

MAGYAR TERÜLETI REFORM ÉS AZ UNIÓS FEJLESZTÉSPOLITIKA

Pálné Kovács Ilona

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

Bevezetés

1990-ben az önkormányzati modellt bevezetése sokak szerint a rendszerváltás egyik siker-története volt. Az önkormányzati autonómiához kötődő lelkesedésről ma már tudjuk, hogy illúziókat is táplált. Az önkormányzati rendszer formálása során szinte kizárólagosan érvényesített politikai értékrend működési gondokhoz vezetett. Az önkormányzati rendszer minőségét kettős mércével kell ugyanis mérni, a demokratikus politizálás feltételeinek megteremtése mellett a hatékonyság, professzionalizmus éppoly fontos, ami nem pusztán költségtakarékosságot jelent, hanem jó szolgáltatási minőséget.

A rendszerváltás óta eltelt tizenöt év tapasztalatai rámutattak arra, hogy a helyi hatalomgyakorlás modellje nem felel meg a modern kihívásoknak. Az önkormányzati rendszer nem „csak” technokrata, hatékonysági oldalról nem vált be, hanem hatalmpolitikai összefüggésben sem, a magyar állam ugyanis centralizált maradt, annak ellenére, hogy az önkormányzatok közjogi értelemben autonómiát élveznek.

A magyar közigazgatás megújulási kényszere tény, mégpedig függetlenül az uniós csatlakozástól. A megújulás – úgy tűnik –

strukturális reformokat igényel. Szinte az önkormányzati rendszer kiépítése óta folyamatos viták tárgya a választott térbeli struktúra, vajon milyen módon integrálható a helyi önkormányzatok, a „kis köztársaságok” erősen szétaprózott rendszere, és milyen léptékben kell megszervezni a kormányzás középső szintjét. Kérdés az is, vajon a magyar közigazgatás modernizációját, strukturális átalakítását mennyiben kell alárendelni az uniós fejlesztési támogatásokhoz való hozzájutás követelményeinek.

A magyar önkormányzati (homokóra) modell lényege

Ma már evidenciáknak tűnnek a *magyar közigazgatás térbeli szerkezetének* gondjai:

- Az *alapszint* szabályozásában kiütéssel győzött a polgárközelség, „bázisdemokrácia” követelménye. Az elaprózott helyi önkormányzati modell kapacitás- és minőségi gondokkal küszködő közszolgáltató intézményrendszert működtet, melynek kárvallottja nem a helyi hatalom, hanem a polgár, aki nem jut hozzá jó minőségű szolgáltatásokhoz.
- A *középszint*, a megyei önkormányzatok szinte teljes kiiktatása több irányban indított el „kompenzációs” mechanizmuso-

- kat. A megyei önkormányzatok helyén burjánzik a minisztériumoknak alárendelt területi államigazgatás, párhuzamos szervezeti-intézményi struktúrák jöttek létre (területfejlesztés, idegenforgalom stb.), különböző tércategóriák jelennek meg „közép”-szinten (különböző körzetek, kistérségek, régiók), mindezek között nincs koordináció, s virágzik az informális hálózatokra épülő elitizmus, ún. „korporatív regionalizmus”. A középszinten kontrollálatlanul kiépített dzsungel sem nem hatékony, sem nem demokratikus.
- A helyi-területi szintű hatalomgyakorlás diszfunkciói *központi szinten* is megjelennek. A központi kormányzás erős középszint nélkül túlterhelődött operatív feladatokkal. A magyar hatalmi modell „homokórához” hasonlítása azért találó, mert nemcsak a felső és alsó szint méretét, „űrtartalmát” érzékelteti, hanem a homok belső kohéziójának hiányát is. Ahogy helyi szinten nem fognak össze sem a helyi hatalom szereplői, sem az önkormányzatok egymással, hasonlóan nem képes a kormány és a miniszterelnök sem a tárcákat összefogni. A kormányzati hatalom hatékonysága tehát a koordináció hiánya miatt alacsony. A magyar állam olyan centralizált állam, amelyben még a centralizáció előnyei sem érvényesülnek.

Az eddigi magyar reformprogramok kudarcainak okai

A rendszerváltás idején elkövetett hibákat máig nem sikerült korrigálni. A szépszámú reformkísérletek kudarcaiból való tanulástól a jövőbeni reformelképzelések sikere függ.

