

A KÖZIGAZGATÁSI RÉGIÓK ESÉLYEI HAZÁNKBAN

Pálné Kovács Ilona

az MTA doktora, intézeti igazgató
MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézet – palne@rkk.hu

A középszintű kormányzás kérdése a rendszerváltás óta folyamatosan viták kereszttüzében áll, számtalan végre nem hajtott reformjavaslat fogalmazódott meg. 2002-ben mintha áttörés következett volna be, a regionális közigazgatási reform hivatalos napirenddé vált. Az előkészítésre hivatott IDEA program keretében születtek bizonyos eredmények (Horváth M., 2004), a reform végrehajtása azonban továbbra sem biztos. Az alábbi kételyek nem a reform szükségességét vitatják, hanem a kijelölt irányokkal, a reform folyamatával és időzítésével kapcsolatosak.

Regionális reneszánsz Európában

Lassan elkoptatott közhely a régiók Európájáról beszélni, miközben a régiók helyzete és a regionális reformok rendkívül tarka képet mutatnak. Meglepő talán, de igazán „regionalizált” ország kevés van Európában, olyan, ahol a régióknak alkotmányos státusuk, ezzel összefüggésben nagy autonómiájuk és egyben domináns szerepük volna. Az is tény, hogy a régió nem méret, sokkal inkább a hatalom vertikális rendszerében elfoglalt hely kérdése. A lezajlott közigazgatási reformok során a régiók fokozatosan érték el jelenlegi, változóan erős pozíciójukat. A decentralizáció folyamatát több belső és külső tényező is támogatta.

A szakirodalom megkülönbözteti a regionalizmus integratív, autonomista és dezinteg-

ratív változatát (Keating, 1997). Az egyes államokon belüli regionális mozgalmak eltérő identitásokra és motivációkra épültek, ritkán kötődnek össze szeparatista igényekkel. A kulturális, etnikai alapú regionalizmus, az esetek többségében, a belső szolidaritást és kohéziót inkább erősíti, mint gyengíti. Ennek ellenére tény, legalábbis a spanyol, olasz, belga folyamatok erre utalnak, hogy a nyelvi, kulturális bázisú regionalizálódás kikezdheti az egységes állami struktúrát (Loughlin, 2001).

A belső, kulturális, etnikai motivációk mellett az Európai Unió régiókkal kapcsolatos stratégiája gyakorol erős hatást a kontinensen zajló regionalizációs folyamatokra. A régiók partnerségét vallva jött létre a Régiók Bizottsága, illetve az uniós hatalmi szerkezetben egy harmadik döntéshozási szinttel a többszintű kormányzási rendszer modellje bontakozik ki.

Sajátos kihívást jelentett az európai területi közigazgatás-szervezés számára a regionális fejlesztés szolgáltató támogatási alapok felállítása, és az ehhez kapcsolódó ún. NUTS¹ rendszer bevezetése is. Fontos hangsúlyozni, hogy a regionális fejlesztési politika menedzselésével szembeni elvárások nem feltét-

¹ NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques) az Európai Unió közös területi statisztikájának különböző szintű (településtől a nagyrégióig, szövetségi államokig) egységei, melyeket az Unió területfejlesztési politikájában is alkalmaznak.

lenül tették szükségessé a választott regionális önkormányzatok létrejöttét vagy megerősödését. A szabályozás ugyanis inkább az adminisztratív, mint a politikai/képviselési logikát követi. Ahol a regionális politikában a képviselési elven nyugvó területi önkormányzatok, régiók (föderációkban pedig a tagállamok) fontos szerepet kaptak, ott a NUTS egységek többnyire kompatibilisek az állami területi munkamegosztással (Belgium, Franciaország, Hollandia stb.). Ahol viszont a területi decentralizáció nem, vagy csak részlegesen vált jellemzővé (Egyesült Királyság, Írország), vagy nincsenek, illetve rendkívül gyengék a területi önkormányzatok (például Görögország, a regionális reformmal kudarcot valló Portugália, az évtizedek óta „regionalizáló” Finnország), ott a regionális politikai intézményrendszer ágazatilag elkülönül, államosított vagy konzultatív, kvázi közhatalmi szervezeti formát ölt, és nem is feltétlenül illeszkedik az általános közigazgatásba (Halkier et al., 1998). A partnerség elve azonban szinte mindenütt hozzájárult ahhoz, hogy a régiók, státusuktól függetlenül, részeseivé váltak a nemzeti és uniós fejlesztési politikáknak. A strukturális alapok felhasználási szabályai kétségtelenül segítettek az ún. európaizációs folyamatot (Bache, 1998), s ezen belül a regionális decentralizációt az unió tagállamaiban.

Nem téveszthető szem elől, hogy a 2000 óta érvényben lévő szabályozás logikája valamelyest változott. Az ún. osztott felelősség elve alapján a nemzetállamok felelőssége sokkal nagyobb a struktúrapolitikai támogatások felhasználásáért, menedzseléséért, mint az Európai Bizottságé. A régiók partnersége így elsősorban a saját nemzeti kormányukkal szemben érvényesül, s ezzel lényegében a kormányok decentralizációs hajlandóságának függvénye.

