

# A TERÜLETFEJLESZTÉS IRÁNYÍTÁSA

---

*Pálné Kovács Ilona*

AZ ELEKTRONIKUS VÁLTOZAT A MŰ KÉZIRATÁT TARTALMAZZA

Pécs, 2003

## Tartalom

<b>I. Bevezetés</b>	<b>3</b>
<b>II. A regionális politika fejlődése Nyugat-Európában</b>	<b>4</b>
1. Nemzeti regionális politikák	4
2. Az EU regionális politikája	5
<b>III. A regionális politika menedzsmentjének sajátosságai</b>	<b>7</b>
1. A jelenleg hatályos uniós szabályozás	7
2. Fejlesztési ügynökségek	9
<b>IV. A regionális politika hatása a közigazgatásra</b>	<b>10</b>
<b>V. Európai közigazgatási standardok</b>	<b>15</b>
1. Az európai közigazgatási tér	15
2. Az Európai Regionális Önkormányzati Charta	18
<b>VI. A magyar területfejlesztési irányítási rendszer</b>	<b>22</b>
1. Párhuzamosság a területi közigazgatással	23
2. Túltagoltság- túl sok szint, illetve célterület	24
3. Tisztázatlan munka és forrásmegosztás a szintek között	25
4. Korlátozott partnerség	26
5. Hiányzó nyilvánosság, oligarchikus hatalmi szerkezet	28
6. Gyenge adminisztratív, illetve szakmai kapacitások	30
7. Túlpolitizáltság	31
8. Centralizáltság	32
9. Alacsony hatékonyság	33
<b>VII. Az „európai” és a magyar regionális politikai irányítási modellek összehasonlítása</b>	<b>35</b>
<b>VIII. A magyar regionális politika irányítási rendszerének továbbfejlesztési irányai</b>	<b>38</b>
1. Nem szabad várni a közigazgatási területi reformra	38
2. Alapvető feladat a szintek számának csökkentése, a régiók megerősítése	39
3. Forrásdecentralizáció	41
4. Az eszközrendszer gazdagítása	42
<b>IX. A regionális politikai irányítás és a közigazgatás összehangolása</b>	<b>43</b>
1. A területi közigazgatási szintek száma	44
2. A közigazgatási egységek mérete, határai	46
3. A területi közigazgatási szintek jogállása	48
4. A közigazgatás területi reformjának esélyei	49
<b>Irodalom</b>	<b>52</b>
<b>A szerző</b>	<b>55</b>
<b>Angol nyelvű összefoglaló</b>	<b>57</b>

## I. Bevezetés

Ma már kevesen vitatják, hogy egy-egy közpolitika sikerességét erősen befolyásolja az, hogy a végrehajtása milyen szervezeti, működési rendben valósul meg. A közpolitikákkal foglalkozó szakirodalomban nagyon jelentős arányt képviselnek azok a tanulmányok, amelyek nem az adott politika céljaival, eszközeivel, hanem a menedzsmentjével foglalkoznak. Ez tapasztalható a regionális politikában is, nemzeti és európai uniós szinten egyaránt.

*Az irányítás szervezeti modellje, a döntéshozásba bevont szereplők érdekszerkezete egyaránt hatással van a területfejlesztés céljára, eszközrendszerére és eredményességére.*

Nem véletlen, hogy az Európai Unió regionális politikájának fejlődésében a legutolsó programozási periódusban a „sound management” kialakítása az egyik legfontosabb prioritás, amelynek értékelése nem kevés módszertani, elméleti feladatot ad az igazgatás, politika és menedzsment tudományoknak.

A regionális politika irányításának elemzése azonban nem csak ilyen, lényegében pragmatikus okok miatt fontos, hanem tudományos hozadéka is van:

- A regionális politika, viszonylag új közpolitika, amelynek fejlődése jól nyomon követhető, így könnyebben kimutatható az intézményrendszer és az eredmények összefüggése, egymásra hatása.
- A regionális politika innovatív hatást gyakorolt az igazgatás tudományra, próbára tette a közigazgatás alkalmazkodó képességét. Olyan kihívásokat jelentett a közhatalmi, gazdasági és civil szervezetekre is, amelyeknek hatása messze túl terjedt a fejlesztési programok menedzsmentjén.
- Azok az új jelenségek, amelyek a regionális politika irányításában jelentek meg először, a résztvevő szereplők körének bővülése, az irányítási szintek és szektorok összefonódása, a régi és új szervezeti- működési formák között megjelenő konfliktusok nem csak igazgatástudományi, hanem politológiai szempontból is tanulságosak.

*A fentiek alapján leszögezhető, hogy a regionális politika irányítási összefüggéseinek elemzése nem marad a regionális tudomány, vagy éppen a regionális politika berkein belül, hanem a közigazgatásra, a politikai szféra, az érdekvérvényesítés intézményi mechanizmusainak formálódására gyakorolt hatása miatt az állam és politika tudományok érdeklődési körébe került.*

Előadásomban arra törekszem, hogy áttekintsem a regionális politika és irányítás közötti összefüggések fejlődését az Európai Unióban és Magyarországon, s ennek alapján felrajzoljam a hazai regionális politikai irányítás jövőképét.

## II. A regionális politika fejlődése Nyugat-Európában

### 1. Nemzeti regionális politikák

*A regionális fejlesztés, mint tudatos állami tevékenység, bizonyos szabályozási elemei már megjelentek a század elején Nyugat-Európában, de a regionális különbségek elmélyülése lényegében a II. világháború után készítette az államokat területi stratégiák kidolgozására. A jóléti állam eredetileg állampolgárainak szociális tartalmú alanyi jogaként megfogalmazott igénye miatt vállalta magára az életkörülmények területi különbségeinek kiegyenlítését. A szociális, vagy méltányossági szempont mellett azonban a regionális kiegyenlítés politikája gazdaságpolitikai, hatékonysági kérdéssé is vált, különösen attól az időszaktól kezdve, amikor a gazdaság általános válsága területi, strukturális dimenzióban is megjelent a hetvenes évtizedben, az állam masszív beavatkozását igényelve tőkeberuházások formájában. A regionális politika normatív alapjait egyrészt az állampolgári alapjogok, az állam szociális funkcióinak alkotmányos és egyéb közjogi, másrészt az állami gazdaság szervező, támogató funkciók szervezeti, finanszírozási kereteinek szabályozása jelentik.*

*A regionális politika kibontakozásának időszakában a fejlesztési stratégiák mennyiségi szemléletűek voltak, elsősorban a termelési tényezőkre koncentráltak, a külső erőforrásokra épültek, ezért nem vették figyelembe a problematikus régiók sajátosságait. A stratégiai célok a központban fogalmazódtak meg, a helyi szervekre szolgai végrehajtási funkció hárult, tényleges fejlődés csak a centrumtérsegekben zajlott le (Horváth, 1998).*

*A regionális politikai modellváltás Nyugat-Európában a hetvenes-nyolcvanas évtized fordulóján következett be. Ekkorra nyilvánvalóvá vált, hogy a korábbi központosított, külső erőforrásokra alapozó eszközrendszer nem képes kezelni a regionális különbségeket. A fejletlen, illetve depressziós térségekben nem indult meg tartós, a helyi sajátosságokhoz alkalmazkodó fejlődés. A modellváltást nyilvánvalóan elősegítette a gazdaságpolitikában bekövetkezett fordulat (a fordista nagyüzem helyett kis-és középvállalkozások elterjedése), illetve a jóléti állam erőforrásainak kimerülése is. Általánossá vált az a vélemény, hogy nem elegendő tőkeberuházásokkal a gazdasági szerkezetváltást motiválni, hanem a termelés komplex környezeti feltételeit (infrastruktúrát, szolgáltatásokat, munkaerőt) kell javítani, mégpedig a támogatások, ösztönzők sokrétűbb eszköztárával.*

*Az EU tagállamaira az uniós regionális politikai modellváltás is nagy hatást gyakorolt, a Strukturális Alapok reformjai nyomán (Horváth–Illés, 1997). Az uniós regionális politikai támogatások már csak nagyságrendjükönél fogva is hatással voltak a tagállamokra. A tagállamok, különösen azok, amelyek jelentős elmaradott, támogatott régiókkal rendelkeznek, arra törekcszenek, hogy nemzeti politikájukat összehangolják az uniós prioritásokkal.*

## 2. Az EU regionális politikája

A regionális politika hosszú ideig elsősorban nemzeti szintű politika volt. Az Európai Unió azonban felismerte a regionális különbségek negatív hatását a kontinens versenyképességére és az integráció elmélyítésére. A regionális politikában bekövetkezett fordulat szervezeti következménye volt az Európai Regionális Fejlesztési Alap létrehozása 1975-ben. Hosszú idő telt el addig, amíg a közösségi politikák között a strukturális, vagy regionális alapok elérték jelenlegi nagyságrendjüket, jelentőségüket.

1988 óta a közösségi kiadásokon belül a területfejlesztési támogatások nagyarányú növekedése tapasztalható. Az Európai Unió regionális politikája az elmúlt évtizedben jelentős változásokon ment keresztül. A Strukturális Alapok közül az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERDF) termelő beruházásokat, infrastruktúrafejlesztést, a belső potenciál erősítését célzó programokat és ún. kísérleti projekteket támogat. Az Európai Szociális Alap átképzéseket, vállalkozásalapításokat és innovatív fejlesztéseket, az Európai Mezőgazdasági Tanácsadási és Garancia Alap (EAGGF) tanácsadási része és a Halászati Tanácsadási Pénzügyi Eszközök Alapja pedig rurális fejlesztéseket, az agrár- és a halászati ágazat korszerűsítését és diverzifikációját támogatja. A legfontosabb regionális politikai eszköznek tekinthető Strukturális Alapok reformjára három szakaszban, 1988-ban és 1993-ban és 1999-ben került sor:

Az 1988. évi reform a regionális politikai eszközök hatékonyabb összehangolását, az erőforrások legsúlyosabb szerkezeti problémákra való összpontosítását tűzte ki célul. A reform során az alábbi szervezési elvek váltak a regionális politika meghatározó tényezőivé:

- *Szubszidiaritás és decentralizáció* (a területi döntéshozók önállósága belső erőforrásaik és a nemzeti stratégia összehangolásában);
- *Partnerség* (a különböző ágazatok és szektorok, valamint szintek intézményes koordinálása);
- *Programozás* (a korábbi projekt szemlélet helyett alulról építkező stratégiai és operatív tervezés);
- *Koncentráció és adicionalitás* (a fejlesztési célok és támogatandó területek pontos körülhatárolása, külső erőforrások bevonása).

A Strukturális Alapokra vonatkozó keretszabályozásban hat célkitűzést, célcsoportot határoztak meg:

1. A társadalmi-gazdasági fejlődésben elmaradt régiók fejlesztése
2. A strukturális válságban lévő régiók szerkezetváltása.
3. A hosszú távú munkanélküliség leküzdése és a fiatalok integrálása a munkaerő piacon.
4. A munkaerő-piaci alkalmazkodás elősegítése.
- 5a) A mezőgazdasági és halászati struktúrák átalakulásának felgyorsítása.
- 5b) A vidéki körzetek fejlődésének elősegítése.

A fenti célterületek közül az 1., 2., és 5b célok támogatása történt regionális metszetben, azaz a rászorultnak minősülő régiókban. Az 1988. évi reform után a Strukturális Alapokból támogatható régiók kedvezményezettségét sajátos kritériumok segítségével állapították meg. Fontos megemlíteni, hogy az EU tagállamainak régióit egy ötfokozatú statisztikai számbavételi rendszerben (un. NUTS-rendszer) hasonlítják össze az Eurostat által összeállított statisztikai jelzőrendszer alapján. A NUTS rendszer elemei: település, kisebb térség, városi körzet, megye, régió, nagyrégió vagy ország (NUTS I-V). Az Unió tagállamai maguk döntöttek arról, hogy területüket ebben a rendszerben hogyan tagolják. Ennek eredményeképpen az azonos szintű NUTS régiók mérete között is jelentős nagyságrendi eltérések vannak.

A Strukturális Alapok *második reformját* a Maastrichti Szerződés indította meg, amelyik a gazdasági és társadalmi kohéziót kulcselemmé nyilvánította. Ennek érdekében a szegényebb tagállamok (Írország, Görögország, Spanyolország, Portugália) számára létrehozta a Kohéziós Alapot. A strukturális célú források előirányzata az 1994–1999 közötti időszak költségvetésében 33,7%-ra emelkedett. A második reformprogramban a hozzáférhetőség kritériumai nem változtak, az igazgatási eljárás szabályai azonban igen, a tagállamok kompetenciája nőtt a Bizottsághoz képest. A 90-es évtized közepén az Ausztriával, Finnországgal és Svédországgal kibővült EU újrafogalmazta a támogatandó térségek körét, és jóváhagyták, értékelték az új támogatási területek fejlesztési programjait.

Az Európai Tanács *1999-ben* kibocsátotta a Strukturális Alapokat szabályozó új rendeleteket. A korábbi hat célterület helyébe 2000-től három célterület lépett, melyek közül a regionálisan felhasználható első célterület változatlanul a fejlődésben elmaradott régiók fejlesztésének és strukturális alkalmazkodásának támogatását szolgálja, elsődlegesen munkahelyek teremtésével.

*Az uniós tagállamok nemzeti stratégiáira illetve a Strukturális Alapokra épülő regionális politika fejlődését áttekintve megállapítható, hogy egyre erőteljesebben érvényesül a hatékonyság követelménye, amely többek között az egyre szigorúbb menedzselési, finanszírozási szabályokban testesül meg. A regionális politika fejlődési útjának főbb jellemzőit tehát az alábbi folyamatban jelölhetjük meg:*

- *Átalakul az akciózó, utólagosan beavatkozó krízis menedzsmenttől hosszú távú, átfogó közpolitikáig.*
- *Térben kiterjed az elemi településtől és nemzet viszonylattól a régió és az Európai Unió léptékéig.*
- *Kibővül az eszközrendszer a központi állami támogatásoktól a helyi erőforrásokra épülő és azokat bevonó átfogó gazdasági, társadalmi, környezeti programozásig.*

### III. A regionális politika menedzsmentjének sajátosságai

*Az Európai Unió regionális politikája, illetve a nemzeti regionális politikák fejlődése jelentős kihívást jelentettek a nemzeti közigazgatási rendszerek formálódására strukturális, de különösen funkcionális értelemben. Az innováció szükségességét a regionális politika komplexitás igénye váltotta ki.*

Komplexitás alatt a hagyományos ágazati, s ehhez kapcsolódó hierarchikus, bürokratikus szemlélettel való szakítást értjük, helyére a komplex tervezés, a decentralizáció és a partnerség elvei léptek. A regionális politika (amelyik egyszerre kíván hatni a gazdaságra, infrastruktúrára, társadalomra, környezetre, életminőségre és versenyképességre) olyan közpolitika, amelyik nem fér el a közhatalmi igazgatási döntési és végrehajtási eszközrendszer keretei között, hanem alapvetően horizontális struktúrákban, a közhatalmi szektorból kilépve a magán és civil szektorral partnerségben, az ösztönző, rásegítő módszereket preferálva érvényesül. A regionális politika tehát átlépi a szektorális és ágazati határokat, hálózatokat épít, gyakran piaci módszereket vet be, s ezzel jelentős innovációs kényszert gyakorol a nemzeti közigazgatásokra

#### *1. A jelenleg hatályos uniós szabályozás*

A Strukturális Alapok felhasználásával kapcsolatos uniós szabályozás folyamatosan módosult, fejlődött annak érdekében, hogy a források a lehető legnagyobb hozzáadott értéket állítsák elő. Az idők folyamán a célok, lehatárolási kritériumok, tervezési előírások mellett egyre erőteljesebb figyelem irányult az alapok menedzselésére, adminisztrációjára.

A Strukturális Alapok 1999-ben elfogadott, jelenleg hatályos szabályozásának alapvető célja a decentralizáció, a hatékonyság, az átláthatóság növelése, a partnerség elmélyítése, a menedzsment egyszerűsítése, javítása volt.

A döntési mechanizmusok, az irányítási rendszer szempontjából továbbra is a *partnerség elve* az egyik legfontosabb elv. A Strukturális Alapok feletti döntéshozásba bevont partnerek: a Bizottság, a tagállam, a regionális és helyi hatóságok (a környezetvédelmi hatóságok is), a gazdasági és szociális partnerek, és más érintett szervezetek (beleértve a környezetvédelmi, illetve a nők és férfiak egyenjogúságáért tevékenykedő szervezeteket). A partnerség megnyilvánul a programozási és monitorozási szakaszban egyaránt, lényegében folyamatos párbeszédet jelent a partnerek között. A tagállam köteles a partnerekkel konzultálni már a programkészítési fázisban. A monitoring bizottságok maguk is a partnerség elvére épülnek, s mint a programokat elfogadó szervezetek testesítik meg a partnerséget a döntési, majd pedig az ellenőrzési fázisban. A monitoring bizottság összetételére nincs kötelező szabály (csupán a Bizottság, illetve a tagállam vagy menedzselő hatóság képviselőjét, valamint a nők, férfiak kiegyensúlyozott részvételének kívánalmát tartalmazza a rendelet).

*Az új szabályozás elsődlegesen a tagállamot teszi felelőssé a Bizottsággal szemben a Strukturális Alapok kezeléséért, a programok megtervezéséért és végrehajtásáért, a finanszírozás ellenőrzéséért. Ez a változás a Bizottságot jelentős operatív tehertől szabadította meg, de egyben az ún. regionalizálás jeleként értelmezhető.*

A Bizottság feladata elsősorban a programok elfogadása, illetve a végrehajtás hatékonyságának értékelése. Természetesen az alapok menedzsmentjében megmarad a Bizottság és a tagállamok megosztott felelőssége, az együttműködés szükségessége, de a tagállamok szerepe, a végrehajtás megszervezésében, finanszírozásában és ellenőrzésében gyakorolt önállósága lényegesen nőtt a korábbi időszakhoz képest.

A Strukturális Alapok által finanszírozott programok komplex menedzsmentjének kialakítása, működtetése a tagállam felelőssége. Az alapok működtetésében egyértelműen szét kell válnia a Bizottság, a tagállami menedzselő hatóság és a monitoring bizottság hatáskörének, felelősségének. A tagállamnak kötelessége minden egyes programhoz menedzselő vagy programirányító hatóságot (managing authority) kinevezni.

A Strukturális Alapok felhasználását szabályozó rendelet külön cím alatt foglalkozik az alapokból nyújtott segítség hatékonyságával. Ennek alapvető eszközeit

- a monitoringban,
- pénzügyi ellenőrzésben,
- és az ex ante-mid-term és ex post kiértékelésben ,
- és az ún. teljesítmény tartalékban (performance reserve) jelöli meg. (A programozási periódus közepén a legsikeresebb programok további forrásokhoz juthatnak ebből a tartalékból, amely a nemzeti források 4%-a. A programok sikerességét a menedzsment hatékonysága szempontjából is értékeli.)

Az új szabályozás a hatékonyság biztosításában továbbra is fontos szerepet szán a monitoring bizottságoknak, amelyek felügyelik az egyes CSF, SPD, illetve operatív programok végrehajtását. A bizottság felállításakor a tagállam egyeztet a menedzselő hatósággal illetve a partnerekkel. A bizottság vezetője a tagállam vagy a menedzselő hatóság képviselője. A monitoring bizottság a program felett gyakorolt ellenőrzési jogok mellett javaslatot tehet a menedzselő hatóságnak is a végrehajtás módjának a korrigálásra, javítására.

