

A fenntartható fejlődés hazai szempontjai

Az Európai Tanács göteborgi ülésén felkérte a tagállamokat, hogy alakítsák ki saját, nemzeti fenntartható fejlődési stratégiájukat. A fenntartható fejlődés hosszú távú érdek, ezért a stratégiát össze kell hangolni a meglévő és kialakítandó egyéb magyar stratégiákkal, uniós és nemzetközi tervekkel, elvárásokkal. A kormány a közelmúltban fogadta el a fenntartható fejlődés stratégiája kidolgozásának tartalmi és szervezeti kereteiről szóló kormányhatározatot. Az előterjesztés határideje 2005. október 31. Az EU legfontosabb területpolitikai dokumentuma, az ESDP is kifejezetten ajánlja, hogy a tagállamok rendelkezzenek érvényes területfejlesztési, területpolitikai stratégiával, és az azt megjelenítő legitim dokumentummal. Magyarországon ez az Országos Területfejlesztési Konceptió. A dokumentum 2030-ra határozza meg azt a konszenzuson alapuló területi jövőképet, amely rögzíti az ország reálisan megkívánt térszerkezetét, illetve területi jellemzőit. A jövőképen belül 2015-ös időtávval kijelöli a hét magyarországi régió legfonto-

A fenntartható fejlődés szempontjainak érvényesítése, mint követelmény, minden uniós programban jelen van. A Göteborgban 2001-ben az Európai Tanács által elfogadott fenntartható fejlődés stratégia az unió ilyen tárgyú legalapvetőbb dokumentuma. Fontosságát mutatja, hogy az Európai Tanács 2005 júniusában tartott ülésén elfogadta: a lisszaboni versenyképességi stratégiát a fenntartható fejlődés összefüggésében kell vizsgálni. A jövő generációk iránti felelősség napjainkban a világ sok országában kerül előtérbe, mivel olyan globális változások történnek, melyek alapvetően veszélyeztetik nemcsak az ember ma ismert életmódját, hanem a föld élővilágát is.

sabb területi céljait, illetve azokat az ország egésze szempontjából meghatározó területi célokat, melyek a régiók szintjén megvalósított fejlesztéspolitika révén nem biztosíthatók. A területi célokhoz kapcsolódnak az egyes szakpolitikák számára megfogalmazott területi prioritások.

Egyensúlyban a gazdaságfejlesztés és a környezetvédelem

Az Országos Területfejlesztési Konceptió szerint a fenntartható fejlődés szempontjait figyelembe véve fokozottan integrálni kell a környezeti szakpolitika céljait a területi fejlesztésekbe. Biztosítani kell az egyensúlyt a környezet eltartóképességét figyelembe vevő gazda-

ságfejlesztés, a környezet védelme és a társadalmi kohézió erősítése között. Fokozott figyelmet kell fordítani a helyi közösségi szerveződések, társadalmi, szellemi, kulturális javak helyi erőforrásokra alapozott megőrzésére és hasznosítására, a lakosság helyben-tartása és a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése érdekében. A térségi fejlesztések során előtérbe kell helyezni a táji, környezeti, természeti és egyéb helyi adottságoknak megfelelő termelési módokat, valamint a környezetkímélő termelési és közlekedési rendszereket. Támogatni kell a potenciális szennyező forrásként jelentkező szennyvíz és hulladék korszerű, az elérhető

legjobb technikával megvalósuló kezelését. Mindezek érdekében ösztönözni kell a térségek speciális adottságainak feltárását, és az endogén erőforrásokra épülő térségi fejlesztést.

A fenntarthatósági célok a legfontosabb dokumentumokban

A hazai területpolitika hosszú távú céljait megfogalmazó Országos Területfejlesztési Konceptió várhatóan ősszel kerül a kormány és a parlament elé. Ezzel párhuzamosan az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter koordinálásával el kell készíteni az Európai Unió szabályai szerinti országstratégiát (II. Nemzeti fejlesztési terv). Az uniós források felhasználásának alapjául szolgáló stratégiai dokumentum, a Nemzeti Stratégiai Referencia Keret (NSRK) kijelöli az operatív programokat (OP) és azok tartalmi elemeit, illetve a források fő felosztási arányait. A II. Nemzeti fejlesztési terv készítése kapcsán a magyar kormánynak szándéka, hogy minden régióra készüljön önálló, decentralizált regionális operatív program. A közeli jövő legfontosabb kérdése az lesz, hogy a koncepció által megfogalmazott fenntarthatósági célok hogyan épülnek be a II. Nemzeti fejlesztési terv ágazati és regionális operatív programjainak tartalmába.

