

Miklóssy Endre
MEGYE
(Vázlat a feladatmegoldáshoz.)

„Hogy országunk felvirágzik-e valaha vagy sem, az egyáltalán nem a fővárostól függ, hanem a vidéktől. Az ország életképességének és kultúrája elevenségének a kulcsa az, hogy fel kell szabadítani a vidéket a főváros elnyomása alól, és a fővárosnak is meg kell szabadulni a méretei és áttekinthetetlen funkciói által mesterségesen létrehozott, erejét meghaladó tehertől. Minden térségnek meg kell kapnia az erős önkormányzat mellé a teljes gazdasági és kulturális szabadságot. Csak a decentralizálás után láthatnak hozzá az emberek az elpusztított régi utak, városkák, falvak helyre állításához és újak építéséhez.”

Alekszandr Szolzsenyici, 1991

A helyi önkormányzatokról szóló 2012. évi CLXXXIX. számú törvény 26. §-a szerint a megye feladata a területfejlesztés és területrendezés. Ez megfelel a szubszidiaritás alapelvének, feltétele a komplex térségi programelví fejlesztésnek, és megfelel a magyar közigazgatás történelmi hagyományainak is.

1. A feladat-meghatározás indokoltsága.

A területfejlesztés a piacgazdaság működése által nem megoldott problémák korrekciója, oly módon, hogy egyszersmind imitálja is a piacgazdaságot.

1.1 A korrekció az erőforrások megfelelő bővítésére és védelmére irányul, forrásátengedéssel és jogi szabályozással.

1.2. Az imitáció lényege az, hogy a centralizált bürokrácia által mintegy hatósági aktussal végrehajtott forráselosztás hatékonysága jóval kisebb annál, mint ha a támogatottaknak is van lehetőségük érdekeik képviselésére, vagyis mintegy érvényesül a tranzaktivitás, akár a piaci adásvételben.

1.2.1 Az államszocialista rendszerek általános pangásában a „magyar modell” ezért volt viszonylag hatékonyabb a többinél. Kulcsfontossága volt ezen belül is annak, hogy a megyének részben saját maga által meghatározott fejlesztő szerepe lehetett.

1.2.2. A rendszerváltás ezt a struktúrát felszámolta, ennek a következményei

A hiper-centralizáltság, és ezzel a térségi egyenlőtlenségek fokozódása.
(A megyék közti szélső egyenlőtlenség a '80-as években 2,4-szeres, 2010-ben 6-szoros, a kistérségieké 12-szeres, a településieké pedig több mint 30-szoros.)

A kihasználatlan kapacitások.

(A munkaképesek közül több mint 2 millióan nem dolgoznak és több mint 1 millió a napról napra élő kényszervállalkozó.)

A kormányzat érdemi információ-hiánya.

(Az ország állapotáról kétévente készített country reportok és más statisztikai jelentések mit sem mondanak a tényleges területi folyamatokról, a szándékokról és a lehetőségekről.)

1.3. Az autonóm térségi önkormányzat EU-kompatibilitási igény is, de – megye formájában – alapvető történelmi hagyományunk, sőt megmaradásunknak, időnként félig-meddig elveszített szuverenitásunk visszaszerzésének az alapja is.

1.3.1 A közigazgatás és az önkormányzat Magyary Zoltán szerint egzakt módon nehezen választható szét, viszont a fejlesztés valóban csak önkormányzati szerep lehet.

1.3.2. Az elmúlt húsz év területfejlesztése nem ilyen volt, hanem centralizált, és éppen ezért ágazatilag széttagolt. Ezért aztán egyetlen térségi problémát sem oldott meg.

(Sem az infrastruktúra ésszerű fejlesztését, sem a gazdaság ésszerű fejlesztését, a kis- és középvállalkozások támogatását, sem a hatékony közmunka-programot, sem a társadalmi-gazdasági szereplők koordinációját a központi államigazgatás nem képes megoldani. Az elmúlt két évtizedben e hiány miatt nőttek olyan óriásira a területi egyenlőtlenségek. Még az Új Magyarország Fejlesztési Terv 2007-13 is kudarc a helyi problémákra érzéketlen fejlesztési projektek és pályázatok miatt.)

1.3.3. Az eredménytelenség fő oka az, hogy a gazdaság és a társadalom szereplői nem vettek részt a döntéshozatalban, holott a fejlesztés lényege épp az ő megfelelő aktivitásuk felkeltése volna.

2. A megye helyzetének SWOT-analízise.

2.1. Előnyök .

A társadalom önszerveződésének ezeréves alapja

A térségi folyamatok áttekinthető és szabályozásra alkalmas szintje.

2.2. Gyengeségek

Hiányzó hatáskör és felelősség

A hozzáértés hiánya

Az ágazati elvű fejlesztések összehangolatlansága

2.3. Lehetőségek

A jogszerűség mellett a hatékonyság, Magyary Zoltán programja szerint

Célirányos pályázatok, hatékony támogatás-felhasználás
Szinergikus fejlesztő hatások (foglalkoztatás, közmunka)
A vállalkozói szellem és az együttműködés erősödése

2.4. Veszélyek

Diszfunkciós működés, bürokratizálódás és nepotizmus
Térségek és települések további leszakadása, kiürülése
Szociális és etnikai feszültségek növekedése.