A fentiek alapján összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy az Unió regionális politikájában az irányítással szemben egyrészt tartalmi, másrészt formai elvárások fogalmazódtak meg:



*Az EU elvárásai a Strukturális Alapokból finanszírozott programok menedzsmentjével kapcsolatban*

<i>Tartalmi elvárások</i>	<i>Formai elvárások</i>	<i>Indirekt elvárások</i>
Decentralizáció	Menedzselő, irányító hatóság	Versenyképesség, rugalmasság
Partnerség	Monitoring bizottság felállítása	Hatékonyság
Átláthatóság, megbízhatóság		
Nyilvánosság, társadalmi részvétel		

Az indirekt elvárások tekinthetőek talán a legfontosabbnak, hiszen nem egyszerűen formai, eljárási rendek másolásáról, szervezeti sémák átvételéről van szó, hanem az egész rendszer eredményességéről, versenyképességéről, amelynek a téje az, hogy az adott ország, régió képes-e az alapok támogatásaihoz hozzájutni, s azt hatékonyan felhasználni. Nem véletlen, hogy a hatékonyság, rugalmasság követelménye nyomán az uniós tagországok jelentős részében létrejöttek, az ún. fejlesztési ügynökségek, amelyek a rugalmatlanabb, lassúbb, bürokratikus közhatalmi irányítási szektoron kívül helyezkednek el.

## *2. Fejlesztési ügynökségek*

A regionális fejlesztési ügynökségek már az ötvenes-hatvanas években megjelentek Nyugat-Európában. Ezek különböző típusú státusszal rendelkeznek (ezért a szervezeti jellemzők oldaláról nehéz egységes fogalmat adni). Közös jellemzőjük volt, hogy a hierarchikus állami irányításon kívül elhelyezkedő, de közpénzekből finanszírozott szervezetek, amelyeknek fő funkciója a gazdaság támogatása. Az ügynökségek létrehozásának indoka az új típusú feladat volt, amely számára fontos volt, hogy:

- a szervezet közel legyen a területi problémákhoz,
- a személyzet közvetlenül foglalkozhasson a gazdasági szervezetekkel (ami-re a bürokrácia nem képes),
- megfelelő távolság alakuljon ki a politikától, biztosítva a szervezeti állandóságot és hosszú távú gondolkodásmódot, (hozzátéve, hogy a stratégiai döntéshozás a frontvonalban lévő politikusok és bürokraták kezében marad),
- s egyben elősegítse a regionális fejlesztésekhez való pozitív politikai hozzáállást (Halkier, et al. 1998).

A fejlesztési ügynökségek mögött az esetek 80%-ában erős politikai legitimitációval rendelkező kormányzati vagy területi önkormányzati szervezet áll, mint alapító vagy szponzor, még akkor is, ha az alkalmazott szervezeti forma egyébként magánjogi (pl. Ausztriában, Hollandiában, Dániában, Lengyelországban). Az ügynökségek sikeressége nem csak a személyzet szakértelmétől, a rendelkezésre álló forrásoktól, a rugalmas menedzsmenttől, hanem a szervezeti környezettől, a partnerek mozgásterétől is függ.

A regionális fejlesztési ügynökségek fennmaradtak a regionális politikai modellváltást követően is, de jelentősen átalakult, kiszélesedett a profiljuk, a közvetlen gazdasági támogatáson túl, elsősorban tervezéssel, képzéssel, humán erőforrás menedzsmenttel, marketinggel, K+F tevékenységgel foglalkoznak.

A rendszerváltás után az ügynökségi típusú szervezetek viszonylag hamar megjelentek a kelet-közép-európai államokban is. Különösen Lengyelországban épült ki ütőképes hálózat, de az előcsatlakozási alapoknak köszönhetően szinte minden csatlakozó országban létrejöttek speciális menedzsmentek, a közigazgatáshoz lazább, szorosabb szállal kötődve.

#### **IV. A regionális politika hatása a közigazgatásra**

*A közhatalmi irányítás (government) helyére a többszintű és többszektori kormányzás (governance) lép. Decentralizálódik a hatásköri és forrás rendszer, a decentralizáció címzettjei már nem a települések, hanem a közép szintek.*

A regionális politikai döntéshozás alapvető elve, mint már említettük, a *partnerség*, amelynek érvényesítését az Unió Strukturális Alapokról szóló szabályozása lényegében kötelezővé is tesz. A partnerség elve alatt eleinte az Unió a tagállamok mellett a régiók bevonását értette a tervezésbe, programozásba, később egészült ki a horizontális értelmezéssel, mely szerint az érintett civil és gazdasági szereplők bevonására is szükség van. A partnerségi intézmények rendkívül változatosak, a formalizált korporatív testületektől a laza konzultációs formák működtetéséig, (vö. *Tavistock Institute jelentését, 1999*), de a lényegük az, hogy a döntéshozás, de legalább is a döntés előkészítés kilép a hagyományos közhatalmi szférából. A partnerség lényegében arra a felismerésre épül, hogy a regionális politika nem kezelhető szektorálisan, s nem kezelhető kizárólagosan közhatalmi eszközökkel. Éppen akkor a legsikeresebb, ha a közös fejlesztési célok irányát követi a közösségi, a civil, és a gazdasági szereplők csoportja, mind települési, mind regionális, mind pedig a nemzeti léptékben.

*A partnerség tehát elsősorban nem demokratikus megfontolásokból fogalmazódott meg, hanem az információk, források, társadalmi, gazdasági támogatás koncentrálása, összekapcsolása, tehát a hatékonyság növelése érdekében. Kétségtelen, hogy ez a jelenség bizonyos veszélyekkel is jár, amire egyre gyakrabban hívja fel a figyelmet a szakirodalom (Heinelt–Wollmann, 1991).*

A kollektív döntéshozás, az eljárási, delegálási szabályok tisztázatlansága lényegében a legitim, választott testületek szerepének visszaszorulásához, az áttekinthetőség, az elszámoltathatóság romlásához, a felelősség elmosódásához, a nyilvánosság kizárásához vezethet (Olsson, 2002), bár ezek a jelenségek természetesen nem kötődnek kizárólag a regionális politika menedzsmentjéhez, de egyik valóban virulens terepül szolgálhatnak.

A másik fontos sajátosság a regionális politika irányításában a hálózatok kiépülése, a szintek közötti szoros kapcsolatok kialakulása, ami szoros összefüggésben van a *multilevel-governance* jelenségével is. A hálózatok, a partnerség kiépülése, a területfejlesztés forrásbevonási, illetve multiszektoralitás szükségletével kapcsolódik össze. A hálózatok egyrészt személyes, ha úgy tetszik elit, másrészt intézmények, szélesebb értelemben az ún. érintettek, stakeholderok, közötti hálózatok. Ezek kiépülése, működtetése a tervezés, programozás, projektmenedzsment során egyaránt jellemző, bár természetesen az egyes szereplők szerepe, érdekérvényesítési esélyei különbözőek (Rhodes, 1997). A hálózatosság, az intézmények pluralizálódása (institutional thickness) (Amin–Thrift, 1996) olyan mértékben jellegzetessé vált, hogy a regionális politika kormányzásában ezt tartják a legfontosabb kihívásnak, amely alapvetően új kutatási irányokat, módszereket követel meg (Bache, 1998). Mind a partnerség, mind a tágabb értelemben vett hálózatosság a kutatási tapasztalatok szerint ott igazán sikeres, ahol a politikai, közigazgatási környezet ennek egyébként is kedvez, ahol a konszenzusos demokrácia, a korporatív érdekegyeztetés hagyományai erősek. Ugyanakkor az is kiderült, hogy a partnerség, a hálózatosság elvezethet a szervezetek közötti versenyhelyezethez, a mechanizmusok destabilizálódásához is. (Danson, et al 2000).

*A multilevel-governance jelensége nem egyszerűen azt jelenti az Unióban, hogy a régiók bekapcsolódnak a döntéshozási folyamatokba, hogy kiépült egy harmadik döntéshozási szint. A többszintű kormányzás alapvetően átalakítja a tradicionális vertikális döntési mechanizmusokat, helyette hálózatok és szövetségek szövetét hozza létre (Kohler–Koch, 1996).*

A szubszidiaritás elvének térhódítása, a decentralizáció megerősödése nem kizárólag a regionális politikai kihívásokhoz kötődik, de abban kétségtelenül szerepe van, hogy a kilencvenes évtizedtől kezdődően a decentralizáció *címzettjei nem a települési szintek, hanem a középszintek, s hogy ezek a középszintek egyre nagyobb méretűek (Bullmann, 1996).* Az uniós regionális politika leggyakoribb beavatkozási terei, az ún. NUTS II-es régiók, amelyeknek méretei ugyan különbözőek, de a hatékonyság szempontjából a többmillió nagyságrendűek szerepelnek igazán sikeresen a regionális politikai források megszerzésében (Horváth 1998).

*A decentralizáció kedvezményezettjei tehát a régiók, amelyek a hagyományos önkormányzati feladatokhoz képest sajátos funkciókkal rendelkeznek, s kapcsolatrendszerük sokkal inkább a nemzeti szinthez és az Unió különböző*

*intézményeihez kötődik, mint a települési önkormányzatokhoz vagy a civil társadalomhoz.*

Különösen hangsúlyozni kell azonban, hogy a regionális politika nem minden tagállamban eredményezte új, regionális szint létrehozását. Bizonyítékul szolgál a következő táblázat, amelyik mutatja, hogy a kisebb méretű országok a NUTS II régióikat többnyire nem intézményesítették választott önkormányzatként (1. táblázat).

Meg kell azt is jegyezni, hogy az Unió felül vizsgálta a NUTS rendszert. A vonatkozó rendelet szerint a három NUTS egységből a NUTS II egységek méretét 800 ezer és 3 millió között limitálja, de továbbra is lehetőséget ad indokolt esetben az eltérésekre. A rendelet arra is kitér, hogy ezeknek az egységeknek nem kell feltétlenül önkormányzati tartalommal, státusszal rendelkeznie, tehát a nemzeti közigazgatási tradíciókat nem kívánja az Unió figyelmen kívül hagyni.

A regionális politika nem csak a hatalmi viszonyok átrendeződését idézte elő, hanem változásokat eredményezett az *adminisztratív apparátusok működésében* is. A hagyományos bürokrata értékrenddel szemben a teljesítményben, a forrásbevonásban való érdekeltség, a kapcsolatépítés korparancsa, az időben változó munkaterheléshez való rugalmas alkalmazkodás, az ismeretek komplexitása, a piaci típusú hatékonyság válik fontossá. Ezek az új kihívások gyakran megválaszolhatatlanok a hagyományos bürokratikus szervezeti kereteken belül, s új típusú, a közigazgatástól viszonylag független menedzsmentek épülnek ki, ún. „ügynökségek”, amelyek sajátos köztes szereplők a közhatalom és a piaci szektor között. Az ún. quangok, quagok, kvázi nem kormányzati vagy kormányzati szervek elterjedése nem kizárólag a regionális politika területén jellemző, de a fejlesztési ügynökségek szervezeti típusa nagyon karakteressé vált, s a modern közpolitikai menedzsment számára gyakran mintaként szolgálnak (*Halkier et al 1998, Morgan, 1999*).

A regionális politika, mint sajátos közpolitika tehát rendkívül jelentős hatást gyakorolt a nemzeti közigazgatási rendszerekre, szorosan összefonódva az Európai Unió erős befolyásával is ezen a területen. Ezekre a kihívásokra a tagállamok eltérő mértékben és módon reagálnak.

A legnagyobb hatást nyilván azokban az országokban gyakorolja, ahol az Unió támogatásai a legnagyobb méretűek, s ahol a legnagyobb volt az inkompatibilitás, a nemzeti közigazgatás felépítése, logikája, kultúrája és az uniós követelmények között. Ezekben az országokban nem egyszerűen kisebb korrekciókra, speciális intézmények létrehozására, speciális szabályok elfogadására volt szükség, hanem átfogó reformokra, amelyek mind a struktúrát, mind a működési módszereket érintették (Spanyolország, Görögország stb).

## 1. táblázat

*A regionális politika terei és viszonyuk a közigazgatási beosztáshoz*

Állam típus	Ország	Szubnacionális közigazgatási egységek	Közigazgatási szintek száma	Jelenlegi NUTS II egységek száma	Egy önkormányzatra jutó népesség	Települési önkormányzatok száma	NUTS – közig. beosztás kapcsolata
Föderális	Ausztria	9 land V	1	9	3398	2351	meg-egyezik
	Belgium	6 (3 régió V + 3 közösség V) 10 provincia V	2	11	20959	589	meg-egyezik
	Németország	16 land V 435 kreise V	2	38	5476	14 865	eltér
Regionalizált unitárius	Olaszország	20 régió V 100 provincia V	2	20	7171	8100	meg-egyezik
	Franciaország	26 régió V 100 département V	2	26	1600	36 763	meg-egyezik
	Spanyolország	17 autonóm közösség V 52 provincia V	2	17	4848	8078	meg-egyezik
Decentralizált unitárius	Dánia	14 amter V	1	3	18869	275	eltér
	Hollandia	12 provincia V	1	12	27901	548	meg-egyezik
	Svédország	3 kísérleti régió 21 county V + 21 län	1	8	30576	289	eltér
	Finnország	19 régió D 6 provincia Á +1 autonóm régió	1	6	11207	452	eltér
Központosított unitárius	Görögország	13 regionális V 54 megyei Á	1	13	10031	1033	meg-egyezik
	Írország	29 county V 2 regionális gyűlés	1	2	60389	10 borough 49 urban distr.	eltér
	Luxemburg	3 district Á	–	1	3372	118	meg-egyezik
	Egyesült Királyság	3 régió V 34 county V	1	35	219471	263	eltér
	Portugália	18 district Á 7 regionális bizottság /D	1	7	32068	308 municípium 4241 frequetias	eltér

Forrás: COR, 2001.

\* D – Delegált testület; V – Közvetlenül választott testület; Á – Állami dekoncentrált szerv

2. táblázat

*NUTS II régiók népessége, 1995, ezer fő*

Ország	Népesség	NUTS II régiók átlag-népessége	NUTS II régiók száma		Ebből 800 ezer alatti népességű	Legkisebb népességű	Legnagyobb népességű
			jelenlegi	javasolt változások			
Luxemburg	398	398	1		1	398	398
Írország	3563	1781	2		--	--	--
Finnország	5066	844	6		4	25	1788
Dánia	5189	1730	3	1	--	--	--
Ausztria	7990	888	9		5	275	1585
Svédország	8721	1090	8		3	397	1740
Portugália	9877	1411	7		4	255	3495
Görögország	10363	797	13		11	188	3495
Belgium	12345	1030	11		4	237	2267
Hollandia	15290	1274	12		5	240	3307
Spanyolország	39139	2302	17	18	4	126	7033
Egyesült Királyság	57721	1560	35	37	6	278	6919
Olaszország	58089	2904	20		3	120	9059
Franciaország	58827	2263	26		6	119	10853
Németország	81411	2142	38	40	3	497	5292

*Forrás: EUROSTAT*

Van azonban a tagországoknak olyan csoportja, ahol az alkalmazkodási kényszer sem vezetett döntő strukturális változásokhoz, még akkor sem, ha az Unió által preferált speciális intézmények létrejöttek, s egyfajta decentralizációs folyamat elindult. Finnország például egy évtizede foglalkozik a közigazgatási reform gondolatával, hiszen nincs közvetlenül választott középszintű önkormányzati rendszere. Ennek ellenére más térbeli egységeket és intézményeket hozott létre a regionális politika és a közigazgatás számára. Portugália, mint tudjuk, sikertelen népszavazást rendezett a regionális önkormányzatok bevezetéséről, s azóta is csak dekoncentrált szervek, illetve konzultatív testületek állnak a NUTS II-es programozási-statisztikai régiók élén. Hasonló a helyzet Írországgal is, amelyik élen jár ugyan a partnerségek kérdésében, de önkormányzati rendszere gyenge, az irányítás erősen centralizált maradt.

Egy nemzetközi összehasonlító kutatás részeként (*ADAPT, 2001–2003*) volt módom közelebbről megismerni Görögország, Írország, Portugália regionális politikája menedzsmentjének formálódását, az un. „európanizálódási”, tanulási folyamatot. Az elemzések egyértelműen bizonyították, hogy pusztán a strukturális reformok nem tudják garantálni a decentralizált és hatékony irányítás feltételeit. A tényleges változások csak hosszabb, formális, intézményi alkalmazkodási folyamat során következnek be.

*Az egyes országok alkalmazkodásának, közigazgatási reformjainak tükrében kijelenthetjük tehát, hogy a regionalizmus elsősorban nem a lépték kérdése, hanem az együttműködés gyakorlata és a rugalmas alkalmazkodó képesség kultúrája. A regionalizmus és regionális politika ugyan szorosan összefügg, de nem ugyanaz. A regionalizmus, a hatalmi viszonyok térbeli átrendeződése komplexebb kérdéskör a területfejlesztés méretgazdaságossági dimenziójánál.*

## **V. Európai közigazgatási standardok**

Mielőtt a magyar közigazgatás és regionális politika összefüggéseinek elemzésébe kezdenénk, célszerű áttekinteni azokat az általános elvárásokat, irányokat, amelyek a közigazgatás szervezésével kapcsolatban, általánosságban megfogalmazódtak.

### *1. Az európai közigazgatási tér*

Az Európai Uniónak, miután saját végrehajtó közigazgatása az egyes tagországokban nincs, különösen fontos érdeke fűződik ahhoz, hogy a tagállamok közigazgatása hatékony legyen. Az Unió által elfogadott normák, stratégiák végrehajtása döntő mértékben az egyes tagállamok végrehajtó tevékenységén keresztül történik. Az európai adminisztratív térség egységesülését végső soron az Unió alapvető érdeke, rendeltetése, a gazdasági integráció előrehaladása kényszeríti ki. Nagy a valószínűsége annak, hogy a gazdasági és civil szereplők a

közös valuta bevezetése után, idővel az adminisztratív keretek közös standardjának szabályozását is el fogják várni.

Egyelőre azonban 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 nemzetállami függetlenség és az eredményességben való közös érdekelttség között húzódó kétségtelen ellentmondást az Unió különböző eszközökkel igyekszik feloldani:

- Indirekt módon, az egyes közösségi politikák kimeneti oldalán fogalmaz meg az Unió olyan követelményeket, amelyek a nemzeti közigazgatások számára bizonyos egységesítési kényszert jelentenek (például a közszolgáltatások versenyeztetésére irányuló kötelezettség, vagy a regionális politikában a partnerség). Általában elvárás, hogy a közösségi és a nemzeti szakpolitikák egymással összhangban legyenek, ez a harmonizálási szükséglet természetesen megjelenik az intézmények, technikák, legjobb működési tapasztalatok átvételében.
- Olyan alapelveket, modelleket fogadnak el, ajánlanak, propagálnak az Unió különböző szervezetei, amelyek követése az „európaiság” mércéje miatt válik fontossá. Ezt a célt szolgálják az Európa Tanács által elfogadott különböző charták, vagy a kormányzásról összeállított fehér könyv.
- A legfontosabb uniós hatás azonban abból ered, hogy az egyes tagállamok központi és helyi kormányzatai mindennapos kapcsolatba kerültek az uniós döntéshozással, és bürokráciával. A „sokszintű kormányzás” működési gyakorlata strukturális, de különösen szakmai, eljárási értelemben alkalmazkodási nyomást gyakorol a partnerekre. Az a tapasztalat, hogy az Unióban kialakult félföderatív, a részvételre épülő, 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 (*Grote, 2002*).

