések terén létrehozandó ETT-k tevékenységét.

A feladatok és hatáskörök átrendeződése tekintetében az egyik legérzékenyebb változás az intézmények állami fenntartásba kerülése, mely miatt egy létrehozandó ETT például

²² A felosztás a Belügyminisztérium önkormányzati államtitkára 2011. december 20-i, parlamenti sajtótájékoztatóján elhangzottak alapulvételével történt.

²³ A Mhő. 118. § (2) bekezdése értelmében a feladatalapú támogatás összegét a Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény határozza meg. A törvény 2012. január 1-jén lépett hatályba és 2015. december 31-én veszti hatályát (Magyar Közlöny 161. szám).

²⁴ Ld. A járások kialakításáról szóló 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozatot, amely elfogadásra került 2011. november 6-án, kihirdetésre került 2011. szeptember 1-jén (Magyar Közlöny 101. szám).

²⁵ Elfogadva: 2011. december 23-án, kihirdetve 2011. december 30-án (Magyar Közlöny 164. szám)

esik attól a lehetőségtől, hogy a határ két oldalán található, rendszerbe kapcsolható egészségügyi egységek/központ felhasználásával, határon átnyúló egészségügyi hálózatot hozzon létre, akár gazdaságosabb és hatékonyabb működtetéssel és vállalhatóbb szakmai tartalommal, mint korábban.

Bár a jogszabályi változások igen szigorúak, rendszerbe történő beépülésük minden bizonnyal rákényszeríti majd a településeket, hogy az eddigieknél jobban keressék egymással az együttműködést, és céljaiknak, feladataiknak jobban megfelelő társulásokat hozzanak létre, illetve alakítsanak ki régi szervezetekből. E mozgásteret megengedő törvényi felhatalmazás lényegében a már említett szöveget idézi, amikor az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés k) pontja kimondja, hogy *“a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében, törvény keretei között szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdekképviseleti szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek”*. A feladatok végrehajtása tekintetében az Alaptörvény kényszerítő eszköz alkalmazását is megengedi, amikor lehetőséget biztosít arra, hogy a helyi önkormányzat által, kötelezően ellátandó feladat elvégzése törvény alapján társulási formába kerüljön végrehajtásra”²⁶.

Amennyiben az önkormányzatok a jövőben önként vállalnak fel helyi közügyeket, alapvetően az alábbi szabályokat kell betartaniuk²⁷:

- csak olyan helyi közügy önálló megoldását vállalhatják fel önként, helyi képviselő-testület vagy helyi népszavazás útján, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe;
- az önként vállalt helyi közügy teljesítése érdekében mindent megtehetnek, ami jogszabállyal nem ellentétes;
- az önként vállalt helyi közügyek ellátása nem veszélyeztetheti a kötelezően előírt feladataikat;
- az önként vállalt helyi közügyek finanszírozása csak az önkormányzat saját bevételei, illetve az e célra biztosított források terhére lehetséges.

²⁶ Alaptörvény, 34. cikk (2) bekezdése szó szerint: „Törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását.”

²⁷ Mhő. 10. § (2) első mondat

Egy helyi önkormányzat tehát csak olyan mértékben, illetve mértékig vállalhat feladatokat, amely mértékben az adott évben a forrásokat biztosítani tudja. E vállalás átláthatósága érdekében a jövőben, a helyi önkormányzat az egységes költségvetésében, az önként vállalt feladatokhoz kapcsolódó forrásokat és kiadásokat elkülönítve kell, hogy feltüntesse²⁸. Ehhez szorosan kapcsolódó rendelkezés, hogy az önkormányzat a költségvetési rendeletben működési hiányt nem tervezhet be²⁹. E megfontolt gazdálkodási szemlélet megerősítéséül maga az Alaptörvény is kimondja, hogy *“Törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében, a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét, vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti.”*³⁰

Amennyiben fenti szabályok ellenére a helyi önkormányzat gazdálkodása veszteségesse válik, a Mhő. kifejezetten hangsúlyozza, hogy a veszteséges gazdálkodás következményei a helyi önkormányzatot terhelik, kötelezettségeiért a központi költségvetés nem tartozik felelősséggel.³¹

Mindezek a változások persze sürgetővé teszik majd a helyi önkormányzatok számára a feladatellátási rendszer mielőbbi átalakítását. Ehhez azonban hosszú távon kell gondolkodni, bevonva e gondolkodásmódba nemcsak a hazai, hanem a határon átnyúló együttműködésekől származó, önként vállalt feladatok lehetséges körét is. Az így kialakított, hosszú távú fejlesztési terveket gazdasági programba, illetve fejlesztési tervbe kell átültetni³², melyek elkészítéséért, illetve a már meglévő, ilyen jellegű dokumentumok jogszabály szerinti felülvizsgálatáért a helyi önkormányzat a felelős.

