

Ukrán közigazgatási reform és kisebbségi érdekképviselet

Ukrajnában kezdetét vette a közigazgatási reform. A rendszer átszervezésének kérdése évek óta politikai diskurzus tárgyát képezi, azonban a megalkotásra került reformtervezetek a forráshiány és a belpolitikai válságok következtében legtöbbször már vitájukban elakadtak. Az átalakítások elsősorban a megyei és a helyi hatalmi intézmények és struktúrák vezetőinek érdekeit érintették, így jelentős ellenállásba ütköztek az alsóbb szintű egységek részéről, a gyakori kormányváltások és előrehozott választások szintén gátolták a reformok megvalósítását. Az országban kialakult gazdasági és háborús helyzet révén ismét napirendre került a kérdés, a háborús konfliktus rendezéséhez elengedhetetlenül szükségessé vált a hatalmi struktúrák átszervezésének megkezdése és a területi felosztás újraszervezése. Külpolitikai szempontból Oroszország is igyekszik napirenden tartani és figyelemmel kísérni a decentralizáció kérdését felvetve az ország föderatív alapon történő megszervezését. A nemzetközi elvárásoknak megfelelően Ukrajnában több belső reform megvalósítását tervezik véghezvinni, így például legutóbb az OECD ajánlása alapján a decentralizáció előtti területi reform végrehajtását, és az állami regionális fejlesztési alap támogatáspolitikájának, illetve az oktatási rendszer felülvizsgálatát. Ukrajnával szemben az Európai Unió részéről is vannak elvárások a regionalizmussal kapcsolatban. Az eredményes területfejlesztés és az európai értelemben vett önkormányzatiság megvalósítása érdekében le kell bontani a szovjet érából megörökölt közigazgatási rendszer csökevényeit és új alapokra kell helyezni azt. Amennyiben Ukrajna továbbra is európai perspektívában gondolkodik, a reform kidolgozása és végrehajtása során, maradéktalanul meg kell feleljen a nemzetközi és az uniós elvárásoknak. Az egyik irányadó dokumentum a reform végrehajtásához az Ukrajna által is ratifikált Helyi Önkormányzatok Európai Kartája¹. Az Európa Tanács Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa támogatja az ukrán decentralizációs folyamatot, a speciális státuszú régiókról elfogadott határozata és ajánlása² is hangsúlyozza, hogy a speciális státuszú

¹ Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування, ратифіковано із заявою Законом № 1664-VII від 02.09.2014.

² A Kongresszus „Regions and territories with special status in Europe” című 361. (1013) sz. határozata és 346. (2013) sz. ajánlása

régiók modelljének alkalmazása hozzájárulhat konfliktusok megelőzéséhez és feloldásához.

A decentralizáció végrehajtását írja elő a délkelet-ukrajnai fegyveres konfliktus békés rendezése érdekében kialakított minszki intézkedéscsomag is. A minszki megállapodások 11. pontja értelmében az ukrán kormánynak széleskörű önrendelkezést kell biztosítani a kelet-ukrajnai régióknak. Az orosz kisebbség által lakott Donyeck és Luhanszk megyék egyes kerületeinek különleges státusát az alkotmányban és külön törvényben kívánják rendezni, ugyanakkor fontos, hogy a közigazgatási átalakítások során az országban élő többi nemzeti kisebbség érdekeit is messzemenően figyelembe vegyék. A decentralizációs folyamat elindításával ugyanis Ukrajna nemcsak a hatékonyabb és racionális területszervezési követelményeket érvényesíti, hanem eleget tesz nemzetközi kötelezettségvállalásainak is, amelyek a nemzeti kisebbségek vonatkozásában is tartalmaznak előírásokat. Az Európa Tanács (ET) Miniszteri Bizottsága által elfogadott Akcióterv Ukrajnáért 2015-2017 dokumentum szerint az ET segítséget nyújt az országnak többek között a decentralizáció és a kisebbségvédelem terén. Az Ukrajna által ratifikált két kisebbségvédelmi nemzetközi egyezmény pedig arra kötelezi az országot, hogy a közigazgatási határok megvonásánál vegye figyelembe a nemzetiségi lakosságarányt. A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény szerint az államnak tartózkodnia kell olyan intézkedések meghozatalától, amelyek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek által lakott területeken az arányokat megváltoztatják, és arra irányulnak, hogy korlátozzák azon jogokat és szabadságokat, melyek a Keretegyezményben foglalt elvekből származnak.³ A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája azt a követelményt támasztja, hogy az államok tartsák tiszteletben a kisebbségi nyelvek földrajzi területét, vagyis az államoknak tartózkodniuk kell a közigazgatási határok olyan módon történő megváltoztatásától, amely negatívan befolyásolja a regionális vagy kisebbségi nyelveket.⁴