Kutatási eredmények azt mutatják, hogy elsősorban a dél-európai államok régiói tekintik a regionalizációt a demokrácia

kiterjesztési eszközének, míg az északiak elsősorban racionális, gazdasági megfontolásokat helyeznek előtérbe (Kohler-Koch, 1998). Az új kormányzati illetve érdekartikulációs formák, a tripartizmus, korporatizmus terjedése is regionális léptékű, a területi szint is „alkudozási” tereppé, a *governancet* típusú irányítás helyszínévé vált.

A fenti, politikai tényezők mellett lezajlottak olyan térbeli folyamatok is, amelyek a területi középszintek felértékelődéséhez vezettek. A gazdaság szerkezeti átalakulása, a „szuburbanizációs forradalom”, az ellátott lakosságszám növekedése, az externáliák, illetve a technikai fejlődés diktálta követelmények miatt a gazdaságfejlesztési funkciók a korábbinál nagyobb léptékben szervezhetőek. A fenntartható fejlődés paradigmája is felismerte a regionális méret jelentőségét (Laffert–Narodoslawsky, 2003).

A különböző bázisú regionalizációs jelenségek körében jól szétválaszthatóak a felülről vezényelt reformok, amelyet *top-down* vagy ún. modernizációs regionalizmusnak neveznek, és a helyi erők által kezdeményezett (bottom up) decentralizációs mozgalmak. A legelfogadottabb politikai értékrendet az „új regionalizmus” követi, amelyik a helyi társadalmak, gazdaság és a régiók egymással való együttműködését, a régiók demokratikus beágyazottságát igényli (Keating, 1997).

A fentiek alapján határozottan elkülöníthető tehát Nyugat-Európában is az ún. funkcionális és a politikai regionalizmus. Ez utóbbi a regionális politikai elit célja, amelyben a regionális szint felértékelődésében a nemzetállami központosítási törekvések ellensúlyát látják (Kohler-Koch, 1998), míg a funkcionális alkalmazkodás stratégiáját többnyire a központi állam alakítja ki. Tény az is, hogy ahol megfogalmazódott már új, nagyobb, regionális önkormányzati szint létrehozásának, az erős területi decentralizációnak az igénye, ott sem sikerült mindenütt a reformokat végrehajtani (Finnország, Egye-

sült Királyság, Svédország, Portugália stb.).

A rendszerváltás során a kelet-közép-európai országok is jelentősen átszervezték a területi hatalomgyakorlás rendjét. A közép-szinteken felszámolták az önkormányzatokat, s helyükön államigazgatási ágazati és általános hatáskörű hivatalokat rendeztek be. Csak a legutóbbi években történtek a tényleges decentralizáció irányába mutató lépések.

1999-től lépett életbe *Lengyelországban* a regionális területi reform. A létrehozott tizenhat vajdaság élén választott képviselő testület áll, önkormányzati és regionális politikai felhatalmazással. A vajdaságokban nemcsak önkormányzati, hanem államigazgatási egység is létrejött, szinte kódolva a marsall és a vajda közötti konfliktusokat (Emilewicz–Wolek, 2002). A régiók létrehozásával kapcsolatos csalódáshoz az is hozzájárult, hogy a választott régiók ellenére a területfejlesztési alapok menedzsmentje centralizáltan épült ki.

Romániában kifejezetten az uniós elvárásokra hivatkozással, Phare-programból finanszírozott szakmai koncepciót követve, 1996 óta működnek a területfejlesztési régiók (nyolc), ezek élén területfejlesztési tanácsok és ügynökségek jöttek létre a területfejlesztésről szóló törvény alapján. A román megyékben ugyan megmaradtak az önkormányzatok, de hatalmuk, önállóságuk, mint minden önkormányzatnak, rendkívül csekély az államot képviselő prefektusokkal szemben (Horváth–Veress, 2003).

Szlovákiában az ugyancsak 1996-ban létrehozott régiók (nyolc *kraje*) kizárólag adminisztratív célokat szolgáltak. Az átfogó területi reform végrehajtását többek között nemzetiségi ellentétek is nehezítették. A reform következő hulláma a nyolc régiót, pontosabban méretük alapján inkább megyének tekinthető területi egységeket, önkormányzati jogokkal ruházta fel. Ugyanakkor az adminisztratív beosztástól elkülönült térbeli rendben épültek ki a NUTS 2-es régiók, jelez-

ve, hogy a tér felosztása tekintetében nagy a bizonytalanság, nem beszélve a hatalom decentralizálásában tapasztalható kormányzati szűkkeblűségről (Hardi–Mezei, 2003).

Szlovéniában az erősen integrált helyi önkormányzatoknak lehetőségük van „régióba” társulni, illetve megszülettek az első reformjavaslatok is a regionalizálásról. Az 1999-ben kihirdetett törvény a regionális politikáról elsősorban arra törekedett, hogy az ország területfejlesztési intézményrendszerét kiépítse. A helyi önkormányzatok eddig huszonkét ügynökség létrehozásáról döntöttek, a fejlesztés politika intézmény-, és forrásrendszere azonban meglehetősen centralizált maradt (Tüske, 2002).