Kovács Balázs

„Abszurdisztán vagy

Magyarországon egyre többet és többen használgják, különféle értelemben, a régió fogalmát. Az alábbi elemzésben ezért megpróbáljuk egyértelművé tenni, mit is jelent ez, különös tekintettel a területfejlesztési és a közigazgatási régiók egymáshoz való viszonyára, s figyelemmel az európai regionális politika és regionális demokrácia elveinek hazai érvényesülésére. Annyit azonban előzetesen is leszögezhetünk, hogy a középszintű önkormányzatiság európai megoldása, a regionális demokrácia érvényesítése itt-hon még nem járt sikerrel.

Magyarországon az Új Gazdasági Mechanizmus keretében már körvonalazódott egy regionális tervezési struktúra, amely azonban még nem kapcsolódott össze a közigazgatás reformjával és – valódi helyi hatalom híján – a regionalizmus (decentralizáció) kérdésével. Az elmúlt évtized változást hozott a politikában és ez felértékelte a területfejlesztési, a regionális-politika jelentőségét, a közigazgatás-politikával való összefüggését, különösen tekintettel az uniós csatlakozásra. Az önkormányzatiság elmúlt 15 évének apropóján érdemes elgondolkodni azon, hogy miért is nem jöhetett létre egy olyan térszerveződési rendszer, amely a rendszer-váltás után a közigazgatási reformprogramokban mindvégig megfogalmazódott. Érdemes kísérletet tenni arra, hogy tisztázzuk a különböző regionális térségi kategóriák jövőbeni lehetséges funkcióját és szerepét Magyarországon a területfejlesztési-statisztikai, adminisztratív-közigazgatási vagy közhatalmi-önkormányzati struktúrákban.

Az európai strukturális és kohéziós politika hazai alkalmazása szempontjából tekintsük át a magyar tervezési-statisztikai és területfejlesztési régiók intézmé-

nyesültségét is, figyelemmel az unió regionális politikájának alkalmazására.

A területi-statisztikai régiók európai rendszere

Regionális szintről háromféle értelemben beszélhetünk az Európai Unió gyakorlata alapján. Egyrészt léteznek statisztikai-tervezési régiók (a területfejlesztés térségeiként), másrészt az adminisztratív régiók (az egyes országok közigazgatási területi beosztásához igazodva), harmadrészt pedig beszélhetünk önkormányzati régiókról (amelyek a decentralizált hatalomgyakorlás keretében autonóm politikai entitásként működnek.)

A tervezési-statisztikai régiók az Európai Unió regionális politikájának területfejlesztési térségi egységei, amelyekre nézve az első pillérbe tartozó közös és közösségi politikák szabályozási rendszere és követelményei érvényesek. Az Európai Unió statisztikai rendszerének sarokköve a területi statisztika, mely hosszú évek óta az Európai Közösségek Statisztikai Hivatala (EUROSTAT) által működtetett közös osztályozási rendszer, a „statisztikai területi egységek nomenklatúrája” (NUTS), amely alapján gyűjtik, állítják össze és hasznosítják a területi statisztikai adatokat. A rendszer a Struk-

turális Alapok felhasználásának bázisát is képezi. Segítségével válhatnak identifikálhatóvá a közösség által támogatandó térségek.

A regionális politika elvárásaihoz igazodva az EU egységes Területi Statisztikai Nomenklatúra Rendszert (NUTS) alakított ki, amely a legalkalmasabb az EK regionális problémáinak és regionális gazdasági kapacitásának vizsgálatára. Az EUROSTAT által korábban kidolgozott rendszer három regionális (NUTS 1-3) és két lokális (NUTS 4-5) szintet különböztetett meg. A területek lehatárolása, az egyes NUTS szintek meghatározása tagállami döntések eredménye volt. Ennek megfelelően nagyon eltérő területű és népességű NUTS 2 szintű régiók alakultak ki, amelyek eltérő közigazgatási-közhatalmi jogállással is bírtak.

A rendszerbe később belépő országok (Ausztria, Svédország, Finnország) esetében a NUTS szintek lehatárolása már nem önálló tagországi kompetencia volt, hanem az Európai Bizottság, az EUROSTAT és a tagállamok között folytatott tárgyalások eredményeként rögzítették. Az EUROSTAT arra törekedett, hogy az egyes szintek közötti szóródás – főleg a népességszám tekintetében – mérséklődjön.

