

DR. VARGA ISTVÁN

Regionális társulási kísérlet Dél-Dunántúlon

Bevezetés

Mintegy másfél évvel ezelőtt Dél-Dunántúl három megyei és két megyei jogú városi önkormányzata, túlzás nélkül állíthatjuk, történelmi jelentőségűnek minősíthető kísérletet kezdett: létrehozták az első magyarországi regionális önkormányzati társulást (a továbbiakban: Társulás).

Bár az önkormányzatok önkéntes társulásainak és együttműködésének ezt megelőzően sem voltak jogi akadályai (erre lehetőséget biztosít az alkotmány, az önkormányzati törvény, valamint a tíz évvel ezelőtt megalkotott társulási törvény is), azonban ilyen széles körű együttműködésre, az önkormányzati feladatok széles spektrumát felölelő közös feladatvégzésre nem volt példa. Az önkormányzatok korábbi együttműködése leginkább a területfejlesztési feladatok összehangolására, közös megoldására, ennek érdekében pályázati források elnyerésére irányult, amelynek keretét a területfejlesztési törvény biztosította.

Ez a Társulás – amely a Belügyminisztérium erkölcsi és jelentős anyagi támogatását is élvezte – sajátos belpolitikai helyzetben jött létre, s emiatt az egyik fő funkciója kifejezetten az, hogy kísérleti modellt alkosson az önkormányzati régiók kialakításához. Köztudomású ugyanis, hogy a kormány a programjában szereplő választott regionális önkormányzatok létrehozásához szükséges törvénymódosításokat nem tudta elfogadtatni az Országgyűléssel.

A regionális társulás tehát egyszerre minősíthető nagy jelentőségű és egyedülálló modellkísérletnek, úttörő kezdeményezésnek, de egyszersmind a választott regionális önkormányzathoz viszonyítva egyfajta „szükségmegoldásnak” is, amely bizonyítékot vagy cáfolatot szolgáltat arra az előfeltevésre, hogy a regionális átalakítás megvalósítható a kétharmados törvénymódosítások nélkül is, és tapasztalatai alapján a modell felajánlható a többi régió önkéntes társulásai számára.

Meg kell kísérelni válaszokat adni azokra a kérdésekre, amelyek a továbblépés érdekében jelentőséggel bírnak a Társulás és a létrejövő további társulások számára. Például: a társulások tíz évvel ezelőtt kialakított jogi, gazdasági feltételrendszere biztosítja-e a megfelelő kereteket a mai követelmények szerinti együttműködésre; a tagönkormányzatok sokszor ellentétes érdekei összehangolhatók-e – s ha igen, akkor milyen módon és áron – a regionális fejlődés és a régióidentitás kialakulása érdekében; az önkormányzatok meglévő hatásköreit gyakorló társulás az államigazgatási és területfejlesztési feladatok decentralizálásában milyen szerepet tölthet be; milyen viszonyrendszerbe kell kerülnie a területfejlesztési intézményrendszerrel, valamint a kistérségi társulásokkal?

Az elszámolás és szakmai beszámoló azért is kap kiemelt jelentőséget, mert az önkormányzati választások következtében a Társulás megújult tagsággal és vezetéssel folytatja munkáját.

A régió földrajzi, népesedési, településszerkezeti és gazdasági adottságai

A dél-dunántúli régió a Duna, a Dráva, a Balaton és a délnyugati országhatár által közrefogott, három megyét – Baranyát, Somogyot, Tolnát – magába foglaló 14 169 km² kiterjedésű terület. Népsűrűsége (70 fő/km²) a legalacsonyabb az ország régiói között, vagyis az ország területének 15,2%-án a lakónépesség 9,6%-a él. A természetes központ Pécs, ahol a régió lakosságának hozzávetőleg egyhatoda él, s itt futnak össze a térség gazdasági-kulturális-igazgatási szálai is. Az adottságait tekintve változatos térség hegységei energiahordozókban (kőszén, uránérc) és egyéb hasznos kőzetfelelésekben („siklósi márvány”, agyag), illetve a feltöltött folyamvölgyek egyéb építőanyagokban (kavics, homok) gazdagok.

A térség jellegzetességei a szénhidrogén-kutatások eredményeképpen feltárt gyógyhatású hévízforrások (a harkányi, a sikondai, a szigetvári, a csokonyavisontai, az igali, a kaposvári, a nagyatádi, a buzsáki, a dombóvár-gunarasi, a tamási). Az ezekre a hévizekre települt gyógyfürdők a Balaton déli lankás partvidékével, valamint a növekvő számú mesterséges tavakkal (Orfű, Abaliget) kedvező feltételeket teremtenek az idegenforgalomnak.

A régió éghajlati adottságai az ország egészéhez viszonyítva kedvezőek a mezőgazdasági termelés számára. Egyaránt érvényesülnek a mediterrán, óceáni és kontinentális hatások. A természetföldrajzi adottságok kedvezőek a szőlő- és bortermeléshez (az ország 22 borvidékéből 5 található a régióban).

A térség infrastrukturális adottságainak legjellemzőbb vonása a fővárosorientált közúti és vasúti hálózat és a megyeszékhelyek súlyosbodó közúti elzártsága, amely a 6-os főközlekedési út túlterheltségéből, valamint az autópálya hiányából adódik. (Az ország egyedüli régióközpontja Pécs, amelyet nem köt össze autópálya a fővárossal.) Az elérhetőség javítása motiválta a régió megyéinek törekvését a légi közlekedési feltételek megteremtésére (Taszár, Pécs-Pogány, Balatonkiliti, Ócsény).

A régió jelenlegi népesedési helyzetének fő jellemzői a közepes termékenység, a magas halandóság, a viszonylag előrehaladott demográfiai öregedés, valamint a növekvő mértékű természetes fogyás, amely negatív vándorlási egyenleggel párosul.

A régió sajátosan polarizált és aprófalvas településszerkezetéből adódóan a városok közül lélekszámát, gazdasági és kulturális jelentőségét tekintve csupán Pécs és Kaposvár emelkedik ki. Hiányoznak a középvárosok. A városok zöme hajdan mezőváros volt, és a közelmúltban lépett elő nagyközségből várossá. Bizonyos mértékben kivételt képeznek a Balaton-parti városok, amelyek az idegenforgalom révén, illetve Paks és Komló, amelyek a telepített ipar hatására fejlődtek várossá.

A régió község-hálózatára jellemző, hogy a falvak mérete délről észak felé haladva növekszik, és sűrűségük csökken. Baranyában a községek 70%-a 500 lakos alatti törpefalu, és itt él a falvak lakóinak 38%-a.

Baranyában a falvaknak csupán 13%-ában laknak ezer főnél többen, s az ezer főnél kisebb falvakban él a falvak lakóinak 63%-a. A régió lakosságának 20%-a él ezer főnél kisebb településen (ez az arány országosan 7,6%-ot tesz ki).

A régióban 620 községi, 34 városi és 3 megyei önkormányzat található, a körjegyzőségek száma 173. A kistérségi társulások száma 24, ami azt jelenti, hogy valamennyi kistérségben megalakultak a többcélú önkormányzati társulások. A kistérségek adottságaira jellemző, hogy az ország 42 leghátrányosabb helyzetű kistérségéből 10 a Dunántúlon található, s közülük 8 dél-dunántúli. A régió kistérségeinek több mint a fele az elmaradott és a stagnáló kategóriába tartozik. Ezekben a térségekben a munkanélküliség, a migrációs veszteség, valamint az idősebb népesség aránya jóval meghaladja az országos átlagot.

