
KITEKINTŐ

A SVÉDORSZÁGI KALMAR MEGYE TERÜLETI INTÉZMÉNYRENDSZERÉNEK ÉS REGIONALIZÁLÓDÁSÁNAK ELEMZÉSE

(The Analysis of Regional Institutional System and Its
Regionalisation Process of Kalmar County in Sweden)

BALOGH ZOLTÁN

„A demokratikus intézmények fejlesztése
a megye fejlődéséért”

Kulcsszavak:

Svédország Kalmar megye EU-csatlakozás regionalizálódás területi intézményrendszer megye-régió modell

A közép-európai országok – köztük Magyarország – Európai Unióhoz való csatlakozása és a gazdasági szerkezetváltás által felerősödött területi egyenlőtlenségek a regionális politika és az ehhez kapcsolódó intézményrendszer kialakítását teszik szükségessé. Mindehhez nélkülözhetetlen olyan országok modelljeinek elemzése a hatékony struktúra kialakítása érdekében, amelyek ugyanezen folyamaton mentek keresztül. E tanulmány Svédország tapasztalatainak összegzését kívánja bemutatni a történelmi előzményektől az elmúlt évek regionalizálódási kísérletein keresztül a modell magyarországi alkalmazási lehetőségéig – középpontba helyezve Kalmar megye számos tanulsággal szolgáló regionalizálódását.

Bevezetés

Svédország 1995. január 1-jével az Európai Unió tagjává vált. Az ezt megelőző években az EU egyik törekvésének, a „Régiók Európájának” szellemében már jelentős tudományos viták folytak arról, hogy Svédország milyen útra lép a regionalizmus tekintetében.

Az áttörést az 1997-es esztendő hozta meg. Ekkor fogadták el három Pilot Project keretében Skane, Kalmar és Gotland regionális kísérletét, melyekhez 1999-ben negyedikként csatlakozott Nyugat-Svédország regionális kísérlete is. Ezek közül a Kalmar régió kísérletével kapcsolatban sikerült személyes tapasztalatokra is szert tennem egy tanulmányút során 2002 őszén. Összefoglaló tanulmányom e kísérlet jellemzését és eredményeinek értékelését foglalja magában.

Közigazgatási hagyományok¹

Hazánkhoz hasonlóan Svédország hagyományos közigazgatási struktúrával rendelkezik. A földrajzi és éghajlati adottságok miatt sohasem volt jellemző a szét-szabdalt települési struktúra. A vidéki és városi térségek önkormányzatiságáról már

a 14. századtól törvény rendelkezett személyi és pénzügyi tekintetben, de a nemesi hatalom megerősödése miatt csak XI. Károly területi reformja során valósult meg mindez a nemesi földek felosztásával.

Teljes körű önkormányzati szabályozásra a 19. századi társadalmi és politikai változásokat követően került sor. A nemesi parlamentet ekkor váltotta fel a kétkamarás parlament, az ipari forradalom gazdasági fejlődést eredményezett, és a népességszám is növekedett. Az 1862-es helyi önkormányzati reform elkülönítette az egyházi és a szekularizált területeket. Már ekkor létrehozták a széles körű hatalommal bíró megyei önkormányzatokat (landsting), melyek közvetett képviselőt választhattak a parlament első kamarájába. A pénzügyi háttérrel a saját adókhöz való jog biztosította, melynek megállapítására saját hatáskörben a költségvetés elfogadásakor került sor. Ez a rendszer 1970-ig, az egykamarás parlament felállításáig fennmaradt!

A fennálló rendszer 2400 vidéki önkormányzatot, 90 várost és tíz vidék és város közti átmeneti területet foglalt magába (köping). Területi szinten az igazgatás a 25 ezer fő feletti városok kivételével mindenkire vonatkozott.

A modern Svédország kialakulásának folyamatában a városiasodás a vidéki önkormányzatok gazdasági súlyát lecsökkentette, melynek következtében azok megoldhatatlan szociális problémákkal néztek szembe. 1952-re valósult meg a *helyi önkormányzatok* (kommuner) reformja, melynek keretében 3 ezer főben határozták meg a helyi önkormányzatok lakosságának minimumát. Ez számuk 2282-ről 816-ra való csökkentését eredményezte, átlagos népességük 1500-ról 4500 főre növekedett. Mindemellett megszűntek az egyházi közigazgatási határok.

A további népességvándorlás eredményeként további 350 település került a minimum népességszám alá, melynek 2000 főre való csökkentése sem volt hatékony. Egy gyenge parlamenti többségű döntés eredményeként 1974. január 1-ig közigazgatási reformot kellett végrehajtani, melynek során a minimum 8000 fő lett, összevonásra kerültek a vidéki, átmeneti és városi önkormányzatok. Ennek eredménye 278 önkormányzat lett, számukat 282-ben maximálták. Az 1. táblázatban összefoglalva láthatjuk a fenti folyamatot a számok tükrében:

1. TÁBLÁZAT

A svéd önkormányzatok száma, 1862–1992
(*The Number of Local Governments in Sweden, 1862–1992*)

Év	Vidéki	Átmeneti	Városi	Összesen
1862	2400	10	90	2500
1901	2384	20	92	2496
1941	2353	53	117	2523
1951	2281	84	133	2498
1952	816	88	133	1037
1964	777	96	133	1006
1969	625	91	132	848
1971	–	–	–	464
1974	–	–	–	278
1992	–	–	–	286
2001*	–	–	–	289

Forrás: Kayfetz et al 1993, 14; * Regional and Local ... 2001, 219.