A tervek szerint a reform által nem csak a keleti területek helyzete rendeződne, de megvalósulhatna a decentralizáció és a szubszidiaritás elvein alapuló önkormányzati rendszer is, melyben a közösségek valóban jogokat kapnának arra, hogy az ügyeiket maguk intézzék. A közigazgatás reformjának tervezete egyaránt tartalmaz előnyöket és hátrányokat. Az előnyök között említhető, hogy jelentős hatásköröket és forrásokat csoportosítanak át az alapegységek szintjére, így a lakosság számára könnyebben

³ A Keretegyezmény 16. cikke

⁴ A Karta 7. cikkének b pontja

elérhetővé válnak és minőségileg is javulhatnak a szociális és igazgatási közszolgáltatások, valamint hatékonyabbá válhat a rendelkezésre álló források felhasználása. A reform hátrányai között említhető, hogy átszervezéssel járó összevonásokkal egyes települések elveszítik adminisztratív önállóságukat, ami a leépülésükhöz vezethet.

A reform végrehajtása során nem kívánják csökkenteni a jelenleg működő közigazgatási szintek számát, a tervezet alapján elsősorban a különböző szinteken található egységek méreteiben lesznek változások. A tervek szerint három új szint kerülne kialakításra: a *hromada* (kistérség), a *povit* (járás) és a *régió*. Különleges státusza lesz Kijevnek és Szevasztopolnak. A legnagyobb átszervezések az alapegységeket érintik, a tervek alapján Ukrajna területén a jelenlegi 11,5 ezer helyi önkormányzat helyett 1,5-1,8 ezer hromadát (kistérséget), valamint a 490 járás helyett 120–150 povitot (járást) hoznának létre. A megyék helyébe lépő régiók száma nem változik, határaik sem, a változások csak azok közigazgatási, működési rendszerét érintik.

Az új közigazgatási felosztás szerint, a települések önkéntes egyesülése útján létrehozott *hromadák* képeznék a területi-közigazgatási rendszer alapszintjeit, olyan egységekként, melyek a helyi önkormányzatok tevékenységének területi alapjául szolgálnak a szociális szolgáltatások biztosítását illetően. A hromadák kialakításakor számos szempontot kívánnak figyelembe venni, többek között a gazdasági-kulturális központok jelenlegi elhelyezkedését, a földrajzi sajátosságokat, a terület és népességszám arányait, az infrastruktúra elhelyezkedését, valamint a területek történelmi, kulturális és etnikai sajátosságait. Központjaik elsősorban fejlett infrastruktúrájú városok vagy községek lehetnek, amelyek mentőt, tűzoltóságot, rendőrséget tartanak fenn, illetve biztosítani tudják az előírt közigazgatási-hivatali szolgáltatásokat is. A központ körül helyezkednének el egy körülbelül 20 kilométeres sugarú körben a kistérséghez csatlakozó kisebb települések. A saját önkormányzati szervekkel rendelkező hromdaközpontok kialakításánál fontos szerepet játszik a megfelelő infrastruktúrával való ellátottság és a megfelelő közlekedési hálózat megléte. A hromadák központjától a települések maximális távolságát a szociális szolgáltatások alapkövetelményei határozzák meg, ahol az elsősegélynyújtás biztosításának az ideje, a tanulók középiskolákba való szállításának ideje, a rendvédelmi és katasztrófavédelmi szervek kiérkezési ideje maximum 15-30 perc lehet. A hromadák saját ügyeikben maguk döntenének. A jelenleg működő települési tanácsok megszűnnek, ugyanakkor a kisméretű döntéshozó egységek helyett megjelennek a választott sztaroszták, akik az