- Alapvető tanulság, hogy szakmai, politikai konszenzus nélkül nincs esély sikerre. Márpedig állítható, hogy nincs szakmai

konszenzus a középszint méretét, szintjeinek számát illetően. Lényegében három középszintű területi egység van folytonosan „versenyben”, ezek közül a kistérség és a régió mérete, száma, földrajzi határai, székhelye tekintetében még inkább a változások, viták jellemzőek, semmint a stabilitás. Ugyancsak bizonytalanságok érzékelhetőek az egyes szintek, területi egységek tartalmát, funkcióit, közjogi státusát illetően.

- Bár a területi közigazgatás átszervezése folyamatosan a politika és a szakma napi-rendjén volt, mégsem született empirikus, teoretikus kutatásokkal megalapozott, koherens reformkoncepció, amelyik átfogó érvénnyel foglalkozott volna az irányítás valamennyi szintjével és szektorával. A közigazgatás, illetve a tudomány műhelyeiben voltak értékes elemzések, koncepciók (Verebélyi, 2000), de ezek nem tudtak egységes és *átfogó programmá formálódni*, miután a „megrendelő” soha nem igényelte és finanszírozta meg az átfogó, hosszú távú reformprogram előkészítését. Ezért inkább szlogenek, misztifikált uniós elvárások, semmint tudatos felismerések, a reform szükségességének a belátása vezette az újabb és újabb koncepciók „kinyilatkoztatásához”.
- Nem terveztük meg a reform *előkészítésének és végrehajtásának a folyamatát* sem. A kormányzás ciklikus jellegéből adódóan négyévenként irányváltások, megtorpanások következtek be, így a konkrét reformprogramok inkább kormányzati rögtönzések, semmint tudatos, hosszabb távú törvényhozói célkijelölésekké váltak.
- Nincs a közigazgatás reformjáért felelős standard kormányzati szerv, intézmény, pozíció, így szükségszerűen erősebbek

az állandóságban érdekelt kormányzati erők.

- Mint ahogy a kormányzás más területein, a közigazgatási reformok kérdésében sem jött létre standard érdekegyeztetési mechanizmus. Nem sikerült a „regionalisták” és „megyepártiak”, bürokraták és politikusok, „centristák és municipalisták”, „demokraták és technokraták” táborai közötti törésvonalakat feltárni és kezelni. Összességében a változások (decentralizáció) támogatói folyamatosan kisebbségben maradtak.
- A reformoknak szinte egyáltalán nem volt kommunikációja, a társadalom a reformok kérdésében kívülálló maradt. Így nem is alakulhatott ki valamilyen kognitív vagy emocionális viszony a reform irányában, a „reformerek” magukra maradtak, sőtétben tapogatóztak a fogadtatást illetően.
- Nem készült el mindezek miatt egy hosszabb távra szóló (kormányzati ciklusokat átívelő) intézkedéscsomag, amelynek végrehajtását modellezni, szakaszolni, megtervezni lehetett volna.
- A reformcsomagok a fentiek miatt lényegében szinte mindig megrekedtek a párt- vagy kormányprogramok szintjén, és nem jutottak el a nagyobb legitimitációt és hosszútávúságot biztosító törvényhozási szintig.

A területi reformok sikerének feltételei

- *Komplex szakmai megalapozottság:* A területi reform nem cél, hanem eszköz. A térbeli szerkezetnek a rendszer funkcióit kell optimálisan szolgálnia, tehát először kell tisztázni a feladatokat, s azt követően az optimális léptéket, illetve szervezeti formát. A közigazgatás által ellátott funk-

ciók vizsgálatának kell alátámasztania a reform szükségességét.