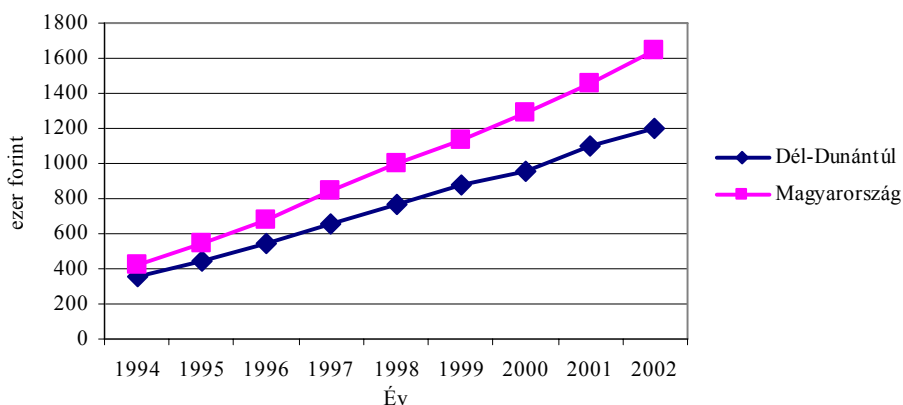
A régió önkormányzatai közül a megyei és megyei jogú városi önkormányzatok a közfeladataikat 196 intézmény működtetésével, összességében mintegy 110 milliárd forintot kitevő költségvetési pénzeszközzel látják el. Ez a jelentősnek mondható közszolgáltatási rendszer bizonyára számottevő párhuzamos kapacitásokat is tartalmaz, amelyek feltárása és az ellátórendszer ésszerűsítése révén történő felszámolása egy regionális kísérlet számára valódi kihívásnak számít.

A dél-dunántúli régió mind országos, mind nemzetközi összehasonlításban a gazdaságilag fejletlenebbek közé sorolható. Ennek oka elsősorban a hazai és külföldi gazdasági centrumokból való rossz megközelíthetősége, a határ menti fekvése miatt kialakult elszigeteltsége.

Az előnyök és a hátrányok történeti összegződése, illetve a versenyképességi adottságai tekintetében a régió átlagos, illetve annál kedvezőbb pozíciót foglal el az országban, azonban a közlekedési peremhelyzetéből adódóan a külföldi működő tőkére csupán szerény mértékű vonzást volt képes gyakorolni. Főleg emiatt marad le a területi GDP-vel mért gazdasági teljesítmény, illetve az ipari kibocsátás tekintetében a fejlettebb régióktól. Az 1. és 2. ábrával szemléltetett leszakadási tendencia folytatódott, és 2004-ben az 1 főre jutó GDP értéke az országos átlag 71%-át tette ki (ez az érték a régiók sorrendjében változatlanul a IV. helyet jelentette).

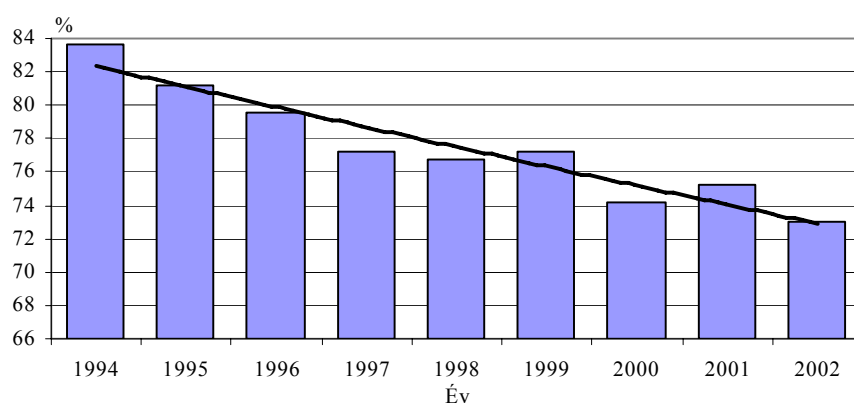
1. ábra

Az egy főre jutó GDP alakulása Dél-Dunántúlon



2. ábra

Az egy főre jutó GDP Dél-Dunántúlon az országos átlag százalékában



A rendszerváltás és a gazdasági struktúraváltás megrendítette a régió gazdaságát, a vállalkozásoknak szembesülniük kellett a rendszerváltás következményeivel, a tőkehiánnyal, a fejletlen infrastruktúrával, a piacgazdaság hazai és nemzetközi kihívásaival. Az ipari exportképességben megmutatkoztak a feldolgozóipar gyengeségei. Az átmenetet követő jelenlegi szakaszban stabilizálódni látszik a gazdasági helyzet: a munkanélküliség magas ugyan, de csökkenő tendenciájú, a GDP növekedése az országos átlagnál kisebb mértékű, de folyamatos.

Dél-Dunántúl a vállalkozások fajlagos számát tekintve országosan jó pozíciót foglal el, azonban a szervezetrendszer elaprózódott, többségben vannak a kisvállalkozások, amelyek tőkeellátottsága nem kielégítő. A fajlagos külföldi tőkebeáramlás tekintetében a régió az utolsó előtti helyen áll, s az ezzel szorosan összefüggő exportképesség tekintetében is kedvezőtlen a helyzete.

A régió ágazati gazdaságszerkezetében a primér ágazatok az alföldi régiókhoz hasonló arányban vannak jelen, de sajnos a szekunder szektor aránya sem magasabb ezekenél. Ugyanakkor a terciér szektor (szolgáltatások) részesedése eléri az országos átlagot (csupán a központi régió – a főváros miatt – előzi meg), ami az üzleti, pénzügyi és kereskedelmi szolgáltatások intenzív jelenlétét jelzi, igaz, hogy nagy területi differenciálódással, főleg nagyvárosi (pécsi) koncentrációval.

1. táblázat

A gazdasági ágak GDP-hez való hozzájárulása a régióban és Magyarországon, 2004

(százalék)

Gazdasági ág	Dél-Dunántúl	Ország összesen
Mezőgazdaság, vad-, erdőgazdálkodás, halászat (1. szektor)	7,7	4,0
Ipar (2. szektor)	20,2	25,8
Építőipar (2. szektor)	6,0	5,0
Szolgáltatások (3. szektor)	66,1	65,2

Forrás: KSH.

A tercier ágazatok túlsúlya a régió szerkezetváltása számára kitörési lehetőséget jelenthet, amely a pénzügyi, üzleti szolgáltatások s a tudásalapú gazdaság térhódítását is jelzi, s ez a jelenség egybecseng a régió fejlesztési stratégiájának fő célkitűzéseivel is.

A régió gazdaságfejlesztési stratégiájának kulcstényezője egyrészt az Új Magyarország fejlesztési tervben is fontos helyet elfoglaló „Pécs, az életminőség pólusa” program, másrészt az ennek kulcstényezőjét képező „Pécs Európa kulturális fővárosa 2010” programegyüttes. Tekintettel arra, hogy ezek a programok és fejlesztések alapvetően a régióközpont pozitív adottságaira épülnek, megvalósításuk az egész régió fejlődését új irányba tereli, ami új gazdasági struktúra – kultúra, egészségmegővés és környezetipar – kialakítását eredményezi.

Az Új Magyarország fejlesztési tervben szereplő versenyképességi pólusok – amelyek között Pécs az életminőségi pólusával van jelen – olyan szerepet hivatottak betölteni, hogy kisugárzóerejüknel fogva generálják és közvetítsek a régiós és az országhatárokon is átnyúló fejlődést, hogy képesek legyenek régiójuk számára megtartani a legképzettebb munkaerőt is.

A pécsi pólushoz innovációs, idegenforgalmi, vállalkozásfejlesztési és oktatási-képzési projektek kapcsolódnak, amelyek a program fő prioritásainak érvényesülését szolgálják, így elősegítik a gazdaság, az infrastruktúra és a közszolgáltatások fejlesztését és ezáltal az életminőség javítását. A kulturális, egészségügyi és környezetipari klaszterek az egész régióra kiható gazdaságfejlesztést fognak eredményezni az elkövetkező évtized során.

Regionális folyamatok, régiótípusok

A régiók kialakítása, a regionalizáció témaköre a közelmúlt és a jelen szakpolitikai és társadalmi közbeszédében változó intenzitású, de állandóan jelen lévő kérdés. A különféle fórumokon, megnyilvánulásokban, dokumentumokban a regionális átalakítás szükségességét és szükségtelenségét egyaránt igazolni igyekeznek, miközben a régió fogalmát sem egyértelműen határozzák meg a legtöbb esetben.