3. Az új megyei hatáskör megteremtése.

A megye Magyary Zoltán közigazgatási elveinek megfelelően „szolgáló” feladatkörű, a szakszerűség mellett a hatékonyság igényével is.

3.1. A megye feladatainak a megoldásához szükséges a megfelelő hatáskör (autonómia), intézmény, szakemberek, vagyon, helyzetismeret és erre épülő koncepció.

3.2. A megyei önkormányzat szerepe

„Felfelé” képviseli az érdekeit a kormányzat fejlesztési és támogatási területpolitikájában

Összehangolja a partnerségi elv alapján a saját területén a fejlesztés különféle szereplőit

Vezényeli a fejlesztési programokat

3.3. A megye tényvizsgálatból kiindulva készíti el a maga többéves tervét, és ezt a kormányzati szinttel (az országos célokkal és lehetőségekkel) egyeztetve véglegesíti, majd pedig folyamatosan dolgozik a végrehajtásán.

(Magyary Zoltán hajdani komáromi „szociális vármegye” mintatervének a kialakítása és működése jó tájékozási pont ehhez.)

4. A feladatok és a működési mód.

Magyary koncepciójában a „szolgáló közigazgatásnak” ötféle feladata van : előrelátás, szervezés, vezetés, összehangolás, ellenőrzés. Dr. Kiss István ezt kiegészítette egy hatodikkal : összegzés. Mind üzemgazdasági, mind pedig közigazgatási szempontból világos ezek működési módja – a különbség annyi, hogy a hangsúly az üzemnél elsősorban az eredményességre, az államigazgatásnál meg a jogszerűségekre esik. Itt azonban államigazgatásnak egy plurális, nem-hivatali elvű rendszer szereplőivel, vagyis autonóm gazdálkodó egységekkel és saját hatáskörű önkormányzatokkal kell együttműködnie, és ez speciálissá teszi a feladatait.

A területfejlesztést és –rendezést illetően mindezek a következőket jelentik.

4.1. Előrelátás.

Az előrelátás a tervezésen alapul, ennek az eszköze a középtávú komplex területfejlesztési program, valamint a megyei területrendezési terv.

(Alapvető fontosságú Magyary Zoltán megállapítása : „Csak az tud tervezni, aki pénzben is tud gondolkodni.” Minden érdemi tervhez hozzá tartozik a költség-haszon kalkuláció is, másrészt viszont a kifizetés sem történhet szakmailag alátámasztott terven kívül.)

4.1.1. Területfejlesztési program.

A programozás tulajdonképpen „alulról koordinált” komplex középtávú fejlesztési terv készítését jelenti, amelyen szinergikus, egymást erősítő fejlesztési elemek kapcsolódnak. Két lényeges meghatározója a partnerség és a többszoros finanszírozás.

(A partnerség azt jelenti, hogy többféle jellegű és szintű szereplője van a fejlesztésnek : helyi önkormányzatok, vállalkozók, régiók, nemzetgazdaságok, Európai Unió. Ezek azonban nem alárendeltségi elven működnek együtt, hanem önkéntesen, és ennek az együttműködésnek a stabilitását kölcsönösen elfogadott szerződések biztosítják. A többszoros finanszírozás pedig azt jelenti, hogy az adott fejlesztésekben érdekeltté tehető, de egymástól igen eltérő típusú forrásokat kell mozgósítani : állami és nemzetközi támogatásokat, önkormányzatok pénz- és egyéb eszközeit, üzleti hiteleket, vállalkozói tőkét. A források fölött autonóm szereplők rendelkeznek. A mozgósítás csak az egyetértésükkel lehetséges, ami nem biztosítható másképpen, mint a tervezés folyamatába való bevonásukkal. Lényeges, hogy a támogatások igénybe vételéhez sajátrészt is biztosítani kell, ennek az arányát a támogatási szabályok általában rögzíteni szokták. A hatékony program készítésének így előfeltétele a társadalmi tervezés. Ez azt jelenti, hogy mindenki a „saját feladatát” tervezi meg a rendszerben, úgy, hogy azt végre is hajthassa, a megfelelő támogatások segítségével.)

4.1.2. Megyei területrendezési terv.

A rendezési terv, miután tulajdonviszonyokat érint/korlátoz kötelező érvénnyel, közképviselési szabályozást igényel. A megyei szintre azért van szükség, mert a településközi infrastrukturális és területhasználati viszonyok többsége a léptéke és aprólékossága miatt parlamenti szinten nem szabályozható, viszont a települési szintek közötti összhangot nélkül nem lehet biztosítani.

(Ez a műfaj az eddigi rendben is létezett, de nem volt eléggé komolyan vehető, például nem terjedt ki a középszintű településközi infrastruktúrára, nem tette lehetővé az érvényesíthető tájtervezést és földhasználat-szabályozást, vízrendezést, helyi vasút-használatot.)