- *Politikai konszenzusra törekvés:* A nemzetközi tapasztalatok alapján bizonyos, hogy az objektívnek tekinthető földrajzi realitások és racionalitások, a méretgazdaságosság objektív követelményei mellett nem hanyagolhatóak el a történelmi tradíciók, identitás, a szervezeti inerciák, a társadalmi, politikai érdekek sem, sőt esetenként ezek a szempontok sokkal erősebben hatnak a racionális megfontolásoknál. Éppen ezért gyakori, hogy a közigazgatás térbeli átszervezése lépcsőzetesen, konkrét térséget vagy egy-egy térbeli léptéket általában érintő korrekciók útján zajlik, csak ritkán rajzolva át radikálisan, totálisan az ország közigazgatási térképét.
- *Világos forgatókönyvek:* Ha nem is lehet átfogó területszervezési reformot végrehajtani szakmai és politikai kompromisszumok nélkül, de ezek megkötéséhez célszerű világos modellekből – alternatívákból kiindulni.
- *A végrehajtás módszerének gondos megtervezése:* A sikeres reformhoz nem elegendő világos, szakmailag optimális és komplex reformkoncepcióval rendelkezni, hanem meg kell tervezni a végrehajtás folyamatát, fel kell mérni a reformcélok végrehajthatóságát.

A Nyugat-Európában lezajlott közigazgatási reformok értékelése alapján megszületendőek az alábbi tanulságok (Wright, 1997):

- Az üzleti módszerek alkalmazása, az állam szerepének csökkentése nem varázsszer.
- A divatirányzatokat nemzetközi szervezetek szakértői terjesztik sokszor anélkül, hogy az alkalmazás nemzeti, helyi feltételeivel tisztában lennének.

- A reformok olyan intézkedésláncolatot alkotnak, ahol az egyes érdekcsoportok, illetve reformcélok helyzete módosul, veszélyeztetve a reform feletti szilárd politikai uralmat.
- A reformok ambiciózus célokat fogalmaznak meg, amelyhez képest a tényleges hatás, illetve a végrehajtás hatékonysága mindig szerényebb.
- A közigazgatási reformok ritkán kerülnek a közvélemény érdeklődésének középpontjába, a harsány politikai propaganda többnyire sikertelen (Schneider – Heredia, 2003).
- A pragmatikus, személyes szempontok, a belső szervezeti inerciák következtében a koncepcionális célok helyett a végrehajthatóság szempontja játszik döntő szerepet.
- A közvetlenül érintettek támogatásának megszerzése vagy az ellenérdekeltek ellenállásának helyes kezelése kulcskérdés (a pulyka ugyanis nem várja a hálaadást). A felülről indított reformok jelentős akadály lehet a közigazgatás szabályozottságának mértéke, fragmentált vagy integrált felépítése, a politika és a bürokrácia viszonyrendszerének modellje, a politikai és szakmai racionalitás közötti távolság, a reformot akadályozni képes ún. vétőpontok száma (Knill, 1999).
- Számolni kell a reformok nem szándékolt, nem tervezett következményeivel, amelyek esetenként cáfolják az eredeti célokat (például többletköltségekhez vezetnek).
- Nagy szükség van kísérletekre, amelyekre azonban a reformer kormányok legtöbbször nem pazarolják az időt. A diktált tempó nem tesz lehetővé szisztematikus értékelést, a reformok így gyakran utazások az ismeretlenbe (Rhodes, 1997).
- A tisztán felülről irányított reformok kora lejárt, sokkal ígéretesebb a fokozatos, az érdekelteket a tanulási folyamatba bevonó modell (Schedler, 1997). A kis korrekciók, visszacsatolások, alkalmazkodások módszerét viszont össze kell hogy fogja az átfogó stratégia (Strehl, 1997).
- Vannak országok, ahol a politikai rendszerváltás történelmi esélyt adott az átfogó és mély, azonnali reformra. Spanyolország ezt az esélyt például elmulasztotta (Alba, 1997). A „nyugati” címkék, szlogenek, sémák átvétele formálisan megtörtént, a tartalom, a modell azonban a régi maradt.
- A Kelet-Közép-Európában a rendszerváltással keletkezett *tabula rasa* helyzetet lényegében ugyancsak nem tudták kihasználni. Magyarország élvonalba tartozott a régióban a politikai, gazdasági reformokat illetően, s ambiciózus reformokat fogalmazott meg a közigazgatásra vonatkozóan is. A reformprogramok azonban sokkal inkább az aktuális reformgondolkodás reflexei voltak, mint a változások háttérzett forgatókönyvei, a reformmelképezéseket is erősen áthatotta a múlt konzervativizmusa és decentralizációellenessége. Az elért részleges sikereket inkább a fiskális krízis és az EU-elvárások magyarázzák, semmint a politikai elit vagy a kormány elszántsága (Nunberg, 2003).
- A politikai instabilitás, az újabb és újabb reformok kilátásba helyezése általában nehezíti a reformlépések megszilárdulását, intézményesülését. A bürokraták erős mozgatóerővel, leépítésével járó reformok végrehajtását erősen nehezítik továbbá a hiányzó források, illetve a bürokrácia politikai elitre gyakorolt erős nyomása (Schneider – Heredia, 2003).