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 utóbbi évek előcsatlakozási programjaiban egyre inkább felerősödött a közigazgatás és közszolgáltatások kapacitásainak és minőségének a fejlesztésére irányuló igény. Azt is felismerték, hogy a koppenhágai kritériumok teljesítéséhez feltétlenül fontos a hatékony igazgatás. Ezek a kritériumok azonban csak indirekt bázist biztosítanak a gyakorlati megoldások kiválasztásához, különösen a kormányzás „horizontális” értelmében. A csatlakozó országoknak világos orientációra van szüksége arra vonatkozóan, hogy mit várnak el tőlük a közigazgatás fejlesztése terén.



Ezt a felismerést bizonyítja az OECD és az Unió közös, ún. *SIGMA programja*. A program keretében folytatott kutatások és megfogalmazott ajánlások elismerik, hogy az egyes tagországok közigazgatási rendszerei rendkívüli mértékben eltérnek egymástól. Ugyanakkor azt is megállapítják, hogy vannak olyan közös trendek, amelyek referencia pontként szolgálhatnak a csatlakozó országok számára. Az összegző javaslatokat készítők hangsúlyozzák, hogy az ajánlások csupán indikatív jellegűek, és az adott országoknak mindig sajátos adottságaikhoz kell igazítani az alkalmazható szervezeti-működési megoldásokat:

- A *központi szintű* kormányzással kapcsolatban a hatalmi ágak elválasztásának alkotmányos garanciáit, az ágazatok, minisztériumok közötti koordinációt, a közpolitika formálás szakmai megalapozottságát, a központi főhatóságok operatív feladatok alóli mentesítését, illetve a köztisztviselők viszonylagos autonómiájának biztosítását emelik ki.
- A *területi közigazgatás* kialakításával kapcsolatban elsődleges ajánlás a decentralizáció, továbbá az egyes irányítási szintek közötti kapcsolatok megfelelő kiépítése, a helyi kormányzatok társadalmi beágyazottsága, illetve a közigazgatás klienseinek, a közszolgáltatások fogyasztóinak jogi védelme.
- A *közigazgatási eszközök és ellenőrzés* terén a professzionális és lojális apparátusok, a közigazgatás elszámoltathatósága, megfelelő etikai szabályozottsága, a hatékony pénzügyek, a közigazgatási döntések, szervek törvényességi és pénzügyi kontrollja, s a közigazgatási döntések bíróság előtti megtámadhatósága került a javaslatok között kiemelésre.

Az ajánlások megvalósulása tekintetében az értékelések meglehetősen óvatosak. Egyrészt megállapítják, hogy számos közép és kelet-európai országban jelentős reformokat hajtottak végre, ugyanakkor azt is jelzik, hogy a reformok sok helyen megtorpantak. Ahhoz, hogy a csatlakozni kívánó országok sikeres közigazgatási reformokat hajtsanak végre, feltétlenül szükséges, hogy a reformtörekvések mögött szilárd politikai akarat húzódjon, hogy magát a reform folyamatot elveiben és folyamatában is konzisztens módon tervezzék meg. Különösen fontos azonban, hogy a nyugati, „fejlettebb”, piaci típusú megoldások, innovációk átvétele ne legyen mechanikus, hanem vegye figyelembe a végrehajtás objektív és szubjektív (kulturális, politikai, mentális) feltételeit. A közigazgatási reformok végrehajthatóságának kulcskérdése az érintett szervezetek, csoportok meggyőzése. A felülről, erőszakosan végrehajtott reformok a tapasztalatok szerint többnyire sikertelenek (*SIGMA, 1998*).

A csatlakozó országok közigazgatásának értékelése során különösen a középszintek helyzetét tartják problematikusnak, nem csak azért, mert nincsenek ezen a területen igazán világos szakmai koncepciók, hanem azért is, mert itt várható a legnagyobb szervezeti, sőt társadalmi ellenállás is (*COR, 2000*). Az értékelések kiemelik, hogy a közép- és kelet európai országok közigazgatási

modernizációja, reformja, uniós adaptációjának egyik jelentős akadálya, hogy nem épült ki a közigazgatás teljesítményét nyomon kísérő, értékelő (monitoring - evaluation) rendszer, és erre épülő szakmai segítő, fejlesztő mechanizmusok sem.

Az uniós elvárások sorában ugyancsak célszerű figyelembe venni az Unió Bizottsága által készített *fehér könyvet az európai kormányzásról (2001)*. A kormányzást illetően az egyik legfontosabb változtatási igény a regionális és helyi önkormányzatokkal, valamint a civil társadalommal való együttműködés terén mutatkozik. A fehér könyv úgy fogalmaz, hogy szükséges kialakítani minden egyes európai politikában egy minimális konzultációs standardot ezekkel a szereplőkkel, és ki kell használni azokat az ismereteket és gyakorlati tapasztalatokat, amelyekkel a helyi kormányzatok rendelkeznek azért, hogy az uniós politikák végrehajtása hatékonyabb legyen. A fehér könyv szerint a jó kormányzás alapelvei a nyitottság, részvétel, elszámoltathatóság, hatékonyság, és koherencia, amely újra megerősíti az arányosság és szubszidiaritás, valamint a partnerség elvének a figyelembe vételét, az általános és tematikus hálózatok szükségességét. Az uniós kormányzással szembeni követelmények természetesen kihatnak a nemzeti szintű igazgatásra is.

*Konklúzióként megállapíthatjuk, hogy az Unió határozott szándéka a tagállamok, de különösen a csatlakozó országok közigazgatásának bizonyos fajta „homogenizálása”, felismerve, hogy csupán az eredmény követelése nem elegendő a hatékony együttműködéshez. Az is megállapítható, hogy az Unió értékelései szerint a legtöbb csatlakozó ország közigazgatása reformra, jelentős fejlesztésre szorulna. Ugyanakkor az is tény, hogy ehhez az Unió nem ad, érthetően, recepteket, legfeljebb alapelveket, modelleket.*

## 2. A Regionális Önkormányzatok Európai Chartája

Mint említettük, az európai államok közigazgatása valamiféle egységesítésének alkalmas eszközei az Európa Tanács keretében megszületett önkormányzati charták is. A regionális politika szempontjából nyilvánvalóan a regionális önkormányzatokkal foglalkozó charta szövege érdekes, bár egyelőre tervezetről van szó, amelyet 1997-ben fogadott el a Helyi és Regionális Hatóságok Európai Kongresszusa. Már önmagában figyelmeztető jel, hogy hat év múltán még mindig csak tervezetről van szó. A tervezetet támogatta a Parlamenti Közgyűlés, ám az elfogadásról az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága dönthet. Úgy tűnik az eddigi fejlemények alapján, hogy ez nem lesz egyszerű folyamat. Ennek ellenére érdemes a tervezet megszületésének előzményeit, illetve a jelenlegi szöveget elemezni, vajon milyen kihívásokat jelent a hozzá csatlakozni kívánó országok területi közigazgatása számára.

A charta előzménye az Európai Régiók Gyűlése által elfogadott ún. Bázeli Nyilatkozat, amely sokkal markánsabb, radikálisabb koncepciót tartalmazott. Ez szinte természetes, hiszen a Bázeli Nyilatkozat elfogadói maguk az európai

régiók képviselői voltak, akik éppen ezzel akarták demonstrálni, hogy nagyobb politikai súlyra, mozgástérre, önállóságra törekcsenek. Ha a charta rendelkezéseit végig vesszük, akkor érezhető a lényegesen nagyobb óvatosság, a megfogalmazások általánossága. De ennek a kompromisszumosabb követelményrendszernek való megfelelés sem ígérkezik könnyű feladatnak, nem csak a csatlakozó, hanem a jelenlegi uniós tagállamok részéről sem, nem beszélve az Európa Tanács többi tagállamáról.

A charta első cikkelye szerint a régiókat, azok alapvető önkormányzati jogait alkotmányos elismerésben, illetve védelemben kell részesíteni. Ez a követelmény például a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában nem szükségszerű, csak ajánlott. Ez az elem jelzi, hogy a regionális önkormányzás súlya, helye az államon, politikai rendszeren belül erőteljesebb, valóban a hatalom szerkezetét érinti, illetve azt is jelzi, hogy a két charta megfogalmazása között eltelt idő alatt az alkotmányossági garanciák szerepe megnőtt. A charta részletesen rögzíti, hogy a régiók határa hozzájárulásuk nélkül nem változtatható meg, hogy jogaik védelmében bíróságokhoz fordulhatnak, tevékenységük felett csak utólagos törvényességi ellenőrzés gyakorolható.

A régió fogalmát is megadja a dokumentum: az állam legnagyobb területi egysége, amelyik a helyi önkormányzatok és a központi állam között helyezkedik el, és választott testülettel rendelkezik. Ez tehát azt jelenti, hogy a charta ugyan nem köti a régió fogalmát általában valamilyen standard területi mértékhez, de a csatlakozó államnak a legnagyobb adminisztratív területi egységét kell közvetlen választásokkal legitimálnia.

A régióknak saját és átruházott feladataik megvalósításához megfelelő szabályozási és végrehajtási eszközökkel kell rendelkezniük a charta szerint. Ez a rendelkezés nyilvánvalóan azt szolgálja, hogy ne lehessen a regionális önkormányzatokat túlterhelni feladatokkal úgy, hogy nem birtokolják hozzá a végrehajtás feltételeit.

A régiókat általános hatásköri felhatalmazással kell ellátni, a szubszidiaritás elvét követve, mind a településekkel, mind a nemzetállammal való viszonyrendszerben. Ez a követelmény ugyancsak a régiók erős politikai, alkotmányos helyzetére utal, hiszen ennek alapján csak bizonyos célfeladatokra rendelt önkormányzati formációk nem tekinthetők igazi regionális önkormányzatnak.

Külön megemlíti a charta a régióknak a helyi önkormányzatok irányában betöltendő finanszírozási kiegyenlítő szerepét. Ez az elv, amely vélhetően az egyik oka a charta elfogadása körüli politikai, szakmai bizonytalanságoknak, ugyancsak azt jelzi, hogy a regionális önkormányzatok nem „egyszerű” önkormányzatok, hanem az állami szervezet kitüntetett egységei, amelyek bizonyos hierarchikus jogosítványokkal is rendelkezhetnek a helyi önkormányzatok irányában.

Kiemeli a dokumentum a regionális együttműködés, határon túli kapcsolatok jelentőségét. A nemzetközi együttműködésben való részvétel nyilvánvalóan az európai integrációs célokat szolgálja, a „Régiók Európája” eszmekört szimbolizálja. A kérdéskör azért érdekes, mert miközben az Unióban a regionális

együttműködés mindennapi gyakorlat, ennek közjogi háttere alig szabályozott nemzetközi és nemzeti jogi szinten egyaránt. A régiók „nemzetközi diplomáciai érintkezésének” a szabályai meglehetősen kialakulatlanok, a szakirodalmi értékelések szerint lényegében csak a föderatív országok tagállamainak van ténylegesen nemzetközi szerződések megkötésére felhatalmazása (Jeffery, 1997). Kivételt jelent a határ menti régiók együttműködése, amelynek szabályait az un. Madridi Egyezmény tartalmazza. Az egyezményt a magyar parlament az 1997-ben hirdette ki.

Kiköti a charta a régiók részvételi jogát az őket érintő nemzeti döntéshozási eljárásban, erre különböző módozatokat ajánlva. Ez a követelmény arra utal, hogy a régiók sokkal inkább a központi állammal való partnerségre épülnek, míg a helyi önkormányzatok alávett, bár autonómiával rendelkező részei a hatalmi struktúrának. Ez ugyancsak a tágabb értelemben vett föderalizmus irányába mutat, nem véletlen tehát, hogy az unitárius államok idegenkednek az elfogadásától.

Nyilvánvalóan fontos helye van a dokumentumban a régiók nemzetközi szerepvállalásának. A charta fontosnak tartja a régiók részvételi jogát az európai intézményekben és a nemzetközi kapcsolatok alakításában. A partnerség értelmezésének egyik területe éppen az Unió és a régiók közvetlen kapcsolattartása. A régiók ma már jelentős szereplői kollektív módon az uniós döntéshozásnak, elsősorban a Régiók Bizottságán keresztül. A Régiók Bizottsága azonban nem vált hangsúlyos szereplővé, aminek több oka van. Szerepet játszik az Unió belső hatalmi szerkezete, a politikai-nemzeti érdekek ellentmondásossága. Figyelmeztető jel, hogy az alkotmányozó konvent sem szentel különösebb figyelmet a régióknak. Ugyanakkor az is közre játszhat, hogy a régiók bizottsága meglehetősen nagyméretű szervezet, s tagsága érdekeiben korántsem homogén, hiszen a tagállamok jelentős arányban nem is a régiók képviselőit delegálták a bizottságra (Jeffery, 1997).

A régiókat a charta értelmében megilleti szervezetük önálló alakításának a joga, de mindenképpen rendelkezniük kell közvetlenül választott testülettel és végrehajtó orgánummal. Ezek a szabályok lényegében nem különböznek a helyi önkormányzatokra vonatkozó elvárásoktól, de újra nyomatéka annak, hogy a régióknak demokratikusan ellenőrzött és autonóm intézményeknek kell lenniük.

A charta viszonylag szigorú elvárásokat fogalmaz meg a régiók finanszírozásával kapcsolatban. A régióknak tervezhető és a saját elképzeléseik megvalósítását lehetővé tevő saját forrásokkal kell rendelkeznie, amelyek adókból és illetékekből származnak, mértékét maguk a régiók határozzák meg. A régióknak joguk van pénzügyi kiegyenlítéshez, pénzügyi autonómiával rendelkeznek, hitelt vehetnek fel stb.

Mint említettük, az Európai Régiók Gyűlésének regionalizmusról szóló Bázeli Nyilatkozata, amely időben megelőzte a chartát, sok vonatkozásban teljesen azonos a szöveg, de eltér bizonyos kérdésekben és sokkal radikálisabb követelményeket is tartalmaz:

Előírja például, hogy a párhuzamosságok elkerülése érdekében a dekoncentrált közigazgatásból a megfelelő személyi és pénzügyi forrásokat át kell adni a választott testületeknek.

Felsorolja a nyilatkozat a legfontosabb regionális kompetenciákat: regionális gazdaságpolitika, területfejlesztés és lakáspolitikai, telekommunikáció és közlekedési infrastruktúra, energiapolitika és környezetvédelem, mezőgazdaság és halászat, oktatásügy minden szinten, egyetemek, kutatás, kultúra és média, közegészségügy, turizmus, szabadidő, sport, rendőrség és közrend.

Fontos elvárásnak minősül, hogy a bevételek szétosztásának elveit alkotmányos vagy törvényi norma határozza meg.

A nyilatkozat részletesen foglalkozik az EU és a régiók kapcsolatával, kifejezetten arra törekedve, hogy egyre szélesebb körben és egyre több garancia mellett érintkezessenek a régiók közvetlenül az európai intézményekkel, különösen, ami a támogatásokat illeti. Az is megfogalmazódott benne, hogy az Európai Parlament megválasztásakor a régiókat kell a választókerületi beosztás alapjául tenni.

A charta tervezet formájában létezik egyelőre, s elfogadása sok tekintetben bizonytalan, több tényező függvénye:

- Mint minden egyes uniós kormányzati szervezeti elem, úgy a régiók jövőbeni megerősödése, s különösen az uniós döntéshozásban elfoglalt helyük is attól függ, *milyen irányt vesz az Unió szervezeti reformja*. Noha már az uniós alkotmányt előkészítő konvent befejezte a munkáját, nehéz megjósolni, hogy a folyamat a nemzeti, regionális decentralizáció, kormányközi modell, vagy éppen a szorosabb, centralizáltabb, (föderalizált modell) irányába halad. A bővítés hatása is nehezen prognosztizálható, bár bizonyos jelek arra utalnak, hogy az újonnan csatlakozó országok régióival szemben nincs igazán nagy bizalom. A magyar nemzeti fejlesztési terv készítésének folyamata mutatja ezt a brüsszeli attitűdöt. A Bizottság ragaszkodott ahhoz, hogy a nemzeti fejlesztési tervbe egyetlen regionális operatív program kerüljön, amelynek irányítása a központi kormányzat feladata, miután a régiók „adminisztratív kapacitásait” továbbra is gyengének tartja. Kérdés, hogy a centralizáció mennyiben járul hozzá a régiók adminisztratív kapacitásainak erősítéséhez. Nem véletlen, hogy a Konventben magyar részről javasolták a régiók alkotmányos jogállásának rögzítését (Gondos–Ódor, 2003).
- A régiók jövőbeni pozíciója természetesen jelentősen függ *az egyes tagállamok belső politikai viszonyaitól is*, mi több, a nemzeti szuverenitás a belső államszerkezet alakításában nyilvánvalóan továbbra sem sérülhet. A decentralizálás szándéka az egyes tagállamokban meglehetősen eltérő, még ott sem szilárd, ahol formailag decentralizációs, regionalizációs reformokat hirdettek. Megtorpant a brit, pontosabban az angol regionalizáció, a régiókban a meghirdetett választási és kormányprogram

ellenére nem került sor önkormányzatok kialakítására, illetve megválasztására (leszámítva Nagy-London Tanácsát, és a Skót Parlamentet) csupán ügynökségek, kormányhivatalok illetve regionális delegált gyűlések működnek (Stoker, 2000). Svédországban évekig folyt egy regionális kísérleti program, végül is lekerültek a kísérleti régiók a közigazgatási térképről. Görögországban ugyan létrejöttek a régiók, ám a hatalom a prefektus és a választott testületek között egyelőre jelentős viták tárgya. Természetesen számunkra különösen izgalmas a csatlakozó kelet-közép-európai államok csoportja. Lengyelország kialakította a régiókat, ám ezek tényleges szerepéről még nehéz lenne ítéletet mondani, bár az első vélemények nem túlságosan kedvezőek (Emilewicz–Wolek, 2002). A Csehországban végrehajtott reform tartalmi megítélésére sem vállalkozom, de tény, hogy a középszintű önkormányzatok száma eltér a NUTS II-es régióktól, méretük kisebb (Balchin–Sykora–Bull, 1999). A többi államban a területi szint gyakran még önkormányzati státusszal sem rendelkezik, a reformok meghirdetése és végrehajtása elhúzódó folyamatnak ígérkezik (Illés, 2002).

A fentiekből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a regionalizáció folyamata nem lesz túl gyors, a charta elfogadása vélhetően fokozatos és kompromisszumos lesz. A charta követelményeinek ugyanis nagyon sok jelenlegi tagállam sem tud eleget tenni. Az is nagy biztonsággal prognosztizálható, hogy a régiók jogállása, mérete az egyes országokban csak nagyon lassan közeledik egymáshoz. Tehát, megismételjük, nem a struktúra és az intézmények, hanem a működési módszerek, eljárási szabályok, technikák egységesülnek a regionális irányításban, miután a régiók egymással való kapcsolatai, illetve az uniós közösségi politikák menedzsmentje ezt az egységesülést valóban szükségessé teszi.