4.2. Szervezés.

Szükség van egy előkészítő és egy végrehajtó apparátusra, mindkettőre a megyei önkormányzat alárendeltségében. Egy tervező apparátusnak kell készítenie és egyeztetnie a programokat, és egy operatív irodának a végrehajtásukkal kapcsolatos szervező, szerződő, pénzügyi munkákat.

(A kettő szétválasztása hatékonyság szempontjából nagyon fontos, más időtávok, kapcsolatok, másféle szakértelem tartozik a kettőhöz. Szemléltető példa erre a kifizető ügynökségek koncepciótlansága, ami az egyik oka volt annak, hogy a forrásfelhasználások nem voltak hatékonyak.)

Mivel a megyei fejlesztési programok a hatékonysági céljukat csak a kistérségi fejlesztésekre támaszkodva érhetik el, a kistérségek számára is szükség van szakmai apparátusra, amely a maga programját a települési és a megyei önkormányzatok szándékainak az összehangolásával készíti el.

4.3. Vezetés.

A vezetés fő szabályként nem bízható testületre. Tehát nem lehet magának a megyei önkormányzatnak a feladata, hanem menedzsmentre kell bízni, amely viszont felelős a megbízóinak. Esetünkben elsősorban a megyei önkormányzatnak, de ezen túlmenően mindazoknak a szervezeteknek, amelyek részt vesznek a fejlesztésben.

(dr.Kiss István mondta, Magyaróra hivatkozva : „vezethet-e gépkocsit egy tíz tagú testület?”)

4.4. Összehangolás.

Egyik feladat a vertikális egyeztetések rendje Esetünkben a járási/kistérségi szinten készített fejlesztési tervek és a megyei szintnek, a különféle ágazatirányítási kormányzati szinteknek és a fejlesztéspolitika támogatási preferenciáinak az összehangolása, részint meg a horizontális egyeztetés, vagyis a helyi szereplők érdekeinek és szándékainak az egységes rendszerbe szervezése.

(A fejlesztési program önkéntes részvételt igényel, tehát a szereplőinek az egyetértésén kell alapuljon. Az országos szintű támogatásoknak pedig a vidék reálproblémáinak a megoldására kell irányulniuk – de ehhez ismerni kell az ott élők által felmért reálproblémákat. Az elmúlt két évtized igen sok kívánnivalót hagyott maga után e tekintetben.)

4.5. Ellenőrzés.

A közigazgatás, amelynek ekképpen vissza kell vonulnia az operatív feladatokból, annál fontosabb szerepet kap az ellenőrzésben. Ennek három összetevője a jogszerűség, a szakszerűség és a célszerűség.

4.5.1.

A jogszerűséget a megyei kormányhivatal kell ellenőrizze.

4.5.2.

A tervek szakszerűségét a szakhatóságok bírálják el, azonban nem szólhatnak bele a tervben foglaltaknak a célszerűségébe.

4.5.3.

A célszerűség meghatározása a megyei önkormányzat feladata. Ennek az eldöntése a megfelelően előkészített program alapján történhet. A program megvalósítását is neki kell ellenőriznie.

4.6. Összegzés.

Maguk a programok a támogatási szabályok szerint kiértékelésre kell kerüljenek – ez az ex post-értékelés a programidőszak végétével. Hasonló célt szolgálnak a periódikus country reportok is, az ország térségi folyamatainak a megmutatásával.

Van egy ezeken túl mutató feladat is. Magának a felépített rendszernek is evolutívnek kell lennie, vagyis olyannak, ami alkalmazkodik a változó körülményekhez, miközben megőrzi a lényegét.

(Ezért szükséges az alapokat sarkalatos törvényekben rögzíteni, a felépítésre-működésre vonatkozóakat pedig alacsonyabb rendű jogszabályokban.)

5.A megye új szerepének a felépítése..

5.1. A megyei önkormányzat feladatának a biztosítására törvényt kell alkotni, célszerűen „sarkalatos törvény” formájában, 2/3-os minősítéssel.

5.2. A megye új hatásköre egy sor, mintegy 8-10 kapcsolódó törvényt is érint, mindenek előtt az 1996. évi XXI., területfejlesztésről és –rendezésről szólót. Ezért a megyére vonatkozó törvény záró rendelkezéseinek elő kell írnia a kormányzat számára azt, hogy kezdeményeznie kell e törvények korszerűsítését az itt foglaltak értelmében.

5.3. A költségvetési törvényben kell rendezni a megyei fejlesztéspolitika működéséhez szükséges forrásokat.

5.4. Szakmai útmutatót kell készíteni az új megyei intézmények működtetéséhez irányelv vagy kormányrendelet formájában.

6. A feladat elindítása.

Irányelvként nagyjából elfogadva a fentieket, el kell készíteni a szabályozási koncepciót, ami igen széleskörű egyeztetéseket igényel, mivel számos különféle, kormányzati és más szervezet munkáját érinti. Ezt elkezdeni csak a megye új szerepére vonatkozó fenti javaslat elfogadása esetén lehetséges, enélkül üresjáratúvá válnék a munka.

A szabályozási koncepció elfogadása után pedig el kell készíteni a szükséges joganyagokat.

Budapest, 2013. január hó.