- A reformok társadalmi beágyazottsága, az intézményi, szociológiai szempontok nagyon fontos elemei a reformoknak, ezek mellett a legdominánsabb mozgatóerőnek az utóbbi időben a nemzetközi politikai, gazdasági-pénzügyi befolyás bizonyult. E hármassal összefüggésrendszer együttes figyelembe vétele megkönnyíti a reformok esélyeinek prognózisát (Kaufman, 2003).

A regionális reform kérdőjelei.

Az európai minta?

A regionalizmus nálunk is lassan elkoptatott közhely, bár nem mindig vagyunk tisztában a jelentéstartalmával. A régiók helyzete és a regionális reformok európaszerte rendkívül tarka képet mutatnak (Pálné, 2005). Meglepő talán, de igazán „regionalizált” ország kevés van Európában, olyan, ahol a régióknak alkotmányos státusuk, nagy autonómiájuk és egyben domináns szerepük is volna. A viszonylag ritkán előforduló politikai regionalizmus esetén a regionális politikai elit célja a nemzetállami központosítási törekvések elensúlyozása (Kohler–Koch, 1998).

Az ún. funkcionális regionalizmust ezzel szemben a központi állam kezdeményezi, racionalizálási, gazdaságfejlesztési célokat követve, gyakran az Európai Unió regionális politikájának befolyása alatt. Az Európai Unió tagállamai középszinten nagyon eltérő modelleket működtetnek, mind léptékben, mind tartalomban, mind jogállásban. A közös vonás inkább az, hogy a tradicionális nemzeti struktúrák lassan, illetve alig változnak. Nincs sem léptékben, méretben, sem státusban minta, s a Regionális Önkormányzatok Európai Chartájának fiaskója azt jelzi, hogy a tagállamok nem is kívánnak megállapodni valamiféle standardban.

Az uniós kohéziós politika mint ultima ráció?

Magyarországon a területfejlesztési törvény elfogadása óta gyakran hangoztatják, hogy a régiók létrehozására elsősorban az uniós támogatásokhoz való hozzáférés miatt van szükség. A csatlakozásra készülve kiépült a területfejlesztési intézményrendszer, bár a fejlesztési tanácsok nem csupán a régiókban, hanem a megyékben, illetve a kistérségekben is létrejöttek, jelezve a bizonytalanságot a régiók kiépítése és helyzetbe hozása kérdésében. Az Európai Unió Statisztikai Hivatala számára szolgáltatandó információk gyűjtésére szolgáló ún. statisztikai számbavételi egységek (NUTS) kialakítása során hoztuk létre ugyanis

- a kistérségi társulásokat a NUTS 4 egységekben (jelenleg 168 van belőlük, méretük hasonlít a járásokhoz, illetve városkörnyékekhez),
- a megyei fejlesztési tanácsokat (NUTS 3)
- és a hét regionális fejlesztési tanácsot 1999-től a NUTS 2 egységekben. Ez utóbbi egységeknek van egyébként kulcsszerepük az uniós támogatások elnyerése szempontjából, hisz ez a lépték az alapja a támogatható régiók kiválasztásának. Amennyiben az adott NUTS 2 régió egy főre eső GDP-je nem éri el az uniós átlag 75 %-át, akkor minősül támogathatónak.

Fontos hangsúlyozni, hogy a regionális fejlesztési politika menedzselésével szembeni uniós elvárások jellemzően nem vezettek választott regionális önkormányzatok létrejöttéhez. Az EU tagállamai közül szép számmal vannak olyanok, ahol a strukturális alapok felhasználásának keretében szolgáló ún. NUTS 2 régiókban nem működik választott önkormányzat, sőt általános hatáskörű közigazgatási szerv sem. A fejlesztési régiók, függetlenül

attól, hogy működik-e választott önkormányzat, saját intézményekkel (irányító hatósággal, monitoring bizottsággal, ügynökséggel) rendelkeznek, amelyek létrehozását, kijelölését az EU szabályai előírják, meglehetősen nagy mozgásteret hagyva a tagállamoknak.