Csehországban a regionális reform 1997-ben alkotmányosan meghirdetett céllá vált. A tizennégy régió nem azonos a NUTS beosztással, mivel az unió a kerületeket kicsinek tartotta, így az EU-régiók száma nyolc, a közigazgatási kerületeké pedig tizennégy. A régiók lehatárolása óta tapasztalhatóak törekvések a határok korrigálására (Halász, 2000). Az instabilitást csak növelte a járások területének átszabási terve (Blažek, 2001), amely végül is a járási szervezetek felszámolásával végződött. A cseh területi közigazgatás specialitása, hogy a szokásos duális struktúra helyett az állami és önkormányzati igazgatás egy szervezeti keretbe került.

Bulgáriában nem integráció, hanem dezintegráció következett be a területi reform során. Visszaállították a tíz éve megszüntetett 28 régiót, melyek kizárólag államigazgatási egységek, kormányzóval az élükön. A NUTS egységek nem rendelkeznek intézménnyel, a területi beosztás gyakori változtatása jelzi a letisztult koncepció hiányát. A területi önkormányzati szerep viszont kevésbé hiányzik, hisz a települési szint erősen integrált, mindössze 262 helyi önkormányzati egység működik (Drumeva, 2001).

Összegezve, a fenti áttekintésből kiderül, hogy az utóbbi években a legtöbb csatlakozó

vagy csatlakozni kívánó ország területi közép-szintje vonatkozásában kisebb-nagyobb jelentőségű intézkedések születtek. Érdeklenség, hogy miközben a NUTS rendszer felállításának kényszere kétségtelenül hatást gyakorolt a területi reformokra, mégsem került sor mindenütt területi megfeleltetésre. A kisebb országokban az újonnan létrehozott „közigazgatási régiók” mérete messze nem éri el a NUTS 2 egységhez kötött nagyságrendi kívánalmakat (800 ezer – 3 milliós népesség). A fejlesztési régiók, függetlenül attól, hogy működik-e választott önkormányzat, saját intézményekkel (monitoringbizottsággal, ügynökséggel) rendelkeznek, hasonlóan a nyugat-európai országok gyakorlatához. Ezek a tények arra intenek bennünket, hogy a regionális közigazgatási reform átfogóbb mérlegelést igényel a NUTS 2 egységek létrehozásának kényszeréhez képest.

A hazai regionalizációs lépések értékelése során érdemes szemügyre venni azokat a mintákat, amelyek az „Európai Közigazgatási Térség” homogenizálódását szolgálják.

Az Európai Uniónak fontos érdeke fűződik ahhoz, hogy a tagállamok közigazgatása hatékony legyen, ennek ellenére nem találunk olyan uniós előírást, amely az egyes nemzeti közigazgatások szervezetére vagy eljárási szabályaira közvetlenül vonatkozna. A nemzeti közigazgatások alakítását nemzeti belügynek tartják, csupán az eredményességet, a „kimenet” minőségét követelik meg.

A konvergencia azonban kétségtelen. A „többszintű kormányzás” működési gyakorlata alkalmazkodási nyomást gyakorol a partnerekre. A hagyományos államközpontú kormányzástól jelentősen eltérő *governance* modell különösen azokban az országokban jelent adaptációs kényszert, ahol unitárius a szerkezet, s az érdekegyeztetés korporatív, és közvetlen formái nem, vagy gyengén működnek.

Az adminisztratív rendszerek egymáshoz való közeledésének követelménye különös

érel fogalmazódik meg a csatlakozni kívánó országokkal szemben, még akkor is, ha az Unió nem akar a jelölt országokra rákényszeríteni uniformizált megoldásokat. Az OECD és az Unió közös, ún. *SIGMA programja* során kidolgozott ajánlások csupán indikatív jellegűek. A *területi közigazgatás* kialakításával kapcsolatban elsődleges ajánlás a decentralizáció, továbbá az egyes irányítási szintek közötti kapcsolatok megfelelő kiépítése, a helyi kormányzatok társadalmi beágyazottsága. A csatlakozó országok közigazgatásának értékelése során különösen a középszintek helyzetét tartják problematikusnak, itt számítanak a legnagyobb szervezeti, sőt társadalmi ellenállásra is.

A szükséges reformokra nézve rendelkezésre állnak bizonyos európai standardok, amelyek követése kívánatos:

- Az Unió Bizottsága által készített *Fehér könyv az európai kormányzásról* sorolja fel a jó kormányzás alapelveit: nyitottság, részvétel, elszámoltathatóság, hatékonyság és koherencia, megerősítve az arányosság és szubszidiaritás, valamint a partnerség figyelembevételét, az általános és tematikus hálózatok szükségességét.