Csodaország”

15 év tükrében: a regionális önkormányzatiság esélyei

A régiók átlagosan is igazolták azonban azt a tételt, hogy, az átlagosan mintegy 1,8 milliós népességet magában foglaló regionális területfejlesztési egység képes hatékonyan érvényesíteni a tőkevonással és a foglalkoztatással együtt járó regionális politikai célkitűzéseket. Nem véletlen, hogy az Európai Bizottság 2001-ben kidolgozott javaslata is erre alapult. Ennek az a lényege, hogy az egyes tagállamok – figyelemmel a költséghatékony és versenyképesség területi összetevőire – olyan tervezési-statisztikai egységekbe sorolják a saját tervezési-statisztikai régióikat, hogy a közigazgatási egységek átlagos mérete lehetővé tegye a támogatási célterületként kijelölt NUTS 2 szinten a Strukturális Alapok hatékony és eredményes felhasználását.

Az Európai Parlament és a Tanács végül 2003. május 26-án fogadta el az 1059/2003 (EK) rendeletét a statisztikai területi egységek közös osztályozási rendszerének (NUTS) kialakításáról. Az itt megállapított NUTS osztályozás az eddig érvényes, az EUROSTAT és a nemzeti statisztikai hivatalok együttműködése által kialakított statisztikai területi egységek nomenklatúrája (NUTS) helyébe lépett, mely a jelenlegi NUTS beosztást elfogad-

ja, illetve rögzíti, visszamenőleges hatállyal nem változtatja meg és nem ír elő kötelezettséget módosítására. A rendelet életbe lépését követő módosításokkal kapcsolatban azonban szigorú szabályokat és eljárásrendet alkalmaztak, melynek révén a lehátárolások módosítási lehetősége leszűkült.

A lehátárolás szabályai szerint a területi egységek kialakításakor használt első kritériumot a tagállamokon belül meglévő közigazgatási egységek alkotják ('adminisztratív tervezési-statisztikai régiók'). Ebben az értelemben a „közigazgatási egység” olyan földrajzi területet jelent, amely a tagállam törvényi és intézményi keretein belül a terület közigazgatási és politikai döntések meghozatalára jogosult közigazgatási hatósággal rendelkezik. A további 'nem közigazgatási tervezési-statisztikai régiók' olyan területi egységek, amelyek a közigazgatási egységek összevonásával vagy felosztásával hozhatók létre.

A tekintetben, hogy a területi egységeket – átlagos méretük meghatározásával – melyik NUTS szintbe kell besorolni, az Európai Unió megkötötte a tagállamok kezét. Minden év első felében közölniük kell a bizottsággal a területi egységek

valamennyi előző évi változását, amennyiben azok hatással lehetnek a NUTS osztályozásra. A NUTS rendszer módosításának elfogadására háromévenként (vagy ennél hosszabb idő elteltével), a naptári év második felében kerülhet sor. Valamely tagállam nem-közigazgatási egységei akkor módosíthatók, ha – valamennyi EU területi egysége népességének figyelembevételével – a kérdéses NUTS szinten ezáltal csökken-e az átlagtól való eltérés. A tagállam megfelelő közigazgatási struktúrájának átszervezése esetén a NUTS osztályozás módosításának elfogadására három éven belül is sor kerülhet.

A területfejlesztési régiók kialakításának problémái

Magyarországon a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény, valamint az Országos Területfejlesztési Konceptióról szóló 35/1998. (III. 20.) országgyűlési határozat alakította ki a NUTS rendszernek megfelelő tervezési-statisztikai egységeket, amelyeket az EUROSTAT elfogadott.

A határozat rögzítette a hét tervezési-statisztikai régiót, mint Magyarország jövőbeni regionális fejlesztési egységeit. A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi

XXI. törvényt módosító 1999. évi XCII. törvény megerősítette az ország regionális szintű területi felosztását azzal, hogy az Országos Területfejlesztési Konceptióban rögzített hét tervezési-statisztikai régióban kötelezővé tette a regionális fejlesztési tanácsok létrehozását, valamint meghatározta azok feladatait és működésük kereteit.

Az uniós csatlakozási tárgyalásokon, a regionális politikára és a strukturális eszközök koordinációjára vonatkozó 21. fejezet sarkalatos kérdése volt a Strukturális Alapok, illetve a Kohéziós Alap támogatásainak igénybevételére való jogosultság megállapítása Magyarország és régiói tekintetében. Az unió a csatlakozni szándékozó országok számára, így Magyarország számára is a csatlakozási tárgyalások befejezésének időpontjában elérhető legutolsó, az EUROSTAT által 2002. október 29-én kiadott, az 1997-1998-1999-es évek adatainak átlaga alapján állapította meg a Strukturális Alapok nyújtott támogatásokra vonatkozó jogosultságot.