Ha a régió fogalmát úgy közelítjük meg, hogy ez valamilyen szempontból körülhatárolható területi egység, akkor a szempontok változtatásával többféle régiót határozhatunk meg. Például kulturális régiót, történelmi régiót, közigazgatási régiót, területfejlesztési régiót (összehangolt közös területfejlesztési célok).

A többféle régiófogalom közül a magyar közpolitika napjainkban felértékelte és konkrét politikai döntések tárgyává tette a területfejlesztési, az önkormányzati és a közigazgatási régiót. Ez a folyamat különösképpen a közigazgatás korszerűsítésével, valamint az európai uniós csatlakozással összefüggésben erősödött fel.

Ugyanakkor a három fajta régió „intézményesülése” nem áll szinkronban egymással: míg a területfejlesztési régiók már mintegy tíz évvel ezelőtt legitimációt, sőt deklarációt kaptak, addig a közigazgatási és az önkormányzati régiók mindezekig nem léteznek, pontosabban fogalmazva a központi államigazgatási szervek regionális átszervezése napjainkban kezdődött el.

Annak érdekében, hogy a regionális önkormányzati társulást el tudjuk helyezni a régiók fogalmi rendszerében, röviden át kell tekinteni a tervezési-statisztikai, az adminisztratív és az önkormányzati régiók értelmezését és jogi megalapozottságát.

A tervezési-statisztikai régiók

A tervezési-statisztikai régiók az Európai Unió regionális politikájának területfejlesztési térségi egységei, amelyeket az EU egységes osztályozási rendszere (NUTS-rendszer) alapján jelöltek ki.

Fontosságukat jellemzi, hogy e rendszer által válnak meghatározhatóvá az unió strukturális alapjainak támogatásai. A magyarországi területfejlesztési régiók a rendszerben a NUTS 2 szintet jelentik. (NUTS 1 a három nagyrégió, NUTS 3 a 19 megye és Budapest.)

Magyarországon első alkalommal a ma hatályos tervezési-statisztikai régióbeosztást 1998-ban országgyűlési határozat – 35/1998. (03. 20.) – állapította meg az Országos területfejlesztési koncepció elfogadásával egyidejűleg. E szerint a lehatárolás szerint a dél-dunántúli régióhoz 3 megye (Somogy, Tolna, Baranya) tartozik, ezt megelőzően azonban ide számította magát Zala megye is. (Ennek lehetőségét korábban semmi sem zárta ki.)

A régiók végleges lehatárolása eltér azoktól az önkéntes megyei szerveződésektől, amelyeket az 1996. évi területfejlesztési és -rendezési törvény lehetővé tett.

Határozatában az Országgyűlés felkérte a kormányt, hogy tekintse át a megyei és regionális fejlesztési tanácsok viszonyát a középszintű közigazgatáshoz, valamint a régiók szerepkörét a közigazgatás korszerűsítési programjában. Ezután a kormány (az 1052/1999. (V. 21.) sz. határozatával) elfogadta a közigazgatás továbbfejlesztésének 1999–2000. évekre szóló feladattervét, amely szerint 2000 végéig meg kellett vizsgálni a területi államigazgatás regionális alapokra helyezésének lehetőségét. A határozati javaslathoz kapcsolódó előterjesztés ennél többről szólt: „a területfejlesztéssel összhangban felül kell vizsgálni az ország közigazgatási területi besorolását”. Az előterjesztés máshol így fogalmazott: „a területfejlesztési és az államigazgatási régiók kialakításának tapasztalatai alapján lehet meghatározni a választott testülettel rendelkező önkormányzati régiók létrehozásának ütemezését és feltételeit”. Ehhez azonban az alkotmány és egy sor minősített törvény módosítása szükséges – ezt az előterjesztés is elismerte.

A fentiekből kitűnik a régió fogalmának, illetve a regionalizáció tartalmának fejlődése (vagy metamorfózisa): „tervezési-statisztikai régió” – „közigazgatási régió” – „önkormányzati régió”.

Az adminisztratív régiók

A közigazgatási regionalizáció, vagyis az adminisztratív régiók kialakítása a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítésének 2003 végén elfogadott kormányzati programjával vette kezdetét. Ennek lényege abban állt, hogy a területfejlesztési, közigazgatási és önkormányzati rendszer elemeit kívánta komplex módon, koherens rendszerbe foglalni.

A területfejlesztési régiók kialakítása rendkívül fontos lépés volt a térségi tervezés, programozás és a fejlesztési források allokációja szempontjából. Az uniós csatlakozás önmagában nem követeli meg a régiókban önkormányzati testületek kialakítását, azonban a demokratikus kormányzás céljai ezt követelménnyé tehetik. Ugyanakkor az uniós csatlakozással együtt a területfejlesztési régiókban várhatóan megjelenő nagy volumenű fejlesztési források uniós előírásoknak megfelelő felhasználása megköveteli a monitoringrendszer kiépítését. A területi tervezéssel és programozással összefüggő állami felada-

tok decentralizációja, az ésszerű és hatékony igazgatás megszervezése megköveteli az államigazgatási egységek kiépítését, az intézményes igazgatási kapacitás bővítését. Ez a folyamat a közigazgatás modernizációjának, hatékonyságának és eredményességének igénye miatt az adminisztratív régiók kialakítását eredményezi. Az adminisztratív régió intézményrendszere centralizált, dekoncentrált és decentralizált módon építhető ki. A regionális területfejlesztési tanácsok a jelenlegi rendszerükben nem válnak önálló hatáskörök és saját források címzettjeivé, mivel ezek a hatáskörök és források központi-lag meghatározottak. Amennyiben a regionális hatáskörű államigazgatási szervek területi határai és központjai a régiókkal egybeesnek, a központi igazgatás dekoncentrációja valósul meg (felülről épített regionalizáció).

Önkormányzati régiók

A regionalizáció legmagasabb szintű közjogi formája a regionális önkormányzati rendszer kiépítése, mivel ez valósítja meg a decentralizált közhatalom gyakorlását. Ennek alapkritériuma a közvetlenül választott képviselőtestület megléte.

Az önkormányzati régiók kialakítása valósítja meg leginkább a polgárokhoz közeli kormányzás, a szubszidiaritás elvét. Ezt az elvet az Európai Unió, valamint az Európa Tanács egyaránt követendőnek, s az európai államok (az Unió és az Európa Tanács tagjai) számára megvalósítandónak tartja.

Az Európai Régiók Gyűlése által elfogadott (és minden európai államnak ajánlott) Regionális Önkormányzatok Európai Chartája (Charta) meghatározta a régiókkal szembeni tartalmi és formai követelményeket. A dokumentum szerint a régiókat, azok alapvető önkormányzati jogait alkotmányos elismerésben, illetve védelemben kell részesíteni.

A Charta a régiók fogalmát is megadja: az állam legnagyobb területi egysége, amelyik a helyi önkormányzatok és a központi állam között helyezkedik el, és választott testülettel rendelkezik, amely általános hatásköröket gyakorolhat, finanszírozási önállósága, végrehajtó szervezete van.

Az Európa Tanács mellett működő Európai Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa (CLARE) Régiók Kamarája a magyarországi regionális demokrácia állapotát értékelve 2002-ben megállapította, hogy az „ország jelenlegi, rendkívül összetett közigazgatási és területi hatósági rendszere a szubszidiaritás tekintetében nem felel meg teljes mértékben a regionális demokrácia követelményeinek” (a Régiók Kamarája 2002. június 4-i ajánlása). A Régiók Kamarája azt is ajánlja, hogy a regionális önkormányzati struktúra kialakítása során választani kell a megyei vagy a területfejlesztési régiók szintje között.

Kétségtelen, hogy a kormány programjából határozott regionalizálási törekvések olvashatók ki, azonban a szakmai vélemények szerint a megye, illetve a régió közötti választás nem egyszerűen területszervezési, területfejlesztési, igazgatásszervezési, hanem alapvetően politikai kérdés, a hatalom centralizációjának vagy decentralizációjának a kérdése, és emiatt alkotmányos szabályozást is igényel. (Mivel a kormány első kísérlete a választott önkormányzati régió létrehozása tekintetében nem sikerült, a következő próbálkozások előtt az önkéntes önkormányzati társulás(ok) kísérletével méri fel a lehetőségeket a megvalósítás esélyére.) Mindenesetre, amíg a regionális önkormányzatok létrehozására nem kerül sor a NUTS 2 szintű régiókban, addig a területfejlesztés irányítása a

kormányzat kezében marad, s a jelenlegi regionális intézményrendszer csupán partnerserepet játszik a tervezésben, programozásban, lebonyolításban.

