

Javaslatok Románia területi közigazgatásának reformjára

2011. július 18.

Bevezetés

A jelen dokumentum értékelni kívánja a Román Akadémiai Társaság (SAR) keretében, Sorin Ionescu úr vezetésével készült, Románia területi közigazgatási rendszerének megújítását szolgáló javaslatokat. A dokumentumban a SAR jelentés¹ számos pontját kritikával fogom illetni, míg egyes esetekben (pl. nagyvárosi térségek) egyetértek a felvetésekkel. Olyan megoldásokat is szorgalmazni fogok (helyi tanácsok kialakításának biztosítása a kisfalvak (200-300 lelkes) számára a jelenlegi községi rendszer átalakításával, a district [kistérség] szint bevezetése), amik meggyőződésem szerint a SAR jelentésnél jobb megoldásokat adnak Románia területi közigazgatásának problémáira. A jelen dokumentumban a megyék megerősítése mellett fogok érvelni, mert vallom, az ország jelenlegi gazdasági és társadalmi helyzete nem a régiós szint, hanem a polgárokhoz közelebbi megyei szint erősítését kívánja meg. A megyék megerősítésére a megyei tanácsok igazgatási, közszolgáltatás-szervezési és fejlesztési funkcióinak bővítését javaslom.

A következő oldalakon először a SAR jelentés állításait és javaslatait elemzem. Ezt követően részletesebben is bemutatom, hogy az általam javasolt rendszerben milyen feladatot kapnának a közigazgatás egyes szintjei.

Meggyőződésem, hogy a SAR jelentés alkotói hasznos szolgálatot tettek a romániai politikumnak, hisz közéletünknek valóban választ kell adni közigazgatásunk égető, s az ország versenyképességét akadályozó gondjaira. A SAR jelentés remélhetőleg a szükséges alkotó vitáknak csupán nyitánya lesz, s a közös gondolkodást a jelen dokumentum is segíteni fogja.

A SAR POLICY BRIEF NO. 53 reformjavaslatairól

Sorin Ionescu a SAR kutatási igazgatója 2011 júniusában tette közzé a Román Akadémiai Társaság javaslatait Románia területi közigazgatási rendszerének átlakításáról. Az alábbiakban a SAR anyagában foglaltak legkritikusabb pontjait értékelem majd kifejtem átalakítási javaslataimat.

Előzetesen meg kell jegyeznem, hogy egyetértek a SAR azon megállapításával, hogy a területi közigazgatás romániai rendszere számos problémával küzd, melyek ma az ország versenyképességének is jelentős akadályai. Egyetértek azzal,

- hogy az alapszintű közszolgáltatások és az első fokú hatósági ügyintézés szervezésére a múltból megörökölt községi tanácsrendszer (a továbbiakban községi rendszer) nem alkalmas
- a nagyvárosi övezetek egységes szabályozása, az itt levő település(rész)ek együttműködésének kényszerei hiányoznak

¹ http://media.hotnews.ro/media_server1/document-2011-07-1-9227235-0-raportul-sar-despre-reducerea-numarului-comune.pdf

- a megyék mai állapotukban nem minden területen alkalmasak a középszintű közszolgáltatások, a másodfokú államigazgatási ügyintézés és a területfejlesztés szervezésére.

A megoldást azonban nem a polgároktól méginkább távolabb kerülő régiósításban látom, hanem a megyei (tanács) szint megerősítésében, a községi rendszer átalakításában és a megyei tanácsoknak alárendelt district/kistérségi szint kiépítésében.

A községek

A SAR anyag községek számának növekedésére vonatkozó – pártpolitikailag elfogultnak tűnő – kijelentéseiben² minden bizonnyal van némi igazság, ám azt a kérdést nem teszi fel az elemzés készítője, hogy a községi rendszer kialakításakor vajon helyesen járt-e el a törvényalkotó, s a romániai településszerkezethez jobban illeszkedő helyi tanácsok rendszere és területi közigazgatás miként lett volna megszervezhető.

A romániai községi rendszer alapszerkezete a kommunizmus évtizedeiben jött létre, s alapvető funkciója a falusias térségekben az volt, hogy a szovjet mintára megszervezett mezőgazdasági üzemek (kollektívok és állami gazdaságok) működésének igazgatási keretet biztosítson. A kommunista községi rendszer kialakításának gazdasági érvet az “optimális mezőgazdasági üzemméretre” való törekvés szolgáltatta, s – különösen a falusias térségekben – olyan méretű közigazgatási egységeket jelentett (és jelent ma is), amik a kollektívok működése számára biztosítottak egyfajta igazgatási támogatást.