## **VI. A magyar területfejlesztési irányítási rendszer**

Nem kívánok a magyar területfejlesztési intézményrendszer strukturális sajátosságaival, szabályozási jellemzőivel részletesen foglalkozni, hiszen a szakirodalom bőséges ebben a témakörben. Az európai megoldások, sajátosságok, illetve a magyar területfejlesztési *irányítás működésének rendelkezésre álló tapasztalatai* azonban ma már alapot nyújtanak arra, hogy elvégezzünk egy értékelést, és egy összevetést a nemzetközi elvárásokkal. Erre azért is szükség van, mert ma már nem lehetünk elégedettek pusztán azzal, hogy a régióban egyedül, illetve először törvényt alkottunk a területfejlesztésről, s hogy az intézményrendszer formailag az európai elveknek megfelel. A környező, velünk együtt csatlakozó országok ugyanis ledolgozták a szabályozási, szervezetépítési lemaradásukat, így a *verseny tárgya ma már a struktúrák működőképessége, hatékonysága lesz.*

A területfejlesztésről szóló törvény elsősorban az intézményrendszer kérdésében hozott előrelépést a korábbi helyzethez képest. Kitért ugyan a törvény a cél és eszközrendszerre is, többek között a tervezésre, finanszírozásra, de a leg-részletesebb szabályozást a területfejlesztés irányítása tekintetében végezte el. Természetesen a törvénynek tisztáznia kellett döntési kompetenciákat, az intézményi kereteket, de legalább ilyen figyelmet kellett volna fordítania a területfejlesztés eszközeire, a tervezésre, finanszírozásra, információs rendszerre stb.

Ha a létrehozott intézményrendszert, illetve működésének hét éves tapasztalatait szemügyre vesszük, akkor kiderül, hogy ezen a területen is vannak ellentmondások, adósságok. A törvény alapos felülvizsgálatra szorulna, eddig azonban inkább ötletszerű korrekciók történtek. Vegyük sorra az irányítási rendszer sajátosságait.

### *1. Párhuzamosság a területi közigazgatással*

Mint tudjuk, az 1990-ben létrehozott magyar önkormányzati rendszer egyik legnagyobb hiányossága a középszint szabályozása. A megyék elgyengítésének a szakma jó része által már régóta hangoztatott negatív következményeit mára szinte valamennyi politikai erő, érdekcsoport elismeri. Kiderült, hogy a gyenge megyei önkormányzatok helyén virulenssé vált a dekoncentrált államigazgatás, hogy a települések önállóságát nem a megyei gyámkodás, hanem a szakértelem, a források és az együttműködési készség hiánya veszélyezteti igazán. Az elmúlt évtizedben többszöri kísérlet történt a negatív jelenségek korrigálására (önkormányzati törvényreform, közigazgatás korszerűsítési kormánybiztos kinevezése, kormányhatározatok, feladattervek sora), mégis továbbra is neurálgikus pont a középszintű igazgatás.

Ilyen körülmények között kellett a területfejlesztés irányítását szabályozni. Noha szakmailag kézenfekvő lett volna a decentralizált feladatokat zömmel a megyei önkormányzatokra bízni, nem ez történt. A törvényhozó tudatosan alkalmazva az Európai Unió regionális politikai alapelveit, a partnerség elvére hivatkozva speciális, partnerségi típusú intézményrendszert hozott létre. A területfejlesztési tanácsok tehát a közigazgatási intézményrendszerrel párhuzamosan épültek ki, ha nem is függetlenül tőlük, hiszen tagságuk jelentős részét az önkormányzatok delegálják. Mint említettük, Nyugat-Európában is nagyon gyakori a különböző partnerségi fórumok, intézmények működtetése, különösen akkor, ha a területfejlesztési akciótér különbözik a közigazgatási területi beosztástól. Alapvető eltérés azonban, hogy a területi önkormányzatok mindenütt nagyon fontos szereplői a területfejlesztésnek, a partnerségi fórumok, monitoring bizottságok stb. elsősorban az uniós programok menedzselését végzik. Egy-egy térség, régió stratégiai fejlesztési irányainak a kijelölése, a saját fejlesztési forrásokról való döntéshozás azonban klasszikusan középszintű önkormányzati funkció.

*Nálunk viszont a területfejlesztés, mint egy kompakt, elkülöníthető, ágazati politika, saját intézményrendszerbe szerveződött, s ezzel nem csak a párhuzamosság, a demokratikus ellenőrzés hiányának veszélyét hordozta kezdettől fogva magában, hanem a regionális politika lényegét, az átfogó, integrált megközelítés szükségességét, lehetőségét kérdőjelezte meg.*

## *2. Túltagoltság – túl sok szint, illetve célterület*

A területi középszint intézményesítése körüli közjogi viták, illetve bizonytalanság rányomta a bélyegét a területfejlesztési intézményrendszer szabályozására is. Noha a szakpolitikusok illetve a területi tudomány képviselői számára kezdettől nyilvánvaló volt, hogy a területi különbségek kezelése, a gazdasági versenyképesség növelése, az innováció terjesztése, az erre vonatkozó programozás, támogatáspolitikára számára optimális területi lépték illetve keret a megyéknél jóval nagyobb régió, az intézményrendszer nem követte ezt a felismerést. A törvény három területi szintet (kistérség, megye, régió) alakított ki, illetve az egyes támogatási rendszerekben, politika területeken különböző beavatkozási akciótereket, kedvezményezett térségeket, sőt (településeket) határolt körül. Miközben a törvény a regionalizmus jegyében született, a kialakított hatalom és forrásmegosztási rendszerben *a leggyengébb láncszem éppen a regionális lett.*

Igazán erőse, ütőképesre formálni természetesen a megyei területfejlesztési tanácsokat sem sikerült, hiszen a decentralizált források és kompetenciák csekély mértékén a három szintnek kellett osztoznia, mint a következő pontban kiderül, meglehetősen tisztázatlan koncepció szerint. Zavarok forrásává vált, hogy a törvényhozó a régiót, magát is többféleképpen definiálta, később az Országos Területfejlesztési Koncepció újabb régió típusokat konstruált, illetve a kistérségek léptéke, száma is spontán kezdeményezések során formálódott. A területi beavatkozások, programozás, elosztás optimális területi léptéke kerüli zavar, az intézményesítés ellentmondásai szükségszerűen vezettek oda, hogy a területfejlesztés gyakorlatában, a támogatások odaítélésében a térbeli dimenzió másodlagossá vált, az egyenlődsdi, a források „igazságos” elosztásának indirekt kényszere a hatékonyságot, a valóban hátrányos térségekre való koncentrációt lényegében kiiktatta a követett szempontok, prioritások közül.

Nem állítható, hogy ha a törvényben egyetlen, regionális szint jött volna létre, s minden decentralizált forrás felett a regionális tanácsok rendelkeztek volna, akkor egészen biztosan sokkal hatékonyabban kerültek volna felhasználásra a fejlesztési eszközök, hiszen a szemlélet, a felkészültség, a döntéshozók érdekei stb. olyan tényezők, amelyek mindig torzíthatják a döntéshozás „racionalitását”.

*Ami bizonyosan állítható, hogy egy ilyen széttagolt, sokszintű döntési struktúrában viszont szinte törvényszerű volt a források szétforgácsolása.*



### 3. Tisztázatlan munka- és forrásmegosztás a szintek között

A területfejlesztés „túlintézményesítése”, a szintek indokolatlanul magas száma már önmagában hibaforrásnak minősül, ha a hatékonyság, forráskoncentráció szempontjait fontosnak tartjuk. A gondok csak tetéződnek azzal, ha a létrehozott szintek, intézmények között nem egyértelmű a munkamegosztás, ha köztük nem együttműködés, hanem verseny alakul ki, ha párhuzamos és ezzel kihasználatlan kapacitások és aktivitások jelennek meg.

A területfejlesztésről szóló törvény lényegében nem végezte el a létrehozott szintek és intézmények közötti egyértelmű feladat és forrásmegosztás feladatát. Amikor még nem volt kötelező a regionális fejlesztési tanácsok létrehozása (1999-ig, a törvény módosításáig), még elfogadható magyarázat volt, hogy a regionális tanácsok feladata az legyen, amit a létrehozó megyei tanácsok feladatul megszabnak, átadnak. Amióta azonban a regionális és megyei fejlesztési tanácsok, illetve a kistérségi társulások teljes vertikuma működik, különösen fontos lenne, hogy világosan különüljenek el a különböző földrajzi léptékben tevékenykedő szervezetek kompetenciái. Ezzel szemben a törvényhozó azt a megoldást választotta, hogy minden szintnek ugyanazon eszközöket adta (tervezés, programozás, források feletti rendelkezés), anélkül, hogy elhatárolta volna azokat a területeket, funkciókat, amelyeket ezzel az eszközrendszerrel lehet végrehajtani. Ezért fordulhat elő, hogy megyei és regionális szinten ugyanolyan típusú projekteket támogatnak, hajtanak végre, sem tartalmilag, sem területi léptékben, sem nagyságrendben nincsenek markáns különbségek. Az egyes szinteken elfogadott tervek, programok sem különböznek tartalmuk, célkitűzéseik alapján. Az egyes szinteken lényegében ismétlődő, hasonló érdekeket képviselő tanácstagok, miután precíz szabályozás hiányában szabadon döntenek a tervekről, prioritásokról, projektek támogatásáról, ezért kizárólag a maguk szerepfelfogása, értékrendje, és tegyük hozzá, érdekei szerint formálják egy-egy térség regionális politikáját. A szabadságnak ez a formája nem kívánatos következményekhez vezetett. A területi, regionális lépték helyett a kistérségi, illetve települési fókusz vált uralkodóvá, s regionális szinten is települési infrastrukturális beruházásokat, programokat támogatnak, míg a régió egészének gazdasági fejlődését, innovációját, modernizációját szolgáló kezdeményezések csak elvétve jelentek meg. Ez a jelenség nem csak a források elaprózása miatt kifogásolható, hanem azért is, mert az uniós támogatások, illetve programok nagyságrendje messze meghaladja az eddigi magyar forráselosztásban kialakult arányokat. A lényegesen nagyobb volumenű programok kezdeményezésében, lebonyolításában így alig szereztünk az elmúlt években tapasztalatokat.

*A szintek, léptékek körüli politikai bizonytalanság, a régió-megye-kistérség dilemma lebegtetése következtében a regionális szemlélet, a regionális dimenzió nem tudott meggyökeresedni a magyar „regionális” politikában. Elszalasztottuk azt a lehetőséget, amit a csatlakozást jóval megelőző törvénykezés helyzeti előnye kínált.*

#### 4. Korlátozott partnerség

A magyar területfejlesztési intézményrendszer abban a vonatkozásban tökéletesen alkalmazkodott az uniós elvárásokhoz, hogy kezdetektől zászlajára tűzte a partnerség elvét. A területi közigazgatás problémáinak tükrében az önkormányzati, képviselői szektoron kívülre helyezett fejlesztési tanács szisztéma legitimitását is szükséges volt a partnerséggel alátámasztani. A partnerségi elv egyébként nem volt ismeretlen a magyar közigazgatás-szervezésben. A munkaügyi igazgatásban már a kilencvenes évtized elején létrehozták a megyei munkaügyi tanácsokat. A munkaügyi tanácsok klasszikus tripartit szervezetek, az államnak (önkormányzatoknak), munkáltatóknak és munkavállalóknak biztosítva képviseletet. A területfejlesztési tanácsok hasonló összetételűek, ami, figyelembe véve a területfejlesztés által érintettek sokkal szélesebb körét, nem a legjobb megoldás. Az önkormányzatok, az állam (minisztériumok és dekoncentrált szervek), a gazdasági kamarák részvétele valóban szükséges, míg a munkaügyi tanácsoknak biztosított képviselettel korántsem lehet a munkavállalókat úgy általában bevonni a területi politikai döntésekbe. Kívül rekedtek a civil szervezetek, s ezzel számtalan rendkívül fontos szempont (környezetvédelem, kisebbségek, szakmai csoportok stb.). A partnerség értelmezése tehát a törvényben egyrészt szűken értelmezett, hiszen viszonylag kevés szereplő vehet részt közvetlenül a döntéshozásban, s ezek döntő többsége a közszektorból kerül ki. A partnerségi elem ugyanakkor eltűnt is a területfejlesztési intézményrendszerben, amennyiben például éppen a közvetlenül választott, legitim középszintű, megyei önkormányzat teljesen periférikus szerepet kapott, a lényegesen kisebb legitimitással, szervezeti háttérrel rendelkező fejlesztési tanácsokkal szemben.

*A partnerség a regionális politikában valóban kulcsfontosságú elem, hiszen így biztosítható a közösségi és magánszektor, a különböző szintek és ágazatok együttműködése, tehát az integrált megközelítés. A partnerség azonban nem vezethet a felelősségi viszonyok elmosódásához, a választott közjogi testületek kiszorulásához. Erre a veszélyre, mint említettük, már a nemzetközi szakirodalom is felhívta a figyelmet (Olsson, 2002).*

A magyar területfejlesztési tanácsi rendszer nem csak abból a szempontból értékelendő, hogy a szereplők milyen körét vonja be a döntéshozásba, hanem abból a szempontból is, hogy milyen eredményességgel képes koordinációt biztosítani. Az mindenképpen előnye a rendszernek, hogy nem csak horizontálisan kapcsol össze szektorokat, hanem vertikálisan is, irányítási szinteket. Nem mindegy azonban, hogy a szintek aránya, súlya milyen a testületeken belül. Az 1996-os eredeti szabályozás végeredményben a helyi szereplők dominanciáját biztosította, s a központi kormányzat inkább a törvényesség, ésszerűség végső garanciájaként vett részt a döntéshozásban, esetenként minősített szavazattal. 1999-ben, amikor a törvény módosítására került sor, elsősorban azzal a szán-

dékkal, hogy a regionális szint nagyobb hangsúllyal épüljön be a rendszerbe, s kötelező legyen a regionális fejlesztési tanácsok létrehozása, a törvényhozó azonban egyben a központi kormányzat pozícióit is jelentősen növelte. Minden szinten csökkent ugyanis a kistérségi társulások képvisellete, s ezzel a megyei és regionális tanácsban szavazó helyi polgármesterek száma, továbbá megszűnt a tagsága a gazdasági kamaráknak. A helyi szereplők számának csökkenésével automatikusan eltolódott a központi-helyi szint képviselleti aránya az előbbi javára. A regionális fejlesztési tanácsokban a minisztériumok képviselői kerültek túlsúlyba, s ezzel eleve megkérdőjeleződik, hogy a törvénymódosítással regionális decentralizáció vagy csupán regionális dekoncentráció következett-e be.

*A fejlesztési tanácsok összetételének a módosulása 1999-ben tehát nem csak a partnerség elvét sértette, amennyiben kikerültek a magánszektor képviselői, és a testületek tisztán közjogi összetételűek lettek, de sértette a decentralizáció elvét is, amennyiben a központi akarat érvényesülését nyers matematikai fölényrel alapozta meg.*

A centralizáló reflex másik bizonyítéka a kistérségi megbízottak hálózatának kiépítése körüli fiaskó. A kistérségi társulásoknak, miután működésükhöz nem kapnak állami támogatást, jelentős anyagi terheket kellene vállalnia ahhoz, hogy saját, ütőképes menedzsmentet építsenek ki. A kistérségek a területfejlesztési támogatások jelentős részének a kedvezményezettjei, ezért alapvető érdek, hogy jó minőségű pályázatokat készítsenek, és képesek legyenek a támogatott programjaikat hatékonyan végrehajtani. Ezt felismerve, illetve erre a szükségletre hivatkozva vállalkozott a kormányzat arra, hogy hozzájáruljon a kistérségek szakember ellátottságának fejlesztéséhez. A hozzájárulásnak azonban meglehetősen centralizált, a meghirdetett elvekkel ellentétes módját választotta azzal, hogy a Miniszterelnöki Hivatal maga döntött az ún. kistérségi megbízottak személyéről, s nem a társulások, hanem a MEH irányítása melletti alkalmazási konstrukciót hozott létre. Így a szó negatív értelmében vett „komiszárok” működésével szemben helyben bizalmatlanság alakult ki, s miután nem igazán illeszkedtek, illeszkedhettek be a helyi szervezeti- társadalmi környezetbe, ezért elszigetelt jelenlétük előnyeit legfeljebb a kormány érzékelhette.

Ezek a centralizáló törekvések egyébként illeszkednek a kormányzás uralkodó trendjébe. A rendszerváltás eufórikus államépítési kezdeményezései (decentralizáció, partnerség, érdekegyeztetés, nyilvánosság, közvetlen demokrácia) fokozatosan „szelídültek”. A közigazgatáson belül visszaerősödtek a minisztériumok, területi szinten terjeszkedtek a dekoncentrált szervek, az önkormányzatok finanszírozási kondíciói és mozgásteret fokozatosan szűkült, az érdekegyeztető fórumok, mechanizmusok nem vagy formálisan működnek, a nyilvánosság, közvélemény értéke csak a választási időszakokban növekszik átmenetileg. A decentralizáció, a regionális politika sine qua non-ja, magában az intézményrendszerben is megfeneklett, hozzá téve, hogy a forrásdecentralizáció pedig kezdetektől fogva adóssága a regionális politika irányítási rendszerének.

## 5. Hiányzó nyilvánosság, oligarchikus hatalmi szerkezet

A területfejlesztési tanácsok, mint szervezetek, jogi természete meglehetősen tisztázatlan volt az 1996-ban elfogadott törvényi szabályozás alapján. Annak deklarációja, hogy a tanács jogi személy, pusztán annyit jelent a jogi dogmatika szerint, hogy jogviszonyok önálló alanya, perelhető. A közjogi dogmatika máig adós Magyarországon a közjogi jogi személyiség részletesen szabályozott kritériumaival. A közjogi szervezetek, a közjogi személyiség fogalma tekintetében jelentős változásoknak vagyunk tanúi szerinte Európában, ami jelentős szakmai viták tárgya, éppen azért, mert jelentős elmosódás jellemző az egyes szervezeti szférák között (Ficzere, 2000). A magyar államépítés, ha nem is tudatosan, de követte a nyugati közigazgatási, államépítési trendeket (kiszervezés, privatizáció, kvázi autonómiák létrehozása), illetve 1993-ban a Polgári Törvénykönyv bevezette a közjogi személyiség fogalmát. Ugyanakkor nem szabályozott, illetve tisztázott szakmailag, hogy milyen szervezet, milyen módon, milyen feltételek esetén jogosult közjogi, közigazgatási szervezet létrehozására, az államigazgatás szervezetére vonatkozó törvényi, s különösen alkotmányi szintű, szabályozás szinte teljes egészében hiányzik (Vadál, 2000).

*Ilyen körülmények között a területfejlesztési tanácsok megkonstruálása, ha úgy tetszik a „szokásos” hanyagsággal történt. Nem volt tisztázott a törvényességi ellenőrzés, az alkalmazottak jogviszonya, a finanszírozás stb., ami a kezdeti működésben jelentős zavarok forrása volt.*

A későbbi törvénymódosítások sem tették helyére a tanácsok jogi státuszát. Miközben a törvényességi ellenőrzésben, illetve felügyeletben a szigorítás arra utal, hogy a tanácsoknak közjogi, inkább államigazgatási karaktere erősödik, addig a legutóbbi törvénymódosítási tervezetekben az szerepel, hogy a tanácsok köztestületek lesznek, ami az autonóm szervezeti irányba mutat.