Ennek alapján a 2004–2006 közötti időszakban Magyarország minden régiója, így az ország egész területe az 1. célkitűzés előírásai szerint jogosult a Strukturális Alapok támogatására. A referenciaévek átlagát

figyelembe véve ugyanis az egy főre jutó átlagos GDP-mutató egyetlen régióban sem érte el az EU átlagának 75 százalékát. Magyarország valamennyi régiója felkerült arra a listára, amely az Európai Bizottság 1999. július 1-jén elfogadott 1999/502 határozatát módosítva az 1. célkitűzésre jogosult összes régió felsorolását tartalmazza a 2000-tól 2006-ig terjedő időszakra vonatkozóan. A lista részét képezte a Csatlakozási Szerződésnek is.

Az EUROSTAT 2003. májusi megkeresésére a Központi Statisztikai Hivatal, a Nemzeti Területfejlesztési Hivattal és a tárcákkal egyeztetve javaslatot készített a NUTS 1 beosztás felülvizsgálatára. Az akkor még nem hatályos rendelet népszámszám küszöbértékekre vonatkozó előírásai szerint Magyarországon belül több NUTS 1 egységet kellett lehatárolni. A 2003. június 5-ei határidővel az EUROSTAT számára megküldött válaszlevél három NUTS 1 területi egység kialakítását kezdeményezte Magyarországon. A tagországok jelentései alapján végül 2005 elején az Európai Tanács kiegészítette a rendeletét a területfejlesztési régiók felsorolásával, melynek alapján Magyarországon megtörtént a tervezési-statisztikai régiók érvényes besorolása.

Így 2006-ig Magyarország NUTS 2 szintű területi statisztikai beosztása szakmailag megfelelő, a jelenlegi rendszer módosításával kapcsolatos intézkedésekre 2004–2006 között nincs szükség. A jelenlegi alkotmányos rendszerben nincs is lehetőség, tekintettel arra, hogy a jelenle-

gi besorolás az Európai Unióval aláírt Csatlakozási Szerződés és az európai jogi norma részét is képezi. A rendelet szerint a tervezési-statisztikai régiók lehatárolásának megváltoztatására – amennyiben a kormány ezt két évvel korábban kezdeményezi – vagy 2008-tól kerülhet sor, vagy ettől eltérő időpontban is, ha ez a közigazgatási rendszer reformjával összhangban történik. A közigazgatási térségi lehatárolás megváltoztatásához alkotmánymódosítás is szükséges.

A közigazgatási regionalizáció kérdései

Az Európai Unió számára sem közömbös, hogy milyen a döntéseinek előkészítését és végrehajtását végző tagállam közigazgatása. A közösségi döntéshozatal szorosabban egymáshoz fűzi a résztvevő közigazgatásokat, megsokszoroznak a személyes és intézményi kapcsolatok. A felmerülő problémáknak a tagországok közigazgatásai közötti közös megoldása, az ebből fakadó összehangolt gyakorlat kialakítása, az uniós intézmények saját működését érintő reformok megtervezése és végrehajtása, továbbá az uniós jogszabályok végrehajtását szabályozó jogi normák kölcsönösen hatnak egymásra, melyek eredőjeként beszélünk az *Európai Közigazgatási Tér* kialakulásáról.

Azért, hogy Magyarország számára sikeres legyen az unióhoz történő csatlakozás, szükséges, hogy a magyar közigazgatás is megismerje és alkalmazza, a jövőben pedig formál-

ja az Európai Közigazgatási Tér egyes elemeit. E törekvés egybeesik a közigazgatás korszerűsítésének hazai igényével, így az európai integráció segítheti a magyar közigazgatási rendszer továbbfejlesztésével kapcsolatos célok megvalósítását.

A magyar közigazgatás a rendszerváltozással összhangban a kereteket megváltoztató átalakuláson ment át. *Ez az egy évtizede tartó folyamat alapvetően sikeres volt és méltán váltott ki elismerést nemzetközi körökben is. Az Európai Közigazgatási Tér felé a legnagyobb utat az Európai Unióhoz csatlakozni kívánó országok közül Magyarország tette meg, de hasonlóan tekintenek rá az OECD-n belül is. Mindez persze nem jelenti azt, hogy az átalakulási folyamat végére értünk volna. De a magyar közigazgatás képes az előzőekben vázolt új kihívásokra megfelelően válaszolni. A közigazgatás jelentős szerepet játszott a rendszerváltoztatásban, kezdeményező módon vett részt az etatizált rendszer lebontásában és a demokratikus önkormányzati rendszer kialakításában. Magyarország közigazgatási rendszere alkalmas a közös és közösségi politikák alkalmazására.*