- A régiók fogalmának meghatározására több nemzetközi kezdeményezés történt. Az Európai Régiók Gyűlése 1996-ban, Bázelen fogadott el nyilatkozatot a regionalizmusról, majd elkészült a *Regionális Önkormányzatok Európai Chartája*-nak tervezete az Európa Tanács keretében, bár eddig nem került elfogadásra. A *charta* tervezete szerint a régiókat, azok alapvető önkormányzati jogait, alkotmányos elismerésben illetve védelemben kell részesíteni. A régiók határai, hozzájárulásuk nélkül, nem változtathatók meg, jogaik védelmében bírósághoz fordulhatnak, tevékenységük felett csak utólagos törvényességi ellenőrzés gyakorolható. E követelményeket egyébként az unió korábbi tagállamainak jó része sem tudja/akarja teljesíteni, ami vélhetően közrejátszik abban,

hogy a charta tervezete már hosszú évek óta nem kerül napirendre.

Összességében nehéz véleményt mondani arról, hogy van-e külső kényszer a regionalizálásra. Ha kényszerként nem is értékelhetőek azok a motivációk, amelyek érvényesülnek, mindenesetre annak nyomatékosítására feltétlenül alkalmasak, hogy a középszintű kormányzás problémakörét tovább lebegtetni hiba lenne.

A régióépítés előzményei Magyarországon

A rendszerváltás a területi hatalmi szerkezetet Magyarországon is felforgatta. A települések kerültek az önkormányzati szférán belül kulcspozícióba, a megyék elveszítették területi integráló szerepüküket, politikai befolyásukat. A megyei illetve területi szint államigazgatási ellenőrzés alá került az ágazatok által irányított, szétszabdalt struktúrában. A települések, különösen a kisebbek a rendszerváltás, illetve az önkormányzati modellváltás nyomán jutottak érdekérvényesítési lehetőséghez. A kisleveleket a helyi politikai kezdeményezések nyomán látványos fejlődés indult. A szétaprózottság miatt azonban a nem hatékony intézményi rendszer mára már finanszírozhatatlanná vált.

A megyei önkormányzatok nem tudnak koordináló szerepet betölteni, nincs szakpolitika-formáló erejük, inkább hasonlítanak intézményeket működtető gondnoksághoz, mint autonóm területi önkormányzathoz.

Középszinten a minisztériumoknak alárendelt államigazgatási szervek konglomerátuma elfoglalta a rendszerváltás előtti erős megyei tanácsai pozíciókat. Az 1994-1998 között zajló korszerűsítés ellenére fragmentált, és állami dominanciájú megyei szint az igazgatásban nem tudja betölteni a helyi és központi szintek közötti közvetítő szerepet.

A területi integráció erősítése, hasonlóan a kelet-közép-európai országokhoz, elsősorban nem az igazgatásszervezés, hanem a területfejlesztés oldaláról vált a politika

által is támogatott feladattá. A regionális politikával foglalkozó politikusok belátták, hogy a területi egyenlőtlenség mérséklése, a helyi erőforrások feltárása csak a helyben érdekelt bevonásával, a helyi, regionális identitás növelésével, tehát decentralizációval érhető el.

Az 1996-ban elfogadott területfejlesztésről szóló törvény azonban nem oldhatta meg a lényegi problémát, a hatalom decentralizálását. A megyék mint önkormányzatok megerősítését ugyanis sem a kormányzat, sem a települések (különösen a városok) nem támogatták. A területfejlesztési tanácsok modelljének favorizálása nyomán sajátos ellentmondás keletkezett: demokratikusabbnak tartotta a kormányzat a lényegében tisztázatlan, köztes jogállású fejlesztési tanácsokat, mint a közvetlenül választott megyei önkormányzatokat.

Hasonlóképpen bizonytalanság tükröződött a területfejlesztési politika térbeli kereteit illetően. A területfejlesztési törvény három területi szinten hozott létre speciális területfejlesztési intézményeket. Ennek oka a régiókkal kapcsolatos bizonytalanság volt, különösen, ami a régiók számát és határait illeti. A rendszer kulcsfontosságú és ténylegesen működő szereplőivé ezért a megyei területfejlesztési tanácsok váltak. A megyei tanácsok illetékességi területük, léptékük és összetételük miatt (zömmel települési polgármesterek ülnek a megyei tanácsokban) a területfejlesztési források felhasználását, a méltányosság, „egyenlőség” irányába tolták el, a regionális politika hatékonysági, gazdaságfejlesztési, innovatív oldala kevésbé érvényesülhetett. Kétségtelen sikere volt azonban a rendszernek, hogy a forrásszerzés reményében a kistérségi társulásokban sikerült összerelni a kistérségeket és részben a városokat is, a gazdaság szereplői pedig, különösen a kamarák, a partnerségi kapcsolatrendszerek kiépítésében nagyot léptek előre.

Az 1996-1999 közötti időszak működési gyakorlata bebizonyította, hogy a területfejlesztési régiók, önkéntes, *bottom up* kiépítése nem kecsegtet átütő sikerrel. Az 1998-ban hivatalba lépett kormány az előzónél határozottabb regionalizálási programot hirdetett a területfejlesztésben és az államigazgatásban egyaránt. 1999-ben sor került a területfejlesztési törvény módosítására. A régióvita eldőlt, a törvény szerint a NUTS 2 régiókban létre kellett hozni a területfejlesztési tanácsokat. A regionalizálás azonban centralizációs törekvésekkel párosult. A tanácsokból kiszorultak a gazdaság képviselői, kevesebb helytel rendelkeznek a kistérségi társulások, a központi kormányzatot képviselő tagok kerültek fölynybe. A regionális tanácsok nem jutottak normatív módon garantált fejlesztési forrásokhoz, feladatrendszerük törvényi megfogalmazása nem jelöli ki világosan sem a szintek közötti munka-, illetve feladatmegosztást, sem a speciális regionális eszközrendszert.