Az utóbbi években Kelet-Közép-Európában a NUTS rendszer felállításának kényszerre kétségtelenül nagyobb hatást gyakorolt a

területi reformokra, miután az Európai Bizottság direkter befolyást gyakorolt a csatlakozó országokra, mégsem került sor mindennél területi megfeleltetésre. A kisebb országokban az újonnan létrehozott „közigazgatási régiók” mérete nem éri el a NUTS2 egyiséghez kötött nagyságrendi kívánalmakat (az Európai Tanács rendelete szerint jelenleg 800 ezer–3 millió fős népesség) például Cseh-

Ország	Közigazgatási egység neve	Száma	Státusa	Átlagnépesség 1000 fő	NUTS megfelelés beosztástól	Különbözik a NUTS 2
Ausztria	Bundesländer	9	Tagállam	906	NUTS-2	
Belgium	Régions	3	Tagállam	3437	NUTS-1	X
Ciprus		1	—	771	—	
Csehország	Kraje	14	Önkormányzat	732	NUTS-3	X
Dánia	Amter	15	Önkormányzat	360	NUTS-3	X
Észtország	Maakond	15	Önkormányzat	94	LAU-1	X
Finnország	Maakunnat	20	Önkorm. társulás	261	NUTS-3	X
Franciaország	Regions + DOM	26	Önkormányzat	2304	NUTS -2	
Németország	Länder	16	Tagállam	5152	NUTS-1	X
Görögország	Periferies	13	Dekoncentrált	820	NUTS-2	
Magyarország	Megyék + Bp.	20	Önkormányzat	510	NUTS-3	X
Írország	Regional authority regions	8	Dekoncentrált	700	NUTS-3	X
Olaszország	Regioni	21	Önkormányzat	2762	NUTS-2	
Lettország	Rajoni	33	Dekoncentrált	71	LAU-1	X
Litvánia	Apskritys	10	Dekoncentrált	344	NUTS-3	X
Luxemburg	Cantons	13	Dekoncentrált	34	LAU-1	X
Málta	Distretti	6	Dekoncentrált	67	LAU-1	X
Hollandia	Provincies	12	Önkormányzat	1360	NUTS-2	
Lengyelország	Województwa	16	Önkormányzat	2414	NUTS-2	
Portugália	Regioes (distritos) 7	(20)	Dekoncentrált	1503	NUTS-2	
Szlovákia	Kraje	8	Önkormányzat	672	NUTS-3	X
Szlovénia	Upravne enote	58	Dekoncentrált	33	LAU-1	X
Spanyolország	Comunidades	19	Önkormányzat	2274	NUTS-2	
Svédország	Län	21	Önkormányzat	429	NUTS-3	X
Egyesült Királyság	Counties	37	Önkormányzat	1629	NUTS-2	
		421		1093		

1. ábra • Kormányzati szint alatti közigazgatási egységek az EU-ban (Forrás: http://europa.eu.int/comm/eurostat/ramon/nuts/laeu_en.html alapján saját szerkesztés)

országban, Szlovákiában, Bulgáriában. Ugyanakkor ahol a méret és a jogállás is megfelel az „absztrakt kívánalmaknak” (lengyel vajdaságok), ott sem a regionális önkormányzatok lettek a fejlesztéspolitika elsődleges szereplői.

Bővítés, az európai regionalizmus hanyatlása?

A 2004-ben megtörtént csatlakozás a regionalizmus kérdésében nagy csalódást okozott. A regionalizmus eszméjének és földrajzi léptékének érvényesítése során lassan egy évtizede alapvető referencia volt a „Régiók Európája” és a strukturális alapokhoz való hozzáférés. Sajátos módon azonban a csatlakozásunk idejére mintha a regionalizmus európai térhódítása megtorpant volna, s maga az Európai Unió, pontosabban az Európai Bizottság sem tekintené olyan prioritásnak, mint a kilencvenes évtizedben. Nem lehet ugyanis véletlen, hogy az újonnan csatlakozó országok mind-egyikében centralizált irányítási modellt kellett kiépíteni az uniós források felhasználására. Hiába épült ki nálunk is a partnerségi elvet követő regionális fejlesztési tanácsok és ügynökségek hálózata, a források feletti döntési hatalom központi szinten maradt, mintegy kiüresítve a „nemzeti” fejlesztéspolitikai intézményrendszert.