Az Európai Unió jelenlegi és jövőbeni fejlesztési politikáihoz kapcsolódva látható, hogy valamennyi csatlakozó országban, különösen a területfejlesztési politika (regional policy) terén vetődik fel az illeszkedés kérdése. Ezzel összefüggésben a közigazgatási rendszer korszerűsítéséről szóló hazai kormányhatározat

2005-ig olyan fejlesztési régiók kialakítását célozta meg, amelyek alkalmasak a területfejlesztési és egyéb ágazati fejlesztési programok megvalósításának, valamint az európai uniós támogatások fogadásának hatékony előkészítésére, koordinálására, a szükséges döntések decentralizált meghozatalára.

Célszerű a statisztikai régiók átalakítása

A tervezési-statisztikai, területfejlesztési nagyrégiók azonban nemcsak a terület-politika célterületeiként megjelenő „forrásszerző kategóriák”, hanem a legtöbb helyen *a helyi gazdaság-fejlesztés, az innováció, a foglalkoztatás-politika, az infrastruktúra-fejlesztés és a környezetvédelem állami feladatainak megvalósítási terepei és a területi versenyképesség megvalósításának közpolitikai, közigazgatási eszközei is. Ehhez nem feltétlenül kell önkormányzati-közigazgatási típusú régióvá alakítani a tervezési-fejlesztési régiókat, hiszen a regionális politika kormányzati irányításának, közigazgatási megszervezésének is több modellje működik nemzetközi szinten. Mégis, a hatékony és eredményes, a „jó kormányzás” európai követelményei alapján ez lenne célszerű.*

A modern politikai, közhatalmi intézményrendszerekben a közszolgáltatások biztosításának, a közösségi feladatok ellátásának szervezésére hivatott közigazgatás (public administration) alapvetően *kétféle modellre tagolható*, függően egy ország társadalmi-törté-

nelmi hagyományaitól, politikai struktúrájától és kultúrájától: egyfelől a *bürokratikus* igazgatást megtestesítő *államigazgatásra*, másfelől a *demokratikus* igazgatási modellt szimbolizáló *önkormányzati igazgatásra*. Mindkét közigazgatási modellnek megvannak az előnyei és hátrányai, ezért az adott országban éppen érvényesülő állami cél határozza azt meg, hogy egy adott közfeladat ellátására milyen közigazgatási szervezési megoldást alkalmaznak.

Miközben az egyes országok közigazgatása sajátos felépítést mutat, s *nincs* az Európai Unióban sem *egységes modellje a közszolgáltatások megszervezésének*, a közfeladatok ellátásának, emellett – a tagállami autonómia maximális figyelembevételével – az *Európai Közigazgatási Tér (Common Administrative Space)* kialakítása is az Európai Unió fő *célkitűzései* közé tartozik. Ez lehetővé teszi a „közösségi vívmányok” (*acquis communautaire*) *hatékony, eredményes és minőségiszínvonalú biztosítását* a tagállamokban, illetve biztosítja a „*jó kormányzást*”.

A „*jó kormányzás*” (*good governance*) *követelménye a nemzetközi trendekben összekapcsolódik a demokrácia és a szubszidiaritás elvének következetes alkalmazásával*. Az Európai Bizottság 2001-ben fogadta el és hozta nyilvánosságra az *Európai kormányzásról* szóló fehér könyvet, ami az uniós kormányzás és jogalkotás átalakításának a keretdokumentumaként a *nyitottság,*

a részvétel, a számon kérhetőség, a hatékonyság és a koherencia követelményeit tartja fontosnak. Az Európai Unió jövőjét, az Európai Parlament állásfoglalása szerint, a szubszidiaritás elvére alapozva, a *többszintű kormányzás* sajátos modellje jellemzi. Az „európai alkotmányról” szóló tervezetben a közügyek intézésében a lokális (települési) és a regionális (területi) (ön)kormányzás kap elsődleges szerepet, míg a tagállamok kormányai mellett az Európai Unió döntéshozatali szervei csak akkor vesznek részt a kormányzásban, ha annak a hatékonyságot, az eredményességet, a minőséget szolgáló jelentősége van, vagy a közcélú feladat ellátására máshol nincs lehetőség. A szubszidiaritásra hivatkozva gyakorta *egyszerre látjuk a jeleit a decentralizációnak* (ennek a jegyében komoly szerepet kapnak a regionális és lokális önkormányzatok), továbbá a *dekoncentrációnak* és a *területi integrációnak* (ennek a jegyében kapnak szerepet minisztériumi területi szervek, illetve a különböző intézményesített vagy formai jegyekkel nem bíró hálózatok, valamint a területi és szervezeti összevonások).