A községek a kommunista társadalomellenőrző rendszerben így kiemelten fontos helyet foglaltak el, hisz valódi működésük mindenfajta települési és az alatti szinten megjelenő helyi törekvés korlátok közé szorítását, s adott esetben elfojtását jelentette. Számos helyen a községek lehatárolásának célja az volt, hogy olyan egységeket hozzanak létre, amikben a nemzeti kisebbségek aránya nem éri el az 50 %-ot, így vegyes nemzetiségű területeken egymással semmiféle funkcionális kapcsolatban nem levő települések lettek egy községbe összevonva, csak azért, hogy a román nemzetiségű többség biztosítható legyen.

A kommunista rendszer lebontása azonban nem ért el a területi közigazgatásig, a jogalkotó 1989-et követően nem tette fel azt a kérdést, hogy a községi rendszernek milyen funkciói voltak a diktatúra évtizedeiben, s e funkciók megfelelnek-e az Európai Unióhoz csatlakozó Románia modernizációs szükségleteinek. Álláspontom szerint e kérdésre a válasz: nem, a községi rendszer nem felel meg az ország mai szükségleteinek. A községi rendszer átlagos mérete valóban túl kicsi ahhoz, hogy az alapszintű közszolgáltatások és az elsőfokú államigazgatás szervezésének megfelelő keretét jelentse, de egyben túl nagy ahhoz, hogy a helyi, települési szintű demokratikus energiáknak, önszerveződésnek teret, lehetőséget biztosítson.

² „Úgy tűnik, hogy egy adott ponton létezett a Nastase-Cosmanca kormányzati csoport egy előre eltervezett stratégiája, amely ösztönözte új községek megjelenését (vagyis polgármesteri hivatalokét) vidéken, annak érdekében, hogy megszilárdítsák a párt szavazótáborát”

Csak részben értek egyet a SAR anyag azon kijelentésével, hogy „...[a] 2860 romániai község, méretüket és gazdasági kapacitásukat tekintve túl heterogén. Nagy többségük a jó gyakorlat által javasolt méretnél kisebb (5000 lakos). Az is igaz, hogy egyes tagállamok alap közigazgatási rendszere ugyanilyen feldarabolt, vagy akár még ennél is daraboltabb (lásd Franciaország esetét, vagy más közép európai országot), *de ezek gazdag közösségek, amelyek megengedhetik maguknak a szolgáltatások hatékonyságának csökkenését néhány, helyi mikro-identitás kedvéért.*” (kiemelés tőlem B.Cs.)

Először is fontos különbséget tenni a települési identitás és a közszolgáltatás-szervezés üzemmérete között. Az identitást, a településhez kötődést elengedhetetlenek tartom a helyi alkotó energiák kibontakoztatásához. Ez azonban – ahogy a SAR anyag is utal rá – nem minden esetben esik egybe a hatékony közszolgáltatás-szervezéshez szükséges területi léptékkel. A megoldást azonban nem az identitásban rejlő alkotó energiák elfojtása, hanem olyan rendszer kialakítása jelenti, ami az identitással rendelkező (és települési tanácsokba vagy településközösségekbe szerveződő) helyi közösségeket az optimálisnak tartott üzemmérethez közelítő alapfokú közszolgáltatás-szervezésre ösztönzi.

A közszolgáltatások területi szervezésekor ráadásul figyelembe kell venni a szolgáltatások igénybevételének társadalmi költségeit is. A kérdés az, hogy a közszolgáltatások társadalmi költségeiből mennyit áll a közösség (az adófizetők), s mennyit az igénybe vevők (pl. utazási idő- és pénzráfordítás formájában). Egy ország dönthet így is, úgy is, s időben változtathatja is a költségmegosztást. De a döntés meghozatalakor figyelembe kell venni a közszolgáltatások igénybe vevőinek jövedelmi helyzetét, lehetőségeit, s meg kell becsülni az átalakítás társadalmi következményeit. Az a feltételezésem, hogy térben minél távolabb visszük a polgároktól az ügyintézés és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés lehetőségét, annál inkább növekedni fog azok száma, akik jövedelmi helyzetük vagy egészségi állapotuk miatt nem tudják igénybe venni ezeket. Tehát amikor a központosításról és a közigazgatási egységek átlagméretének növeléséről döntünk, akkor Románia esetében annak a 4-5 millió, jobbára a központoktól távol élő falusi embernek (köztük is jellemzően az idősek és mélyszegénységben élők) a jövőjéről döntünk, akikhez nem távolabb, hanem éppenséggel közelebb kellene vinni a modern állam biztosította előnyöket, lehetőségeket.