A szervezeti bizonytalanság pozitív hozadéka, hogy a tanácsok, autonóm szervezetként, viszont élhettek a szabályozás lazasága miatti szervezet-alakítási mozgástérrel, maguk szabályozhatták szervezetük, működésük alapkérdéseit is. Az elmúlt évek tapasztalatai, a Dunántúli Tudományos Intézetben folytatott kutatások (Finta, 2000) eredményei tükrében az állítható (még ha vannak is kivételek), hogy a tanácsok általában nem törekedtek hatalmukat más partnerekkel megosztani, tevékenységüket a széles nyilvánosság ellenőrzése alá rendelni. Ugyan az évek során vannak ebben a vonatkozásban is pozitív változások, de alapjaiban még mindig jellemző, hogy a tanácsok körüli bizottságok sem vonnak be nagy számban partnereket, szakértőket, ha egyáltalán vannak bizottságok, ezek szerepe kizárólag véleményezésre korlátozódik, az üléseken részt vevők, meghívottak sok esetben nem rendelkeznek tanácskozási joggal, a tanácsok döntéseiről megjelenő hírek meglehetősen szűkszavúak stb.. A nyilvánosság, partnerség formalizmusa a különböző tervek előkészítése, elfogadása során szokott oldódni, elsősorban az ügynökségek és a tervek elkészítésével

megbízott szakértők nyitottságának köszönhetően. A tervezés nyilvánosságát, nyitottságát az is elősegítette, hogy ezt a tevékenységet kormányrendelet szabályozza, előírva a tervegyeztetés kötelező szereplőit és eljárási rendjét.

A nyilvánosság hiánya egyrészt azt jelenti, hogy *a közvélemény kevés információval rendelkezik a területfejlesztési döntésekről*. A regionális politikát hajlamosak vagyunk tisztán szakmai kérdésként kezelni, holott a fejlesztési döntések, a tervezés politikai értékválasztásokon nyugszanak, s erősen függenek a döntéshozó testület összetételétől, érdekelttségétől, politikai, szakmai irányultságától. A regionális politika kommunikációja ezt a tényt nem tükrözi vissza, így óhatatlanul a laikus illő távolságot tart ettől a politikától. Ezt az attitűdöt csak erősíti a regionális politikát működtető menedzsment, amelyiknek nem érdeke, hogy a döntéshozást túlságosan „demokratizálja”. A szakterminológiákkal, a bonyolult pályázási, elosztási, finanszírozási szabályokkal valóban átszőtt argumentáció a szakma kezében gyakran a döntéshozó politikusokkal szemben is „hatásosan” működik. Erre utal az, hogy a fejlesztési tanácsulések többnyire nem parázs viták fórumai, az előterjesztések megszavazása szinte automatikus.

Ez a jelenség azt is jelzi, hogy *a tanácsuléseket megelőzi a tényleges érdekegyeztetés fázisa*, ahol a nyilvánosság valóban teljes egészében hiányzik. Erről a fázisról csak indirekt információkat szerezhethetünk. A kistérségeket képviselő polgármestereké a leginkább megszervezett, összetartó csoport, már csak azért is, mert a kistérségek a leggyakoribb kedvezményezettjei a támogatásoknak, tehát a versenyhelyzet is arra készíti az érintetteket, hogy megegyezzenek egymással. Többek között ennek a kompromisszum kényszernek a következménye, hogy a területfejlesztési források elosztásában az egyenlődség, a méltányosság és nem a koncentráció, a hatékonyság vált jellemzővé Magyarországon.

A területfejlesztési tanácsok működési gyakorlata egy sajátos jelenségre, a „*regionális hatalmi elit*” formálódására hívja fel a figyelmet. A középszinten kialakult hatalmi vákuum, a választott képviselői, önkormányzati politizálás hiánya, illetve a korporatív, delegációs elvre épülő szervezeti formák terjedése hozzájárult, hogy egy zárt, funkciókat halmozó elit alakuljon ki, amelyik lényegében demokratikus ellenőrzés nélkül birtokol egyre jelentősebb hatalmat.

*A területfejlesztési tanácsi szisztéma különösen kedvez az elitizálódásnak. Kistérségi, nagyvárosi polgármesterek, megyei közgyűlési elnökök személyükben párhuzamosan több döntéshozási szinten működő testületek tagjai (kistérség, megye, régió, országos), s ezzel különleges befolyásra, hálózatra tesznek szert.*

A felhalmozott pozíciókészlet egyrészt az elsődlegesen képviselt település, megye számára hasznosul, a lobbizás, érdekvérvényesítés közvetlenebb lehetőségével, másrészt az adott választott politikusok számára, akik nagyobb befolyással, kapcsolatrendszerükkel egyéni politikai karrierjüket (országgyűlési, önkormányzati képviselői, pártpolitikusai) erősíthetik. A jelenség persze nem új és nem kizárólag magyar, de mindenképpen érdemes a behatóbb tanulmányozásra (erre vállalkoztunk az OTKA T037278. sz. kutatás keretében).

## 6. Gyenge adminisztratív, illetve szakmai kapacitások

A területfejlesztési politika, miközben erősen kötődik politikai érdekekhez és értékekhez, szakracionális elemekkel erősen átszótt kormányzási terület, amelynek szakember illetve információ szükséglete egyre növekszik. A területi tervezés, programozás, projekt menedzsment, elosztás olyan speciális ismereteket igényel, amelyek elsajátítása nem megy rövid idő alatt, s nem is szerezhető meg kizárólag az oktatásban (arról nem is beszélve, hogy milyen kaotikus, kiépületlen a regionális politikai oktatás rendszere). Kulcsszerepe van tehát azoknak a menedzsmenteknek, amelyek a regionális politikai döntéshozást kiszolgálják. Mint említettük, Nyugat-Európában a fejlesztési ügynökségek hatalmas hálózata alakult ki, amelyek nélkül elképzelhetetlen a nagyobb volumenű, bonyolult eljárásokat igénylő uniós fejlesztési programok lebonyolítása.

A területfejlesztésről szóló törvény ezt a követelményt nem kezelte súlyának megfelelően. Lényegében a tanácsokra bízta, hogy milyen munkaszervezeteket hoznak létre, ezért a működtetésük fedezéséhez sem rendelt anyagi garanciákat. A fejlesztési tanácsok munkaszervezetei ennek ellenére lényegében mára kiépültek, jelentős részük önálló jogi személyiséggel rendelkező, közhasznú társasági formában működő ügynökség. Ez a szervezeti rendszer azonban több okból sem jelent megnyugtató, biztos szakmai bázist a decentralizált regionális politika számára:

- A munkaszervezetek sorsáról, formájáról, méretéről, működési feltételeiről a tanácsok döntenek, ezért, *mint országos hálózat, rendkívül egyenetlen (méret, forma ellátottság).*
- A munkaszervezetek létrehozása, működtetése lényegében nem kötelező, állami támogatásuk nem egyértelmű, ezért a szervezetrendszer nem kellően stabil, a *személyzet fluktuálódik, egzisztenciája bizonytalan.*
- *A hálózat méretében sem felel meg, különösen a jövőbeni csatlakozás utáni elvárásoknak.* Ennek egyik oka nyilvánvalóan a bizonytalan finanszírozási háttér. A tagoknak elvileg hozzá kell járulnia a működési költségekhez, ezért nyilvánvalóan nem érdekeltek nagyobb apparátusok kiépülésében. Az sem véletlen, hogy több megyében nem is jött létre külön munkaszervezet, hanem a megyei önkormányzat hivatali részlege látja el az adminisztratív feladatokat. A regionális fejlesztési ügynökségek közül azok tudtak viszonylag nagyobb létszámúra növekedni, amelyek Phare programok kedvezményezettjeként működési forrásokhoz jutottak, a jövőjük azonban bizonytalan.
- A nem optimális méret, a finanszírozási gondok maguk után vonják *a szakmai összetétel hiányosságait.* Az alkalmazottak jelentős része például időszakosan foglalkoztatott, így eleve nem tud elegendő szakmai tapasztalatot szerezni, helyi kapcsolatrendszereket kiépíteni, önmagát to-

vább képezni stb. Miután a regionális politikai képzés az egyetemi oktatásba nem épült be szisztematikusan, ezért a kezdők többsége teljesen felkészületlenül áll munkába.

- A regionális ügynökségek az utóbbi években megyei fiókokat hoztak létre, ezzel, az alacsony létszám még földrajzilag is szétaprózódik, akadályként a szakosodásnak, munkamegosztásnak, az infrastruktúra optimális kihasználásának, stb.

A fenti gondokra igazán csak a szabályozás, illetve a kormányzat tudna megoldást találni azzal, ha jogszabályi biztosítékot rendelne a munkaszervezetek mellé, *garantálva* viszonylagos függetlenségüket a tanácsoktól, ha az állam hozzájárulna rögzített mértékben a munkaszervezetek finanszírozásához.

*A kormányzatnak a munkaszervezetek kérdésében azért is aktivitást kellene mutatnia, mert az Európai Unió értékelési évről évre emlékeztetnek az adminisztratív kapacitások gyengeségére, s a szakértők is egyik legfontosabb feladatként jelölik meg a menedzsment erősítését (Pires, 2002.). A másik sürgető feladat a regionális politikai képzés állami rendszerének a megszilárdítása lenne, amivel biztosítható, hogy a munkaszervezetek, ügynökségek, minisztériumok, önkormányzatok személyi állománya és utánpótlása megfelelő képzésben részesüljön.*

A megfelelő képzésre azért is szükség lenne, mert a regionális politikai tanácsadás, terv és pályázatkészítés piacán bizony gyakran nem a minőség, hanem a kapcsolatok, a monopolhelyzet, a tájékozatlanság jellemző. A kínálati oldalon tapasztalható „vadkapitalista” erkölcsstelenség igazi orvossága csak a megrendelők, fogyasztók alaposabb felkészültsége, igényessége lehet.

## 7. Túlpolitizáltság

Talán ellentmondásnak tűnik, hogy a területfejlesztés irányításában is megjelenik a pártpolitika, miközben az intézményrendszerből elvileg ki van zárva minden klasszikus képviselői, önkormányzati elem. A területfejlesztési tanácsok összetételének modellezésekor még kifejezett cél volt, hogy a pártok „ne férjenek” hozzá a forráselosztáshoz, hogy a szereplők térségi, gazdasági, munkavállalói, önkormányzati, ágazati, de ne, ideológiai, pártpolitikai érdekeket képviseljenek a döntéshozásban. A megyei önkormányzatokkal szembeni érvként használták azt is, hogy a forráselosztás egy „semleges” testületben objektívebb lesz, s nem szabad módot adni, hogy megjelenhessenek a megyék és települések kapcsolat rendszerében patriarchális függelmi viszonyok.

E célok és érvelések ellenére mára egyértelművé vált, hogy a területfejlesztési tanácsokat sem sikerült „megvédeni” a pártpolitikai befolyástól. Az informális befolyást eleve nem lehetett kizárni, hiszen a testületeknek választott politikai tagjai is vannak szép számmal (polgármesterek, megyei közgyűlési elnökök), de az átpolitizálódás igazi lehetőségét az 1999-es törvénymódosítás, illet-

ve az utána követett gyakorlat adta. 1999-től a regionális fejlesztési tanácsok érdemi hatáskörökhöz és forrásokhoz jutottak, ami megnövelte a központi kormányzat, illetve a minisztériumok érdeklődését a tanácsokban folyó munka iránt. A törvény szerint bizonyos minisztériumoknak, pontosabban a minisztereknek, joga van a regionális tanácsokba tagokat delegálni, mégpedig olyan számban, hogy a tanácsokban a központi kormányzatot képviselő tagok számbe-  
li fölényben vannak. 1999-et követően a pártpolitikus miniszterek jellemzően nem minisztériumi köztisztviselőket, hanem többnyire az adott térségben élő pártpolitikusokat delegáltak a tanácsba. A pártokhoz kötődő képviselők dolga a törvény eredeti logikája szerint a minisztérium, tehát az ágazat érdekének megjelenítése. A gyakorlatban azonban erre már csak azért sem képesek, mert sem szakmailag, sem szervezetileg nem kötődnek a képviselt minisztériumhoz. A tanácsok működésében a delegált képviselők egyik, egyre hangsúlyosabbá váló minősége lett a párt hovatartozás, az ágazati, területi, lokális kötődések háttérbe szorultak a pártfegyelemmel szemben. A pártpolitikai frontvonalat pedig lényegében a parlamenti kormányzó és ellenzéki pártok ellentéte rajzolja fel. Talán nem szükséges különösen ecsetelni, hogy a tanácsok tevékenységének szakmai minőségét ez a változás negatívan érintette, egyes regionális tanácsoknak még a működő képessége is veszélybe került esetenként.

#### 8. Centralizáltság

Az eddigi fejtegetésekből is érzékelhető volt, hogy a területfejlesztés irányításában, annak ellenére, hogy több szintű területi intézményrendszer kialakítására került sor, a központi kormányzat nem adta fel domináns pozícióját. A regionális politika korábbi, a törvényt megelőző, időszakában az irányítás teljesen centralizált volt, annak minden hátrányos következményével.

*A területi intézményrendszer kiépülésétől joggal várták az érintettek, hogy decentralizált modell váltja fel a korábbi. Azonban már a törvény maga sem teremtette meg a garanciáit a tényleges decentralizációnak.*

Egyrészt a központi szervezeteknek, a kormánynak és a regionális politikáért felelős minisztériumnak jelentős, a területi szervek mozgásterét alapvetően meghatározó jogosítványokat juttatott, másrészt a területi döntéshozókat nem látta el a rendeltetésük, hatásköreik gyakorlásához szükséges eszközrendszerrel, különösen nem normatív módon garantált pénzügyi forrásokkal.

A forráselosztás alapvető problémája, hogy az ágazati célokra fordítható források eleve jóval meghaladják a területi kiegyenlítést szolgáló forrásokét, s míg az előző csoport felett kizárólag a tárcák rendelkeznek, decentralizációra csak a területfejlesztési, illetve településfejlesztési források tekintetében került sor. A területfejlesztési forráselosztás centralizált modellje egyébként logikailag összekapcsolódik általában az önkormányzati finanszírozási rendszer sajátosságával. Az önkormányzatok részesedése a GDP-ből folyamatosan csökken (*Illés, 2001*), bár a költségvetésen belüli arányokkal nem feltétlenül azonos mértékben.



Ez a változás nem csak, sőt nem is elsősorban az önkormányzatok feladatainak csökkenése miatt következett be, sokkal inkább az önkormányzatok gazdasági ellehetetlenülését és erősödő központi függését jelzi. Az önkormányzatok állami támogatásának reálértéke 10 év alatt a felére csökkent (*Lóránt– Somogyiné– Bukva, 2002*)!

A területfejlesztésről szóló törvény szerint a területi kiegyenlítést szolgáló források minimálisan 50%-át kell decentralizálni a területfejlesztési tanácsokhoz. 1996 óta bizonyos decentralizáció lezajlott más forrás nemek tekintetében is, összességében az arányok azonban változatlanok. Az Európai Unió tagállamaiban a GDP mintegy 1,5–2 %-át fordítják közvetlenül területfejlesztésre, addig nálunk ennek csak a töredékét (*Horváth, 1998*). A területi politikáról szóló 2001-ben készített parlamenti jelentés szerint például 1991-1998 között az összesen 12842 milliárd forintnyi fejlesztési forrásból területfejlesztési forrás volt összesen 78 milliárd forint. Javult az arány viszont 1996-1998 között, amikor a fejlesztési célú 543 milliárd forintból 50 milliárd szolgált közvetlenül területfejlesztési célokat.

A rendkívül centralizált és ágazatokhoz koncentrált forráselosztás nem csak a tényleges hatalmi erőviszonyokat jelző indikátor, hanem rossz előjel a csatlakozás utáni sikerességünkre is, már ami az abszorpciók képességünket illeti. Nem véletlenül hangoztatja a szakma, hogy az addicionalitás a magyar regionális politika talán leggyengébb láncszeme (*Rechnitzer, 2002*).

A centralizáció egyik előnye lehetne viszont, ha a területi szintek számára megfelelő szakmai orientáció, segítő apparátusok, szabályozás áll rendelkezésre, s ha az ágazatok között erősebb koordináció valósul meg. Sajnos a regionális politika kormányzati pozíciói messze nem olyan erősek horizontális értelemben. A feladat minisztériumi struktúrában való elhelyezése az elmúlt évtizedben folytonosan változott, amiben állandóság tapasztalható, az a regionális politika viszonylag alacsony presztízse, gyenge érdekérvényesítő képessége. Az ország regionális politikáját értékelő különböző uniós, nemzetközi dokumentumok évek óta ismétlődő kifogása a kormányzati koordináció kis hatékonysága (*OECD, 2001*).

*Hiába jött létre az Országos Területfejlesztési Tanács, hiába születtek különböző kormányhatározatok és rendeletek, az állami fejlesztési források elosztásának tükrében az állapítható meg, hogy az egyes ágazati politikák és a területi kiegyenlítési célok harmonizálását összességében nem sikerült megvalósítani.*

## 9. Alacsony hatékonyság

A regionális politika irányításával szemben elsődleges elvárás, hogy hatékonyan szolgálja a kitűzött célokat. A hatékonyság természetesen nem csak a menedzsment minőségének függvénye, sok múlik az eszközrendszeren, a külső körülmények alakulásán, s azon is, hogy egyáltalán helyes, reális célok vezér-

lik-e a politikát. A kormányzati közpolitika vagy egyáltalán a közigazgatás hatékonyságának értékelése csak a legutóbbi évtizedek menedzsment szemléletű, „új közigazgatásában” vált jellemzővé a fejlett polgári államberendezkedésekben is. A regionális politika hatékonyságának mérésére az Európai Unió irányította rá a figyelmet, elsősorban azért, mert érdekelt volt abban, hogy bizonyítsa a struktúra politikai eszközök felhasználásának eredményességét. A Strukturális Alapokra vonatkozó szabályozás kötelezővé tette az uniós támogatású programok több fázisú értékelését, s ehhez a bizottság részletes módszertant dolgozott ki, illetve az Unió szintjén is születnek átfogó értékelések, ún. kohéziós jelentések elnevezéssel (MEANS, 1999). Az elmúlt egy évtizedben az uniós és nemzeti regionális politikák hatékonyságának értékelését sokan, sok szempontból elvégezték, rámutatva a menedzsment, a kormányzás minőségének, struktúrájának kulcsfontosságú szerepére. A szaktudományos illetve program, valamint policy - értékelések egyik általánosítható konklúziója, hogy a regionális politika sikeressége nagymértékben függ a decentralizációtól, a partnerségtől, az integrált megközelítés érvényesülésétől, s e követelmények elsősorban nem strukturális reformokkal, hanem az együttműködési kultúra, a professzionalizmus és a társadalmi beágyazottság javításával valósulnak meg.

Mint láttuk, a magyar területfejlesztési irányítási rendszer sok tekintetben éppen ezeknek a követelményeknek a teljesítésével adós. A hazai regionális politikai törekvések nyilvánvalóan több forrás birtokában látványosabb sikereket könyvelhetnek el, de a sikerek ára, a források felhasználásának hatékonysága még akkor is értékelés tárgya kellene, hogy legyen, ha a regionális egyenlőtlenségek csökkennének. A regionális különbségek azonban nőnek, ezért a regionális politika átfogó értékelése megkerülhetetlen feladat.

Az értékelés egyelőre nem épült be szisztematikusan a hazai regionális politikába. A törvény előírja a kormány számára, hogy kétévenként számoljon be a területi folyamatok alakulásáról és a területfejlesztési politika érvényesüléséről, évente pedig a területfejlesztési források felhasználásáról. Átfogó beszámoló, ha úgy tetszik értékelés, egyszer készült 1996 óta, amelyik ugyan korrekt képet ad az elmúlt évek területi folyamatairól és az ország térbeli egyenlőtlenségeiről, s bemutatja a területfejlesztési intézmény és eszközrendszer működésének legfontosabb mutatóit (tervek, pénzeszközök, jogszabályok), de ezek hatékonyságának értékelésére kísérletet sem tesz.