Látható tehát, hogy az európai uniós csatlakozással összefüggésben fontos a megfelelő méretű és funkciójú területfejlesztési régiók kialakítása, adekvát teret adva a térségi tervezésnek, programozásnak és az állami, nemzetközi források hatékony elosztásának. Ugyanakkor önmagában a *csatlakozás miatt Magyar-*

országon nem kell a kialakult régiókban feltétlenül önkormányzati típusú testületeket létrehozni. De az alkotmányozás keretében ez kitűzhető a demokratikus kormányzás céljaként, és a regionális területfejlesztési intézményrendszer ennek alapját képezheti. Viszont a *területfejlesztési régiókban feltétlenül ki kell építeni az államigazgatási egységeket is*, hiszen ezt indokolja az EU által is megkövetelt monitoring rendszer és a területi tervezéssel-programozással összefüggő állami feladatok „*decentralizációja*” (ténylegesen *dekoncentrációja*), észszerű igazgatási megszervezése. Továbbá a *közigazgatás modernizációja, hatékonyságának és eredményességének igénye miatt célszerű az adminisztratív régiók továbbfejlesztése is*.

A Csatlakozási Szerződésben rögzített hazai területi-statisztikai rendszer módosításának lehetősége – az EK rendeletben rögzítettek szerint – igen korlátozott. A *kormány közigazgatási reformjában kitűzött hatékonyabb területi közigazgatási rendszer kialakítása ugyanakkor a kistérségek mellett a regionális szint lehatárolása átgondolásának kérdését is felveti*.

Területfejlesztési és főképp közigazgatási funkcióval felruházott régiók eredményes működéséhez fontos, hogy azok a társadalom, gazdaság és a fizikai környezet valóságos térségi szerveződéséhez igazodjanak. Az EU támogatások praktikus szempontjai mellett a térszerkezet valóság-

ban létező szerveződését kell meghatározó alapnak tekinteni, és olyan régiók lehatárolására, melyek nem csak jogi értelemben vett entitást jelentenek, hanem a társadalmi, gazdasági vagy akár táji jellemzők és/vagy térbeli kapcsolatrendszerek alapján is létező térszerveződési egységek.

A tervezési-statisztikai régiók intézményesültsége jelentős befolyásolhatja a regionális támogatásokkal kapcsolatos kapacitásunkat. Ilyen értelemben a régiókat alkalmazni kell tenni arra, hogy 2007–2013 között önálló koncepcióval, tervvel és programmal rendelkezzenek, amelynek a végrehajtásához az intézményes igazgatási kapacitást is ki kell építeni. A kormány döntése szükséges ahhoz, hogy a három lehetséges modell közül (centralizált, dekoncentrált és decentralizált) kiválassza, és 2007-ig kialakítsa a demokratikus és hatékony, eredményes intézményrendszert.

Hazánk európai integrációját követően ezek az alapelvek és követelmények, valamint a nemzetközi megmérettéssel járó kihívások még inkább felértékelik a közigazgatás (s ebben a helyi önkormányzati igazgatás) hatékonyságának és eredményességének növelését célzó közigazgatási korszerűsítési folyamatok jelentőségét.

Az önkormányzati régiók kialakításának lehetőségei

A valódi régiót a soktényezős társadalmi-gazdasági kohézió, a regionális iden-

títás-tudat, valamint az érdemi kompetenciával és önállósággal rendelkező regionális intézmények rendszere fogja tartós egységbe. E többkomponensű folyamat kétségkívül nagyon szigorú kritériumokat tartalmaz, amelyeknek a területegységek csak hosszú történelmi fejlődés eredményeként tudnak eleget tenni.

A közigazgatási-közhatalmi egységként való régió-lehatárolás jogszabályban történő megjelenítésénél figyelembe kell venni, hogy ugyan a jelenleg érvényben lévő tervezésszisztematikus régiók lehatárolását az Országgyűlés által elfogadott Országos Területfejlesztési Konceptió rögzíti és ezt a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 1999. évi módosítása megerősítette, a régió-lehatárolás egyértelmű törvényi megjelenítése nem történt meg. *A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosítása lehetőséget adna erre, hiszen kimondja, hogy a régiók lehatárolásáról külön törvény rendelkezik.*

Az európai uniós csatlakozás a magyar közigazgatás szerkezetét, szabályozása szempontjából tulajdonképpen nem tesz szükségesé kötelező alkalmazkodást. Az uniós álláspont szerint az államon belüli hatalmi szerkezet, ezen belül a közigazgatás formálása nemzeti belügy. *A közigazgatást illetően annak ellenére nincs „közös európai modell”, hogy a nemzeti igazgatási struktúrák kölcsönös függőségben működnek,*

hiszen ez nem az első pillérhez tartozó regionális politika, hanem a harmadik pillér részeként megjelenő bel- és igazságügy-politika terepe.