adott település helyi ügyeit intézik és képviselik a településük érdekeit a kistérségi tanácsban. A finanszírozást illetően a helyben befolyó bevételek jelentős része a hromadánál maradna, így a hromada lehetőségeit a bevételeinek mértéke fogja meghatározni, az állam csak minimális mértékben szándékozik támogatással korrigálni a különbségekből adódó esetleges hátrányokat. A hromada költségvetésébe folyna be többek között a személyi jövedelemadó 60 százaléka, a környezetvédelmi adó 25 százaléka, a jövedéki termékek értékesítéséből származó jövedéki adó 5 százaléka, az egységes adó 100 százaléka, az önkormányzat tulajdonában lévő cégek és pénzügyi (vagy kereskedelmi) vállalatok jövedelemadójának 100 százaléka, a vagyoadó (ingatlan, szállítás, föld) 100 százaléka. A helyi, járási és megyei önkormányzatok eddig is döntő részben a jövedelemadóból tartották fenn magukat: 25 %-a ment a községi tanácsoknak, 50 %-a a járásnak, 25 %-a a megyének. Az új költségvetési kódex szerint a jövedelemadóból befolyt összeg 60 %-a marad a járás költségvetésében, 15% kerül a megyébe, 25% pedig a központi költségvetésbe, a kisméretű helyi tanácsok viszont elestek a legjelentősebb bevételi forrásuktól. Az új törvények értelmében a helyi tanácsok már nem finanszírozhatják saját költségvetésükből az egészségügyi, oktatási-nevelési és kulturális intézmények fenntartását, csak a saját intézményeik működtetése és a helyi programok finanszírozása tartozik a feladatköreik közé. Az új szabályozás szerint a hromadák megkapják a területükön értékesített jövedéki termékek - az alkohol-, dohány- és üzemanyag-forgalom - adójának öt százalékat, a falvakból létrejövő hromadák esetében azonban ez nem jelent majd jelentős bevételi forrást, hisz kevés olyan település van, amelynek a területén van benzinkút, a települések nagy részén szintén kevés a jövedéki termékeket forgalmazó vállalkozó, vagy nincs egyáltalán nincs is. A jelenlegi járások helyébe lépnének a povitok, mint szubregionális szintű közigazgatási egységek, átmenetet képezve az alap- és a regionális szintek között. Az átalakításokkal jelentősen csökkenne a jövőbeni povit vezetés hatásköre, az új közigazgatási rendszerben a feladatok elvégzésének jelentős része az elsődleges, azaz a hromada szintű önkormányzatokra esik majd. A povit helyhatóságok csak azokkal az ügyekkel foglalkoznak a jövőben, melyeket lehetetlen alsóbb szinten megoldani, mint például a kórházi fekvőbeteg ellátás. A povitközpontokban kapnak helyet az állami végrehajtó bizottság képviselői is, akik felügyelik majd a helyi önkormányzatok jogszerű működését és akár meg is akadályozhatják a helyi tanácsok döntését, ha szabálysértést vagy jogtalan tevékenységet észlelnek. A povitokat a hromadák alkotnák, s a povitokból tevődne össze a régió.



BETHLEN GÁBOR
Alapkezelő Zrt.

NPKI | NEMZETPOLITIKAI
KUTATÓINTÉZET

A reform első lépéseként elfogadásra került az *Önkormányzatok önkéntes egyesüléséről szóló törvény*⁵, mely az alapszintű közigazgatási egységek átalakítására vonatkozik. A törvény egyértelműen a helyi szintek hatáskörébe utalja a harmadákba történő egyesülés eldöntését, azonban a végrehajtást illetően számos részletre nem tér ki a szabályozás. A jogszabály végrehajtása azért is aggályos, mert az alaptörvény szerint csak helyi népszavazás alapján lehet összevonni településeket, azonban az országnak nincs érvényben lévő törvénye a helyi referendumok szabályozásáról. Mindenképp pozitívum, hogy a törvényben külön tételként szerepel, hogy az átalakítások során figyelembe kell venni a különböző térségek sajátos történelmi, nyelvi és etnikai sajátosságait. A szabályozás vonatkozó cikkelye lehetőséget biztosíthat a tömbben élő nemzetiségi kisebbségek számára az etnikai alapon szervezett önkormányzati szintek létrehozására, azonban aggodalomra ad okot, hogy a törvény végrehajtásához kapcsolódó kormányhatározat,⁶ mely a végrehajtással kapcsolatban módszertani útmutatóként szolgál a kistérségek kialakítására vonatkozóan, már nem tartalmazza az etnikai szempontok figyelembevételére vonatkozó irányelvet a törvényben leírtaknak megfelelően, ami hátrányosan érintheti a nemzeti kisebbségeket.