A területi közigazgatást tekintve Svédország az egyszintű modellt követi². A megyék tekintetében (lan) a 24 állami területi egység és 23 önkormányzati egység kialakulása az 1862-es reformokra nyúlik vissza. Svédország 1995-ös Európai Unióhoz való csatlakozása után megindult regionális folyamatok miatt számuk az elmúlt években 18-ra csökkent és mellettük megjelent 3 közigazgatási(!) régió (Skane, Nyugat-Svédország, Kalmar). A területi igazgatást mintegy 70 állami szakhivatal teszi teljessé.

A megyei (és regionális) önkormányzatok (landsting) az egészségügyben és oktatásban játszanak kiemelkedő szerepet, de emellett más feladatokat is ellátnak. Meghatározó bevételi forrásaik az adók, illetve kisebb részben az állami támogatások.

Megyei közigazgatási hivatalok (lansstyrrelsene) feladata a területi tervezés, koordináció, a helyi önkormányzatok felügyelete, illetve a különböző állami hatóságok koordinációja. Fontos feladatuk, hogy jelenleg ezen megyei közigazgatási hivatalok, a lansstyrrelsene kezeli a területfejlesztéshez, az agrártámogatásokhoz, a természeti és kulturális örökséghez kötődő európai uniós és állami támogatási forrásokat!

A területi állami hatóságok az építésügyi, mezőgazdasági, iskolaügyi, munkaügyi igazgatásban vesznek részt a területi egységeknek alárendelve.

A csatlakozásig eltelt idő alatt egy állandó területi struktúrát, illetve ezzel párhuzamban a települési struktúra szétaprózottságát felszámoló összevonási folyamatokat figyelhetünk meg. Ez a települési hagyományokkal szakító, pusztán a feladatellátási képességre koncentráló önkormányzati egységesülési folyamat biztosítja a magas fokú települési szolgáltatásokat és a lehetőséget arra, hogy a regionális szinten is (8 statisztikai régiót figyelembe véve) mindössze 30–35 település területi egységbe szervezése közigazgatásilag is megvalósuljon. Szemben például Magyarországgal, ahol egy ilyen folyamat legfőbb akadályozója a megyénkénti(!) kb. 160 település, melyek önállóságán még a körjegyzői rendszerek, a közös iskolafenntartás bevezetése sem lazított.

Regionalizálódás a svéd gyakorlatban

Svédország 1995-ös csatlakozásával a fenti, Magyarországhoz hasonló területi közigazgatási hagyományokkal a következő struktúrát alakította ki az EU alapok fogadására (2. táblázat):

2. TÁBLÁZAT

Svédország és Magyarország területbeosztása a NUTS-rendszerben
(Regional Division of Sweden and Hungary in the NUTS System)

NUTS 1		NUTS 2		NUTS 3		NUTS 4		NUTS 5		
Ország	Terület	Száma	Terület	Száma	Terület	Száma	Terület	Száma	Terület	Száma
Svédország	Ország	1	Riksomraden	8	Lan	21	–	–	Kommuner	289
Magyarország	Ország	1	Régió	7	Megye, főváros	19+1	Kistérség	150	Település	3135

Forrás: Regional and Local ... 2001, 219.; FVM; Hajdú 2001, 281.

Nyolc statisztikai régió alakult meg, melyek az EU NUTS 2 szintjének megfelelő statisztikai számbavételnek és a támogatási alapokhoz való hozzáféréshez teremtették meg az alapot. Alapvető közigazgatási átalakulásra nem került sor, közigazgatási jogosítványok átadása csak *kísérleti régiók* keretében valósult meg.

A magyar viták alapját képező közigazgatási regionalizálódás kérdéséhez a 2002-ig tartó svéd kísérletek nyújthatnak segítséget³:

- A Malmö Önkormányzatot, a Malmöhus és Kristianstad lant magában foglaló *Skane* régióban, illetve az Alvsborg és Skaraborg lanból alakult *Nyugat-Svédország* régióban *közvetlenül választottak regionális önkormányzatokat*. Ez az ún. *szupermegye* modell. Lényege, hogy megszűnt a három-három jogelőd megyei önkormányzat és megyei közigazgatási hivatalok, helyüket egy-egy regionális önkormányzat és regionális közigazgatási hivatal vette át. A megyemodellhez képest megváltozott az irányított terület és lakosság nagysága, ám az alapvető szervezetek, ha új határok között is, de ugyanazon feladatokat látták el. Így a regionális önkormányzat továbbra is elsősorban szolgáltató jellegű maradt a jóléti állam meghatározó területein (oktatás, egészségügy, szociális ellátás), de új elemként a megyei/regionális közigazgatási hivatalok területfejlesztési feladatával bővült ki feladatköre.
- Egy másik irányú kísérlet a *Kalmar* régióban valósult meg. Itt a megye területén lévő helyi önkormányzatokból és a megyei önkormányzatból alakult régióban *közvetlenül, a megyei önkormányzatok regionális önkormányzatokat választottak*, melyek a területfejlesztési feladatokért felelősek. Ez az ún. *megye-régió* modell. A következőkben e modellt részletesebben mutatom be.
- *Gotland* Balti-tengeri sziget mindig is sajátos pozícióban volt a svéd területi igazgatásban, itt ugyanis a helyi és megyei önkormányzati szint ötvöződött, a regionalizálódás során pedig *speciális régióként* jelent meg, ahol mindkettő funkcióinak ötvözésére került sor. Erre speciális volta miatt a továbbiakban nem térek ki.

Látható, hogy valódi választott régiók kerültek kialakításra, a direkt és indirekt regionális közigazgatás-szervezés irányába egyaránt, a választott képviselőkkel adva identitást az új egységeknek. Megjelenésük egy olyan országban, amely gazdaságilag a legfejlettebbek közül való, és mint fentebb láttuk, ha csak települési szinten is, de képes nagy horderejű önkormányzati reformok megvalósítására, több mint figyelemreméltó.

A reformmal szembeni kísérleti szakasz oka elsősorban a területi igazgatás hagyománya, de véleményem szerint az is, hogy a területi igazgatásban nem merültek fel olyan ellátási feszültségek, mint annak idején a települési önkormányzatoknál. Így átalakítási kényszer nem volt, a közigazgatási reformok megvalósítását csak a tapasztalatszerzést követően kívánják megvalósítani akkor, ha eredményesebben működtethető a feladatellátási rendszer a regionális kísérletek valamelyik típusában.

Fontos e ponton megjegyezni, hogy a magyar viták politikai vitái helyett itt feladat-központú kísérletről beszélhetünk. Ez alapvetően ellentétes szemléletbeli különbség

a kérdés eldöntésekor, és jól alkalmazkodik ahhoz a nemzeti jogosultsághoz, hogy az EU-val szemben a közigazgatási és területfejlesztési rendszer átalakítására semmiféle kötelezettség nincs.

A Kalmar régió gazdasági-társadalmi helyzete

Kalmar megye Svédország délkeleti részén, a Balti-tenger partján húzódik. A déli területek egyik legelmaradottabb megyéje, melynek oka elsősorban nehézkes vasúti és közúti megközelíthetősége. Üveg- és faipara nemzetgazdaságilag is meghatározó, Kelet-Svédország turisztikai központja Stockholm mellett, mely elsősorban kedvező éghajlatának és tengerpartjai népszerűségének köszönhető.

A múltban meghatározó katonai feladatokat látott el. Stratégiai jelentőségét jelzi, hogy a középkorban Svédország kulcsának nevezték („Kalmar Nyckel”), erődje fennhatóságának megszerzése a Svéd Királyság belső területeinek megszerzését biztosította. Fontos momentum volt a Kalmari Unió megkötése erődjében, mely a svéd és dán hatalmat egyesítette.

Mára kikötőjét és gazdasági jelentőségét is elvesztette. Stratégiai programjaik ezen történelmi nagyság revitalizálását célozzák meg, de immáron egészen új irányokban. Az új gazdaság hívószavát figyelembe véve Kalmar jövőjét a design, a turizmus, az informatika és az oktatás-kutatás központjaként képzelik el, tudatosan építve a meglévő erőforrásokra (l. üvegipar – design, tengerpart – turizmus, oktatás-kutatás – Kalmar Egyetem) és a megye lakóinak lokálpatriotizmusára.

A Kalmar kísérlet tartalma

A fenti stratégiai célok megvalósításának egyik fontos eszköze egy megfelelő intézményi struktúra kialakítása volt, melynek feladata a programok kidolgozására és folyamatos működtetésére irányult. Ennek végső formáját egy erős megyei lobbieredményeként a svéd parlament, a Riksdag is elfogadta és az 1997-es Pilot Projektek keretében Kalmar regionális kísérletének is szabad utat engedett. Mindez annak ellenére történt, hogy a másik két kísérlet Malmö és Göteborg irányításával Svédország két meghatározó gazdasági régióját hozta létre, míg Kalmar megye alapvetően egy átlagos svéd megyének tekinthető.

A Kalmar régió ún. „megye-régióvá” alakult. Ez annyit jelent, hogy határváltozás nélkül, a meglévő megyei határokon belül, egy alulról építkező regionális intézményt hoztak létre, melynek elnevezése Kalmar Regionförbundet, azaz Kalmari Regionális Tanács.