Ugyanakkor kétségtelen, hogy elsősorban az Európa Tanács kereteiben megszületett bizonyos dokumentumok, a helyi önkormányzati és regionális charták, határozott állásfoglalást tartalmaznak a csatlakozó államok decentralizálásának ösztönzése irányában, mint ahogy az unió egyik alapvető jelentőségűvé vált szervezési elve, a szubszidiaritás, ugyancsak a polgárokhoz közeli kormányzást favorizálja. Sőt, *az Európa Tanács mellett működő Európai Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa (CLRAE) Régiók Kamarája 2002. június 4-én megtartott ülésén értékelte a magyarországi regionális demokrácia állapotát, s ebben azt rögzítette, hogy „Magyarország jelenlegi, rendkívül összetett közigazgatási és területi hatósági rendszere a szubszidiaritás tekintetében nem felel meg teljes mértékben a regionális demokrácia követelményének”. A regionális demokrácia továbbfejlesztése érdekében a dokumentum azt is ajánlja, hogy a regionális önkormányzati struktúrák kialakításához választani kell a megyei vagy a területfejlesztési régiók szintje között.*

Az Európai Régiók Gyűlése 1996 decemberében fogadott el egy nyilatkozatot a regionalizmusról, majd több éves előkészület után megalkották a *Regionális Önkormányzatok Európai Chartáját*. Ezek a

dokumentumok – miután az Európa Tanács legmagasabb fórumai konvencióként fogadják el – határozzák meg a régiókkal szembeni tartalmi és formai követelményeket, amelyek követését a ratifikáló államoknak is ajánlják.

Megye vagy régió?

A Charta szerint *a régiókat, azok alapvető önkormányzati jogait alkotmányos elismerésben, illetve védelemben kell részesíteni.* Határaik hozzájárulásuk nélkül nem változtathatók meg, jogaik védelmében bírósághoz 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. A régióknak saját és átruházott feladataik megvalósításához megfelelő szabályozási és végrehajtási eszközökkel kell rendelkezniük. A régiókat – a szubszidiaritás elvét követve – általános hatásköri felhatalmazással kell ellátni, mind a településekkel, mind a nemzeti állammal való viszonyrendszerben. Külön megemlíti a Charta a régiók helyi önkormányzatok irányában betöltendő *finanszírozási kiegyenlítő szerepét, az interregionális együttműködés, határon túli kapcsolatok jelentőségét.* Különböző módozatokat ajánlva kiköti a régiók részvételi jogát az őket érintő nemzeti döntéshozási eljárás-*

ban. A régiókat megilleti a szervezetük önálló alakításának joga, de mindenképpen rendelkezniük kell egy közvetlenül választott testülettel és egy végrehajtó orgánummal. A finanszírozási önállóság keretében a Charta a regionális demokrácia egyik lényeges feltételeként rögzíti az adó-megállapítási és -kivétési jog biztosítását.

A fenti követelmények, illetve törekvések figyelmeztetnek arra, hogy *a regionalizálás folyamata átfogóan kell, hogy érintse a teljes állami és önkormányzati igazgatást, a hatásköröket, finanszírozást, mindezek alkotmányos alapjait. Ez a feladat lényegesen több és más, mint a területfejlesztési régiók megerősítése, nem is oldható meg a regionális politika, mint közpolitika dimenzióján belül, hanem egész állami-politikai berendezésünket érinti. A régióépítés stratégiájának megalkotása előtt nem a földrajzi lépések, hanem a tartalom kérdésében kell döntést hozni. A megye, illetve régió közötti választás nem egyszerűen területszervezési, területfejlesztési, igazgatás-szervezési, hanem alapvetően politikai kérdés, a hatalom centralizációjának, decentralizációjának kérdése.*

Az elmúlt 15 év tanulságaként megállapítható, hogy a „középszintű önkormányzatiság” kérdésének európai szellemiségű megoldása, a regionális demokrácia alapelveinek érvényesítése nem járt sikerrel Magyarországon. Összhangban az önkormányzati és