A fentiekben vázolt tények, jelenségek arra intenek bennünket, hogy a regionális közigazgatási reform nem hajtható végre pusztán külsődleges elvárásokat követve, átfogóbb mérlegelést igényel a NUTS2 egységek létrehozásának kényszeréhez képest. A hatalomgyakorlás térbeli modelljét nem lehet kialakítani pusztán szolgáiban követve külső mintát, s csak imitálva a tanulást. A felülről, kívülről vezérelt, elsősorban technokrata megfontolásokból, a forrásszerzés reményében indított top down regionalizmus kimerítette tartalékait. A regionalizmus második, bottom up sza-

kaszába akkor tudunk átlépni, ha felismerjük a regionalizmus belső mozgatórugóit.

Igazi decentralizációt – a regionális reform lebegtetése helyett

Az utóbbi néhány évben a magyar közigazgatás megújulása, jövőképe, a modernizáció esélye egyértelműen összekötődött a régiók kérdésével. Vannak, akik a politikai decentralizáció lehetséges kereteként (Ágh, 2005), mások a gazdasági versenyképesség okán szorgalmazzák a regionális önkormányzatok létrehozását (Horváth, 2005). Már a 2002-es, majd a 2006-os kormányprogram is célul tűzte ki a regionális önkormányzatok megválasztását, mindkét kísérlet kudarcot vallott. Ideje levonni a tanulságokat!

A regionalizmus nem egyszerűen a megyéknél nagyobb, NUTS2 régiók létrehozását jelenti, hanem annak felismerését, hogy a hatalomgyakorlás középszintjét nem szabad üresen hagyni, nem szabad sem a centralizáció (dekoncentráció), sem az ellenőrizetlen elit hálózatok terepévé degradálni. Az utóbbi évek szomorú tanulsága ugyanis, hogy a fejlesztési tanácsok és más delegációs elven működő „korporációk” nem a partnerség, sokkal inkább a kliensrendszer keretei (Pálné et al., 2004). A regionalizmus szellemisége ahhoz segíthet bennünket hozzá, hogy meginduljon a teljes kormányzati rendszer modernizációja a decentralizáció, a működő hálózatok, a partnerség és a mérrethatékony-ság jegyében.

Regionalizált fejlesztéspolitika

Az alulról és felülről egyaránt támogatott regionalizáció felgyorsulását az eddigiénél sokkal határozottabb, perspektivikusabb reformfolyamat eredményezheti. Nem kell további mérlegelés, nem kell kétharmados parlamen-

ti többség a régiók mint fejlesztési egységek megerősítéséhez. A megyék mérete valóban nem alkalmas a gazdaságfejlesztési és területi kiegyenlítési politika számára. A régiók mintegy évtizedes gyakorlattal, kiépült intézményrendszerrel várnak a lehetőségre, arra, hogy ne pusztán statisztáljanak a regionális politikához, hanem annak felnőtt szereplőjévé váljanak. Erre nyilvánvaló esélyt nyújthatott volna a második nemzeti fejlesztési terv, illetve az ennek végrehajtásához rendelhető uniós és hazai források. Azonban a strukturális alapok menedzselő szervezetei újra központosított modellben épültek ki, rációfalva a kormány regionalizációs ambícióira. Ilyen helyzetben nem sok értelme van a területfejlesztési tanácsokat (ráadásul három területi szinten) működtetni. Értelmét veszti az a vita is, hogy kik üljenek a tanácsokban. De az esély is elvész, hogy a közeljövőben támogatottságot lehessen szerezni egy regionális közigazgatási reform számára!

Decentralizáció a közigazgatásban

A modern állam vertikális hatalmi szerkezetét alapvetően nem a helyi szinten biztosított önállóság mértéke, hanem a középszint súlya határozza meg, amennyiben tehát decentralizált államot akarunk, a középszintet kell megerősíteni. Nem a méretről kell elsősorban dönteni, hanem arról a tényről, hogy átalakítjuk-e a hatalom „homokóra”-szerkezetét, elindulunk-e a centralizált állam modelljétől a decentralizált állam irányába.