Mindezek mellett azt is figyelembe kell venni, hogy – bár közigazgatási-közhatalmi régiók legitimitációját alaptörvényi szinten kell elvégezni – a tervezési-statisztikai régiók lehatárolása eddig törvényi normaszövegben nem jelent meg. Valójában az történt, hogy az Országos területfejlesztési koncepciót elfogadó országgyűlési határozat sorolta fel a régiókat és a hozzájuk tartozó megyéket. (Jóllehet a területfejlesztési törvény kimondja, hogy az Országgyűlés törvényben fogadja el „a régiók területi lehatárolására és székelyére vonatkozó szabályozást”.)

Az önkormányzatok együttműködésének és társulásának lehetőségei

A társulások sokfélesége

Az önkormányzatok – és jogelődjeik: a tanácsok – történelmük során az egymás közötti együttműködés és társulás változatos módzatait gyakorolták, illetve gyakorolják jelenleg is. Amíg a rendszerváltás előtt ez az együttműködés gyakorlatilag „felülről” irányított és szervezett volt (például közös tanácsok létrehozása, nemzetközi, testvérvárosi együttműködés), addig jelenleg az alkotmány és az önkormányzati törvény minden önkormányzat számára biztosítja az önálló döntésen alapuló szabad társulási és együttműködési lehetőséget. Miután az önkormányzatok között semmiféle alá-fölérendeltségi viszony nem létezik, ezért az egymással létesített társulásokban, együttműködésben egyenrangú felekként jelennek meg.

Bár az önkormányzatok társulása és együttműködése formáját és tartalmát tekintve sokféle lehet, azonban bizonyos fajta társulások időben eltérő gyakorisággal jönnek létre, attól is függően, hogy a közösen elérni kívánt cél megvalósítását az állam milyen hatékony ösztönzőrendszerrel preferálja, illetve ennek érdekében milyen jogi, szabályozási kereteket, lehetőségeket teremt a társulások számára.

Ennek megfelelően az önkormányzati együttműködés, illetve társulás leggyakoribb és legtipikusabb formái:

- körjegyzőség,
- hatósági igazgatási társulás (körjegyzőség),
- intézményfenntartó önkormányzati társulás,
- céltársulás adott program, fejlesztés megvalósítására,
- területfejlesztési önkormányzati társulás,
- többcélú kistérségi társulás,
- regionális önkormányzati társulás,
- társult képviselőtestület.

A jogi szabályozás keretei

A társulások létrehozásának és működésének jogi feltételei – elsősorban az alapítás céljától függően – eltérhetnek egymástól, s ezeket a feltételeket külön jogszabályok fog-

lajják magukba. Az önkormányzatok a következő jogszabályok hatálya alá tartozó társulást hozhatnak létre:

- a helyi önkormányzatok társulásáról és együttműködéséről szóló törvény (1997. évi CXXXV. tv.),
- a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény (1996. évi XXI. tv.),
- a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló törvény (2004. évi CVII. tv.).

A szabályozás sajátosságai közé tartozik, hogy a jogszabályok közötti összhang nem tökéletes, emiatt az egyes társulások működési feltételei sem azonosak. Például a területfejlesztési törvény hatálya alá tartozó társulás szabályozása a legutóbbi törvénymódosításig eltérő volt a társulási törvény szabályozásától, vagy a kistérségi társulási törvény több hatáskört biztosít a kistérségi társulásnak, mint a társulási törvény a nem kistérségi, egyéb társulásoknak.

A különféle önkormányzati társulások időben eltérő gyakorisággal létesültek a közelmúltban.

A *területfejlesztési önkormányzati társulások* (a területfejlesztési törvény szabályozási keretei között) a közös önkormányzati területfejlesztési célok kidolgozására és megvalósítására – jellemzően az önkormányzatok önkéntes kezdeményezésére – akkor jöttek létre, amikor még nem léteztek a kistérségi fejlesztési tanácsok, illetve a közös térségfejlesztési feladatokat az érintett önkormányzatok közösen határozták meg, és a megvalósításra is közösen vállalkoztak. Ezek a társulások gyakorlatilag a területfejlesztési törvény 1996. áprilisi hatályba lépésétől kezdődően létrejöttek, s lényegében ez lehetett az oka annak, hogy az 1998. januárban hatályba lépő önkormányzati társulási törvény nem vonatkozott rájuk. Ezt az anomáliát a területfejlesztési törvény 2004. évi módosítása szüntette meg. Deklarálta a kistérségi fejlesztési tanácsokat is, elrendelte a kötelező létrehozásukat, s ezzel kialakította a NUTS 4 szintű tervezési-statisztikai egységeket.

A kistérségi fejlesztési tanácsokat jogrendbe állító törvénymódosítás után két hónappal (2004. november 2-án) lépett hatályba az önkormányzatok *többcélú kistérségi társulásait* deklaráló törvény, amely egyrészt törvényi szinten(!) határolta le a kistérségeket, másrészt jogi kereteket alkotott az önkéntes többcélú kistérségi társulások számára.

A kistérségi rendszer létrehozása – mint köztudott – a közigazgatási közszolgáltatások korszerűsítésére irányuló kormányzati program sikertörténeteként is felfogható. (Arra viszont már egyre kevesebben emlékeznek, hogy az önkéntes kistérségi társulások – a szükséges politikai konszenzus hiányában ugyancsak kényszermegoldásként – az eredetileg tervezett kötelező társulások helyett jöttek létre, jelentős kormányzati támogatás hatására, de mindmáig nem teljesen lefedve az ország teljes területét.)

A kistérségi társulások létrehozásának deklarált célja egyrészt „az önkormányzati közszolgáltatások színvonalának kiegyenlített emelése”, tehát az önkormányzati közszolgáltatási funkciók összehangolása, másrészt – mivel „részt vehet a kistérség területének összehangolt fejlesztésében”, tehát – az állami területfejlesztési feladatok végrehajtása is.

A területfejlesztést egyébként a törvény az államilag ösztönzött közös feladatok között jelöli meg. A valódi áttörést a területfejlesztési és önkormányzati szervezetrendszer összekapcsolása terén azonban az adja, hogy a társulási tanácsot – teljes „lefedettség”, tehát az összes önkormányzat csatlakozása esetén – elismeri a törvény kistérségi fejlesztési tanácsként is. (Ennek a törvényszakasznak érdekessége az, hogy a területfejlesztési

törvény két hónappal korábban tette ezt lehetővé, mint ahogy a többcélú kistérségi társulások törvényi deklarációja megtörtént.)

A két szervezetrendszer összekapcsolása, illetve a közöttük megteremtett átjárhatóság – amennyiben nem csupán takarékosági megfontolások húzódnak meg mögötte – nagy jelentőségű lépés, mivel precedenst teremthet a regionális szervezetrendszerekre vonatkozóan is, és egyben a kormány szándékainak koherenciáját is kifejezheti a közigazgatás korszerűsítése tekintetében.

Az önkormányzati társulási és együttműködési törvény hatálya alá tartozó társulások fajtái széles skálán helyezkednek el, ami abból is következik, hogy az önkormányzatok gyakorlatilag valamennyi feladat közös elvégzésére társulhatnak. Ahogy szó esett róla, 2004 óta ebbe a körbe tartoznak a területfejlesztési társulások is. Példaként említhető a Baranya Megyei és a Pécs Megyei Jogú Városi Önkormányzat néhány éven át sikeresen működtetett társulása az európai uniós felkészülési és pályázat-előkészítési feladatok közös ellátására.

Ebbe a körbe tartoznak az önkormányzatok közös hatósági és igazgatási társulásai, amelyek tipikus megnyilvánulásai a kormányzat által hosszú évek óta intenzíven, támogatásokkal ösztönzött körjegyzőségek, illetve a közös intézmények fenntartására létrehozott társulások.