A kárpátaljai magyarság politikai, nyelvi, kulturális, oktatási és egyéb jogai intézményes érvényesíthetőségének biztosítására egy, a magyarságot magába foglaló járás létrehozása adna lehetőséget, mely az önkéntesség elve alapján szervezett etnikai szempontokat is figyelembe vevő kistérségekből tevődne össze. Egy ilyen magyar járás (povit) létrehozása mellett foglalt állást a Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség (KMKSZ), az Ukrajnai Magyar Demokrata Szövetség (UMDSZ) és a Kárpátaljai Határ Menti Önkormányzatok Társulása (KHÖT) is. A Beregszászi Járási Tanács nyilatkozatban fordult az államfőhöz, a miniszteri kabinethez, a Kárpátaljai Megyei Tanácshoz, valamint Ukrajna Legfelsőbb Tanácsának kárpátaljai képviselőihez, melyben azt kéri, hogy a tervezett közigazgatási reform során Kárpátalján hozzanak létre egy Beregszász központú, magyar többségű járást. Az említett érdekvédelmi szervezetek és testületek, a hatályos ukrán törvényeknek megfelelően, a magyar településeket magába foglaló járás kialakítása mellett olyan további kistérségek létrehozását is szorgalmazzák, amelyekben nem bontják meg a tömbben élő magyarság egységét. A magyar településeket egyesítő povit kialakítása területi keretet biztosíthatna a kisebbségi

⁵ ЗАКОН УКРАЇНИ Про добровільне об'єднання територіальних громад (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.91)

⁶ Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 "Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад"

nyelvhasználat hivatali szinten történő alkalmazására, hasonló képen a magyar tankerület és egy jövőbeni etnikai választási körzet kialakításának is földrajzi alapjait képezheti. Egyébként Petro Porosenko és Brenzovics László, a KMKSZ elnöke között megkötött választási megállapodásban az elnökjelölt vállalta azt, hogy a jövőbeni közigazgatási reformok keretein belül biztosítani fogja a nemzetiségi kisebbségek jogait és érdekeit a területi közösségek szintjén.

Kárpátalja vonatkozásában a povitokat illetően eddig napvilágot látott állami tervek nem sokban térnek el a magyarok által megfogalmazott és az illetékesekhez eljuttatott javaslattól. A kijevei és a megyei vezetés tervei alapján a megyében a jelenlegi 13 járás helyett öt povitot alakítanának ki, melyeknek Ungvár, Munkács, Huszt, Beregszász és Rahó lennének a székhelyei. A KMKSZ által kidolgozott tervezet szerint Beregszász központtal alakulhatna meg a magyar többségű povit, mely magába foglalná a Beregszászi-, Munkács-, Nagyszőlősi- és Ungvári járások többségében mar lakta településeit. Az így kialakított magyar többségű povit összességében 114 települést szervezne egységbe, ahol a magyar lakosság megközelítően 70%-ot tesz ki. A magyarlakta terület településeit magában foglaló középszintű területi-közigazgatási egység létrehozása a kárpátaljai magyarság megmaradási esélyeit biztosíthatná. Más a helyzet az alapszintű egységek, a hromadák kialakításával kapcsolatban. A megyei és a járási adminisztrációk által készített tervek alapján óriáshromadák kialakítását tervezik, ami számos magyar települést érinthet hátrányosan. A megyei tanács egyelőre nem terjesztette szavazásra a nagyobb adminisztratív egységek – kistérségek – kialakításáról szóló programtervezetet, így várhatóan további korrekciók és egyeztetések lesznek a témában. A jelenleg meglévő magyar intézményrendszer megtartása érdekében a tömbmagyar vidéken a minimális lélekszámhatárokat teljesítve elsősorban kisméretű kistérségek kialakítása lenne célszerű. A nagyméretű hromadákkal veszélybe kerülhetnek a peremvidéken elhelyezkedő magyar falvak, fenn áll annak a veszélye, hogy ukrán többségű falvakkal egyesítik őket.

A közigazgatás tervezett átalakítása vélhetően hosszú folyamat lesz. A reform végrehajtásához számos törvényt kellene megalkotni illetve jelenleg hatályban lévő törvényt kellene módosítani. Többek között módosításokat kellene eszközölni „A helyi önkormányzatokról” szóló törvényben, „A helyi állami adminisztrációkról” szóló törvényben, az önkormányzati képviselők megválasztásával kapcsolatos törvényben valamint a Költségvetési és Földügyi Kódexekben egyaránt, nem utolsó sorban Ukrajna Alkotmányában is.