Nem a decentralizáció azonban a cél önmagában, hanem a hatékonyabb, átláthatóbb, demokratikusabb állam. A decentralizációval párhuzamosan van esély a működés hatékonyságát, rugalmasságát, demokratikus beágyazottságát és átláthatóságát javítani. Kérdés, vajon a decentralizációt milyen módon kell

végrehajtani?

Természetesen mérlegelni kell a térbeli, strukturális változások szükségességét:

- Elsődlegesen nem a gazdaságfejlesztés, hanem a közszolgáltatások, az igazgatás szükségletei és az elérhetőség oldaláról kell megadni a regionális közigazgatás léptékének optimumát, ami csak a közszolgáltatások, a közigazgatás funkció- és intézményrendszerének alapos elemzésével, modellszámításokkal dönthető el. Ilyen elemzésekről azonban nem sokat hallani, még az elindított közszolgáltatási reformok vonatkozásában sem!
- Rendkívül fontos szempont a hatalomgyakorlás optimális szerkezete is. Azt kell eldönteni, hogy a magyar politikai-hatalmi rendszer működőképessége hogyan változik a jelenlegi megyéknél lényegesen nagyobb döntéshozási egységek létrejöttével. A polarizáltabb, koncentráltabb hatalmi szerkezet jobban vagy kevésbé képes kezelni a konfliktusokat, jobban vagy kevésbé átlátható, jobban vagy kevésbé ad lehetőséget a részvételre? A kérdés fontosságát a 2006. évi önkormányzati választási eredmények világosan bizonyítják.
- Széles a mozgástér a régiók, mint politikai-hatalmi egységek közjogi intézményesítése kérdésében is. A regionalizáció modellje tekintetében markáns véleményeltérés mutatkozik a klasszikus önkormányzati régiók és a „regionális kormányzatok” modelljét támogatók között (Horváth, 2004). Az önkormányzati és a föderális logika realitása mellett ne feledjük azt sem, hogy az államigazgatási régiók létrehozása elvileg bármikor lehetséges (ahogy ez megtörtént Magyarországon is, 2006 végén), s a nyugat-európai tapasztalatok is jelzik, hogy a regionalizálás jelszavával

vissza is lehet élni! A régió lehet a központosítás eszköze is, mint ahogy bizonyos jelenlegi kormányzati reformlépések erre utalnak. A megyei önkormányzatok továbbbi visszaszorítása tehát egyértelműen a kormányzat hatalmát növelte.

A régió vagy megye kérdés eldöntése alapos kutatásokat igényel, ezért lenne célszerű a regionalizációs folyamat hosszabb távra tervezett szakaszolása egy, a parlament által elfogadott *decentralizációs törvénykezési csomag* formájában.

A decentralizációs törvények (alkotmánymódosítást is beleértve) előkészítését megelőzhetné egy olyan politikai jellegű dokumentum (fehér könyv), amely megalapozza a törvényjavaslatok kidolgozását, és lehetővé teszi a reformfolyamat hosszabb időre történő megtervezését. Egy ilyen dokumentum kidolgozása és közjogi legitimált formában történő elfogadása azért fontos, mert a strukturális reform valóban közmegegyezést igényel, több kormányzati cikluson keresztül végrehajtást kell megalapozni.

A területi közigazgatás optimális modelljét az átfogó elemzések, modellezés, kísérletezés hiányában egyelőre nehéz lenne megjósolni. Az bizonyos, hogy a középszint átrendezése egyaránt érinti a települési szintű közigazgatás átalakítását, modernizálását és a kormányzati irányítás modellváltását.

A modell feletti döntés során mérlegelni kell, hogy a gazdaság és társadalomfejlődés a jövőben milyen új középszintű közösségi

funkciók vállalását igényli, illetve melyek azok a szerepkörök, eszközök, amelyek már elavultak, idegenek a 21. századi modern államiségtől. Az önkormányzatiság és a térbeli kormányzás modellje már nem a 19. században kialakult értékek és követelmények mentén kell hogy formálódjon. A modell módosulásának a lényege haladás a *government*-ből a *governance*, a közhatalmi, hierarchikus irányítástól a partnerségi kormányzás irányába.