A hivatalos megfogalmazás szerint: „*A Regionális Tanács egy koordinációs testület a helyi és megyei önkormányzatok közti együttműködésben, amely nagyon hasonlít a helyi önkormányzatok hagyományos szövetségéhez. Célja, hogy nagyobb hatékonyságot biztosítson, fokozza a források felhasználását, illetve, hogy nagyobb és szélesebb helyi beleszólást biztosítson a megye fejlesztésébe.*” (The Regional Council... 1997, 2)

A kalmari kísérlethez vezető út

„A jóléti rendszer gyors átalakulása, Európa új térképe, Svédország európai uniós tagsága, a munkanélküliség magas aránya és az információs technológia robbanásszerű fejlődése azok a főbb tényezők, amelyek szükségessé teszik új modellek keresését a modern társadalomban jelentkező problémák megoldása érdekében.” (*The Regional Council...* 1997, 3)

A Kalmari Regionális Tanács ismertetőjének eme kezdőmondata összefoglalja mindazon mozgatóerőket, amelyek a kalmari kísérlethez vezettek. Mindezt kiegészítik azok az alapelvek, amelyek szerint a döntéseket a *valóságához lehető legközelebb* kell meghozni, felhasználva a *helyi és regionális (megyei) tudást*, így érvényre juttatva az EU regionális politikájának decentralizációs és szubszidiaritási alapelveit. A svéd regionális politika korábbi kísérletei azt igazolták továbbá, hogy a *régióknak (megyéknek) speciális adottságaikon és a lakosok támogatásán* kell alapulniuk.

Ezeket az alapelveket kell figyelembe venni abban a folyamatban, ami az állami kontroll (a megyei közigazgatási hivatalok által) alatt tartott, állami hivatalnokok által irányított regionális fejlesztést egy, a *választott képviselők által alkotott testület hatáskörébe* helyezi át.

A Tanács létrejötte, választások, szervezeti felépítése

Kalmar megye 1997. július 1-től tért át az új modellre a fenti elvek figyelembevételével az 1996/97. évi 36. Kormányhatározat alapján. Míg a hasonló időszakban megvalósuló más projektek (1997: Skane, 1999: Nyugat-Svédország) a megyék összevonásán alapultak állami döntés következtében, és szupermegyék, valódi régiók kialakítását célozták meg, addig a kalmari lobbí egy teljesen más szempontú modellt vitt keresztül a törvényhozáson.

A modell a megyehatárok fenntartása mellett egy közvetett úton választott testület, amit a megye területén található, közvetlenül választott helyi és megyei önkormányzatok képviselői választanak tagjaik sorából.

Létrehozásának alapvetően két indoka volt:

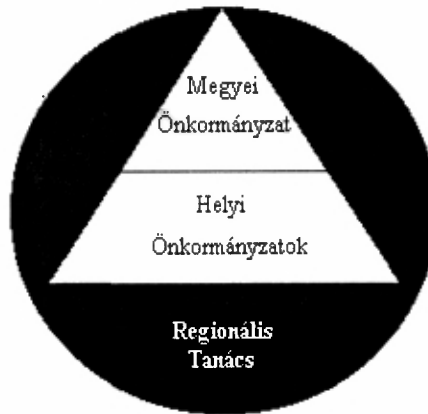
- Kiemelje és így súlyt adjon a korábban a területi hivatal hatáskörébe tartozó területfejlesztési feladatoknak a területi közigazgatási struktúrában.
- A területfejlesztés stratégiaalkotási funkciója megköveteli egy olyan szervezet létrehozatalát, amely nem a már meglévő szolgáltatás-orientált szervek hierarchizált szervezeti felépítését követi, hanem egy team-munkára építő rugalmas szervezetet jelent.

Mindennek eredményeként új területi szerv jött létre a megyei önkormányzat és a területi hivatal mellett. Felmerül, hogy ez a struktúra nem eredményez-e hatékonyságvesztést? A válasz erre a fenti definícióból adódik, amely a Regionális Tanácsot a települési szövetséghez hasonlítja. Ez mutatja, hogy a gyakorlatban nem egy újabb közjogi testület jön létre, sokkal inkább egy koordinatív szerv a helyi és megyei önkormányzatok között, mely a decentralizáció szellemében feladatai többsé-

gét a megyei közigazgatási hivataloktól veszi át (l. később részletesen). Ezt a funkciót csak legitimálja a kormányrendelet, így elméletileg egy harmadik közjogi megyei testület jön létre, de ezen jogszabály csak az identitást biztosítja azáltal, hogy ha csak közvetett úton is, de állampolgári felhatalmazást ad a Regionális Tanácsnak. Ezt jól mutatja az 1. ábra:

1. ÁBRA

*A Regionális Tanács helye a megyei és a helyi önkormányzatok mellett
(The Place of the Regional Council beside the Local Governments
in County and Settlement Level)*



Forrás: Saját szerkesztés.