A SAR tanulmány e vonatkozásban zömében skandináv vagy más észak-európai megoldásokra hivatkozik, noha köztudott, hogy ezen államok vidéki régióinak szociális, infrastrukturális fejlettsége fényévekre van a romániai állapotoktól. A falusi dán nyugdíjas járandósága közötti különbség kellően mutatja azokat a nagyságrendi különbségeket, amelyek az igazgatás szervezése szempontjából is releváns gazdasági-társadalompolitikai mutatók között kimutathatóak. Jó egészségi állapotnak örvendő, magas motorizáltságú, jól szervezett, a helyi jövedelmi viszonyokhoz képest olcsó és mindenhol rendelkezésre álló tömegközlekedéssel rendszerekkel rendelkező társadalmakban élő, az információtechnológia vívmányait napi rendszerességgel használó dán, svéd, finn, norvég vidéki lakost nem lehet mintaként szolgálni a

tömgközlekedés hiányában út szélén stoppoló, legfeljebb 100-200 eurónyi havi nyugdíjjal, bérrel, szociális támogatással rendelkező romániai falusival.

Csacskaság lenne tehát azt gondolni, hogy a központosítás, az egységek méretének diktatórikus növelése, a települések megszüntetése ne idézne elő – akár már középtávon is – újabb társadalmi költségeket. Az iskolák központosítása például növelné az iskolába egyáltalán nem járó gyermekek számát, az egészségügyi ellátás távolabb helyezése pedig növelné a betegséggel orvoshoz egyáltalán nem fordulók (már ma is jelentős) számát. Ez a romániai humánerőforrások további lényeges leromlását, a várható élettartam csökkenését, elvándorlást és további elszegényedést, gettósodást idézne elő. S ahonnan az állam kivonul, a társadalom megszervezésének feladatát új, a legalitás határán vagy azon már túl levő szereplők fogják átvenni. Ez a bűnözés növekedését, az államiság egyes térségekben való teljes megszűnését fogja jelenteni.

A közszolgáltatások szervezésének optimalizálása azonban nemcsak a községek összevonásával és megszüntetésével, hanem a mainál jobb koordinációval, pl. az egyes kiemelt helyi fontosságú közszolgáltatások szervezésére létrehozandó *kötelező településközösségi társulások intézményének* bevezetésével is biztosítható. Ez azt jelenti, hogy pl. iskola fenntartásához az állam akkor adna csak támogatást, ha annak létszáma eléri a 200 diákot, ám hogy hány telephellyel kell rendelkeznie az iskolának, azt nem írná elő a jogszabály, hanem a települési közösségek társulásaira bízna ezek kialakítását. Egyes helyi szaktudást igénylő hatósági ügyek esetében is indokolt, hogy azok a polgárokhoz közel, a települési közösségek társulásai által kialakítandó önkormányzati hivatalokban legyenek elérhetőek.

A ritkábban előforduló hatósági ügyek és egyes magasabb szintű közszolgáltatások megszervezésének megoldása a megyei tanácsok alá tartozó district (kistérség) egységek kialakítása lehet. A district-ek feladata egyrészt a mai községektől átvett, ritkábban előforduló, speciális szaktudást igénylő ügyekből, másrészt pedig a megyétől leadott feladatokból állna.

A district-ek átlagméretét célszerű a 20-50 ezer fő körüli számban meghatározni, ami az ország településszerkezetéhez illeszkedő szám lehet. Ezek a LAU1 szintű egységek városkörnyéki egységek lehetnének, s az államigazgatás ezen a szinten hozná létre a legalsóbb szintű területi egységeit, így növelhető lenne az államigazgatási munka hatékonysága, az állampolgárok ügyintézése magasabb színvonalon lenne biztosítható. Ha megoldásokat keresünk, akkor azt mondom, hogy ne Észak-Európában, a Skandináviában kutakodjunk, hanem itt a környéken. Vannak jó, hatékony megoldások. Ezen a szinten pl. a magyarországi okmányirodák rendszeréhez hasonló megyei ügyfélszolgálatok lennének kialakíthatóak, ahol a nagy tömegben előforduló, helyismeretet nem igénylő államigazgatási ügyek intézhetőek lennének.