3.2 A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS ÚJ TERÜLETI ÉS SZERVEZETI EGYSÉGEI

Amennyiben egyes önkormányzatok a jövőben határon átnyúló együttműködés keretében ETT-szervezet alapítanak, vagy ahhoz kívánnak csatlakozni, polgármestereik döntését várhatóan befolyásolni fogja majd a járások, mint az állam szervezetének legalacsonyabb szintű területi és

²⁸ Mhő. 111. § (3) bekezdés

²⁹ Mhő. 111. § (4) bekezdés

³⁰ Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdés

³¹ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. CLXXXIX. Törvény 112. § (2) bekezdés

³² Mhő. 116. (1)-(5) bekezdések

szervezeti egységeinek³³ 2013. január 1-jéig³⁴ történő kialakítása s abban betöltendő szerepük. A jogszabályi változások következtében az eddig kialakult települési kapcsolatok egy része, kisebb-nagyobb kompromisszumok révén át fog rendeződni, mind a város és környező kistépelülései, mind pedig az aprófalvas vidék vonatkozásában, alapvetően a települések eltérő gazdasági teljesítőképessége, lakosság száma (amely például meghatározó lehet az ETT-tagdíjak mértéke és az ebből esetlegesen fakadó, különböző szavazati arányok tekintetében), mind az eltérő közigazgatási területméret miatt³⁵.

A helyi önkormányzathoz való jog tekintetében, a Mhő. 3. § (1) bekezdése a járás megjelenéséhez kapcsolódóan bevezeti a járásszékhely város fogalmát, amely lényegében az eddigi területi egységek (pl. kistérségek) központi településeit fogja a jövőben is jelenteni. A Mhő. erre vonatkozó szakasza szerint az önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg, egyúttal megállapítja, hogy települési önkormányzat községben, városban, járásszékhely városban, megyei jogú városban és fővárosi kerületben működik majd, míg a fővárosi önkormányzat, státuszánál fogva települési és területi önkormányzatnak minősül³⁶.

A járások kialakításáról szóló 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat a járások kialakításának időpontját 2013. január 1-jében határozza meg. A járások kialakításának elvei igen sokrétűek, így szerepel például köztük, hogy területük a megyék határaihoz metszés nélkül igazodjon³⁷, vagy a járáson belül, a székhelytől legtávolabbi település lehetőség szerint ne legyen messzebb, mint 30 kilométer³⁸. A járási székhelyek az egymáshoz közeli, megfelelő adottságú települések közül, várhatóan a jelentősebb igazgatási infrastruktúrával és/vagy központi elhelyezkedéssel rendelkező, korábban is vezető szerepet betöltő települések lesznek³⁹.

A vonatkozó határozat szerint 2012. február 10-ig kell a kormány elé terjeszteni a járásokról szóló törvényjavaslat tervezetét. Ezt követően a szükséges törvénymódosításokat, vonatkozó kormányrendeleteket, kormányrendelet-módosításokat kell június 30-ig benyújtani, majd az érintett miniszterek részéről a kapcsolódó miniszteri rendeleteket, miniszterirendelet-módosításokat november 30-ig

³³ Ld. a vonatkozó Korm.határozat 1. pontját

³⁴ Ld. a Mhő. hatálybaléptető rendelkezései közül a 144. § (3) bekezdést

³⁵ Mhő. 11. § (2) bekezdés

³⁶ Mhő. 3. § (2)-(3) bekezdés

³⁷ Kormányhatározat 2. f) pont

³⁸ Kormányhatározat 2. h) pont

³⁹ Kormányhatározat 2. i) pont

kell kidolgozni. A járási hivatalok kialakításához szükséges, költségvetési-pénzügyi intézkedések megvalósításának megalapozását – kiemelten kezelve a járási hivatalok kialakításának és fenntartásának költségvetési hatását – a 2013. évi költségvetés tervezésével egyidejűleg kell kidolgoznia a nemzetgazdasági miniszternek. A járások kialakításáról szóló koncepciót 2012. szeptember 15-ig kell az illetékes miniszternek elkészítenie.