Az eredeti, 1997-es modell háromszintű testületet hozott létre: a 45 tagú legfőbb döntéshozó testületet, a *Közszyűlést* (30 helyi és 15 megyei önkormányzati tag); a 13 tagú *Végrehajtó Bizottságot* (a folyamatos működőképességet 7 helyettes képviselő biztosította); és egy 7 fős *Munkabizottságot*, ami a folyamatos operatív tevékenység ellátásáért felelős.

Elsősorban az öt év tapasztalata eredményezte a szervezeti változást, melynek során 2002-től kétszintűvé vált a Regionális Tanács, a *Közszyűlés* megszűnt, ennek következtében a *Végrehajtó Tanács* funkciói és létszáma is kibővült, ez utóbbi 33 tagúvá a közgyűlési 2/3 – 1/3 szellemében (22 helyi és 11 megyei önkormányzati képviselő). E változás legfőbb oka az ülésezés hatékonysági problémája volt a 45 tagú *Közszyűlés* esetében, melynek szerepe az évenkénti egyszeri ülésezés miatt formálissá vált. Másrészt a *Végrehajtó Bizottság* növekvő szerepköre miatt annak ülészáma is emelkedett (az évi 6-ról 9-re), így téve hatékonyabbá működését.

E szerkezetben a *Végrehajtó Tanács* lett az indirekt úton választott *Közszyűlési* testület, melynek hatásköre a *Végrehajtó Bizottság* által elkészített javaslatok elfogadására terjedt ki, a Regionális Tanács döntéshozatali testületévé vált. A *Végrehajtó Bizottság* pedig az operatív működésért, a Tanács elé kerülő javaslatok előkészíté-

téséért, illetve a döntések végrehajtásáért lett felelős. Megszűnt az egyes közti szintek közötti távolság, így egy még hatékonyabb szerkezet alakult ki.

A Regionális Végrehajtó Tanács tagjainak közvetett választása során figyelemre méltó a *kisebbségvédelmi szabályozás*. Ez biztosítja, hogy a testületekben a minden önkormányzat által delegált legalább egy tag elvén túl, minden politikai erőnek legalább egy képviselője legyen. Erre példa a 2002-es választás, melynek során az 1–2 képviselőt delegáló helyi önkormányzatokból nem került volna be egyenes ágon a választási eredmények alapján a Miljöpartiet-et (Zöldpárt) képviselő politikus, de a minél szélesebb körű regionális együttműködés érdekében a győztes pártok, a Sozialdemokratarna (Szociáldemokrata Párt) és a Moderata (Konzervatív Párt) képviselői képviseleti lehetőséget biztosítottak a harmadik párt számára is. Ezt a felek automatikusan ajánlották fel a Miljöpartiet számára, bár törvényileg is kötelező.

Ez a kormányrendeletben lefektetett politikai struktúra kiegészül egy ún. *regionális együttműködési struktúrával*, melynek feladatát a tradicionális területi szervezetekkel, helyi önkormányzatokkal való kapcsolattartás, workshopok, konferenciák szervezése képezi. Emellett magában foglalja a *Kereskedelmi és Ipari Tanácsot*, amely a Regionális Tanács Végrehajtó Bizottságának igazgatója és a regionális jelentőségű gazdasági társaságok vezetői közötti informális találkozó a „üzleti élet felé nyitott ajtó” elvének szellemében. A *kerekasztal-beszélgetések* célja a regionális szektorális együttműködés erősítése, Kalmar esetében különösen a stratégiai jelentőségű üveg- és faipar terén.

A Tanács feladatai

Az 1997-es Pilot Project törvényi szabályozása alapvető feladatként a megye (lan) hosszú távú fejlesztési programjának az elkészítését írta elő a Regionális Tanács számára. A program idejére azonban más feladatátadásokra is sor került a következő önkormányzati és állami testületektől:

- | | |
|------------------|--|
| 1) Állami | a) Megyei közigazgatási hivataloktól: <ul style="list-style-type: none"> – fejlesztési támogatásokról való döntés és kifizetés – vidékfejlesztési támogatásról való döntés és kifizetés – projektek kidolgozása és megvalósítása – kisvállalkozók támogatása – EU támogatások kezelése – megyei tömegközlekedési támogatások tervezése |
| | b) Kulturális Ügyek Nemzeti Tanácsától: <ul style="list-style-type: none"> – kormányzati támogatások elosztása helyi kulturális intézményeknek |
| 2) Önkormányzati | a) Megyei önkormányzattól: <ul style="list-style-type: none"> – megyei kereskedelem és ipar anyagi támogatása – megyei kulturális tevékenységek finanszírozása – középiskolai oktatás működtetése |

- megyei környezetvédelmi tevékenység koordinálása
 - nemzetközi projektek kidolgozása és megvalósítása
- b) Helyi önkormányzatoktól és azok Szövetségétől a regionális érdekű tevékenységeket koordinálja és biztosítja a
- nemzetközi kapcsolatok
 - megyei turizmus
 - képességek és tudás fejlesztése
 - kommunikáció
 - marketing és külső ellenőrzés
 - környezetvédelem
 - kultúra
 - munkaügy
 - kereskedelem és ipar
 - tömegközlekedési rendszerek területén.