Ennek az átalakításnak azonban az a feltétele, hogy a községi rendszer jelenlegi formájában megszűnjön, s feladatait egyrészt átvegyék a jelenlegi községeket alkotó települések tanácsai (településközösségek), másrészt pedig a megye és a község szintje között kialakítandó districtek (kistérségek). A községi rendszer felszámolása egyrészt

azt jelentené, hogy pl. 200 lélek felett minden település (sat) számára biztosítani kellene a helyi tanács létrehozásának lehetőségét, ezzel lehetővé kellene tenni, hogy minden település elöljárót válasszon magának, aki a település érdekében eljár, s aki a települési közösség életét irányítja. A helyi tanácsok (településközösségek) közigazgatási funkcióval nem automatikusan rendelkeznének azonban, bizonyos lélekszám alatti (pl. 2000 fő) települések tanácsi hivatalt csak kötelező társulásban tarthatnának fenn, s az alapszintű közszolgáltatások megszervezésére is kötelező jelleggel társulniuk kellene.

A községi rendszer helyett javasolt megoldás csökkenti a jelenlegi rendszer demokratikus deficitjét, erősíti a helyi/települési tanácsok kialakításában rejlő pozitív energiák felszabadulásának lehetőségét, egyben racionális korlátok közé is szorítja a települések működését. Az általunk javasolt megoldásnak az az előnye a községi rendszert csupán átalakítani kívánó, egy-két községet összevonni akaró SAR javaslattal szemben, hogy a helyi/települési tanácsok kialakítási lehetőségének biztosításával és a társulás intézményének bevezetésével beleszólást ad a községek mai társtelepüléseinek élőknek abba, hogy hol és ki biztosítsa az alapszintű közszolgáltatásokat. Ha erre a beleszólásra nem teremtünk lehetőséget (miként azt a SAR anyag javasolja), akkor a fentiekben jelzett negatív társadalmi következmények a vártnál is gyorsabban és látványosabban fognak jelentkezni településeink ezerein.

A megyék

A romániai megyerendszer másfél évszázados múlttal rendelkezik, amire egyesek azt mondják, hogy ez nem tekinthető komoly történelmi hagyományoknak. Mások viszont értékékként tekintenek a jelenlegi megyerendszerre, mert ebben nőttek fel, ezt szokták meg, és ez jelent egyfajta stabilitást a román államiság vonatkozásában, főleg vidéken. A mai romániai megyék az 1968-as „megyésítés” eredményeképpen jöttek létre, s noha területiségük egy részében ill. nevükben emlékeztetnek a történelmi megyékre, a mai megyerendszer az ország szocialista átalakításának volt szervező kerete. Az 1989 utáni átalakítások ellenére is megőrizte a megye ezt a tervezési háttérét, így egyáltalán nem ördögtől való annak felvetése, hogy valóban ez-e a legmegfelelőbb területi keret a NUTS III szint szervezésére. Álláspontom szerint azonban Románia társadalmi-gazdasági fejlettsége, a polgárok többségének szociális helyzete nem indokolja a megye intézményének meggyengítését, sőt, éppenséggel a megye erősítését kell célul kitűznünk.

Nem értek így egyet a SAR jelentés azon megállapításával, mely szerint „...[a] megyék valóban túl kicsik, ahhoz, hogy a fejlesztési politikák komoly decentralizációjának alapját képezzék.”

Egyrészt azért nem értek egyet, mert az operatív programok rendszerében ma is lehetőség lenne megye szintű prioritások kialakítására vagy akár önálló megyei OP-k létrehozatalára, vagyis a központi (minisztériumi) döntéshozatal decentralizációjának nem egyetlen lehetséges megoldása a fejlesztési régiókhoz történő hatáskör-áthelyezés.