A centralizáció és regionalizáció összekapcsolódásának leheűtünk tanúi az államigazgatásban is. A központi kormányzat ugyanis a politikai konszenzus kényszere nélkül, alkotmányos felhatalmazással rendelkezik az államigazgatás tetszés szerinti, akár regionális formálására. Újabb és újabb államigazgatási, vagy „para-állami” szervezetek jönnek létre regionális illetékességgel. Az államigazgatási régiók illetékességi területe azonban több esetben eltér egymástól. A területi konfúzió újabb forrása lett, hogy a jobb elhelyezést kínáló vagy egyéb okok miatt kedvezményezett városok regionális székhely funkciókat zsákmányolhattak, így az állami régióknak sem a határa, sem a székhelye nem stabil, nem egységes.

Összegezve, a területi középszint megyei vagy regionális kiépítése és megerősítése tekintetében sem a szakma, sem a politika nem érlelt ki végrehajtható konszenzust az uniós csatlakozás idejére, ezért is hatott bá-

tomnak a 2002-ben hivatalba lépett kormány reformprogramjának meghirdetése.

A fejlesztési régiók

A régiók megerősítése a területfejlesztésben akkor is szükségesszerű, ha a regionális közigazgatási reform közeli megvalósíthatóságával kapcsolatban lehetnek aggályok.

Az uniós elvárások, eljárési szabályok kevésbé vonatkoznak a „policy formálás” mechanizmusára, illetve a nemzeti regionális politikához való kapcsolódásra, sokkal inkább kifejezetten a strukturális alapok konkrét menedzsmentjére, a konkrét hatáskörök, eljárások mikéntjére. Ezek az elvárások a professzionalizmusra, a hatékonyságra, ellenőrizhetőségre, megbízhatóságra koncentrálnak, kevésbé a politikai legitimitációra, s a decentralizáció és partnerség elvét is csak lazán „hajítják be”.

A magyar kormány 2002 után hamar megkezdte a területfejlesztési törvény átfogó módosításának előkészítő munkálatait. A területfejlesztési politika irányításában a továbbfejlesztés fő irányait az erőteljes regionális decentralizációban, a vertikális és horizontális kooperációban, a menedzsment hatékonyságának növelésében, s a rendszer egészének nagyobb társadalmi beágyazottságában, demokratikusabb működésében jelölte meg. A törvény módosításának irányai aligha vitathatók, ha a fejlesztési régiók megerősítése valóban cél:

- A *régiók feladatkörébe* kellene hogy kerüljenek a nagyobb jelentőségű fejlesztési programok, nemzetközi együttműködéssel megvalósuló programokban való közreműködés, és természetesen az uniós regionális politikai támogatású programokkal kapcsolatos irányítási döntések meghozatala.

- A regionális tanácsokat *saját költségvetéssel, saját bevételi forrásokkal*, a forrásakkumuláció és forrásszerzés lehetőségével kellene felruházni, a regionális fejlesztési tanácsok legyenek az elsődleges kedvez-

ményezettjei az unió strukturális alapjaiból származó forrásainak.

- A regionális fejlesztési tanácsok *összetételében* – a jelenlegi szabályozástól eltérően – a *helyi szereplők döntő többségét kell garantálni*. A *helyi szereplők köre* a megyei közgyűlések, a megyei jogú városok és a kistérségek meghatározott számú képviselőiből, továbbá a kamarák, szakszervezetek, egyetemek, civil szervezetek képviselőiből kerülhetne ki. Hangsúlyozni kell azonban, miután a törvény módosításának előkészítése során indokolatlanul sok időt vesztegettek el ezzel a kérdéssel, hogy különösen az uniós források felhasználása szempontjából nem a politikai legitimitás, hanem a menedzsmentek professzionalizmusa a döntő. Más kérdés, hogy a területfejlesztési tanácsok működése kerülje a nyilvánosságot, és a partnerségek sem igazán érdemiek, de ez a jelenlegi magyar politikai kultúra állapotával magyarázható, nem a jogi szabályozás diszfunkciójával.

- Az előzőekre tekintettel alapvető feladat lenne viszont a *regionális tanácsok szervezeti hátterének a megerősítése*. A regionális fejlesztési tanács elsőrendűen tervező, programalkotó, forráselosztó, ellenőrző, összehangoló szervezet, míg az ügynökség a programok végrehajtója, szervezője, a tanácsi döntések előkészítése mellett. Az ügynökségek tanácsoktól független feladatai között szerepelne az általuk kezdeményezett vagy a tanács által, egyéb szereplők által rájuk bízott regionális fejlesztési programok végrehajtása, menedzselése, gazdasági tanácsadás, marketing, információszerzés, közvetítés, pályázatfigyelés, pályázás, forrásbevonás, oktatás, képzés, a területi tervek előkészítése, ehhez szükséges elemzések, kutatások elvégzése stb.