A Tanács feladatainak pénzügyi háttere

Mielőtt elemeznénk a Kalmari Regionális Tanács pénzügyi kérdéseit, szükséges a svéd és magyar területi, helyi önkormányzati rendszer gyors összevetése bevételi és kiadási oldalon egyaránt. Elsőként nézzük a kiadásokat 1998-ban (3. táblázat):

3. TÁBLÁZAT

A svéd helyi és területi önkormányzati kiadások megoszlása
(The Distribution of the Local and Regional Government Expenses in Sweden)

	Helyi		Területi		Összesen	
	SKR Mrd	%	SKR Mrd	%	SKR Mrd	%
Oktatás és kultúra	95,6	22,1	4,4	1,0	100	23,1
Rokkantak támogatása	83,3	19,3	0,3	0,1	83,6	19,4
Szociális szolgáltatások	24,0	5,6	0,4	0,1	24,4	5,6
Gyereknevelés	39,5	9,1	0,0	0,0	39,5	9,1
Orvosi ellátás	10,2	2,3	93,4	21,6	103,6	24,0
Fogorvosi ellátás	0,0	0,0	3,3	0,8	3,3	0,8
Oktatási, egészségügyi és szociális kiadások összesen	252,6	58,5	101,8	23,6	354,4	82,0
Infrastruktúra	24,2	5,6	4,6	1,1	28,8	6,7
Szórakozás	8,8	2,0	0,0	0,0	8,8	2,0
Üzlet	20,8	4,8	0,0	0,0	20,8	4,8
Adminisztráció	4,0	0,9	3,3	0,8	7,3	1,7
Egyéb	9,2	2,1	2,7	0,6	11,9	4,4
Összesen	319,6	74,0	112,4	26,0	432	100,0

Forrás: Regional and Local ... 2001, 222. oldal 2. és 3. tábla alapján.

Az egészhez viszonyítva látható, hogy az oktatási, egészségügyi és szociális kiadások teszik ki a területi és helyi önkormányzati kiadások többségét, annak 82%-át. A területi és helyi szintű önkormányzati kiadásokban látható az infrastrukturális és üzleti kiadások alacsony aránya, a struktúrában egyértelműen az önkormányzatok szolgáltató jellege dominál.

Most nézzük meg azt, hogy a kiadásokat milyen forrásokkal finanszírozzák (4. táblázat).

4. TÁBLÁZAT

*Az önkormányzati bevételek Svédországban és Magyarországon, 1999
(The Incomes of Local Governments in Sweden and Hungary, 1999)*

Ország	Svédország		Magyarország
Az összes százalékában	Helyi	Megyei	Helyi és megyei összevontan
Adók	56	69	20
Díjak	11	8	13,3
Általános támogatások	16	7	24,6
Speciális támogatások	5	13	10,1
Egyéb	12	3	32
<i>Összesen</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Forrás: Regional and Local ... 2001, 224.; Pénzügytan 1999, 227.

Az összehasonlító táblában látható, hogy a svéd bevételek területi nagyságtól függetlenül az adóbevételekre építenek, mintegy 2/3-os arányban. Ez jól mutatja a magyar állami támogatásalapú gazdálkodással szembeni ellentétet.

Mindezeket a svéd modell megértése érdekében kívántam bemutatni, mert a területi közigazgatás hasonlóságával szemben a pénzügyi háttér alapvetően eltér nemcsak a költség nagyságát, de arányait tekintve is Svédország és Magyarország között.

Az 1997-es kísérletek során a pénzügyi háttér az átvett feladatokkal együtt érkezett az újonnan felállított regionális intézményekhez. Kalmar esetében ez azt jelentette, hogy a fent felsorolt feladatok ellátásához szükséges minden koronát megkaptak, tehát a megyei közigazgatási hivatalok, a lansstyrelsenek által kezelt területfejlesztési, a természeti és kulturális örökséghez kötődő európai uniós és állami támogatási forrásokat egyaránt (kivéve az agrártámogatásokat). A nehézséget az jelentette, hogy Skane és Vastergotland szupermegyés kísérlete esetén a megyék egyesítésére került sor az új regionális testület létrehozásával. Ez a testület pedig a jogelőd megyei testületek adóbevételeivel is rendelkezett, bár aránya az állami területi hivataloktól átvett területfejlesztési feladatok forrásai miatt némileg lecsökkent.

A Kalmar régióban azonban csak a területfejlesztéshez kötődő feladatok és azok pénzügyi forrásai – támogatás formájában – kerültek át a Regionális Tanácshoz, az adóbevételek megmaradtak a párhuzamosan fennmaradó megyei önkormányzatoknál az egészségügyi és oktatási feladatok ellátására. Így a Regionális Tanács működési költségeinek nem volt meg a fedezete. Ahhoz, hogy valódi munka folyjon, a Regionális Tanács az önkormányzati tagjainak adóbevételeiből részesedésre szorult. Ezt a helyi demokratikus megoldás áráként értelmezett többletköltségnek tekinthetjük.