A megyei fejlesztési kapacitások régiós rovasára történő bővítését követően a megyék alkalmassá tehetők az ágazati operatív programok megyei prioritásainak (fejlesztéseinek) koordinálására és végrehajtására, amit az a tény is bizonyít, hogy az uniós források abszorpciósi foka a megyék által működtetett régiós bontású, úgynevezett POR-os programoknak lényegesen magasabb. E programok jellemzője, hogy a döntés teljes mértékben illetve a menedzsmenttel járó feladatok állatása is nagymértékben a jelenlegi megyei adminisztrációk feladata és felelősi köre. Ami a Központi Régiót³ illeti, már rég elfogytak a forrásaink, nincs mit megpályáztatnunk, pedig igény a helyi tanácsok, vállalkozások, civil szervezetek részéről lenne e forrásokra. Ezzel szemben ha ránézünk az észak-erdélyi autópályára, illetve akár a dél-erdélyi autópályára, vagy a románai vasutak jelenlegi állapotára, akkor azt a megállapítást kell tennünk, hogy nem biztos, hogy a bukaresti, vagy más (például régiós szinten) centralizált apparátus a jó és hatékony megoldás a fejlesztési projektek előkészítésére és végrehajtására. És nem szabad elfelejtenünk azt sem, hogy

- a. a megyéknél ma is jelentős hazai fejlesztési forrás áll rendelkezésre, amik felhasználásával az EU-s forrás-felhasználás csak akkor hangolható össze, ha a döntéshozatalt központiról vagy a régiósról a megyei szintre telepítjük;
- b. a hazai források megyék általi elosztása révén a megyei tanácsoknál kiépültek azok a pályázati menedzsment-kapacitások (szervezeti megoldások és humán erőforrás), amik alapját képezhetik az EU fejlesztési pénzek elosztásában megnövekvő feladatok elvégzésének.

És amikor azt mondjuk, hogy a megyei tanácsok mellett kiépültek a megfelelő menedzsment-kapacitások, akkor tegyük hozzá, hogy a jelenlegi községek, városok mellett ezek nem épültek ki. Egy két-három ezer lelkes település tanácsától nem várható el, hogy 3-5 milliós infrastrukturális beruházást menedzseljen, mert ahhoz olyan humán erőforrásra van szükség, amivel nem rendelkezik és amit nem tud megfizetni. E hiányt a tanácsok és nagyobb részét még a városok és a megyei tanácsok is "piacon vásárolt" tudással, nevezetesen közbeszerzésen kiválasztott tervezőkkel, mérnök (diriginte santier), és auditorokkal végzik.

A beruházások előkészítése, felügyelete, majd a működtetés nem igazgatási feladat, azt nem végezhetik köztisztviselők. Ahogy egy termelő vállalat vagy egy építőipari cég vezetője nem köztisztviselői bérért és köztisztviselőket terhelő jogszabályi korlátok, meg mindenféle vizsgálatok között dolgozik, úgy a közvagyon menedzsmentje vonatkozásában is logikusnak tűnik számomra, hogy hasonló státusú és bérezés szakemberek dolgozzanak a köz javára. A beruházást nem szabad összekeverni az igazgatással, mert eltérő logika, eltérő racionalitások és motivációs rendszerek mentén működő társadalmi-gazdasági funkciók.

³ Brassó, Szeben, Fehér, Maros, Hargita és Kovászna megyék által alkotott fejlesztési régió

Az útépités, víz- és csatorna, hulladékkezelés komoly szaktudást igénylő beruházás, ahol a működtetés így is, úgy is a helyi, megyei tanácsok hatáskörébe kerül. Hatékony, kiszámítható és a helyi közösség érdekét szolgáló menedzsment meg csak akkor képzelhető el, ha jól megfizetett, stabil karrierpályát biztosító megyei tanácsi tulajdonú (nem privát) szakcégekbe tömörült műszaki és gazdasági szakemberek felügyelik e folyamatokat (elképzelhetőnek tartom azt is, hogy a megyék társulásai alakítsák ki e cégeket).