3.3 A MEGYÉK SZEREPÉNEK MEGVÁLTOZÁSA

A jogszabályi változásoknak köszönhetően, a határon átnyúló együttműködésekben egyre nagyobb szerepet vállaló megyék feladatrendszere is alapvetően megváltozik, és a jövőben jellemzően a területfejlesztési és területrendezési feladatokat ellátására szakosodnak.

E változások jogszabályi alapja *a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló, 2011. évi CLIV. törvény*⁴⁰. A törvény értelmében 2012. január 1-jétől az állam veszi át (akkor is, ha a vonatkozó átadás-átvételi megállapodások⁴¹ 2011. december 31-ig nem kerülnek aláírásra⁴²) a megyei önkormányzat fenntartásában lévő egészségügyi, oktatási, szociális, ifjúságvédelmi, közművelődési intézményeket és gazdasági társaságokat, alapítványokat, valamint a Fővárosi Önkormányzat fenntartásában lévő egészségügyi intézményeket, az ott dolgozó munkatársakkal és a keletkezett, 2011. december 20-a után már nem növelhető⁴³ adósságállománnyal együtt.

A törvény végrehajtására jelent meg *A megyei intézményfenntartó központokról, valamint a megyei önkormányzatok konszolidációjával, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményeinek átvételével összefüggő egyes kormányrendeletek*

⁴⁰ Elfogadva 2011. november 21-én, kihirdetve 2011. november 25-én (Magyar Közlöny 139. szám)

⁴¹ Az átadásra vonatkozó megállapodást a megyei kormány megbízottak, a megyei közgyűlések elnökei, valamint a magyar állam nevében tulajdonosi jogokat gyakorló Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. és Nemzeti Földalapkezelő Szervezet vezetői írják alá.

⁴² Ld. a Törvény 6. § (3) bekezdését

⁴³ Ld. a Törvény 5. § (5) bekezdését

módosításáról szóló 258/2011. (XII. 7.) Kormányrendelet⁴⁴, amely az ún. megyei intézményfenntartó központok (MIK) felállításáról és eljárási szabályairól rendelkezik (MIK, illetve kormány megbízotti feladat- és hatáskörök, MIK vezetés szabályai, munkáltatói jogok, birtokbaadás szabályai stb.), egyúttal átadás-átvételi megállapodás mintával⁴⁵ is szolgál az érintett intézmények átvételéhez.

A Kormányrendelet többek között rendelkezik az átadás-átvétel alól kivételt képező intézmények, vagyonelemek köréről is. Ezek között, gondos előrelátással nevesítésre került a megyei önkormányzat európai területi társulásban⁴⁶ való részvételéhez kapcsolódó, vagyoni hozzájárulást alkotó ingó és ingatlan vagyon⁴⁷.

Amennyiben a változásokat a határon átnyúló együttműködések szemszögéből nézzük, nem szerencsés, hogy egyes intézmények állami tulajdonba kerültek, hiszen így bizonyos tematikájú ETT-szervezetek létrehozásának esélye, amely szerveződés éppen az érintett megyék szóban forgó intézményeinek hatékonyabb kihasználásra épült volna, eleve megszűnik. Másrészt azonban, a felhalmozódott adósságtömegetől megszabadulva, letisztult térségi és megyei területfejlesztési, fejlesztéspolitikai feladatok kerülhetnek előtérbe, amely tevékenységek kezelése – ehhez rendelt, vagy éppen ehhez visszatartott vagyon felhasználásával – teljes mértékben a megyei önkormányzatok feladatává válik a jövőben. Ilyen esetben különösen hasznos, ha egy érintett megyei önkormányzat még a jogszabályváltozások előtt felmérte lehetőségeit valamely ETT-szervezetben való részvételre, vagy akár már hozzá is kezdett a szükséges alapítási folyamathoz, hiszen 2012-től ezek a határon átnyúló (ETT) projektek nagy valószínűséggel már az érintett megyei önkormányzat zászlóshajóivá válhatnak.