A modell jövője

2002 őszén Svédországban parlamenti és önkormányzati választásokat rendeztek. Ennek során újabb modell bevezetésére, illetve a meglévő modellek más megyékben való bevezetésére nem került sor.

Azonban a Pilot Projectek lezárult első választási ciklusai azt mutatják, *hogy a kormány a jövőben a megye-régió modell bevezetését fogja támogatni.*

A *szupermegyés kísérletek* ugyanis elsősorban a régió vezetése és az állampolgárok közti távolságot növelték meg, és demokratikus deficitet teremtettek. A regionális választások identitásteremtése kevésnek bizonyult a szupermegyék esetén, melynek legfőbb oka, hogy e kísérlet keretében a szolgáltatás-orientált regionális önkormányzatban ellátási problémák merültek fel elsősorban az egészségügyi szolgáltatások területén. Ezt az sem tudta enyhíteni, hogy a regionális igazgatást nem egy városra összpontosították, hanem megosztották az egykori megyeszékhelyek között.

A *megye-régió modellben* viszont a működési költség fedezetének hiányosságain túl csak a rendszer előnyeit figyelhetjük meg. A hangsúlyt kapó területfejlesztés, a meginduló stratégiaalkotás, az együttműködési formák sokszínű alkalmazása, a sokféle fejlesztési forrás egy intézményben való egyesítése mind azok az elemek, amelyek kulcsfontosságúvá tették a Regionális Tanács intézményét a megváltozott európai gazdasági környezetben – csakúgy mint évszázadokkal ezelőtt kulcsfontosságú volt Kalmar erődje stratégiai szempontokból.

Ennek eredményeként a kormány e tapasztalatokra építve a megye-régió modellre való áttérést ösztönzi a regionalizmus intézményi reformjai során. Elsősorban a szomszédos megyék, így elsősorban Blekinge, de Kronoberg és Jönköping is (bár ez utóbbi megyében 2004-nél hamarabb bevezetésről a tárgyalások elhúzódása miatt nem lehet szó) fontolgatja a megye-régió modell bevezetését. A legfőbb gátló tényező nem a modell sikerességében való kételkedés, hanem a kormánnyal folytatott, az új belépők Regionális Tanácsának pénzügyi helyzetéről szóló vita, illetve az időfaktor.

- 1) A legfőbb vitapont a Kalmar kapcsán említett területfejlesztési pénzeszközök Regionális Tanács által való szabad felhasználhatóságát kívánja gátolni. Jelenleg a megyei közigazgatási hivatalok, a lansstyrrelsenék kezelik a területfejlesztéshez, az agrártámogatásokhoz, a természeti és kulturális örökséghez kötődő európai uniós és állami támogatási forrásokat a klasszikus megyékben. A tervek szerint azonban a területfejlesztési pénzeszközök a Regionális Tanácsok megalakulása esetén is teljesen, vagy legalább 50 százalékban a lansstyrrelsenéknél maradnának. Így azonban megszűnne a modell sikerességét biztosító egyik tényező, a Regionális Tanács pénzügyi függetlensége, ezzel pedig szerepük a stratégiaalkotásra szűkülne le a lansstyrrelsenével szemben.
- 2) Egy másik tényező az időfaktor. Svédország EU-n belüli relatív fejlettsége miatt 2007-től a déli területein elveszti jogosultságát a 2. célcsoporthoz kötődő támogatásokra. Ebből adódóan a jelenlegi területfejlesztési források, me-

lyek kezelése a Regionális Tanács egyik fő feladata, erőteljesen lecsökkennek. Így jelenleg a modell bevezetésére legfelkészültebb Blekingében a legfőbb belső probléma, hogy 3–4 éves időszak állna rendelkezésre a jelenlegi keretek között a Regionális Tanács működtetésére. Ezalatt az idő alatt – a szakemberek véleménye szerint – nem lehetséges egy olyan rugalmas szervezet kialakítása, ami a 2. célcsoport megszűnését követően képes lenne más jellegű EU források programjainak kidolgozására és elnyerésére a további működés pénzügyi fedezetének biztosítása érdekében. Ezen új források nélkül pedig indokolatlan e szerv létezése az egészségügy és oktatás pénzügyi fedezetével bíró megyei önkormányzattal és az agrártámogatásokkal bíró megyei közigazgatási hivatalokkal szemben. Ezt Kalmarban az öt évvel régebbi múltjukkal próbálják ellensúlyozni, és a forrásszerkezet átalakításának nehézségei során bíznak a tapasztalataikban.