- A regionális szint működőképessége nagymértékben azon is múlik, hogy a regionális fejlesztési tanácsok és ügynökségek mellett megjelennek-e további szervezetek,

szolgáltatások, funkciók, tehát van-e esély arra, hogy *regionális hálózatok épüljenek*. A regionális politika menedzsmentjének kulcskérdése a koordináló erő, az integrált megközelítés, amelyik csak megfelelő „sűrűségű” szervezeti környezetben lehetséges (Amin–Thrift, 1994). Ilyen értelemben kapcsolódik össze hosszabb távon a közigazgatás, a köz és magánszolgáltatások térbeli regionalizálódásának szükséglete.

A politikai régiók

A regionalizálás Magyarországon nem külső, uniós kényszer, hanem modernizációs és demokratikus kihívás, amelyre alapvetően a nemzeti érdekek, és feltételek alapján kell és lehet választ adni. A regionalizmus kérdése azért vár megválaszolásra, mert a hatalomgyakorlás területi rendje máig kiépületlen torzó. A magyar állam centralizált; erős közép szint nélkül nem képzelhető el decentralizált irányítás, jól működő önkormányzati rendszer. A kilencvenes évtized a megyekérdés természetlen, sikertelen vitájával telt el. A következő évezredbe átlépett régió-vita *szakmai és politikai konszenzusra épülő stratégia birtokában* zárulhat le sikeresen.

A megye illetve régió nem területfejlesztési, nem igazgatásszervezési, nem méretgazdaságossági, hanem alapvetően politikai kérdés. Az állami hatalom szerkezetét ugyanis alapvetően nem a helyi szinten biztosított önállóság mértéke, hanem a középszint súlya határozza meg. Nem a méretről kell elsősorban dönteni, hanem arról a tényről, hogy átalakítjuk-e a hatalom szerkezetét, a középszintet lényegesen megerősítve.

A regionális/középszíntű funkciók tisztázása érdekében ugyan nagyon fontos, de nem elegendő számba venni a mai közhatalmi munkamegosztási-hatásköri viszonyokat, hanem azt is mérlegelni kell, hogy a gazdaság és társadalomfejlődés a jövőben milyen középszíntű funkciók vállalását igényli, mégpedig közhatalmi módszerekkel, eszközökkel.

Jelenleg Magyarországon a regionalizálás motivációi döntően a területfejlesztéshez, gazdaságfejlesztéshez kapcsolódnak. A sikeres régiók kiépítése azonban sokkal összetettebb a politikai, intézményi, s különösen a méretgazdaságossági viszonyoknál. A sikeres területfejlesztési menedzsment nem csupán lépték kérdése, sokkal inkább az együttműködési és alkalmazkodási készségé, a hálózatos struktúráké. Mesterséges, belső szereplőit tekintve konfliktusos, integrálatlan régiók nem tudják érvényesíteni a területileg nagyobb lépték előnyeit.

A 2002-ben meghirdetett kormányprogram alapján úgy tűnik, hogy az uralkodó politikai elit támogatja a regionális reformot. Az eddig elvégzett elemző munka, jórészt az ún. IDEA csoporthoz kötődően, a reform előkészítését teljeskörűen nem tudta átfogni. Szakmailag tökéletesen előkészített reformkoncepció végrehajtása is kudarcra van ítélve azonban – politikai támogatottság hiányában. Jelen esetben a politikai támogatottságot a legszűkebb értelemben kell érteni, hiszen alkotmányt érintő kérdéssről lévén szó, a parlament kétharmados támogatására van szükség. Tény azonban, hogy a támogatottság még szűkebb, minimális értelemben sem biztos, hiszen a tárcák jelentős része a tényleges regionális decentralizációban lényegében nem érdekelt. A stratégia elfogadásának elemi feltétele továbbá, hogy a reform koncepciója szakmailag konzisztens, támogatható legyen. A reform esélyei aggályosak a következő szempontokból:

- *Indokolatlanul magas a területi közigazgatási szintek száma:* A szintek száma, a közigazgatási egységek mérete szorosan összefügg az egész rendszer működési racionalitásával és demokratikus tartalmával. A 2002-es kormányprogram szerint a megyék többfajta közfunkció számára továbbra is földrajzi keretül szolgálnak, még akkor is, ha a szándékok szerint a leggyengébb láncszeme lesz a jövő közigazgatásának. A

kistérség társulásként intézményesül, tehát szisztematizált egységről van szó, így *lényegében a korábbi egy középszint helyébe három (kistérség, megye, régió) lép.* A sok szint a nemzetközi standardok tükrében is aggályos, hiszen a hozzánk hasonló területű, illetve népességű országok túlnyomó többsége csupán egy általános hatáskörű, önkormányzati jellegű középszinttel rendelkezik. A reform során a súlyponti szint/szintek kérdésének el kell dőlnie, annak tehát, hogy a kistérség vagy a megye lesz hosszabb távon „szintként” funkcionáló alsó középszint, illetve a régió valóban képes lesz-e átfogó szintként megkapaszkodni.