Ugyanakkor azt is szem előtt kell tartani, hogy nincs általános „európai” modell, különösen nem a földrajzi lépték tekintetében. A decentralizáció nem feltétlenül igényel strukturális változásokat, a közigazgatási határok módosítását. A hatékony térbeli kormányzás nem csupán jól megválasztott lépték kérdése, sokkal inkább az együttműködési és alkalmazkodási készségeké, a hálózatos struktúráké. Ezek hiányában a mesterséges, szereplőit tekintve konfliktusos, integrálatlan régiók nem tudják érvényesíteni a területileg nagyobb lépték előnyeit.

A magyar közigazgatási reformok eddigi kudarcai alapján fel kell ismerjünk, hogy a felszínes külsődleges mintakövetés nem sikeres alkalmazkodási stratégia. Valóságos tanulásra van szükség, ez minden reform sikerének záloga.

Kulcsszavak: *középszintű kormányzás, megyék, régiók, uniós regionális politika, strukturális alapok menedzsmentje*

IRODALOM

Ágh Attila (2005): A regionális reform és a politikai intézményrendszer kapcsolata. In: Mező István – Wiener György (szerk.): *Regionalizmus és önkormányzatiság*. Gondolat – Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának kiadványai

Alba, Carlos R. (1997): Modernising Spanish Public Administration: Old Inertias and New Challenges. In: Kickert, Walter J. M. (ed.): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Edward Elgar, Cheltenham, 181–203.

- Horváth Gyula (2005): Decentralization, Regionalism and the Modernization of the Regional Economy in Hungary: An European Comparison. In: Barta Györgyi – G. Fekete É. – Szörényiné Kukorelli I. – Timár J. (eds.): *Hungarian Spaces and Places. Patterns of Transition*. Pécs, Centre for Regional Studies, 50–64.
- Horváth M. Tamás (szerk.) (2004): *A regionális politika közigazgatási feltételei. Variációk az uniós csatlakozás küszöbén*. IDEA–MKI, Budapest
- Kaufman, Robert (2003): The Comparative Politics of Administrative Reform: Some Implications for Theory and Policy. In: Schneider, Ben Ross – Heredia, Blanca (eds.): *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*. North-South Center Press University of Miami, 281–303.
- Knill, Christoph (1999): Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Instrumental Bureaucracies. *Journal of Public Policy*. 19. 113–139.
- Kohler-Koch, Beate (1998): *Interaktive Politik in Europa. Regionen im Netzwerk der Integration*. Leske-Budrich, Opladen
- Nunberg, Barbara (2003): The Politics of Administrative Reform in Post-Socialist Hungary. In: Schneider, Ben Ross – Heredia, Blanca (eds.): *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*. North-South Center Press University of Miami, 59–89.
- Pálné Kovács Ilona – Horváth Gy. – Paraskevopoulos, C. J. (2004): Institutional „Legacies” and the Shaping of Regional Governance in Hungary. *Regional and Federal Studies*. 14. 3. 430–460.
- Pálné Kovács Ilona (szerk.) (2005): *Regionális reformok Európában*. IDEA–TÖOSZ, Budapest
- Rhodes, Rod: Reinventing Whitehall 1979–1995. In: Kickert, Walter J. M. (ed.): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Edward Elgar, Cheltenham, 43–61.
- Schedler, Franz: The State of Public Management Reforms in Switzerland. In: Kickert, Walter J. M. (ed.): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Edward Elgar, Cheltenham, 123–43.
- Schneider, Ben Ross–Heredia, Blanca (eds) (2003): *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*. North-South Center Press University of Miami
- Strehl, Franz (1997): Administrative Reforms in Austria: Project „Verwaltungsmanagement”. In: Kickert, Walter J. M. (ed.): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Edward Elgar, Cheltenham, 103–123.
- Verebélyi Imre (szerk.) (2000): *Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai*. MKI–MTA PTI, MTA RKK, Budapest
- Wright, Vincent (1997): The Paradoxes of Administrative Reform. In: Kickert, Walter J. M. (ed.): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Edward Elgar, Cheltenham, 7–15.