A megye-régió modell alkalmazási lehetőségei Magyarországon

A jelenlegi magyar szerkezet a területfejlesztési feladatokat a megyei önkormányzatokhoz csatolt területfejlesztési tanácsokon keresztül látja el megyei és azok társulásaiként regionális szinten. A megye-régió modell elemzése miatt ezúttal csak az előbbire koncentrálok.

A magyar területfejlesztési tanácsok rendszere szintén csak a területfejlesztési feladatok önálló kezelését emeli ki az önkormányzati feladatkörökből, amihez a megyei elnök személyén keresztül kapcsolódik. Így a kalmari modellel szemben mint a megyei önkormányzat által létrehozott szerv jelenik meg, hiányzik a helyi önkormányzati felhatalmazás.

Ebből adódik, hogy míg a megye-régió modell egy esernyőszervként működik az érdekelt önkormányzatok felett, addig az MTT-k megyei önkormányzathoz kötöttek. A svéd modell így jobban kifejezésre juttatja e területfejlesztésre koncentráló szerv koordinációs szerepkörét.

Miért lenne célszerű Magyarországon e rendszert követni?

- 1) Alapvetően azért, mert az Európai Unió szabad döntési lehetőséget biztosít a tagállamok számára a területfejlesztési és a területi önkormányzati struktúra tekintetében, nincsenek kötöttségek a statisztikai NUTS rendszerhez való illeszkedést illetően, ami Magyarországon sokszor félreértelmezett.
- 2) Másodsorban a magyar megyerendszer hagyományai és szolgáltató jellege nem teszi lehetővé egy magasabb szintű regionális identitás kialakulását, ami a svéd kísérletek során is kulcskérdésnek mutatkozott az eredményesség tekintetében.
- 3) Harmadsorban a megyei szintű érdekek egyesítését tovább nehezíti az erőteljesen felszabdalt helyi önkormányzati struktúra, melynek reformja Svédországban már 45 évvel (!) a regionális kísérletek előtt megindult.

- 4) Negyedsorban egy új regionális szint bevezetése a megyék felett olyan magas átszervezési, intézményfejlesztési költséggel járna, ami megkérdőjelezné a sokszor hangoztatott hatékonyság elvét.
- 5) És végül, de nem utolsósorban az egy ország – egy régió elv alkalmazása lehetővé teszi nemcsak 2006-ig, hanem a továbbiakban is (aminek sikerét Írország példája is mutatja) a 19 osztatú megyestruktúra fenntartását, és a hagyományos megyei keretek hatékonyabbá tételét, területfejlesztési feladatokkal való kiegészítését.

Jegyzetek

¹ E fejezet Kayfetz és szerzőtársai: Swedish Local Government (1993, 7–13) alapján készült.

² Az Európai Unió régióbeosztásáról lásd E.B. 2001, 34.

³ Lansstyrelsen i Förbundet (A Svéd Területi Hivatalok Szövetsége): <http://www.lst.se/english/index.html>

Irodalom

- Bende-Szabó G. (2001) Svédország és a regionalizmus. – *Magyar Közigazgatás*. 2. 648–654. o.
- Regional and Local Democracy in the European Union* (1999) Committee of the Regions, Brüsszel.
- Regional and Local Government in the European Union* (2001) Committee of the Regions, Brüsszel.
- E. B. (2001) Az Európai Unió régióbeosztásáról. – *Comitatus*. 3. 33–38. o.
- Gren, J. (1999) *The New Regionalism in the EU – The Lessons to be Drawn from Catalonia, Rhone-Alpes and West Sweden*. Östersund, The Swedish Institute for Regional Research [Statens institut för regionalforskning] (SIR), Fritze, Stockholm.
- Hajdú Z. (2001) *Magyarország közigazgatási földrajza*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs.
- Jerneck, M.–Gidlund, J. (2002) Region Building, Democracy and Changing Policy-Styles in Sweden. – Gustafsson, G.–Richardson, J. (eds.) *Swedish Governance under Pressure*. Edward Elgar, Cheltenham. Megjelenés előtti kézirat!
- Kayfetz, V.–Haggroth, S.–Kronvall, K.–Riberdahl, K.–Rudebeck, K. (1993) *Swedish Local Government*. Swedish Institute, Falköping.
- Leijon, S.–Jensen, C. (1996) Theorizing and Conceptualizing Regions: The West-Sweden Region – An Idea Searching for a (Re)form. – Alden, J.–Boland, P. (eds.) *Regional Development Strategies – A European Perspective*. Regional Studies Association, London. 14–37. o.
- Östhol, A.–Svensson, B. (2002) Swedish Cases – Partnerships by State-Led Design. – Östhol, A.–Svensson, B. (eds.) *Partnership Responses – Regional Governance in the Nordic states*. Future Challenges and Institutional Preconditions for Regional Development Policy (Volume 4), Nordregio Report, Oslo. 85–134. o.
- The Regional Council for the County of Kalmar (1997) *The Road to Development for the County of Kalmar*. Landstinget i Kalmar Lan – Kommunförbundet Kalmar Lan, Kalmar.