- *Kompromisszumosak a közigazgatási egységek mérete, határai:* Szintek kialakítása ott indokolt, ahol a működő szervezetek hatósugara zömmel, jellemzően egybeesik. Az egyes területi egységek nagyságrendi megfelelőségét csak a funkciók tükrében lehet megállapítani. A napvilágot látó különböző politikai és szakmai javaslatok arra utalnak, hogy a régiók határa, mérete tekintetében sincs konszenzus. A vita sajátos módon nem a közigazgatási régiók határainak alkalmasságáról szól, hanem az uniós regionális politikai alkalmazkodásban választandó stratégiáról. A fejlettebb központi régió az elkövetkező programozási periódusban nem lesz támogatható, s ezzel megszűnik az ország teljes területének támogatottsága. Kérdés, hogy „érdemes-e” ennek érdekében az 1998-ban kialakított NUTS 2-es regionális szerkezetet felborítani, egyáltalán kialakítható-e más, alkalmasabb beosztás? Ebben a szakmai kérdésben aligha lehet alapos, sokoldalú elemzések nélkül állást foglalni. Annyi azonban bizonyos, hogy az aktuális uniós regionális politikai megfontolások nem szolgálhatnak kizárólagos alapjául a közigazgatás átfogó reformjának. A közszolgáltatások, az igazgatás szükségletei oldaláról kell megadni a regionális közigazgatás léptékének optimumát. Visszakanya-

rodunk tehát újra az alapvető kérdéshez, a megyék valóban kicsik, az egy kicsit nagyobb megyék már régiók? A régió léptéket vagy pozíciót jelöl? Ezek a kérdések csak a közszolgáltatások, közigazgatás funkció- és intézményrendszerének alapos elemzésével, modellszámításokkal dönthetők el. Ilyen elemzésekről azonban nem sokat hallani!

• *Vitatható a szintek politikai tartalma, a regionalizáció alkotmányos modellje:* A magyar régiók mesterséges képződmények, a magyar társadalom regionális identitása értelemszerűen gyenge, a civil társadalom, a politikai intézményrendszer egyáltalán nem épült ki regionálisan. Ez azt is jelenti, hogy a 2006-ban esetleg megválasztandó regionális testületek feletti demokratikus kontroll, e testületek kapcsolatrendszere a választókkal és a társadalmi, politikai intézményekkel meglehetősen gyenge lesz. A közel másfél évtizede folyó megyevita tanulságai alapján megállapítható, hogy a politikai bizonytalanság, az érdekképviseleti esélyek csökkentése jelentősen rombolja a területi identitást, a települések közötti kohéziót, a közigazgatási és szolgáltatás szervezési munka hatékonyságát és szakmai színvonalát (Horváth–Pálné, 2000). A politikai régiók létrehozása intenzív politikai előkészítést, a régióon belüli identitás erősítését illetve egyáltalán kiépítését igényli. A kistérségi szint társadalmi beágyazottsága a régiónál, megyénél erősebb, bár ez a megállapítás inkább feltételezés, mint bizonyított tény. A társulási forma azonban nem közvetlen választásra épül, lehetőséget ad az elitista döntéshozási technikák eluralkodására, illetve a társulást alkotó tagok közötti méretbeli/szociológiai különbségek informális érvényesülésére. A regionalizáció modellje tekintetében markáns véleményeltérés mutatkozik a klasszikus önkormányzati régiók és a „regionális kormányzatok” modelljét támogatók között (Horváth M., 2004). Nem feledhetjük, az államigazgatási régiók lét-

rehozása elvileg bármikor lehetséges. Némi cinizmussal tehát azt lehet állítani, hogy a régiók kérdésében „csak” a méret, a funkció és a jogállás tisztázatlan. Azt is tudni kell, hogy a szintek intézményesítésének módja önmagában nem képes leírni a kormányzás átfogó modelljét. A szakirodalom különbséget tesz a közjogi kormányzás (government) és a szektorokat és szinteket átfogó kormányzás (governance) között. A jó kormányzás a demokratikus jelleg mellett a racionalitást (hatékonyságot) és a reakciókészséget (rugalmasságot, beágyazottságot) is magába foglalja. Új közigazgatási szintek kiépítése, beüzemelése tehát korántsem egyszerűen szabályozási feladat.

• *Az időzítés:* A jelenlegi regionális reformkoncepció megkülönböztető sajátossága, hogy dimenziója kiterjed a hatalompolitikai összefüggésekre. Megfogalmazódott az a vélemény, hogy a politikai regionalizálás a magyar centralizált politikai, állami rendszer megújításának, decentralizálásának egyetlen módja (Ágh, 2000). Ez az érvrendszer tehát nem a léptékekkel, nem a megerrendszer, illetve beosztás elavultságával, elaprózottságával operál elsősorban, hanem a választott politikai régiókban látja a rendszer decentralizálásának esélyét. Ebben az állításban immanensen benne van a jelenlegi politikaiigazgatási rendszerrel alkotott vélemény is: hogy a magyar állam nem elég decentralizált, illetve a jelenlegi területfejlesztési régiók egyáltalán nem demokratikusak. Az érvelés nem támadható. Kérdés azonban, hogy a választott regionális önkormányzatokkal önmagában valóban megindul-e a decentralizáció. Intő jel, hogy a megyei önkormányzatok, noha közvetlenül választottak, mégsem jutottak tényleges hatalomhoz, befolyáshoz és különösen forrásokhoz. A decentralizáció tényleges szándéka nélkül a területi reform vakvágányra siklik. Amennyiben nem garantált, hogy a reform a kormányzati hatalom és források „rovására” történik, akkor fennáll a veszély, hogy a régiók kialakítása

a központi kormányzat befolyását növeli, ahogy erre a magyar történelemben és a nemzetközi gyakorlatban egyaránt bőven találunk példákat.