De a beruházások, a fejlesztések vonatkozásában van a dolgoknak egy politikai oldala is, nevezetesen az, hogy ki és hogyan döntse el, hogy a mindig korlátos beruházási források hova, milyen célra irányuljanak. Álláspontom szerint a néhány héttel ezelőtt előterjesztett 8 megyés tervzetnek, illetve a SAR anyagban az 5.000 lélekszám alatti községek felszámolására, összevonására vonatkozó elképzeléseknek ez jelenti a legsérülékenyebb pontját. A beruházási, fejlesztési döntés, az nem csak "úgy van", és megszületik valahol, hanem azt hús-vér emberek hozzák meg. Demokratikus államberendezkedésben élünk, amelynek többek között a lényege az, hogy az embereket érintő döntések az érintett társadalmi csoportok, helyi közösségek minél szélesebb konszenzusát biztosító elvek mentén születessenek meg. Európai Unió terminológiával ez a szubszidiaritás elve. Az 5.000 lélekszám alatti falvak felszámolását célzó SAR előterjesztés káros következményeiről a fentiekben már írtam. Gondolom nem nehéz belátni azt, hogy egy 7-10 ezres községbe összezsúfolt 10-15 falu közül, azon településre amelyben választási szempontból csekély mondjuk 2-300 ember lakik, soha nem fog menni aszfaltos út és vezetékes ivóvíz, mert a politikai logika, azt diktálja majd, hogy a visszaválasztására törekvő polgármester és helyi tanács a szavazatok döntő többségét adó településekre koncentráljon, csak oda juttasson fejlesztési forrást.

E káros jelenséggel nap mint nap találkozok megyei tanácsi munkám során, és meg kell mondanom, hogy ezen visszás helyzetek kiegyenlítésében látom a jelenlegi megyei tanácsi rendszer egyik legfontosabb feladatát. Abban gondolom senki között sincs vita, hogy az aszfaltos út azonos módon megilleti a 3-5 ezres települést a 3-5 száz lelkes településsel együtt. De ha a jelenlegi községeket össze vonjuk, és mondjuk egyes kistalvak 10-15 kilométerre kerülnek a községközponttól, akkor szerintem már jó előre borítékolható, hogy abba kistaluba soha aszfaltos út nem fog menni. A jelenlegi rendszer nem ilyen, mert egyfelől a kisebb méretű községek szervezettebb, egymásra jobban odafigyelő közösséget alkotnak mint amelyet a nagytalvak (5 ezer lélekszám feletti) alkotnának, másfelől van egy demokratikus kontroll, nevezetesen a megyei tanácsi redisztributív funkció. Egy közvetlenül választott megyei tanácselnöknek ugyanis minden szavazat egyformán fontos, akár faluról, akár várossal érkezik. És tudjuk azt is, hogy ha a helyi érdekek okán a helyi tanácsi választáson nem tudnak a kisközségek megfelelő kontrollt, számonkérést és érekvényesítést biztosítani, a megyei szint ezen visszasságokat hatékonyan tudja kezelni.

E helyzetek kezelésére a megyei szint a megfelelő, és e hiányt sem városokhoz, sem a régiókhoz csoportosított fejlesztési eszközrendszer nem tudja pótolni. A régiós központ túl messze van, a város meg csak saját fejlesztésében érdekelt, és számos esetben csak

úgy tekint a kisfalvas környezetre mint egy térségre, ahova problémáit exportálni tudja. A városi polgármestert, a városi tanácsot nem a falvak lakói választják. Ezért könnyűszerrel belátható, hogy térségfejlesztési funkciókat a városokhoz telepíteni kontraproduktív lenne. Természetesen a SAR anyag kidolgozóit ezek az aspektusok nem nagyon érdeklik, ők csak a "baron localokat" látják Bukarestből, de az már nem érdekli őket, hogy a magas szavazati arányban megválasztott, és stabil támogatottsággal rendelkező megyei tanácsi vezetők mögött teljesítmény van, és az a feladatkör amit betöltenek, találkozik a helyi társadalmi igényekkel. Természetesen az is egy törekvés lehet, hogy ilyen-olyan racionalitások mentén az ország közel felét kitevő kisfalvas térségeket el kell népteleníteni, meg kell szüntetni, de akkor az lenne a kérésem, hogy a felelős döntéshozók és elemzők ezt mondják ki, sőt a tévékamerákon keresztül mondják meg a falusiaknak, hogy nincs rátok szükségünk, vagy menjetek városra, vagy menjetek uborkát szedni Spanyolországba. E gondolatsor zárásaként csak azt jegyezném meg, hogy napjaink világgazdasági folyamatait szemlélve, amikor az egészséges ívóvíz, levegő, környezet, illetve a falvakkal szorosan összefüggő mezőgazdasági termelés fontossága egyre nő, illetve amikor a multinacionális cégek által létrehozott gyárak egyik nap kinyitják kapujukat, másnap meg tovább állnak Kínába, akkor nem szabad feladni azt a stabilitási bázist, amit a falu jelent az országnak, mert aki a falut feladja, az önmagát adja fel.