E törvény hatálya alá tartozik – mindezekon túlmenően – a regionális önkormányzati társulás is, amely sok tekintetben különbözik a többi önkormányzati társulástól.

A regionális önkormányzati társulás politikai és jogi státusa

A regionális önkormányzati társulásról, az előzmények és a jogi megalapozottság szempontjából vizsgálva, előzetesen két megállapítást tehetünk. Egyrészt jogi akadályá eddig sem volt a létrehozásának, hiszen a társulási törvény már csaknem tíz éve hatályban van. Másrészt a regionális fejlesztési tanácsokban – amelyek mintegy 8 éve működnek – a társulás tagjainak vezető tisztségviselői (megyei elnökök, megyei jogú városok polgármesterei) együtt dolgoznak, s ezzel gyakorlatot szereztek a regionális együttműködésben (bár ez a gyakorlat csupán a területfejlesztési pénzeszközök elosztásával összefüggő kérdésekre korlátozódott).

A regionális társulás megalakítása azzal vált időszerűvé, hogy a kormány közigazgatás-korszerűsítési terve, s ennek keretében a választott regionális önkormányzatok létrehozása, a szükséges parlamenti többség hiányában nem valósult meg. A változtatáshoz az alkotmány és az önkormányzati törvény kétharmados többséget igénylő módosítására lett volna szükség, ehhez azonban nem született meg a politikai konszenzus.

Mindezek után tényleges politikai és jogi realitása az önkéntes önkormányzati társulás létrehozásának volt a regionális önkormányzat helyett, mivel ennek adottak voltak a jogszabályi feltételei. Vagyis a Társulás tagjai a hatályos jogi feltételek között kívántak közelebb kerülni a regionális összefogásban rejlő előnyök kihasználásához.

Tekintettel arra, hogy a régió érintett önkormányzatai – a megyei, valamint a megyei jogú városi önkormányzatok – kifejezték szándékukat a Társulás létrehozására, a Belügyminisztérium pedig a kormány támogatását közvetítette, így semmi akadály nem volt egy regionális társulási modellkísérlet elkezdésének. (A modellkísérletre más régiók is vállalkoztak volna, azonban Dél-Dunántúl kiválasztását – egyebek mellett – az moti-

válta, hogy ebben a régióban teljes körűen megalakultak a többcélú kistérségi társulások. Az is tény azonban, hogy a két társulási típus között eddig jogilag szabályozott kapcsolat nem alakult ki.)

A kormányzati és a helyi politikai szándék – amelyet jelentős mértékben megalapozott a közigazgatás korszerűsítésének szakmai felkészítésére létrehívott IDEA munkacsoport elméleti munkája – adott volt a regionalizáció ügyének folytatására; annak felismerése pedig, hogy a jogszabályi feltételek megvannak a regionális modellkísérlet lefolytatására, gyors döntéseket eredményezett. A jogi kereteket az önkormányzati törvény (1990. évi 65. tv. 41.§ /1/, 43.§ /2/, 70.§ /2/, 71.§ /1/), valamint az önkormányzati társulási törvény (1997. évi 135. tv.) biztosította a Társulás létrehozásához.

Ez a megoldás egyben korlátokat is tartalmaz, mivel társulni csak az önkormányzati (tehát a megyei és megyei jogú városi) hatáskörök és feladatkörök, valamint a polgármester, a jegyző, a közgyűlés hivatali államigazgatási feladat- és hatáskörének ellátására lehet. Vagyis a Társulásnak semmivel sincs több feladata és hatásköre, mint amennyit a tagjai külön-külön is gyakorolhatnak.

Mindemellett a kísérleti modell alkalmas arra, hogy regionális léptékben mutassa ki és vizsgálja az ellátott feladatok mérethatékonyasági hozadékait, és modellezze a regionális szinten működő intézményeket, illetve az ellátandó feladatokat és közszolgáltatásokat. Ezáltal hasznos tapasztalatokkal szolgálhat a valódi regionális önkormányzatok számára.

A modellkísérlet alapján a kormány feltehetően arra számít, hogy az országban belátható időn belül ki fog alakulni a régiós társulások rendszere, amely így a közigazgatási reform második nagy lépésévé válhat az önkéntes kistérségi társulások létrejötte után. Mindenesetre mindkét rendszer alapjellemezői hasonlóak: az önkéntesség, az autonómia, a hatékonyabb feladatellátás, illetve illeszkedés a jogrendszerbe.

A társulási modellkísérlet beindítása alkalmával a belügyminiszter azt nyilatkozta, hogy: „...mivel a jelenlegi jogrendszer megengedi, hogy az önkormányzatok társuljanak egyes közszolgáltatások, területfejlesztési feladatok ellátására, intézmények közös fenntartására, ezért egy modellkísérlet elindítása mellett döntöttek”. Ugyanakkor azt is kifejtette, hogy a kormányzat nem mond le az eredeti szándékainak megvalósításáról.

Figyelemre méltó a Társulás két tagjának véleménye is az alapítás alkalmából. „A törvényi feltételek hiányában egyelőre az alulról érkező kezdeményezéseknek van jövője... a legfontosabb lépés az egymás javára való lemondás ... a közös cél néha előrelőbb, mint az egyéni érdekek” – mondta Pécs akkori polgármestere. „A területi közigazgatás átrendezésének politikai, nemzetközi és praktikus okai vannak ... politikai, mert a kormány részéről érződik a decentralizációs szándék...” – jelentette ki a Somogy Megyei Közgyűlés akkori elnöke.

A regionális társulás bemutatása

A modellkísérlet céljai, sajátosságai

A modellkísérletnek – az előkészítés során is gyakran hangoztatott, a társulási megállapodásban meghatározott – fő céljai:

- a régió lakosai mind teljesebb körben és magasabb színvonalon jussanak hozzá a területi szintű közszolgáltatásokhoz;

- a rendelkezésre álló forrásokat minél teljesebben, célszerűbben és optimálisan használják fel;
- hosszú távon legyen biztosítva a régióban a kistérségi együttműködés;
- egyes területfejlesztési feladatokat közösen lássanak el.

A fő célok pontosítását, megvalósításának módját a társulási megállapodás a következők szerint határozza meg: „A Társulást regionális szintű közszolgáltatások szervezésére, biztosítására, fejlesztésére, intézmények fenntartására, valamint ezek összehangolására; az egyes megyei oktatási és nevelési, szociális ellátási, egészségügyi ellátási, gyermekvédelmi, sport- és területfejlesztési feladatok közös végrehajtására; a kistérségek régiós együttműködésének előmozdítására (különösen: fejlesztési tervek, programok, pályázatok készítésére, megvalósítására); valamint regionális gazdasági és humán programok kidolgozására, az ágazati koncepciókhoz történő kapcsolódás érdekében hozzák létre.”

A Társulás céljainak további részletezését végzi el a Belügyminisztériummal megkötött – a támogatás felhasználásának céljait taglaló – megállapodás, amelynek tartalma a következő: A Társulás

- a rendelkezésére álló forrásokat célszerűen és gazdaságosan használja fel;
- gondoskodik a regionális együttműködés hosszú távú biztosításáról, valamint előmozdítja a térség dinamikus fejlődését;
- a régió lakosai számára biztosítja a területi közszolgáltatásokhoz, a mind magasabb szintű ellátáshoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférést;
- elősegíti a régiós identitás kialakítását, s vizsgálja, milyen hatással van az együttműködő partnerekre és az állampolgárokra;
- gondoskodik a társulási megállapodásban vállalt regionális szintű közszolgáltatások és területfejlesztési feladatok közös végrehajtásáról, valamint a feladatellátáshoz kapcsolódó intézmények közös fenntartásáról;
- megteremti a működéshez és a feladatok magasabb színvonalú ellátásához szükséges szervezetrendszer, kialakítja annak személyi és tárgyi feltételeit;
- gondoskodik a régió fejlesztési tervének kidolgozásáról, s a projekttervek alapján pályázatokat nyújt be;
- a regionális önkormányzatok felállításához szükséges, azok működésével kapcsolatos jogszabály-módosítási javaslatokat dolgoz ki és kezdeményez;
- gondoskodik az igények és szabad kapacitások régiós nyilvántartási rendszerének megteremtéséről, a jelenlegi párhuzamos ellátási formák megszüntetéséről, és hiányzó ellátások megteremtéséről;
- felmérés alapján javaslatot tesz a regionális szintű feladatellátáshoz szükséges felújításokra, korszerűsítésekre, valamint pályázati úton gondoskodik azok megvalósításáról;
- közreműködik az e-regió megvalósításában;
- biztosítja a vállalt feladatok, s a megtett intézkedések hatásának felmérését;
- gondoskodik a régió által 2007-ben ellátandó új területek kiválasztásáról és előkészítéséről.