*A jövőben nyilvánvalóan kiérleltebb módszertan birtokában, és erősebb kormányzati igény alapján a regionális politika, és annak menedzsmentje beható elemzések tárgya lesz. Ezt nem csak az Unió elvárásai teszik szükségessé, hanem a hatékonyabb közigazgatás korparancsa.*

## VII. Az „európai” és a magyar regionális politikai irányítási modellek összehasonlítása

Az előző fejezetekben kifejtettek alapján elvégezhető egy összehasonlítás az uniós tagországokban kialakult területfejlesztési irányítási rendszer és a magyar modell között. Az összehasonlítás természetesen csak nagyon általános lehet, hiszen az egyes tagországokban alkalmazott megoldások rendkívül különbözőek, mint ahogy az uniós elvárások is keretjellegű előírásokban jelennek meg. Tény az is, hogy a magyar regionális politikai menedzsment alig néhány évet tudhat maga mögött, míg az Unió tagállamai nemzeti és uniós támogatású regionális politikai aktivitása és intézményrendszere több évtizedes múlttal rendelkezik, és folyamatosan formálódik.

### *A területfejlesztés irányításának két modellje*

<b>Európai</b>	<b>Magyar</b>
Regionalizált	Térben felaprózott
Decentralizált	Centralizált
Átfogó, komplex	Ágazati
Horizontális partnerség,	Vertikális partnerség,
Erős civil és gazdasági beágyazottság	Közhatalmi fölény
Nyitott,	Zárt, klikkes
Hálózatos	Hierarchizált
Átlátható	Bürokratikus
Professzionális, kreatív végrehajtás	Függő helyzetű, követő menedzsment
Hatékonyra törekvő szemlélet	Méltányosságra, egyenlősire törekvő attitűd
Normatív, kiszámítható	Átpolitizált, paternalista
<b>„Nyugati”/Működő</b>	<b>„Bizánci”/Quasi</b>

Az összehasonlítás során azt is figyelembe kell venni, hogy az egyes országok megoldásai erősen átszöttek a nemzeti közigazgatás szerkezeti, működési, kulturális sajátosságaival, és azt is, hogy a magyar menedzsment is csak fokozatosan tud megfelelni az elvárásoknak, a tanulási folyamat hosszabb időt vesz igénybe. A kohéziós tagországok, különösen Portugália és Görögország tapasztalatai azt mutatják, hogy a centralizált, diktatórikus közhatalmi rendszereket nem rég felváltó országok tanulási folyamata lassabb, a tényleges beüzemelés, a működés kultúrájának elsajátítása lényegesen nehezebb és hosszabb fázis (ADAPT, 2001–2003).

A fenti összehasonlítás alapján kiderül, hogy a magyar területfejlesztés irányítási modellje formailag már sok mindenben megfelel az uniós, vagy „európai” modellnek, a tényleges működés azonban sok tekintetben diszfunkcionális. Ennek egyik kézenfekvő magyarázata a bevezetés óta eltelt idő viszonylagos rövidege, de, mint törekedtem a korábbiakban bizonyítani, a szabályozás, a modell maga is ellentmondásokkal terhes, s ami legalább ilyen fontos, a modell működtetéséhez szükséges politikai kultúra, szakmai kvalitások ugyancsak szegényesek.

A *jövőbeni fejlesztési irányok kiválasztásánál* tehát sok szempontot, tényezőt figyelembe kell venni:

- Döntő szempont az *uniós elvárás-rendszer*, nem pusztán azért, mert a támogatásokhoz való hozzáférés érdekében bizonyos feltételeknek kötelezően meg kell felelnünk, hanem azért is, mert semmi nem indokolja, hogy a hazai finanszírozású regionális politikai beavatkozások és azok menedzsmentje hermetikusan elváljon az unióstól. Kétségtelen, hogy vannak olyan prioritásaink és specialitásaink, amelyek érvényesítése nemzeti regionális politikánk belügye marad, ezek azonban sem nagyságrendjükben, sem természetükben nem igényelnek másfajta logikájú, szerkezetű intézményi és működési rendszert.
- Az irányítási rendszer továbbfejlesztésének fontos meghatározója, korlátja az *állami-önkormányzati szervezeti környezet*, annak struktúrája, működési sajátosságai illetve fejlesztési irányai. Jelenleg, amikor a regionális államreform előkészületi munkálatai megindultak, különösen gyakran hangzik el, hogy a reform egyik alapvető indítéka a regionális politikai alkalmazkodás kényszere. Ez az érvelés jól mutatja, hogy nálunk az uniós regionális politika, illetve egyáltalán a csatlakozás, a modernizációs kihívás a döntő motiváció a kormányzatok alkalmazkodási, tanulási stratégiáiban. Noha a követendő elvek, minták valóban progresszívek, a mechanikus, szolgai alkalmazkodás veszélyei is nyilvánvalóak. A regionális politika jótékony hatása a közigazgatásra nem vitatható, mint ahogy az sem, hogy a méretgazdaságosság szempontjainak követése optimálisabb közigazgatási struktúrák kialakulásához vezethet, mégsem lehet kizárólagos bázis egy totális államreformhoz egyetlen közpolitika szervezeti elvárás-rendszere.
- A szervezetépítés, fejlesztés soha nem lehet öncélú, alapvető vonatkoztatási pontja az *feladat, amelynek teljesítésére hivatott*. A XXI. század és a csatlakozás küszöbén, a rendszerváltáson túljutott országban megérett a helyzet arra, hogy fejlődését, fejlesztését hosszabb távra megtervezze, s ezen belül területi politikáját is újragondolja. A feladat nem könnyű, hiszen nagyon nehéz az Unió 2007 utáni regionális politikájának a fő csapásirányait prognosztizálni, bár természetesen megfogalmazódtak már különböző forgatókönyvek (*Horváth, 2001*). Nehéz az ország terüle-

ti folyamatait modellezni akkor, amikor a gazdaság erősen nyitott, függő, illetve például amikor a regionális fejlődésben döntő jelentőségű közlekedési infrastruktúra is jelentős változások előtt áll. A feladat elvégzése azonban elkerülhetetlen, a hosszú távú regionális prioritások kialakítása nélkül pedig nem érdemes a szabályozás reformjába, így a szervezeti rendszer korrekciójába sem belekezdeni. Együttesen kell, hogy formálódjon tehát az új nemzeti regionális politika cél, eszköz és intézményrendszere. A jövőben el kellene kerülni azt a hibát, hogy az intézményrendszer saját tehetetlenségi nyomatékánál fogva, a közvetlen döntéshozók érdekeltségét követve deformálhassa a regionális politikai célokat, s azokat mintegy önmaga igazolásául, eszközként használja. Tanulságos ebből a szempontból a törvény szövegét idézni, amelyik a célok, feladatok között a fenntarthatóságot, az innovációt, a térségi identitás erősítését, vonzó vállalkozói környezet kialakítását, a gazdaság szerkezeti megújítását említette a „klasszikus” felzárkóztatás mellett. A valóságban azonban ezek a „versenyképességi” elemek alig jelentek meg, elsősorban azért, mert a döntéshozás, elosztás szintjei, dimenziói, érdek-kontextusa a méltányossági szempontoknak kedvezett.

## VIII. A magyar regionális politika irányítási rendszerének továbbfejlesztési irányai

Az irányítási rendszer továbbfejlesztésére vonatkozó javaslatokat nem lehet a regionális politika tágabb környezetétől elszigetelten megfogalmazni. Mégis kijelölhetők bizonyos irányok, amelyek az eddigi működési problémákból, illetve az egyéb reformirányokból, környezeti feltételek változási trendjeiből viszonylag nagy biztonsággal kikövetkeztethetők.

### *1. Nem szabad várni a közigazgatási területi reformra*

A területfejlesztés irányításával szembeni elvárások jelentős része akkor is teljesíthető, ha a közigazgatás átfogó területi reformja késik vagy elmarad. A 2002-ben hivatalba lépett kormány programja alapján ugyan erősebbnek látszik a politikai akarat a regionális önkormányzatok létrehozására, mégis javasolható, hogy ne várjunk a reformra, a régiók megerősítése, a rendszer hatékonyságának növelése speciális beavatkozásokkal is elvégezhető. A területfejlesztésről szóló törvény átfogó reformjára nagy szükség lenne. Az MTA Regionális Kutatások Központja a Miniszterelnöki Hivatal megbízásából el is készített egy szabályozási koncepciót, amelynek bizonyos elemei meg is jelentek a törvény módosítását megcélzó tervezetekben. A továbbiakban megfogalmazott javaslatok építenek az RKK-ban készült koncepcióra (*MTA RKK, 2001*), illetve reagálnak az, azóta megfogalmazott különböző módosítási elképzelésekre is.

Előzetesen azonban fontos kiemelni egy szemléleti kiinduló pontot. A területfejlesztésről szóló törvény elsősorban a területfejlesztési politika szervezeteivel, azok feladataival, lényegesen kevésbé a működési módszerekkel, eljárásokkal, illetve a szervezetek eszközzel foglalkozik. Mint láttuk, a működési zavarok forrása jelentős részben éppen az volt, hogy az intézmények eszköztelenek maradtak. Az Unió azonban többnyire nem szervezeti formákat ír elő, hanem elveket, eljárásokat kíván meg, meghagyva a tagállamok saját felelősségét az intézmények, a menedzsment konkrét kialakításában. A reform során tehát sokkal nagyobb figyelmet kell szentelni az eljárásokra, működési elvekre, különösen, ami a nyilvánosságot, partnerséget és a hatékonyságot illeti, és az eszközökre, amelyek nélkül a legjobb szervezeti modell sem lesz működőképes.

*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 látjuk. Fontos szabályozási elem, hogy az egyes szintek között világosabb munkamegosztás és kapcsolatrendszer alakuljon ki.*

## *2. Alapvető feladat a szintek számának csökkentése, a régiók megerősítése*

A területi intézményrendszer legnagyobb hibája, hogy *túl sok szintje* van, s túltagoltsága ellenére vagy éppen emiatt, a rendszer egésze centralizált maradt. Kérdés, hogy melyik szint szüntendő meg, melyik erősítendő? Abban sem a szakma, sem a politikai elit köreiben nincs vita, hogy a modern és hatékony regionális politika valóságos régiók keretei között valósulhat meg. A regionális fejlesztési tanácsok pozícióinak megerősítése tehát elkerülhetetlen, a kérdés az, hogy a kormányzat vagy az alsóbb szintek rovására történjen? A kérdés annyiban költői, hogy a megyei illetve kistérségi szintre jelenleg allokált források és hatalom régióknak való átadása erős régiókat biztosan nem eredményez. A regionalizmus csak decentralizáció útján teljesezhet ki.

- *A régiók feladatkörébe* kell egyértelműen sorolni a regionális gazdaság versenyképességét támogató intézkedések megtételét, a nagy infrastrukturális fejlesztésekről szóló döntéseket, s ezek finanszírozását, a regionális innovációt szolgáló, valamint környezetvédelmi szempontból nagyobb jelentőségű fejlesztési programok megalkotását, finanszírozását, nemzetközi együttműködéssel megvalósuló programokban való közreműködést, eurorégiókban való részvételt és természetesen az uniós regionális politikai támogatású programokkal kapcsolatos irányítási döntések meghozatalát.
- A tanácsokat *saját költségvetéssel, saját bevételi forrásokkal*, a források kumuláció és forrásszerzés lehetőségével kell felruházni. Rögzíteni kell azt, hogy a regionális fejlesztési tanácsok elsődleges kedvezményezettjei az Unió Strukturális Alapjaiból származó forrásoknak.
- A regionális fejlesztési tanácsok *összetételében* ugyancsak módosításokra van szükség. Következetes decentralizáció esetén, regionális szinten is 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. A központi kormányzat képviselőit tanácskozási joggal kellene a tanácsba meghívni. Egyedül a területfejlesztésért felelős tárca, köztisztviselői státuszú képviselőjének tagsága lehet indokolt. Elképzelhető, az angol regionális kamarák mintájára, egy sokkal szélesebb bázisra épülő, nagyobb méretű testület létrehozása is, akár a tanács helyett vagy annak „második kamarájaként”. Ez a megoldás szélesebb társadalmi, politikai legitimitációt biz-

tosítana és alkalmas a politikai regionalizáció előkészítésére is (Tomaney, 2002.).

- Alapvető feladat a *regionális tanácsok szervezeti hátterének a megerősítése*. A tanács és a titkárság jogi személyiségét el kell választani a regionális fejlesztési ügynökségektől. A regionális fejlesztési tanács elsődően tervező, programalkotó, forráselosztó, ellenőrző, összehangoló szervezet, míg az ügynökség a programok végrehajtója, szervezője, a tanácsai döntések előkészítése mellett. A tanácsoktól független regionális fejlesztési ügynökségek székhelyét, feladatait a jogszabálynak kellene meghatároznia. Ezzel a megoldással stabilizálható az ügynökségek személyi állománya, és tehető folytonossá, a politikától függetlenné tevékenysége. Szervezeti formaként a jelenlegi társasági formák közül a közhasznú társaság javasolható. Az ügynökségek tanácsoktól független feladatai között szerepelne az általuk kezdeményezett vagy a tanács, illetve 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 területfejlesztési tanácsok és ügynökségek mellett megjelennek-e további szervezetek, szolgáltatások, funkciók, tehát van-e esély arra, hogy *regionális hálózatok épüljenek*. A regionális politikai menedzsment 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 megyei területfejlesztési szinttel kapcsolatban a legkövetkezetesebb megoldás az lenne, ha *megszűnnének a megyei területfejlesztési tanácsok*, s funkcióik átkerülnének a megyei önkormányzatokhoz. A megyei (önkormányzati) területfejlesztési funkciókat alapvetően a települési infrastruktúra fejlesztésének összehangolásában, az állami források pályázati rendszerben történő felosztásában, a vidékfejlesztés irányításában, továbbá megyei léptékű fejlesztési programok kezdeményezésében és végrehajtásában látjuk. A megyei önkormányzati funkciókhoz hozzárendelhető az elemzési, tervezési és koordinációs felhatalmazás is. A megyei önkormányzatokat *valóságos forráselosztási hatáskörrel* kellene felruházni, illetve normatív elven saját fejlesztési forrásokat megyei szintre helyezni.
- A szintek számának a csökkentése természetesen csak akkor képzelhető el, ha döntés születik a *megye vagy kistérség kérdésben*. A kérdés lényege nem az, hogy szükség van-e a kistérségi társulásokra, együttműködésre, hanem az, hogy ezek a területfejlesztés közjogi döntéshozó szervei,



vagy egyszerűen aktív szereplői, többnyire kedvezményezettjei. Ez utóbbi esetben a kistérségi szint nem kerül be a törvénybe, nincs formakényszer az együttműködéshez (mint ahogy fix és állandó területi határok sincsenek), nem kell ezen a szinten terveket készíteni, „csak” projekteket generálni, s természetesen törvényi hatáskörök sincsenek. A kistérségi mozgalom tíz éve jól mutatja, hogy tipikusan alulról szerveződő, dinamikus rendszerről van szó, amelyiket kár határok közé terelni. Ráadásul olyan léptékű együttműködések ezek, amelyek nem illeszkednek az uniós statisztika és programozás rendjébe (a NUTS-ról szóló új rendelet a IV. egységet már nem szabályozza). Ezek az indokok azt támasztják alá, hogy az intézményrendszert felesleges a kistérségi szint kiépítésével terhelni.

Meg kell jegyezni, hogy ez a vélemény ellentétes a jelenleg uralkodó felfogással, amelyik egyértelműen a kistérségi szintet favorizálja. A területfejlesztési törvény újbóli módosítására készülve, a kormány olyan javaslatot szándékozik a parlament elé terjeszteni, amely szerint kistérségekben is létrejönne a fejlesztési tanácsok, munkaszervezetek, s ezek működését támogató állami források. Úgy tűnik tehát, az új kormány sem vállalja a szintek számának csökkentésével együtt járó népszerűtlenséget.

*A tervezett törvénymódosítás bizonyos elemei összhangban vannak az előzőekben javasolt irányokkal (régiók megerősítése, a partnerség elvének felértékelése), de nem oldja meg azt az alapvető dilemmát, amit lényegében a területfejlesztési intézményrendszer túltagolásának tehetetlenségi nyomatéka idézett elő.*

A jelenlegi szervezeti, érdekeltségi rendszer a települési dimenzióknak kedvez a területi, regionális dimenzióval szemben, s ezzel szükségszerűen nem a hatékonysági, innovatív, modernizációs irányt, hanem a szociális méltányosságot és egyenlőséget erősíti. Sem a szemlélet, sem a dimenzió nem konform az uniós elvárásokkal. A megoldás az lehet, ha elválasztjuk az önkormányzati fejlesztés-finanszírozást a regionális politikától.

### 3. Forrásdecentralizáció

A finanszírozás szabályozásában kulcskérdésnek tekinthető, hogy sikerül-e garanciát találni a területfejlesztési források arányának növelésére, az egyéb ágazati források felhasználásában a területi összehangolásra, a forrásdecentralizációra, a rendszer átláthatóságára és a források hosszabb időre való tervezhetőségére. A másik nagyon fontos feladat lenne a településfejlesztés, illetve önkormányzati fejlesztés-finanszírozás és a területfejlesztés egyértelmű szétválasztása.

- Olyan fejlesztésfinanszírozási rendszert kell kialakítani, ahol átlátható, hogy egy-egy térség és ágazati prioritás milyen támogatásokban része-

sül. Természetesen e követelmény csak következetes monitoring rendszer kiépítése esetén érvényesíthető.

- Külön szükséges szabályozni a *területfejlesztésre szánt speciális forrásokat*, hangsúlyozva azt, hogy a speciális, tehát területileg differenciált és koncentrált források csak a kedvezményezett térségekben használhatók. Ez a kötelezettség is aláhúzza annak jelentőségét, hogy a törvényben a kedvezményezett térségek köre egyértelműen és a többi szabályozással összhangban legyen meghatározva. A területfejlesztési forrásokat központi és decentralizált döntési kompetenciába kell adni, forrásonként megjelölve a decentralizáció mértékét és felhasználásának célját. Azt is rögzíteni kell, hogy a kedvezményezett térségek is csak egy típusú támogatásban részesíthetők.
- Különösen fontos, hogy törvényi garanciák kerüljenek a valóságos és megfelelő mértékű *forrásdecentralizáció* mellé. A területfejlesztés finanszírozására jobb megoldás lenne elkülönült alapot létrehozni, amelynek bevételi forrásait a törvény rögzíthetné. A másik megoldás a speciális területfejlesztési célú források fejlesztési forrásokon belüli minimális részesedésének a megjelölése.
- A tényleges területfejlesztési forrásokat csak regionális szintre célszerű decentralizálni, míg a településfejlesztés, város és vidékfejlesztés forrásait más alapokból, forrásokból kellene biztosítani. A területfejlesztés reformja tehát, megismételjük, szorosan összefügg az önkormányzati rendszer strukturális és finanszírozási reformjával, illetve általában a fejlesztés finanszírozás koordinációjával.
- Rögzíteni szükséges a törvényben az addicionalitás elvét, ami ugyancsak akkor érvényesülhet következetesen, ha az önkormányzati kiegészítési rendszer leválik a területfejlesztésről.
- Nagyon fontos rögzíteni a programozás elvét is, kizárva annak elehetőségét, hogy a régiók átfogó programcéljaival ellentétes projektek állami támogatáshoz juthassanak.