⁴⁴ Kihirdetve: 2011. december 7. (Magyar Közlöny 146. szám), Hatálybalépés: a kihirdetését követő napon, illetve az 1–11. §, a 15. §; a 16. § (2)–(3) bekezdése, a 17–20. §, a 24–29. §; a 31–33. §, a 35. §, a 38–39. §, a 40. § (2) bekezdése és a 42–44. § tekintetében: 2012. január 1.

⁴⁵ Ld. a Kormányhatározat 1. számú Mellékletét

⁴⁶ Az ETT Magyarországon alkalmazott, *a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról* szóló 2010. évi CXXVI. törvény által bevezetett elnevezése (rövidítve: ETT).

⁴⁷ Ld. a Kormányhatározat 15. számú Mellékletének 2. pontját

3.4 AZ ETT ÁLTAL FELVÁLLALHATÓ KÖZSZOLGÁLTATÁSOK KÖRE

A jogszabályváltozásokat áttekintve jól látható, hogy miközben erősödik a lakosság önszerveződő szervezeteinek megtartási igénye és megjelenik az önkormányzatok ún. önfenntartó képességének erősítése (mellyel kapcsolatban a Mhő. úgy fogalmaz, hogy a feladatfinanszírozási rendszernek biztosítania kell az önkormányzatok bevételi érdekelttségének fenntartását⁴⁸), egyértelmű a cél, hogy a közzolgáltatások színvonala (legalább a kötelezendően ellátandó feladatok terén) további, illetve ismételt növekedésnek kell, hogy induljon.

A Mhő. rendelkezése szerint, a község, a város, a járásszékhely város, a megyei jogú város, a főváros és kerületei, valamint a megyei önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreit, a feladat- és hatáskörök jellegére, valamint a helyi önkormányzatok eltérő adottságaira tekintettel differenciálni kell⁴⁹.

A differenciálás körére vonatkozóan a Mhő. a következő iránymutatást adja:

- községi önkormányzat esetében a helyi lakosság alapvető életfeltételeit, és az ehhez szükséges közzolgáltatások közvetlen igénybevételének lehetőségét kell biztosítani⁵⁰;
- város, járásszékhely város esetében saját területen és vonzáskörzetben, vagy a járás egész területén gazdaságosan és hatékonyan, a szakmai szabályok előírásainak megfelelően ellátható közzolgáltatásokat kell biztosítani⁵¹;
- megyei jogú város esetében saját területre, a megye egészére vagy annak nagy részére kiterjedő közzolgáltatásokat kell biztosítani⁵²;
- főváros, kerületek esetében jellemzően a főváros egészét vagy több kerületet érintő, illetve a fővárosnak az országban betöltött különleges szerepköréhez kapcsolódó feladatokat kell ellátni⁵³;
- kerületek esetében jellemzően azon települési feladat- és hatáskörök ellátása jöhet szóba, amelyek ellátása nem tartozik a főváros kizárólagos feladat- és hatáskörébe⁵⁴.

⁴⁸ Mhő. 117. § (5) bekezdés

⁴⁹ Mhő. 11. § (2) bekezdés

⁵⁰ Mhő. 20. § (1) bekezdés

⁵¹ Mhő. 21. § (1) bekezdés

⁵² Mhő. 21. § (2) bekezdés

⁵³ Részletesen ld. Mhő. 23. § (1)-(2) bekezdés

⁵⁴ Részletesen ld. Mhő. 23. § (3) bekezdés

A jogszabály a differenciált feladat- és hatáskörmegosztásra alapozva, a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében (egyébként törvény útján bővíthető) helyi önkormányzati feladatok közül, különösen az alábbiak ellátást rendeli el⁵⁵:

1. településfejlesztés, településrendezés;
2. településüzemeltetés (köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágításról való gondoskodás, kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása, a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása, közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása, gépjárművek parkolásának biztosítása);
3. a közterületek, valamint az önkormányzat tulajdonában álló közintézmény elnevezése;
4. egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások;
5. környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás);
6. óvodai ellátás;
7. kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása; filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása, a kulturális örökség helyi védelme; a helyi közművelődési tevékenység támogatása;
8. szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások és ellátások;
9. lakás- és helyiséggazdálkodás;
10. a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása;
11. helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás, ivóvízellátás, szennyvízelvezetés, -kezelés és -ártalmatlanítás (csatornaszolgáltatás);
12. honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás;
13. helyi adóval, gazdaságszervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok;
14. a kistermelők, őstermelők számára – jogszabályban meghatározott termékeik – értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is;
15. sport, ifjúsági ügyek;