A Társulás egyik sajátossága az, hogy – az eredeti szándékokkal ellentétben – területi lefedettsége nem teljes, Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata ugyanis nem csatlakozott hozzá. A város polgármestere kezdetben úgy nyilatkozott, hogy „bár az előkészítő munkában részt vettünk, az ott elhangzott elképzelésekkel nem mindig értettünk egyet,

ezért nem csatlakoztunk.” Véleménye szerint „a modellkísérlet résztvevőinek konkrét feladatokkal kellene foglalkozniuk, főleg a kulturális és szociális ügyekben”. A város vezetője a csatlakozásról szóló közgyűlési döntést 2005. szeptember hónapra ígérte, de ilyen döntést a kaposvári közgyűlés eddig nem hozott. Ebben a sajátos helyzetben – amennyiben a Társulás például (egyik fő céljának megfelelően) a régiós kistérségi együttműködés előmozdítása érdekében intézkedéseket kezdeményezne – felmerülne az a kérdés, hogy a kaposvári kistérséggel (amelyhez 77 önkormányzat tartozik) milyen formában létesítsen kapcsolatokat.

A Társulás sajátosságának tekinthető az is, hogy az önkormányzatok regionális együttműködését a hatályos jogszabályi keretek között kívánja biztosítani. Ez azt jelenti, hogy a meglévő önkormányzati hatásköröket gyakorolhatja (felhatalmazás alapján), tehát semmiféle decentralizálható kormányzati hatáskör „kipróbálására” nem vállalkozhat, jóllehet valódi regionális modellkísérletnek épp az ilyen próba számítana, amely példát teremtene egy regionális önkormányzat működése számára is.

Az együttműködés területei

A Társulás tagjai „regionális együttműködési program” kidolgozását határozták el, amelynek keretében áttekintik a közszolgáltatások ellátásának helyzetét, és meghatározzák – egyebek mellett – az ágazati stratégiai célkitűzéseket; az intézményrendszer átalakításának, fejlesztéseinek alapelveit; a közös intézményeket és az általuk ellátandó feladatokat; az együttműködés egyéb területeit (kistérségi, állami és önkormányzati területeken).

A Társulás 10 féle önkormányzati közszolgáltatási feladat- és hatásköri csoport közös elvégzésére, valamint a kistérségekkel való együttműködésre és a területfejlesztési feladatok közös ellátására vállalkozik. A közszolgáltatási közös feladatok az alábbi feladatcsoportokra terjednek ki:

- A *szakosított szociális szolgáltatások* keretében összehangolják a megyei szociálpolitikai kerekasztal működését, a szenvedélybetegségekkel, a súlyos magatartászavarral küszködő gyermekek ellátásával, illetve személyes gondoskodással kapcsolatos feladatok elvégzését.
- A *gyermekvédelmi szakellátást* közösen működtetik.
- Bizonyos *közoktatási és szakképzési feladatok* közös ellátása keretében megszervezik a hallás-, látás-, mozgássérült és beszéd fogyatékos gyermekek oktatását.
- A *közművelődési szakmai tanácsadást* és szolgáltatást közösen szervezik meg.
- Kidolgozzák az *egészségügyi ellátás* regionális koncepcióját, véleményezik a fejlesztési pályázatokat, együttműködnek a regionális egészségügyi tanáccsal, elősegítik az egészségügy fejlesztését.
- Elősegítik az idegenforgalom fejlesztését, regionális érdekeinek összehangolása végett együttműködnek a regionális fejlesztési tanáccsal és az idegenforgalmi bizottsággal.
- A *környezet- és természetvédelmi* feladatok megoldása végett kialakítják a regionális környezetpolitikát, koncepciókat és programokat készítenek.

- Közösön oldják meg a *hulladékgazdálkodási* feladatokat, és együtt hajtják végre a regionális hulladékgazdálkodási, -kezelési terveket.
- Koordinálják az állami sportinformációs tevékenységet, népszerűsítik a sportot és az egészséges életmódot, segítik a regionális ifjúsági tanács *sporttal kapcsolatos* tevékenységét.
- Összehangolják a *közlekedési* feladatokat.

A Társulásbeli együttműködés – mint a társulási megállapodásból kitűnik – rendkívül szerteágazó területeket ölel fel, ebből a szempontból is jelentős hasonlóságot mutat a többcélú kistérségi társulásokkal. („Többcélú regionális társulás”?)

Az együttműködés sokfélesége a Társulás működése során széles szakmai előkészítő tevékenységet igényel, amely sajátos munkamódszereket és működési rendet tesz szükségessé mind a Társulás munkaszervezete, mind a tagönkormányzatok szakmai apparátusai részéről.

Mindezen túlmenően az ellátandó közös feladatok elvégzését időrendbe kell állítani, hogy egy időszakban csak kevesebb feladatra irányuljon a figyelem, és összpontosuljanak az anyagi erőforrások.

A Társulás működésének feltételei

A Társulás döntéshozó szerve az önkormányzatonként 2-2 delegált által alkotott társulási tanács. Elnökét, aki a Társulást képviseli, és elnökhelyettesét a tagjai közül választja. A társulási tanács munkáját a pénzügyi bizottság, a munkaszervezet és néhány munkacsoport segíti.

A Társulás részben önálló költségvetési szervként, a tagok hozzájárulásából (amelynek induló összege önkormányzatonként 5–5 millió forint), valamint a Belügyminisztérium egyszeri 80 millió forintos támogatásából, illetve az elnyert pályázati támogatásokból gazdálkodik.

Működésének rendjét a társulási tanács által elfogadott szervezeti és működési szabályzatában, valamint egyéb szabályzataiban határozta meg.

Működésének kezdetén a társulási tanács számba vette a társulási megállapodásban felvállalt feladatait, és úgy döntött, hogy kezdeti tevékenységét azokra a feladatokra koncentrálja, amelyekben gyorsabb előrehaladást tud elérni. Ennek megfelelően indulásként a levéltári, a szakképzési, a szociális és a közlekedési feladatok összehangolására, valamint az ezekhez kapcsolódó informatikai feladatok megoldására koncentrált.

Tekintettel arra, hogy a munkaszervezet létszámát a társulási tanács nem kívánta felőltetni (a munkaszervezet vezetője mellett mindössze egy félállású dolgozó felvételét engedélyezte), a döntés-előkészítési feladatok megoldása érdekében ágazati munkacsoportokat (indulásként az öt kiemelt területre egyet-egyet) hoztak létre.

Ezenkívül a munkaszervezet támogatására minden tagönkormányzat egy-egy szakembert delegál az általános munkacsoportba, amely – az esetenként igénybe vett külső szakértők munkájával együtt – a döntés-előkészítési és végrehajtási feladatok megoldásában nyújt segítséget.

A Társulás működéséhez szükséges feltételek között a munkaszervezet elhelyezését, valamint a rendezvényekhez szükséges tárgyalókat (térítésmentesen) Pécs város biztosította.

A modellkísérlettel kapcsolatos tapasztalatok

Általános megállapítások

A Társulás működésével összefüggő tapasztalatok egyaránt leszűrhetők létrehozásának feltételeiből és mindennapi gyakorlatából. A gyakorlati működés tapasztalatai legtöbbször a szabályozás sajátosságaira, problémáira is visszavezethetők. Ezek a tapasztalatok ösztönözhetik és gátolhatják is a társulási kedvet és szándékot, s értékelésük során javaslatokat kell tenni a Társulás általános feltételeinek javítására.