Összegezte: az uniós csatlakozás lépés-kényszert, illetve a holtpontról való elmozdulás lehetőségét teremtette meg. Ugyanakkor a regionális reform nem hajtható végre egy csapásra. A közigazgatás regionális reformjának programja ma még ellentmondásokkal terhes, sok tekintetben kidolgozatlan, szakmai érvekkel, számokkal megalapozatlan, hosszabb és alaposabb előkészületekre és fokozatosságra lenne szükség. A kis lépések módszere azonban nem jelenthet egy helyben toporgást-

A fejlesztési régiók kiépítésében máris késésben vagyunk, első lépésként tehát a fejlesztési régiókat meg kell erősíteni, hogy

képesek legyenek a regionális támogatások felhasználására és a nemzeti fejlesztési politika megvalósítására is.

A szakmailag végiggondolatlan, türelmetlen, elkapkodott politikai regionalizálás viszont nagyobb hátrányt okozhat, mint amennyi a potenciális előnye lehet. Működésképtelen, összetakolt régiókkal európai versenyképességünk nem növelhető. A politikai regionalizálás nem utópia, de nem is az uniós csatlakozás ultimátuma. Szisztematikus kutatások, elemzések, az érintettekkel való folyamatos párbeszéd, a végrehajtás forogatókönyveinek részletes kidolgozása nélkül folytonosan kergetett álomná válik.

Kulcsszavak: *közigazgatási reform, top down és bottom up regionalizmus, területfejlesztés irányítása, kistérség-megye-régió*

IRODALOM

Ágh Attila (2000): Régiók Magyarországa. Önkormányzat. 12, 11-15

Amin, Ash – Thrift, Nigel (eds.) (1994): *Globalisation, Institutions and Regional Development in Europe*. Oxford University Press, Oxford

Bache, Ian (1998): *The Politics of European Union Regional Policy*. Sheffield Academic Press

Bláček, Jirí (2001): Regional Development and Regional Policy in the Czech republic: An Outline of the EU Enlargement Impacts. Informationen zur Raumentwicklung. 12, 757-769

Drumeva, Emilia (2001): Local Government in Bulgaria. In: Kandeva, Emilia (ed.): *Stabilization of Local Governments*. LGI Books, Bp., 141-179

Emilewicz, Jadwiga – Wolek, Artur (2002): Reformers and Politicians. SEAP-ELISPA, Białystok–Warszawa

Halász I. (2000): Az új regionális önkormányzatok alkotmányos helye és szerkezete az egyes kelet-közép-európai országokban. Állam és Jogtudomány. XLI, 97-142

Halkier, Henrik – Danson, Michael – Damborg, Charlotte (eds.) (1998): *Regional Development Agencies in Europe*. Jessica Kingsley, London

Hardi Tamás – Mezei István (2003): A szlovák közigazgatás és területfejlesztés aszimmetriái. Tér és Társadalom. 17, 4, 127-155

Horváth Gyula – Pálné Kovács Ilona (szerk.) (2000): *Területfejlesztés és közigazgatásszervezés*. MTA, Budapest

Horváth M. Tamás (szerk.) (2004): *A regionális politika*

közigazgatási feltételei. Variációk az uniós csatlakozás küszöbén. IDEA-MKI, Budapest

Horváth Réka – Veress Emőd (2003): Regionális politika és területfejlesztés Romániában. Magyar Kisebbség. 1, 30-32

Keating, Michael (1997): The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe. Environment and Planning C: Government and Policy. 4, 383-398

Kohler-Koch, Beate (1998): *Interaktive Politik in Europa. Regionen im Netzwerk der Integration*. Leske-Budrich, Opladen

Lafferty, William – Narodoslawsky, Michael (eds.) (2003): *Regional Sustainable Development in Europe*. ProSus, Oslo

Loughlin, John (2001): *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*. Oxford University Press, Oxford, 422

Regional and Local Government in the European Union. COR-Studies, 2001

Sharpe, Lawrence J. (ed.) (1993): *The Rise of Meso Government in Europe*. Sage, London

Surazska, Wiesława – Bucek, J.– Malíkova, L. – Danek, P.: Towards regional government in Central Europe. Government and Policy, 1997. 4. 437-463

Tüske T.: A szlovén regionális politika törvényi háttere. in: Mezei Cecília (szerk.) (2003): *Pécsi Tudományegyetem Közgazdaság-tudományi Kara Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola Évkönyve 2002*. Pécs, 126-143