⁵⁵ Mhő. 13. § (1) bekezdés

16. nemzetiségi ügyek;
17. közreműködés a település közbiztonságának biztosításában;
18. helyi közösségi közlekedés biztosítása;
19. hulladékgazdálkodás;
20. távhőszolgáltatás.

Ha összevetjük a korábban hatályos és a most hatályba lépő önkormányzati szabályokat, jól látható, hogy a feladatok kezelése és megjelenítése eltér egymástól. Míg az Ötv. (bizonyos feltételekkel bővíthető körben) kötelezően és önkéntesen vállalható feladatokat sorol fel a vonatkozó szakaszában, melyek ellátásának mértékét és módját az önkormányzatok (jogszabályi keretek között) maguk határozhatják meg, addig a Mhő., amellet, hogy maga sem ad taxatív felsorolást e tekintetben, az Ötv.-től eltérően csak a kötelezendő ellátandó feladatokra összpontosít, de mindezt differenciáltan teszi: a hatékonyságra, gazdaságosságra és szakmaiságra alapozva, a közzolgáltatások mértékét és minőségét helyezve előtérbe.

Az újabb, szigorúbb szabályozás alapján tehát úgy tűnik, hogy a létrejövő ETT-szervezetek mozgástere kissé beszűkül, és a közzolgáltatások közül csak az alábbi módon vállalhatnak fel egyes feladatokat:

- a kötelezően ellátandó feladatok tekintetében a törvényi előírásoknál magasabb szintű közzolgáltatás biztosítását vállalják;
- a kötelezően ellátandó feladatok ellátását taglaló, később meghozandó jogszabályok elemzése révén, az adott feladathoz járulékosan kapcsolódó, de "kötelező körbe" nem tartozó ellátandó közzolgáltatások biztosítását vállalják;
- anyagi lehetőségeik függvényében önként vállalnak fel helyi közzolgáltatási feladatokat.

Tekintettel arra, hogy a vizsgált jogszabályok hatásainak gyakorlatban való megjelenéséhez további, kibocsátásra váró végrehajtási jogszabályok vizsgálata szükséges, valamint ezen új szabályok hatályosulása, több lépcsőben egészen 2013-ig elhúzódhat, a határon átnyúló együttműködések terén felvállalható közzolgáltatások köre letisztultan még nem látható.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Agg Zoltán - Nemes Nagy József: Politikai és közigazgatási térfelosztások, választási rendszerek Comitatus : önkormányzati szemle, 2001. (11. évf.) 11-12. sz. 7-15. old.

Agg Zoltán - Nemes-Nagy József: A politika térségi és helyi szintjei Comitatus : önkormányzati szemle, 2008. (18. évf.) 3. sz. 3-41. old.

Agg Zoltán - Oláh Miklós: Túl kell lépni a megyehatárokon : (Interjú Dióssy Lászlóval, a TÖÖSZ elnökével) Comitatus : önkormányzati szemle, 2001. (11. évf.) 4. sz. 16-21. old.

Agg Zoltán: A megyei rendszer megmentése, a kisebb megyék összevonása árán? Comitatus : önkormányzati szemle, 2009. (19. évf.) 10. sz. 32-33. old.

Agg Zoltán: Elképzelések egy Balaton körüli megye kialakítására 1919-1989 Comitatus : önkormányzati szemle, 1991. (1. évf.) 5-6. sz. 99. old.

Agg Zoltán: Jobb közigazgatás - helyben járás és visszafejlődés helyett Comitatus : önkormányzati szemle, 2010. (20. évf.) 4. sz. 65-69. old.

Agg Zoltán: Megújuló gazdaság ... és mi legyen a vármegyékkel? Comitatus : önkormányzati szemle, 2005. (15. évf.) Klnsz. 47-50. old.