A regionális társulás szabályozásából adódó – a működést közvetve vagy közvetlenül befolyásoló – feltételek meghatározása, illetve módosítása meghaladja a Társulás kompetenciáit, azonban a jogalkotók figyelmébe ajánlhatók.

- a.) A regionális önkormányzati társulás létrehozásának jogi feltételei az önkormányzati törvény tíz évvel ezelőtti módosításán alapulnak. Ezek a feltételek már nem feleltek meg a többcélú kistérségi társulások létrehozásához sem, ezért kellett önálló törvényben megalkotni az új feltételeket (kistérségi lehatárolás, térségközpont-megjelölés, ösztönző támogatási rendszer stb.). A regionális területi egységek törvényi lehatárolásáról, a régióközpontok kijelöléséről törvényben kellene rendelkezni. Ha a kormányzat az önkormányzati régiók modellezésének szánja a regionális társulások létrehozását, akkor ösztönzőrendszert kellene kialakítania a közösen végzett feladatokra, s emellett központi hatásköröket és forrásokat kellene decentralizálnia a valódi kísérletek lefolytatása érdekében. Jelenleg a regionális társulás hatáskörei megegyeznek a tagönkormányzatok bizonyos hatásköreinek az „összetolásával”, tehát decentralizált kormányzati hatásköröket egyáltalán nem tartalmaznak. (Így a modellkísérlet „féloldalas”, csak a jelenlegi szűk feltételekre épít.)
- b.) A hatályos törvényi szabályozás keretei között a területfejlesztés regionális szervezetrendszeré és a regionális társulás között semmiféle jogilag intézményesült kapcsolat nincs. Ha létezik valamilyen kapcsolat, akkor az egyrészt „perszonálisnak”, formainak mondható (a regionális fejlesztési tanácsnak és a társulásnak is tagjai a megyei közgyűlések elnökei és a megyei jogú városok polgármesterei). Másrészt a megyei önkormányzatok a saját – viszonylag szerény – területfejlesztési hatásköreiket a társulásba is bevihetik. Ebben a helyzetben a valódi áttörést az jelentené, ha a regionális társulási tanács – a kistérségi társulási tanácshoz hasonlóan – tényleges területfejlesztési hatásköröket kapna. Mindenesetre a helyzet sajátosságára vezethető vissza, hogy a Társulás nem tudta értelmezni a területfejlesztés terén vállalt feladatait.
- c.) A szabályozás szempontjából tisztázatlan a regionális társulás kapcsolata a többcélú kistérségi társulásokkal is. Ez elsősorban a szabályozási „diszharmóniából” következik. (Ez nem csupán azt jelenti, hogy amikor jogilag a regionális társulásokat is megalapozó(?) társulási törvényt megalkották, még szó sem esett a többcélú kistérségi társulásokról, és megfordítva, amikor a többcélú kistérségi társulásokat megalapozó törvény megszületett, még nem volt regionális társulási kísérlet.) Logikus és indokolt lenne például, ha a kistérségi társulások a regionális társulás tagjai lehetnének (az erre irányuló szándék – minden jogi alap nélkül – meg is fogal-

mazódott az előkészítés során), azonban erre az 1997. évi társulási törvény nem ad lehetőséget. (Akkor még nem is adhatott!) A társulásnak a kistérségekkel való kapcsolata még csak formálisnak sem nevezhető, mivel például a társulások tanácsainak üléseire kölcsönösen nem hívják meg egymást. (Ugyanakkor például a regionális fejlesztési tanács ülésein a kistérségek intézményesen képviseltetik magukat.) Mindezek fényében érthetőnek – ha nem is elfogadhatónak – tekinthető az, hogy a regionális társulás a kistérségekkel való együttműködés eredményeiről sem tudott érdemi tartalmú beszámolót készíteni. Meg kell teremteni tehát a két önkormányzati társulás közötti kapcsolatok koherenciáját a szabályozásban és a gyakorlatban egyaránt. (Így értelmet nyerhet a regionális modellkísérlet helyének kiválasztásakor döntőnek számító indok, amely szerint azért kell a dél-dunántúli régióban indítani a kísérletet, mivel itt teljes körű a kistérségi szerveződés.)

- d.) A társulási megállapodás tartalmazza, hogy a Társulás feladatai és hatáskörének ellátása érdekében költségvetési intézményt, gazdálkodó szervet alapíthat, gyakorolhatja az alapítói jogokat. Jóllehet a közös intézmény alapítása egyre időszerűbbé válik (például a gyermekvédelmi szakellátás tervezett közös megoldására), azonban az intézményalapítási hatáskör értelmezése nem teljesen egyértelmű. Az önkormányzati törvény 1997. évi módosítása – az eredetileg át nem ruházható önkormányzati hatáskörök között szereplő intézményalapítási jogot feloldva (a 10. § /2/ bekezdésével) – lehetővé tette, hogy a képviselőtestület rendeletben a törvény által hatáskörébe utalt intézményalapítást a helyi önkormányzatok társulásáról és együttműködéséről szóló törvény szerint a társulásra ruházhassa. Ez a hatáskörátruházás több kérdést vet fel. Vajon az intézményalapítási felhatalmazás megtörtént-e azzal, hogy a társulási megállapodást a tagönkormányzatok közgyűlései elfogadták, s ennek következtében a társulási tanács szabadon (akár többször is) gyakorolhatja az alapítási hatáskört? Vagy, egy másik – valójában egyedül helyesnek tartható – értelmezés szerint, mivel a hatáskörök átruházásáról a tagönkormányzatok nem alkottak rendeletet, ezért az átruházás nem történt meg, és nem is lett volna célszerű generális intézményalapítási felhatalmazást adni a Társulásnak, mivel minden egyes alapításról a feltételek ismeretében külön-külön kell dönteni. Ez utóbbi álláspontot a folyamatos működtetés kérdésének az eldöntése is alátámasztja. Vagyis a közgyűlésnek az alapítási döntéssel egyidejűleg egyedileg külön-külön kell döntenie minden egyes intézmény alapításáról, az annak kapcsán több éven át jelentkező folyamatos kiadások fedezetének biztosításáról is. A tárgyévén túli fizetési kötelezettség vállalását ugyanis az adott év költségvetésébe csak a közgyűlésnek áll jogában befogadni. További problémaként vehető fel az is, hogy az intézményalapítási jogosultság nem egyértelműen szabályozott az érintett törvényekben:

– Az önkormányzati törvény – már idézett 10. § /2/ – rendelkezése a rendeleti úton történő hatáskör-átruházást egy konkrét törvény (a helyi önkormányzatok társulásáról és együttműködéséről szóló törvény) szerinti társulás számára engedi meg. Ha szigorúan vesszük ezt a rendelkezést, akkor az önkormányzat például a kistérségi társulás javára nem is mondhat le az intézményalapítási jogáról, mivel az önkormányzati törvénynek ez a passzusa ma is érvényben van.

- Az itt hivatkozott társulási törvény (9.§) úgy rendelkezik, hogy a közgyűlések közös döntéshozó szerv (társulási tanács) létrehozásával megállapodhatnak „egyes alapítói jogok gyakorlásában”. (Itt tehát szó sem esik a rendeleti úton történő hatáskör-átruházásról.) A törvény zárórendelkezései ezt a hatáskört úgy pontosítják, hogy intézményt csak jogi személyiséggel rendelkező társulás alapíthat.
- A többcélú kistérségi társulásokról szóló törvény – 4.§ /1/ – kimondja, hogy az ilyen társulás „feladat- és hatásköreinek ellátása érdekében intézményt... alapíthat”. Erről az intézményalapítási hatáskőről az önkormányzati törvény nem tesz említést, módosítását a többcélú kistérségi társulásokról szóló törvény nem kezdeményezi, jóllehet például az államháztartási törvényt több helyen módosítja.
- Az államháztartási törvény módosításai közül figyelemre méltó az intézményalapítási jog módosulása (88.§ /1/ bek.), amelynek értelmében a törvény ezzel a joggal „felruhazza” a többcélú kistérségi társulásokat is, nem szól viszont a társulási törvény alapján létrehozott társulások intézményalapítási jogáról. Az államháztartási törvény ezen túlmenően a módosított 87.§ /2/ bekezdésében pontosítja az önkormányzati költségvetési szervek fogalmának tartalmát: „ideértve a többcélú kistérségi társulás költségvetési szervét is.” Tehát ez a pontosítás sem terjed ki a társulási törvény alapján létrehozott társulás intézményére.