#### 4. Az eszközrendszer gazdagítása

A területfejlesztésről szóló törvény meglehetősen elhanyagolta azt a kérdést, hogy a létrehozott intézmények milyen eszközökkel hajtsák végre a feladataikat. Az eszközrendszer címszó alatt a törvény csupán a finanszírozással és a tervezéssel foglalkozik, ezekkel is meglehetősen szűkszavúan. Amennyiben a finanszírozás garanciái, részletesebb szabályai bekerülnének a törvénybe, akkor ugyan egy nagyon lényeges eszköz normatív garanciái valóban megvalósulnának, de még ez sem elég a hatékony működéshez. Fontos lenne, például a tervezési és finanszírozási rendszer összehangolásának biztosítása érdekében, *az ún. tervszerződések intézményét bevezetni*, amellyel a központi és helyi források,

valamint a fejlesztési prioritások összekapcsolása hosszabb időszakra előre tervezhető, garantálható lenne. Ugyanilyen fontos lenne az információs rendszernek, a gazdaságtámogatási eszközök, intézmények alkalmazásának, marketingnek, az oktatásnak és kutatásnak, értékelésnek, monitoringnak, innováció-transzfernek, stb. az alapkérdéseit törvényben rögzíteni. A területfejlesztés nem pusztán és nem is elsősorban forráselosztási tevékenység. A különböző szereplők befolyásolása, motiválása, bevonása közös fejlesztési programokba, kezdeményezésekbe a regionális célok megvalósítása érdekében kétségtelenül pénzügyi támogatással biztosítható a legdirektebb, ám nem feltétlenül a leghatékonyabb és fenntartható módon. A területi politika éppen abban különbözik a leginkább a klasszikus ágazati politikáktól, hogy sokkal átfogóbb célrendszere van, amihez értelemszerűen komplexebb eszközökre van szükség, ráadásul olyan eszközökre, amelyek alkalmasak a különböző érdekeltségű szereplők, térségek közötti verseny káros következményeinek a korrigálására, egyensúlyozására. Ma már látható, néhány éves fejlesztéspolitikai tapasztalat birtokában, hogy nincsenek generális, uniformizáltan alkalmazható eszközök. A mechanikus, egyoldalú infrastruktúra-fejlesztés, az ipari parkok tucatjai, a túlfelzárult falusi vagy gyógyfürdő-turizmus, a koordinálatlan adókedvezmények, rosszul elhelyezett vállalkozási övezetek, logisztikai és inkubátor, valamint innovációs központok kudarcai bizonyítják az integrált, kellő földrajzi léptékben és komplex módon kialakított területfejlesztési beavatkozások irányába való elmozdulás szükségességét.

### **IX. A regionális politikai irányítás és a közigazgatás összehangolása**

A kormány rendkívül ambiciózus programot hirdetett 2002-ben, amikor az önkormányzati régiók választását 2006-ra irányozta elő. A reform célkitűzései választ kívánnak adni a mintegy évtizedes megye-vitára azzal, hogy áthelyeznék a területi hatalomgyakorlás színterét a régiókba, megszüntetve a megyék önkormányzati jogállását. Kérdés az, hogy önmagában a nagyobb földrajzi léptékbe szerveződő közigazgatás, illetve területi önkormányzat megalapozza-e a közigazgatás modernizációját és decentralizációját, illetve a területfejlesztés nagyobb hatékonyságát? A választ nyilvánvalóan csak az idő adhatja meg, a reform előkészítésének folyamatában legfeljebb aggályok fogalmazhatóak meg a megcélzott modell konzisztenciájával kapcsolatban.

*Annyi bizonyosan állítható, hogy a regionális politika önmagában nem alapozza meg a területi reform szükségességét, még akkor sem, ha éppen a regionális politika gyorsította fel a regionalizáció folyamatát Magyarországon.*

A teljes közigazgatási, közszolgáltatási rendszer regionális alapokra helyezése előtt tisztázni kell, hogy valóban strukturális reformra van-e szükség, hogy a közszolgáltatások, az igazgatás terén jelentkező zavarok valóban a méretgazdaságosság hiányával, a lépték nem megfelelő megválasztásával kapcsolatosak-e. Sajnos annak ellenére nehéz erre a kérdésre választ adni, hogy már egy évtizede

folyik a vita arról, hogy a megye kicsi illetve nagy, de, hogy ténylegesen mely funkciók vonatkozásában és milyen bizonyítékok alapján, arra vonatkozóan alig van, legalább is publikált, információ. A reformot meg kell, hogy előzzék a megcélzott modell belső konzisztenciáját, a szintek egymásba kapcsolódását érintő elméleti és nemzetközi összehasonlító elemzések is. A reformcélok meghirdetése óta lefolytatott elemző munka, jórészt az un. IDEA csoporthoz kötődően (*IDEA, 2003*), ezeket a feladatokat teljes körűen nem tudta átfogni. Maradtak bőven szakmailag megválaszolendő kérdések a politikaiak mellett, amelyek persze ugyanolyan mértékben befolyásolják a reform sikerét. A szakmailag tökéletesen előkészített reformkoncepció végrehajtása is kudarcra van ítélve politikai támogatottság hiányában. Jelen esetben a politikai támogatottságot a legszélesebb értelemben kell érteni, hiszen alkotmányt érintő kérdésről lévén szó, a parlament kétharmados igen szavazatára 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. Nem véletlen, hogy Magyary Zoltán a sikeres közigazgatási reform nélkülözhetetlen feltételének tartotta a miniszterelnök támogatását (*Magyary, 1931*). Maradva azonban a szakmai szempontú elemzésnél, vegyük sorra a meghirdetett közigazgatási területi reform néhány aggályos vonását.

### *1. A területi közigazgatási szintek száma*

A területszervezés alapelveit tárgyalva nagyon gyakran említik Bibó István munkáját (*Bibó, 1986*), amelyben bemutatja a súlypontok váltakozásának elvét. Ennek lényege, hogy a közigazgatási területi rendszer súlypontjai nem helyezhetők a közvetlenül egymás mellett, hanem egymástól távolabb eső szintekre. Ahol például a megye erős, ott szükségszerűen kisebb a járási apparátus jelentősége. Ebből az elvből következik, hogy egy közigazgatási rendszer nem foglalhat magába túl sok szintet, hiszen ebben az esetben minden szint közel esik a másikhoz, s köztük a feladatok, szolgáltatások és források optimálisan aligha oszthatóak el. Bibó a figyelmét elsősorban a térfelosztás optimális földrajzi konstrukcióira összpontosította, s kevésbé foglalkozott a szintek hatásköri összefüggéseivel. A súlypontok váltakozásának elvét követve azonban rámutatott arra, hol válik egy-egy szint lényegében feleslegessé: a kismegyés rendszer esetében a járássok, a középfokú központok köré szerveződő városkörnyékek-járássok súlyponti szerepvállalása mellett a megyék. Érdeemes megjegyezni, hogy Bibó viszonylag nagyszámú logikai konstrukciói között egyáltalán nem szerepelt az 1990 után megvalósult magyar közigazgatási térszerkezet (*Nemes Nagy, 1998*).

Bibó elemzései rámutatnak arra, hogy a szintek száma, a közigazgatási egységek mérete nagyon szorosan összefügg az egész rendszer működési racionalitásával és demokratikus tartalmával egyaránt. Nem lehet és nem is szabad olyan

területszervezési konstrukciót választani, amelyik bármelyik dimenziót elhanyagolja.

A 2002-es kormányprogramban szereplő közigazgatási területszervezési reformterv, egyensúlyt keres a szakmai követelmények és a politikai lehetőségek között:

- nem szünteti meg már létező területi egységeket.
- a régiók létrehozását alapvetően modernizációs célok szolgálatába állítja,
- erősíteni akarja a térségi identitást kistérségi léptékben,
- a reform irányát a decentralizációban jelöli ki.

A koncepció a megyékből kívánja felépíteni a rendszert, mind felfelé, mind lefelé, a kistérségek, és régiók határa igazodik a megyékhez. A megyék a koncepció szerint, többfajta közfunkció számára továbbra is földrajzi keretül szolgálnak. A megye, tehát közigazgatási szint marad, még akkor is, ha a szándékok szerint a leggyengébb láncszeme lesz a jövő közigazgatásának. A kistérség látzólag nem válik közigazgatási szintté, hiszen önkormányzati társulásként intézményesül. Ugyanakkor a modellben vannak szint-szerűségekre utaló elemek:

- a kistérségi társulások önálló jogi személyisége,
- általános és közvetlen hatásköri felhatalmazása,
- a normatív finanszírozási konstrukció,
- a kistérségi határok rögzítése jogi normában.

A kistérség esetében is tehát elkülönült, szisztematizált egységről van szó, így végeredményben a korábbi egy középszint helyébe három (kistérség, megye, régió) lép. Természetesen a reform sikeressége nem önmagában a szintek számának alakulásában keresendő, illetve értékelendő, de az integráltabb, koncentráltabb, optimálisabb méretekben intézményesített, s ezzel szakszerűbb és olcsóbb közigazgatás célja ezzel a megoldással kétséges. A nemzetközi standardok is óvatosságra intenek, hiszen a hozzánk hasonló területű illetve népességű országok túlnyomó többsége egy általános hatáskörű, önkormányzati jellegű középszinttel rendelkezik.

Az indokoltnál több szint jelentős hátránnyal jár:

- Drágább, hiszen az egyes közigazgatási szinteken párhuzamosan szükséges működtetni funkcionális adminisztratív kapacitásokat, amelyeknek kihasználtsága kevésbé biztosítható.
- Elegendő forrás hiányában az optimális infrastrukturális, szakmai, személyi körülmények romlása következik be, amely nyilvánvalóan negatív hatással van a működés minőségére.
- A feladatok szétosztása sem lesz optimális, a szintek „egymásba ütköznek”, versengenek egymással vagy éppen ellenkezőleg, egymásra mutogatnak.

- A túl sok közigazgatási határ rugalmatlanságot eredményez, korlátozza a dinamikus térbeli folyamatokat.

A megnövekedő számú szintek jelensége csak átmeneti lehet. A reform, ha úgy tetszik, elindít egy folyamatot, amelynek során a súlyponti szint/szintek kérdése eldőlt, hogy a kistérség vagy a megye lesz hosszabb távon „szintként” funkcionáló közigazgatási egység. A fokozatossággal együtt járó bizonytalanság, átmenetiség azonban jelentős károkat okoz, különösen, ha túl hosszú ideig tart.

## 2. A közigazgatási egységek mérete, határai

Kiss István hívja fel a figyelmet arra, hogy a szintek kialakításakor figyelembe kell venni az irányított szervezetek területi hatósugarának alakulását. A szintek kialakítása ott indokolt, ahol a működő szervezetek hatósugara jellemzően egybeesik. A szervezeteket megvalósító és kisegítő-irányító csoportokba sorolja, s bemutatja, hogy alsóbb szinteken a megvalósító, felsőbb szinteken az irányító-kisegítő szervezetek a jellemzőek. Egy empirikus elemzés alapján megállapítja, hogy kistérségi szinten a végrehajtás, megvalósítás, közéleti esetében a szervezés, nagytáj esetében a képviselő és irányítás a jellemző funkció (Kiss, 1976). Az általa végzett kutatásokhoz hasonló elemzések birtokában lehetséges csak eldönteni, hogy a különböző állami, önkormányzati funkciók számára melyik szint illetve méret optimális. Tekintettel arra, hogy ilyen vizsgálat nem készült az utóbbi időben, nehéz abban állást foglalni, hogy a megyénél kisebb, vagy nagyobb hatósugarú szervezetek milyen nagyságrendet képviselnek, irányításuk, fenntartásuk telepítése milyen földrajzi léptékben indokolt. A vizsgálatokat abban az esetben lehetne mellőzni, ha az önkormányzatok, egyéb szervezetek közötti tényleges kapcsolatrendszerek olyan szilárdak, kialakultak lennének, amelyek hosszabb távon is igazolhatják egy-egy sűrűsödési körzet, térség kohézióját. E kohézió azonban lényegében hiányzik mind a két intézményesítési kívánt új területi egységben, a kistérségben és a régióban is.

- Mint tudjuk, a kistérségi területfejlesztési társulások térbeli szempontból meglehetősen tarka képet mutatnak, s még akkor sem volt erős hajlandóság az integrációra, amikor a területfejlesztési tanácsokban való részvétel lehetősége indirekt módon erre ösztönzött.
- A társulások mellett, tovább működnek a különböző egyesületek, szövetségek, alapítványok is, amelyek sok esetben sokkal aktívabbak, mint a törvény által forszírozott önkormányzati társulások.
- Mára már a települések kistérségi együttműködése egyre szélesebb szervezeti felületen bontakozik ki (uniós és hazai foglalkoztatási, infrastrukturális fejlesztési programok, közműveket működtető társulások, ipari parkok, vállalkozási övezetek stb.), ezek térségi alakzatai gyakran nem fedik egymást.

- Még tarkább a kép, ha az egyes önkormányzati körzeti intézményeket (középiskola, kórház, gondozási központok stb.) működtető társulásokat, vagy informális együttműködéseket vesszük alapul.
- Sajátos módon, az állam által sokkal szigorúbban és következetesebben szervezhető államigazgatás, hatósági igazgatás terén sem egységesebb a gyakorlat. Az egyes államigazgatási körzetek (gyámügyi, építési igazgatás, okmányirodák, falugazdász hálózat, földhivatali, munkaügyi központi kirendeltségek stb.) határai sincsenek egymással összhangban.

A fentiek alapján *nehéz abban állást foglalni, hogy a jövőbeni kistérségi rendszer földrajzi léptéke milyen legyen.* Már annak is alkotmányos akadálya van, hogy előírjuk, az állami és az önkormányzati határok egyezzenek meg, hiszen jelenleg nincs közjogi lehetőség a települések kényszertársulásba terelésére. Mégis fogasabb kérdés az, hogy egyáltalán milyen nagyságrend kialakítása célozandó meg?

*A nagyságrend megfelelőségét csak a funkciók tükrében lehet megállapítani, annak eldöntése után, hogy valójában középszintű vagy alapszintű szolgáltatások számára kívánjuk berendezni a kistérséget.*

Nyilvánvalóan, ahogy nő a társulások száma, illetve csökken a földrajzi léptéke, úgy toródik el a feladatellátás profilja az alapellátás, tehát a települési funkciók irányába. A települési önkormányzatok intenzívebb integrációja esetén megerősödő alapszintre viszont, valóságos középszintként léphet a kistérség. Kérdés szükség lesz-e rá a régiók mellett? Ha a kistérség elsősorban középszintként fog funkcionálni, akkor a 150 jelenlegi statisztikai kistérség elaprózott lesz. Az igazi városi központtal rendelkező körzetek száma, ennél vélhetően kevesebb. A kistérségek jövője mind tartalmilag, mind földrajzi értelemben tehát lényegében a települési szinttől függ, ha elmarad a települési önkormányzati, pontosabban igazgatási és szolgáltatási rendszer integrációja (a politikai ellenállás miatt ennek nagy az esélye, s egyébként sem szerepel a programokban), akkor a kistérség egyszerre vesz át feladatokat lentről és fentről, igen csak megnehezítve az optimális lépték kialakítását.

*Hasonló dilemmák tapasztalhatóak a régiók száma és határa kérdésében is.* A napvilágot látó különböző politikai és szakmai javaslatok, éppen rendkívüli változatosságuk miatt aggasztóak, arra utalnak, hogy a régiók tekintetében sincs konszenzus. Kiindulási alapul lehetne kezelni a jelenlegi NUTS II régiókat, hiszen ezekben kiépült egy intézményrendszer, az érintett megyék az együttműködésben már tapasztalatokat szereztek. A kormány ambícióit figyelembe véve a 2006-os választásokra vonatkozóan, célszerű lenne a NUTS II-es régiókat érintetlenül hagyni, s a határokról való vitát nem kellene felújítani. A vita sajátos módon egyébként nem is a közigazgatási régiók határainak alkalmasságáról szól, hanem az uniós regionális politikai alkalmazkodásban választandó stratégiáról. Kétségtelen veszély, hogy a központi régió az elkövetkező programozási periódusban nem lesz az „objective 1” célterület szerint támogatható, s ezzel

megszűnik az ország teljes területének támogatottsága. Kérdés az, hogy érdemes-e ezért az 1998-ban kialakított 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 regionális politika ugyan a regionális önkormányzatok egyik fontos funkciója lehet, de amennyiben egyéb érvek nem szólnak a közigazgatás regionális átépítése mellett, akkor igencsak megfontolandó a reform indokoltsága, különösen a tervezett nagyon rövid idő alatt végrehajtva, párhuzamosan az uniós csatlakozás amúgy is prognosztizálható megrázkódtatásaival.

*A NUTS II-es régiók határainak megváltoztatása, méretük drasztikus növelése azzal járna, hogy a regionális politika akciótérre újra eltérne a közigazgatási beosztástól. Mindenképpen arra kell tehát törekedni, hogy a közigazgatás reformja és a regionális politikai intézkedések ne szakadjanak el egymástól.*

### 3. A területi közigazgatási szintek jogállása

A kormányprogram koncepciója a szintek jogállását illetően is vegyes, átmeneti modellt céloz meg. Önkormányzati választott régiók mellett kistérségi és megyei szinten önkormányzati társulásokat létesítene. Az önkormányzati társulás közjogi státusza nyilvánvalóan nem túl erős, bár még mindig demokratikusabb ellenőrzés alatt áll, mint a tisztán államigazgatási szint. Azt is mondhatjuk, hogy a magyar területi közigazgatás legitimitása közjogi értelemben erősebb is lenne több európai uniós tagállamnál, hozzáátéve, hogy csak akkor, ha a régiók alkotmányos státuszt élveznek. Közjogi értelemben ez lehet így, politológiai, politikai szociológiai értelemben azonban biztosan nem. Mint tudjuk, a régiók mesterséges képződmények, a magyar társadalom regionális identitása értelem-szerűen gyenge, a civil társadalom, a politikai intézményrendszer egyáltalán nem épült ki regionálisan. Ez azt is jelenti, hogy a 2006-ban megválasztandó regionális testületek feletti demokratikus kontroll, e testületek kapcsolatrendszerre a választókkal és a társadalmi, politikai intézményekkel meglehetősen gyenge lesz.

Kétségtelenül a kistérségi szint társadalmi beágyazottsága a régiónál, megyénél erősebb, bár ez a megállapítás inkább mítosz, mint bizonyított tény. A döntéshozás szintje valóban közelebb van a lakossághoz, a településekhez, s a polgármesterek feletti erős helyi társadalmi kontroll működik. De ez a társulási döntéshozásról már ez egyáltalán nem mondható el. Ezen majd akkor kell különösen változtatni, ha a kistérségi társulások általános hatáskört birtokolnak, ha közvetlenül hatáskörök címzettjei lehetnek. A társulási forma esetén ugyanis még nagyobb a veszély az elidegenedésre, az elitista/ exekutív döntéshozási technikák eluralkodására, illetve a társulást alkotó tagok közötti méretbeli/szociológiai különbségek (pl. nagyobb települések, városok fölénye) informá-



lis érvényesülésre. A szakirodalom felhívja a figyelmet a társulási forma hátrányaira, amelyeket közjogi eszközökkel is lehet némileg csökkenteni, de felszámolni teljesen nem (Somlyódyné, 2003). A társulás, éppen indirekt volta miatt nem olyan demokratikus szervezeti forma, mint a közvetlenül választott önkormányzatok, legalább is a demokrácia hagyományos, a közvetlen részvételt és ellenőrzést hangsúlyozó értelmezése szerint.

A szintek közjogi modellje, intézményesítésének módja egyébként önmagában ma már nem képes leírni a kormányzás átfogó modelljét. A modern politika-, illetve szervezet-elméleti munkák határozott különbséget tesznek a közjogi hierarchikus kormányzás (governing) és a szektorokat és szinteket átfogó kormányzás (governance) között. A „jó kormányzás” fogalmába a demokratikus jelleg mellett a racionalitást (hatékonyságot) és a reakciókészséget (rugalmasságot, beágyazottságot) is beleértik (Kooiman, 2002).