A nagyvárosok

Ahol az anyag támogatandó javaslatokat fogalmaz meg, a nagyvárosi övezetek (álláspontom szerint a 200.000 léleknél nagyobb népességű városok és agglomerációik) működésének törvényi szabályozása, a nagyvárosi zónák egységes szabályozása. Ennek létrejöttét mindenképp támogatni kell, s megfontolandó a főváros, Bukarest működését szabályozó külön törvény kialakítása.

Javaslatok

A fentiekben kritikai élel kifejtettekhez kapcsolódva javaslatom azt, hogy Románia területi közigazgatását a megyei (NUTS 3) szint erősítésével, a hiányzó LAU1 szint (district) kialakításával és a LAU2 szint (községi tanács) átalakításával szervezze át a jogalkotó. A megerősített (a prefektúráktól feladatokat átvevő), területükben a gazdaság és társadalom valós területi szerveződéséhez alakított megyék alkalmassá tehetők a régiókhöz telepített fejlesztési feladatok átvételére és a kiépülő LAU1 szintű egységek koordinálására. A LAU2 szintű községeket indokolt megszüntetni, ahhoz ugyanis túl kicsik, hogy az elsőfokú államigazgatás és az alapfokú közszolgáltatás-szervezés keretei legyenek, ahhoz viszont túl nagyok (és sok településből állók), hogy a helyi/települési önszervező erőnek teret engedjenek. Mindezekre való tekintettel szükségesnek tartom a községi tanácsok megszüntetését, a helyi/települési tanácsok intézményének megteremtését (településközösség), a district/kistérség szint kialakítását, az alapfokú közszolgáltatás-szervezésben és az önkormányzati hivatalok működtetésében pedig a helyi tanácsok/településközösségek kötelező társulását.

[1. táblázat: Románia javasolt területi szintjei]

| | NUTS 2 | NUTS 3 | LAU 1 | LAU 2 |
|---|--|---|--|---|
| Név (egységszám) | Regiun (16) | Judet + Bucuresti (42) | District (kistérség) (500) | Helyi/települési tanács vagy település- közösség Sat + Municipiu + Orase (6000) |
| Átlagos népesség- méret (kb., fő) | 1343 ezer | 512 ezer | 43 ezer | 3,6 ezer |
| Választott vezetőtestület (önkormányzatiság) | Ne legyen | Legyen | Ne legyen | Legyen |
| Funkció | Megyei szinten hatékonyan nem szervezhető közszolgáltatások és EU-fejlesztések ill. bizonyos államigazgatási funkciók | Középfokú közszolgáltatások szervezése és államigazgatás (megyei tanács keretében, a prefektúra megszűnik) | Államigazgatás legalacsonyabb területi szintje (a megyei tanács területi irodái és hivatalai) | Alapszintű közszolgáltatások és tanácsi ügyek (kötelező társulás keretében, melynek minimális mérete pl. 2000 lélek) |

LAU2 szint – Településközösségek

- minden 200-300 lélek feletti falu (együttélő lakóközösség) helyi tanácsot alakíthat, a jelenlegi községi rendszer megszűnik, helyét a helyi tanácsok vagy településközösségek veszik át
- a településközösségek lehetnek falvak, városok és megyei jogú városok (Bukarest közigazgatására külön törvényt kell hozni)
- a helyi tanácsok/településközösségek polgármestert és képviselőtestületet választanak, akik 4-5 éven keresztül irányítják a települést
- a helyi tanácsok/településközösségek feladata az alapfokú közszolgáltatások szervezése (oktatás, egészségügy, szociális ellátás, kommunális ügyek, településfejlesztés) és az tanácsi hatáskörben levő ügyek intézése
- a helyi tanácsok/településközösségek feladataik elvégzésére hivatalt működtetnek, amit jegyző vezet, akit a képviselőtestület választ
- 2000 léleknél kisebb helyi tanács/településközösség önálló hivatalt nem tarthat fenn, kötelezően társulnia kell más helyi tanácsok/településközösségekkel hivatal fenntartására (ezeket az egyesített hivatalokat a képviselőtestületek által választott körjegyző vezeti).