Mindezek alapján állítható, hogy a regionális társulás intézményalapítási joga nem egyértelmű a törvényi szabályozásban.

- e.) A Társulás jelenlegi státusával függ össze az a probléma is, hogy – a kistérségi társulásokkal ellentétben – létrehozásukra, további kiterjesztésükre kormányzati ösztönző rendszer, illetve feladataik költségeinek normatív támogatására költségvetési többlet-hozzájárulás nem működik. Ennek következtében – bár a Társulás határozatlan időre alakult – több évre szóló elkötelezettséget nem tud vállalni, s ebben a kérdésben az alapító önkormányzatok is bizonytalanok. Ez a bizonytalanság nem csupán az alapítandó intézmények folyamatos fenntartásában, hanem a közös programok elhatározásában is tetten érhető.

Összességében tekintve a fentiekben vázolt – a szabályozás hiányosságaival, az egyes területek összehangolásának hiányával is jellemezhető – helyzetben az a politikai bizonytalanság (enyhébben fogalmazva: az eltökéltség hiánya) tapintható ki, amely a közigazgatási reform – a közigazgatási, területi középszint határozott kijelölése – következetes végrehajtásában tapasztalható.

A szabályozási koherencia hiánya (tapasztalhatóan) a regionális területfejlesztési, a regionális közszolgáltatási (kvázi önkormányzati), valamint a kistérségi közszolgáltatási funkciók és intézményeik „bűvös háromszögében” figyelhető meg. (Ezt a háromszöget „négyzetesíti” a megyei önkormányzatok szerep- és helykeresése.) Ebben a rendszerben – a reménybeli választott önkormányzati régió kísérleti terepeként, modellkísérleteként(?) – megkülönböztetett figyelem illetné meg a regionális önkormányzati társulást. Csakhogy ezt a nagyobb figyelmet több okból sem kapja meg ez a társulási kísérlet. (Még nem és már nem.)

Egyrészt a regionális területfejlesztési intézményrendszer és a többcélú kistérségi társulások – nem is szólva a megyei önkormányzatokról! – már léteznek, s a regionális

társulás csak az általuk ki nem töltött térben mozoghat. Másrészt a regionális társulás egyelőre még csupán „szükségmegoldás”, „pótmegoldás”, mivel valódi önkormányzati modellként (amely például a területfejlesztési funkciókat is birtokolná, és decentralizált központi hatáskörökkel is rendelkezne) egyelőre nem viselkedhet.

A regionális társulás a jelenlegi szabályozási környezetben azért sem képes tökéletesen betölteni az önkormányzati regionális modell szerepét, mert – az egyelőre még hiányos – régióidentitásra épülő elvek (egymás és a régió javára való lemondás, a közös cél érdeke az önkéntes társulás keretei között) még nem érvényesülnek maradéktalanul. Az önkormányzati társulások alapelvei (az önkéntesség, a szabad elhatározás, az egyenjogúság tiszteletben tartása, a kölcsönös előnyök, az arányos teherviselés elve) ugyanis egyelőre erősebbek, mivel ezek az önkéntes társulás lényegi elemei.

A fentiekből az következik, hogy a regionális önkormányzati társulások jogi és politikai státusát „helyre kellene tenni”. Amennyiben a kormányzat tudomásul veszi, hogy a választott önkormányzati régiók létrejötte – a szükséges konszenzus hiánya miatt – hosszabb távon nincs esélye, akkor a regionális önkéntes társulások státusát (a kistérségi társulások helyzetéhez hasonlóan) törvénymódosításokkal kell stabilizálni, és létrehozásukat hatáskörök decentralizálásával, ösztönző támogatásokkal és egyéb módon szorgalmazni kellene. Ezek a lehetőségek azonban (mivel egyfajta „B-változatú” megoldást kínálnak) lényegesen szűkebb mozgásteret engednek a közigazgatás korszerűsítése számára, tehát emiatt is indokolt lenne – a lehetőségeik maximális kihasználása érdekében – újabb szakmai kutatásokat elindítani (például az IDEA-program keretében).

Zárszó helyett

A regionális társulási modellkísérlettel létrehozott „mintarégió” (a társulási megállapodásban lefektetett céloknak megfelelően) arra vállalkozott, hogy választ keres a kérdésre: a jelenleg hatályos jogszabályok között mely feladatokat, és milyen módon célszerű regionális szinten ellátni a tagönkormányzatok feladatai közül.

A Társulás az elmúlt másfél éves működése során – a szervezeti és működési rendjének kialakításán túlmenően – kijelölte azokat a közszolgáltatási területeket, amelyekre az együttműködés és munkamegosztás során a fő figyelmet irányítja. A kiválasztott négy területi ellátás (gyermekvédelem, közoktatás és szakképzés, levéltári munka, közlekedés), valamint az e területeket segítő elektronikus információs rendszer kialakítása, regionális szintre helyezése még a kezdeti stádiumban van. Sikeres megvalósításukra – jó eséllyel – később kerülhet sor, azonban a megvalósításhoz a társulási kísérlet tovább folytatására, az anyagi és jogi feltételek megteremtésére, a felmerült kérdések tisztázására van szükség.

Végül soron a politikának kellene eldönteni, hogy milyen szerepet szán az önkéntes regionális társulásoknak: átmenetet az önkormányzati régiók irányába, vagy tartós szerepet, amelyet a modellkísérlet alapján ki kell terjeszteni a többi régióra is?

IRODALOM

- Horváth M. Tamás* (szerk.): A regionális politika közigazgatási feltételei. Tanulmánykötet. MKI, BM, IDEA, Budapest, 2004
- A Dél-dunántúli régió Regionális innovációs stratégiája. Készítette: Konzorcium Kiadja: D-DRFÜ Kht., 2004
- Magyarország régiói, Dél-Dunántúl. KSH-igazgatóságok, 1998
- Megyei statisztikai évkönyvek, 2005. Somogy, Tolna, Baranya. KSH, 2006
- Dr. Enyedi György*: Milyen régió kell nekünk? Területi Statisztika, 2005. július
- Dr. Szegvári Péter*: Magyarország és a régiók. Területi Statisztika, 2005. július
- Régiós kísérlet a Dél-Dunántúlon. Lokálinfo önkormányzati havilap, 2005. augusztus
- Régió Start, regionális közéleti havilap. 2005. július
- A Dél-Dunántúli Önkormányzati Regionális Társulás dokumentumai: Társulási Megállapodás, SZMSZ, Beszámoló a Társulás munkájáról

Kulcsszavak: regionális társulás, modellkísérlet, mintarégió, régiótípusok, területfejlesztés, kistérségi társulás, közszolgáltatások, IDEA-program.

Resume

This study – taking use of professional publications in the topics, legal rules in effect as well as documents produced during the operation of the association – aimed at evaluating the situation and activity of the regional association model test in Southern Transdanubia in an unbiased manner as much as possible, primarily in a professional approach and “looking from below”, i.e. from the point of view of local governments.

The regional government association – which could also be referred to as “multi-purpose” owing to the wide scope of government responsibilities undertaken – may be regarded as the result of an initiative “from below”, since the government did not pay enough attention on the establishment of its legal basis (a counter-example of which is the case of multi-purpose subregional associations). Therefore its future situation and roles concerning its legal status, too, as well as its relationship with would-be elected regional governments are to be clarified. In its present situation its relationship with the other components of the “medium level” – regional development councils, county governments and subregional associations – has not yet been clarified: overlaps and the lack of institutional relations, and uneven regulation can all be observed in a comparison.

Politics should decide on the role intended for voluntary regional associations: a transition towards government regions, or a lasting role, which should be extended to the remaining regions too on the basis of the model test.