Új közigazgatási szintek kiépítése, beüzemelése tehát korántsem egyszerű szabályozási feladat, de kétségtelen, hogy a normatív alap kidolgozása lehetőleg logikailag, szakmailag koherens módon, az első és legfontosabb lépés. Ha már a modell belső konzisztenciája sérülékeny, akkor a reform tényleges sikere a kezdeteknél megkérdőjelezhető.

A közigazgatás regionális reformjának programja még ellenmondásokkal terhes, sok tekintetben kidolgozatlan. Kétséges, hogy a folytonos kompromisszumok útján formálódó rendszer végeredménye jobb lesz-e annál, amelyről elindult? A kérdés, illetve az aggály azt a hibát vagy inkább technokrata attitűdöt tükrözi, hogy minden változást a stratégiai menedzsment szigorú szabályai mentén, tiszta reformkonceptiót követve lehet csak vezérelni. Lindblomtól tudjuk, hogy a legtöbb kormányzati döntés, nem a „gyökér” (racionális átfogó), hanem az „ág” (egymás utáni, korlátozott összevetések) módszer alkalmazásával születik. A kis lépések tudománya vélhetően a nagyszabású államreformok esetében sem lebecsülendő, de csak akkor működőképes, ha a jövőkép világos, szakmailag alátámasztott (Lindblom, 1994).

#### 4. A közigazgatás területi reformjának esélyei

Az elmúlt évtizedben lefolytatott megye-vitákhoz képest a jelenlegi regionális reform megkülönböztető sajátossága, hogy dimenziója kiterjedt a hatalompolitikai összefüggésekre is. 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 léptékkal, nem a megye-rendszer illetve beosztás elavultságával, elaprózottságával operál elsősorban, hanem a választott politikai régiókban látja a rendszer decentralizálásának esélyét. Ebben az állításban immanensen benne van a jelenlegi politikai-igazgatási rendszerrel alkotott vélemény is, hogy a magyar állam nem elég decentralizált, illetve a jelenlegi területfejlesztési régiók egyáltalán nem demokratikusak. Az érvelés látszólag nem támadható. *Kérdés azonban,*

*hogy a választott regionális önkormányzatokkal önmagában valóban megindul-e a decentralizáció?* Intő jel, hogy a megyei önkormányzatok, noha választott önkormányzatok, mégsem jutottak tényleges hatalomhoz, befolyáshoz, és különösen forrásokhoz. A decentralizáció tényleges szándéka nélkül a területi reform vakvágányra szaladhat.

A magyarországi regionalizálási folyamat forgatókönyveit egyelőre túl széles skálán lehetne összeállítani, túl sok a kérdőjel, túl kevés az információ, túl bizonytalanok, ellentmondásosak a politikai szándékok. A regionális reform sikere a szakmai megalapozottság és a jó előkészítettség mellett a politikai akaraton múlik. Dönteni kell, hogy a központi hatalom valóban képes-e megindítani a magyar államfejlődést a decentralizációs (regionális vagy „föderatív”) irányába? A regionalizálás, a földrajzi méretek, igazgatási szintek, és szervezeti formációk kérdése nem takarhatja el a lényegét, a decentralizáció szükségességét.

Egyáltalán nem extrém helyzet a magyar állami hagyományok alapján, hogy a decentralizáció szándéka nem igazán erős, nem is volt soha a magyar történelemben. Gyakran a közigazgatási reformerek, racionálisabb területi beosztást javasoló szakemberek is inkább centralizációs igénnyel léptek fel, a megyéket provincializmussal, „rendiséggel” vádolva, s azt vallva, hogy a rendszer megújítása csak felülről képzelhető el. A centralizáció előnyét nem csak a nagyobb szakszerűségben, egységességben jelölték meg. Magyary Zoltán, amikor a centralizáció és decentralizáció előnyeit és hátrányait elemzi, a pártatlanság elemét emeli ki, s egy külföldi szerzőt idéz „A centralizáció pártatlan, mint a törvény.” (Csuth–Gáspár, 1988, 337. o.). Pártatlanság alatt vélhetően a veszekedő, szubjektívizmusoktól sem mentes megyei provincializmustól való távolságot érthette Magyary. Az akkori kormányzati politika sem volt mentes a pártok és térségek közötti konfliktusoktól. Abban kétségtelenül igaza van, s azóta is vallják ezt a szakirodalomban, hogy a térbeli kiegyenlítő funkciók, az újraelosztás döntési szintje minél magasabb, annál méltányosabb (Begg et al. 1993).

A mai magyar kormányzati fejlesztési elosztási gyakorlat azonban nem igazolja vissza ezt a nézetet, a pályázati rendszerek működtetése ellenére érvényesülnek a szubjektívizmusok, lobbik, amelyek nagyobb súlyt képviselnek a döntések mérlegelésekor, mint akár a hatékonyság, akár a méltányosság. A centralizáció, decentralizáció kérdésében történő döntés nélkül *a regionalizálás magában hordozhatja azt a kétségtelen veszélyt, hogy a régiók kialakítása a központi kormányzat befolyását növeli.* Erre a magyar történelemben, a nemzetközi gyakorlatban bőven találunk példákat, illetve a közelmúlt regionalizációs lépései nálunk ugyancsak ezt mutatják. Nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy a decentralizáció értékei is megkérdőjeleződhetnek akkor, ha nem történik más, mint a kormányzati felelősség áthárítása, az önkormányzatok kötelező feladatokkal való túlterhelése (Lőrincz, 2000).

Összességében a regionális reform legkomolyabb akadályának egyelőre a felkészületlenség látszik, mind szakmailag, mind politikailag. Ugyanakkor az

uniós csatlakozáshoz, illetve a következő választásokhoz közeledvén egyben lépéskényszer, illetve a holtpontról való elmozdulási lehetőség is keletkezett. *Meg kell, illetve meg lehet hirdetni a regionális reformfolyamat nyitányát.* Magyarországon sem képzelhető el azonban, hogy a regionális reform egy csapásra végrehajtható. A regionalizálás programját a csatlakozással nem egy időben, hanem hosszabb távon célszerű megtervezni. A regionalizálás stratégiájának a kidolgozásával ez a folyamat csak megkezdődik, egyelőre azonban még a stratégia sincs készen. A tudomány a reform alternatívák és a végrehajtási részletek kidolgozására alkalmas, a cél kijelölésére azonban nincs kompetenciája. A cél nem egyszerűen a régiók létrehozása, hanem a valódi decentralizáció, a hatalomgyakorlás nagyobb demokratizmusa és a modernizáció. Ezek a célok pusztán a térkép átrajzolásával nem valósulnak meg.

## Irodalom

- ADAPT 2001–2003: *EU Enlargement and Multi-level Governance in European Public Policy-making*. International Research Programme Financed by DG Research, Panteion University, Greece.
- Ágh A. 2000: Régiók Magyarországa. = *Önkormányzat*, pp. 11–15.
- Amin, A.–Thrift, N. (eds) 1994: *Globalisation, Institutions and Regional Development in Europe*. Oxford University Press, Oxford.
- Balchin, P.–Sykora, L.–Bull, G. 1999: *Regional Policy and Planning in Europe*. Routledge, London.
- Begg, D. et al (eds) 1993: *Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe?* Centre for Economic Policy Research, London.
- Bibó I. 1986: *Válogatott tanulmányok*. Magvető Kiadó, Budapest.
- Bullmann, U. 1996: Aufbruch aus dem Zentralstaat? Der europäische Einfluss auf die subnationale Politik. = *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 3. pp. 261–279.
- Csuth S.–Gáspár M. (szerk.) 1988: *A közigazgatás fejlesztése és szervezése. Válogatás Magyary Zoltán professzor közigazgatás-tudományi iskolájának szellemi hagyatékából*. MTA, Budapest.
- Emilewicz, J.–Wolek, A. 2002: *Reformers and Politicians*. SEAP, Warsaw.
- European Governance. A whitepaper, 2001. Brussels, CEC.
- Ficzere L. (szerk.) 2000: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Osiris, Budapest.
- Finta I. 2000: A regionális területfejlesztési tanácsok megszervezésének első gyakorlati tapasztalata I., II. = *Comitatus*, 11., 12. pp. 17–27., pp. 32–38.
- Gordos Á.–Ódor B. 2003: Az Európai Konvent és Magyarország helye az integrációban. = *Európai Tükör*, 3. pp. 35–59.
- Grote, J.–Gbikpi, B. (eds) 2002: *Participatory Governance*. Leske-Budrich, Opladen.
- Halkier, H.– Danson, M.– Damborg, C. 2000: *Governance, Institutional Change and Regional Development*. Ashgate. Aldershot.
- Halkier, H.– Danson, M.– Damborg, C. (eds.) 1998: *Regional Development Agencies in Europe*. Jessica Kingsley, London.
- Horváth Gy. 1998: *Európai regionális politika*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs.
- Horváth Gy. 2001: Az Európai Unió regionális támogatási politikája a 2000–2006 közötti időszakban = *Európai Tükör*, 2–3. pp. 75–106.
- Horváth Gy. (szerk.) 2001: *OECD Területi vizsgálatok. Magyarország*. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs.
- IDEA. 2003: *A közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programja*. Belügyminisztérium, Budapest.
- Illés I. 2001: Régiók és regionalizmus = *Tér és Társadalom*, 1. pp. 1–25.

- Illés I. 2002: *Közép-és Délkelet-Európa az ezredfordulón. Átalakulás, integráció, régiók*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs.
- Jeffery, Ch. (ed.) 1997: *The Regional Dimension of the European Union*. Frank Cass, London.
- Kiss I. 1976: *Az urbanizáció és a közigazgatás összefüggéseinek szemléleti alapja és problémái*. ELTE Államigazgatási Jogi Tanszék, Budapest.
- Kohler-Koch, B. 1998: *Interaktive Politik in Europa. Regionen im Netzwerk der Integration*. Leske-Budrich, Opladen.
- Kooiman, J. 2002: Governance. A Social-Political Perspective. In: Grote, J.-Gbikpi, B. (eds), pp. 71–97.
- Lindblom, Ch. 1994: A kis lépések tudománya. In: Stillman, R. (szerk.): *Közigazgatás*. Osiris, Századvég, Budapest, pp. 83–98.
- Lóránt Z.–Somogyiné Legény M.–Bukva A. 2002: Az önkormányzatok költségvetési kapcsolatai 1991–2001 között az Állami Számvevőszék ellenőrzései tükrében. = *Magyar Közigazgatás*, 6. pp. 360–371.
- Lőrincz L. 2000: A decentralizáció apályai és dagályai. In: Verebélyi I. (szerk.): *Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai*. Magyar Közigazgatási Intézet, MTA Regionális Kutatások Központja, MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, Pécs, pp. 102–109.
- Magyary Zoltán levele Károlyi Gyula miniszterelnökhöz. 1931. In: Csuth S.–Gáspár M. (szerk.) 1988. Bp., pp. 33–34.
- MEANS Collection. 1999: *Evaluating Socio-economic Programmes*. European Commission, Luxembourg.
- Morgan, K. (ed.) 1999: Regional Development Agencies. (Theme issue) = *Environment and Planning C. Government and Policy*, 6.
- Nemes Nagy J. 1998: *A tér a társadalomkutatásban. Bevezetés a regionális tudományba*. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest.
- Olsson, J. 2001: *Democracy Paradoxes in Multi Level Governance*. RSA International Conference, Gdansk.
- Pálné Kovács Ilona (témavezető) 2000: Az EU-konform területfejlesztési régiók kialakítása. Kutatási zárójelentés. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs. Kézirat.
- Pálné Kovács I. 2001: *Regionális politika és közigazgatás*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs.
- Pálné Kovács I. (témavezető) 2003: A területi szintű érdekegyeztetés a partnerség új formái 2002–2004. OTKA T 37278. MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézet, Pécs, Kézirat.
- Pires, L. M. 2002: Magyarország területfejlesztési intézményrendszeréről és az Európai Unió strukturális alapjainak kezelésére való felkészüléséről. = *Magyar Közigazgatás*, 7–8. pp. 424–460.
- Preparing Public Administrations for the European Administrative Space 1988 = *SIGMA Papers*, 23.

- Rechnitzer J. 2002: *A regionális politika alapvető stratégiai meghatározói*. Stratégiai Füzetek 12. Miniszterelnöki Hivatal, Budapest, pp. 21–39.
- Regional and Local Government in the European Union. Responsibilities and Resources*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2000.
- Regional and Local Powers in Europe*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2002.
- Rhodes, R.A.W. 1997: *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press, Buckingham.
- Somlyódyne Pfeil E. 2003: *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs.
- Tavistock Institute 1999: *The Thematic Evaluation of the Partnership Principle*. Tavistock Institute.
- Tomaney, J. 2002: The Evolution of Regionalism in England. = *Regional Studies*, 7. pp. 721–733.
- Vadál I. 2000: Az államigazgatás jogi szabályozásának problémái. In: Csefkó F. (szerk): *A közigazgatás törvényessége*. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs, pp.175–187.

## A szerző

*1954-ben született Pécsen. Általános és középiskolai tanulmányait Pécsen végezte.*

1973-ban nyert felvételt a Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Karára. 1978-ban, tanulmányai befejeztével Bihari Ottó akadémikus meghívására került az MTA Dunántúli Tudományos Intézetébe tudományos segédmunkatársként.

Kutatásai kezdettől fogva a területfejlesztéshez, a területi igazgatás rendszeréhez kötődtek. Kandidátusi disszertációját a helyi politikai viszonyokról és intézményeiről írta 1988-ban. 1989-ben szakértőként bekapcsolódott az önkormányzati törvény előkészítésébe, rövid ideig főállásban dolgozott a Belügyminisztériumban.

A rendszerváltás után kutatási tevékenységében az igazgatás megyei szintjének elemzésére koncentrált, több kutatást vezetett országos önkormányzati szövetségek illetve főhatóságok megbízása alapján

1992-ben lett a Dunántúli Tudományos Intézet igazgató helyettese, majd 1997-től igazgatója.

A Regionális Kutatások Központja a kilencvenes évtizedben egyik legfontosabb szakmai előkészítő műhelye volt a hazai regionális politikai jogalkotásnak. Pálné Kovács Ilona ezeknek a kutatásoknak egyik meghatározó egyénisége volt. Részt vett a területfejlesztési törvény előkészítésében, az Országos Területfejlesztési Konceptió kidolgozásában, az államháztartás reformját megalapozó munkálatokban, a közigazgatási reformokat előkészítő szakmai munkálatokban. Emellett az intézet szűkebb régiójában, a Dél-Dunántúlon folytatott empirikus kutatásokat.

Pálné Kovács Ilona kutatási eredményeit nagy számú publikációban adta közre: 6 önálló könyv, illetve kiadvány szerzője, 16 kötet szerkesztője, illetve társszerkesztője, mintegy 200 önálló tanulmány és könyvfejezet szerzője, ebből több mint 30 idegen nyelvű. Mintegy harminc nagyobb terjedelmű kutatási zárójelentés szerzője, társszerzője. Munkáira kb. 350 hivatkozás történt, közülük 40 idegen nyelvű publikációban.

Évtizedek óta részt vesz a felsőoktatásban. A nyolcvanas évektől óraadóként tanított a JPTE Állam és Jogtudományi, Közgazdasági és Bölcsészettudományi karain, az ELTE BTK Szociálpolitikai Tanszékén. Jelentős szerepet vállalt az MTA RKK DTI és a JPTE Közgazdaságtudományi Kara együttműködésével megvalósuló területfejlesztési, regionális politikai posztgraduális és PhD programokban. 1998-2001 közötti időszakra elnyerte a Széchenyi Professzori Ösztöndíját, azóta a JPTE BTK Politológia Tanszékének oktatója. 2001-ben habilitált a PTE Közgazdaság-tudományi Karán. 2002-ben egyetemi tanárrá nevezték ki. Két éve vezeti a PTE BTK Multidiszciplináris Doktoriskolájának politológiai programját.

Kiterjedt tudományos közéleti tevékenységet folytat: többek között tagja az MTA Regionális Tudományos és Közigazgatási Bizottságának, nemzetközi tudományos szervezeteknek, elnöke a PAB politikatudományi munkabizottságának. Rendszeres előadója a hazai szakmai konferenciáknak, rendezvényeknek.

Nemzetközi kapcsolatrendszerének köszönhetően gyakran szerepel előadásokkal nemzetközi konferenciákon, mintegy 40 rövidebb-hosszabb külföldi tanulmányúton járt. Ösztöndíjasként több hónapot töltött Németországban, Ausztriában. Németül és angolul beszél.

Két alkalommal nyerte el az MTA Ifjúsági Díját, négy alkalommal a Comitatus c. folyóirat nívódíját, 1999-ben Pécs város tudományos díjjal tüntette ki, 2002-ban az MTA Akadémiai Díját vette át.



## THE MANAGEMENT OF THE REGIONAL POLICY

Pálné Kovács, Ilona

It is already a commonplace that the quality of the management and the administrative environment has crucial influence on the efficiency of the regional policy. Regional policy is also interesting for public administration and political sciences because this type of public policy generated a lot of new phenomena, new challenges in the public sector, contributing to emerging new structures, networks, functioning methods within the territorial administration.

In this contribution the author investigates the mutual effects of public administration and regional policy comparing the European standards and Hungarian solutions.

The Hungarian regional policy has been developed under the pressure of European requirements concerning the Structural Funds: partnership, monitoring, additionality, subsidiarity, evaluation, concentration etc. The law on regional policy created new decentralised partnership institutions at three territorial levels (micro- and macro-regions, and county), introduced new rules on planning, programming, information system, resource allocation etc.

On the other hand, the Hungarian territorial public administration is not compatible with the usual organisational frameworks of management of programmes financed by the Structural Funds. Not only the proper geographical scale but also the flexibility and professionalism are missing for the absorption of the potential subsidies for regional development.

With one year before the accession it is necessary to correct the whole system of management of the Hungarian regional policy, in spite of the fact that the law on regional development is not an old one, and it was a very positive step in 1996. As the author analysed the functioning of the system, it was not able to meet especially the demands of decentralisation, real partnership and professionalism. The reasons, as the author pointed out, are the insufficient structure or scale of the meso level of public administration, the centralising attitude of the central government and the lack of strong organised private and civil sector. The partnership institutions are not a framework of real stakeholders in the regional development, rather focal points of close territorial elite monopolising the power and resources. In spite of the decentralised institutions, most of the resources remained in the hand of central government and ministries. At meso level the state agencies and self governments scattered in different geographical units perform a very fragmented structure that is not able to counterbalance the power of the centre.

After the systemic change, the governments announced administrative reforms many times but without success. The meso level of public administration, first of all the county self-governments are not strong enough to represent and organise the territorial interests, the territorial development councils as partnership organisations of regional policy have very weak influence on the allocation of central development resources.

Is it enough to implement a structural reform, to introduce regional self-governments instead of smaller counties to decentralise the whole state mechanism? The author is pessimistic. Regionalisation is not a question of the geographical scale, rather the culture of flexible co-operation among tiers and sectors. The suitable management needs much more professionalism, skills, working networks and a little distance from the politics. The Europeanisation of the regional policy management can not be reached by slavish copying of institutions and rules rather by learning and changing of attitudes.

Regionalisation is a long process towards the decentralised power structure in Hungary. The regional policy is a public policy which can help accelerate this process but it cannot be the only reason and basis of the public administration reform.