Badacsonyi György: Rozgonyi Tamás (szerk.): Államreform, közigazgatás, háttérintézmények. Egy kutatás tapasztalatai (Gondolat Kiadó, Budapest, 2008. 253 oldal) Társadalomkutatás, 2009. (27. köt.) 1. sz. 93-99. old.

Beluszky Pál: Az 1984. évi közigazgatási területbeosztási reform és az Alföld térszerkezete Alföldi tanulmányok, 1987. 11. köt. 71. old.

Beluszky Pál: Az alföldi városi jellegű települések központi szerepköre. Földrajzi Közlemények XV. (1966), 2. füz.

Bibó István: A magyar közigazgatásról : elvi állásfoglalás és történeti áttekintés Városi szemle : közlemények a városi közigazgatás és statisztika köréből, 1947. (33. évf.) 5-6. sz. 285-294. old.

Bibó István: Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi településhálózat-fejlesztési koncepció: Bibó István: Válogatott tanulmányok, III. kötet. 1971-1979, Bp, 1986, Magvető, 141-294.

Bibó István - Mattyasovszky Jenő: Magyarország városhálózatának kiépítése, Bp., 1949.

Darák Péter: A magyar közigazgatás korszerűsítése Új magyar közigazgatás, 2009. (2. évf.) 3. sz. 52-54. old.

Dudás Ferenc: A fenntartható fejlődés a minőségi közigazgatás, valamint a közigazgatás minősége jegyében Magyar minőség, 2009. (18. évf.) 1. sz. 17-25. old.

- Észlár Károly: A magyar közigazgatás racionalizálásának főbb feladatai. Városi Szemle 33. (1974), 149-172.
- Gerle György: A regionális tervezés metodikájának egyes kérdései, Bp., 1962.
- Gyarmati György: Adalékok egy elmaradt közigazgatási reform történetéhez, 1946 Századok, 1979. (113. évf.) 3. sz. 513-548. old.
- Hantos Gyula: A magyar közigazgatás területi alapjai, Bp., 1931.
- Hugyecz Attila: Werner Jann: A közigazgatás-tudomány és az új igazgatási modell Köz-gazdaság : tudományos füzetek, 2008. (3. évf.) 1. sz. 207-211. old.
- Jaschitz Mátyás: Elzárt múlt – határtalan jövő? – Esztergom vonzáskörzete a XX. században és az ezredfordulón. Tér és Társadalom. 2010/3. 93-118. o.
- Józsa Zoltán: Adalékok a közigazgatási, közszolgáltatási reform fogalmához Magyar közigazgatás, 2005. (55. évf.) 7. sz. 405-417. old.
- Kiss István: A városigazgatás szerepe: Vidéki városaink, Bp., 1961, 195-204.
- Kovács István: Az állam területi beosztásáról általában: Magyar államjog, 3. kiad., Bp., 1969, 347-350.
- Kühn János: Átláthatatlanul - A közigazgatás szerkezeti gondjai Figyelő, 2008. (52. évf.) 17. sz. 28-29. old.
- Major Jenő: A magyar városhálózat, Településtudományi Közlemények, 1964, 16. sz.
- Perczel Károly – Gerle György: Regionális tervezés és a magyar településhálózat, Bp., 1966.
- Petrin László: Körjegyzőség és közigazgatási reform Magyar közigazgatás, 2006. (56. évf.) 8. sz. 505-512. old.
- Somlyódy Edit: A befejezetlen reform - a kistérségi közigazgatási rendszer értékei és dilemmái Új magyar közigazgatás, 2009. (2. évf.) 1. sz. 33-43. old.
- Tóth Tamara: Gondolatok a középszintű közigazgatás három változatáról Jog, állam, politika, 2010. (2. évf.) 2. sz. 27-46. old.
- Tóth Zoltán: Közigazgatási reform az EU-csatlakozás tükrében Magyar közigazgatás, 2004. (54. évf.) 1. sz. 4-9. old.
- Valló István: A regionális tervezés történeti előzményei, Bp., 1962.
- Verebélyi Imre: Válságban a magyar középszintű közigazgatás, quo vadis? Új magyar közigazgatás, 2009. (2. évf.) 1. sz. 44-58. old.
- Zongor Gábor: Régi(jó) megye : A középszintű közigazgatási reform alapkérdései Comitatus : önkormányzati szemle, 1993. (3. évf.) 4. sz. 17-22. old.