LAU1 szint – District/kistérség

- a district/kistérség a megyei tanács dekoncentrált, a középszintű közszolgáltatások szervezésének és az államigazgatási ügyintézés területi egységei
- a megszűnő mai községek államigazgatási feladatait (egyes helyi tudást igénylő ügyek kivételével) a district/kistérség, az alapfokú közszolgáltatásszervezéseket pedig a helyi tanácsok/településközösségek veszik át
- a districtek/kistérségek jellemzően egy-egy városból és környékéből állnak (a megyei jogú városok és környékük ill. a nagyvárosi övezetek is districtet/kistérséget alkotnak)
- a district/kistérségekben a megyei tanács alá tartozó, elsőfokú hatóságként működő hivatalok és ügyfélszolgálatok működnek, ahol a polgárok államigazgatási ügyeiket intézhetik.

NUTS3 szint – Megyék

- a megyék választott vezetők által irányított egységek, melyek feladata a középszintű közszolgáltatások szervezése, a hozzájuk telepített államigazgatási hatáskörök (másodfok) gyakorlása és a fejlesztések koordinálása
- a megyei tanácsok átveszik a prefektúrához telepített feladatokat (ill. ezek nagy részét), az át nem vett állami hatáskörök gyakorlása átkerül a regionális léptékben szerveződő szakigazgatási szervekhez, amik a megyékben dekoncentrált egységeket tarthatnak fenn (pl. honvédelem)
- a megye a térségfejlesztés legalsó területi szintje, fejlesztési tevékenységét az EU tervidőszakához illeszkedő 7 éves ciklusokba szervezve végzi
- a megyei fejlesztéseket a megyei adóbevételekből, a hazai fejlesztési forrásokból és az EU strukturális alapjaiból végzi
- a megyei tanács engedélyezi és felügyeli a helyi tanácsok/településközösségek kötelező közszolgáltatás-szervezési és hatósági társulásait
- a megyék jelenlegi lehatárolását bizonyos esetekben indokolt lehet megváltoztatni, amiről a helyi tanácsok/településközösségek (vagy ezek csoportjai) az önkormányzati választások alkalmával döntenek.

NUTS2 szint – Régiók

- a régió a megyék társulása, választott képviselőkkel és vezetéssel nem rendelkező egység
- a megyék társulásaként működő régió feladata bizonyos magasabb szintű közszolgáltatások szervezése (pl. kórházi ellátás) és egyes, megyei léptékben

hatékonyan meg nem szervezhető területfejlesztési feladatok (pl. vonalas infrastruktúra) elvégzése

- a régióban a kormány alárendeltségében álló szakigazgatási szervek működnek (akár regionális államigazgatási hivatalba egyesítve), amelyek a megyékben és bizonyos esetekben a district/kistérségekben kirendeltségeket működtetnek.

A további tudományos megalapozottságú vizsgálatok szükségességéről

Románia területi közigazgatásának reformja nem csupán a szerkezet megváltoztatását kell magában foglalja, hanem a vállalkozások, a közösségek és a polgárok életét megnehezítő, az ország versenyképességét csökkentő túlbürokratizáltság drámai visszavágását is. Mind a szerkezet átalakítása, mind pedig a közigazgatási folyamatok, eljárások egyszerűsítése a tudomány eredményeivel támogatott, széles partnerségben megvalósuló egyeztetést kíván. Úgy gondolom, hogy a román állam jelenlegi működését alapos vizsgálatnak kell alávetnünk, így elemeznünk kell a polgárok elégedettségét, területhasználati szokásait, ill. azt, hogy az állam nyújtotta előnyökből mit érzékelnek, mit vesznek igénybe, s milyen változtatásokat kívánnak. Vizsgálunk kellene azt is, hogy az egyes közszolgáltatásokat ma milyen színvonalon és milyen hatékonysággal biztosítjuk, s meg kell néznünk, hogy az EU-csatlakozás óta eltelt 4 évben mi akadályozta a források sikeres felhasználását. Nem ártana jobban megismernünk a szomszédos országok közigazgatási rendszerinek átalakítását is, mert nekünk nem arra kell figyelniük, hogy mit tesz Svédország, hanem hogy mit változtat Lengyelország, Bulgária vagy éppen Magyarország.