államháztartási rendszer átfogó felülvizsgálatával, a regionális demokrácia továbbfejlesztése, bármelyik szint figyelembevételével is történik, alkotmányos szabályozást igényel. Amennyiben sikerül a szakmai, politikai és társadalmi konszenzust ezekben a kérdésekben kialakítani, akkor megkísérelhető egy olyan jogalkotási program kidolgozása, miszerint az európai regionális demokratizálódási folyamatoknak megfelelően Magyarországon is elfogadható 2005-ig az önkormányzati-közhatalmi régió kialakítását lehetővé tevő jogszabály-csomag, amely 2006-tól, vagy 2010-től történő hatályba léptetésével már autonóm regionális önkormányzatok kialakítását, megválasztását biztosítja.

Ameddig a regionális önkormányzatok megalakítására nem kerül sor a NUTS 2 szintű tervezési-statisztikai régiókban, addig a területfejlesztési irányítása kormányzati kézben marad, a regionális területfejlesztési intézményrendszer legfeljebb partnerserepet játszhat a regionális tervezésben, programozásban és a regionális operatív programok lebonyolításában. Ebben az esetben a dekoncentrált igazgatás modellje erősödhet. A regionálisan kialakított intézményrendszert és finanszírozási eszközöket megalakulásukat követően az állam átadja a regionális önkormányzatoknak.

A 2007–2013 közötti időszak jelentős esélyt biztosít Magyarországnak számára, hogy

„nettó kedvezményezettje” legyen a csatlakozásnak, s jelentős európai uniós forrásokkal váltsa ki a hazai költségvetési fejlesztési forrásokat. Ehhez azonban meg kell teremteni a második Nemzeti fejlesztési terv és az új Országos Területfejlesztési Konceptió összhangját, át kell alakítani a jelenlegi regionális tervezés és programozás metódusát, valamint meg kell erősíteni a regionális területfejlesztési intézményrendszer pénzügyi és adminisztratív kapacitását, összhangban a regionális demokrácia kiépítésével, valamint a közigazgatási rendszer regionális átalakításával.

Magyarország a regionális önkormányzatisággal kapcsolatban kétféle módon is jellemezhető: nevezhetjük csúfon-

dósan „Abszurdisztánnak”, vagy büszkén „Csodaországának”. Amennyiben a tervezési-statisztikai és közigazgatási régiók nem büszkélkedhetnek regionális önkormányzati háttérrel, addig a nemzetközi szervezetekben nem valóságos, hanem illuzórikus régiók testesítik meg és reprezentálják a területi érdekeket. Viszont bekövetkezhet az a csoda is, hogy – legalább az újkori önkormányzatiság negyedszázados évfordulójára – a szakmai, társadalmi és politikai konszenzus jegyében valóban legitim regionális önkormányzatok lesznek a főszereplői a hazai és az európai regionális politikának és közigazgatási feladatok megvalósításának.

Szegvári Péter

BIG FISH

Önkormányzati Portál

Egy hosszú távra szóló megoldás a FreeSofttól a jövő e-önkormányzatainak

Az önkormányzatok életében rengeteg változás van folyamatban. Az elektronikus információszabadságról szóló, idén elfogadott és több lépcsőben hatályba lépő törvény értelmében a megyei önkormányzatok, valamint az 50 ezer főnél nagyobb városok önkormányzatai 2007. január 1-jétől kötelesek adataikat közzétenni, míg az 50 ezer főnél kisebb települések önkormányzatai, továbbá az egyéb közfeladatokat ellátó szervek 2008. július 1-ével válnak kötelezettek az adatközlésre saját honlapjukon vagy a megfelelő internetes portálon.

Mára az is egyértelművé vált, hogy a világ az elektronikus kormányzati, önkormányzati szolgáltatások irányába halad, amelyeknek a bevezetése, az elektronikus ügyintézés lehetőségének alanyi jogon történő biztosítása a közeljövőben szintén az önkormányzatok feladatai közé kerül. Ezt nemcsak a törvényi szabályozás fogja előír-

ni számukra, hanem a polgárok is mindinkább elvárják ezeknek az időkímélő és nagyobb transzparenciát biztosító szolgáltatásoknak a bevezetését lakhelyükön.

Az önkormányzatoknak ezért egyrészt belső működésüket, iratkezelésüket és más folyamataikat kell alkalmassá tenniük az új feladatok sikeres ellátására, másrészt informatikai infrastruktúrájukat is tovább kell fejleszteniük ahhoz, hogy a kor követelményeinek megfelelő támogatást nyújthasson az információk világhálón történő közzétételéhez és az elektronikus szolgáltatások bevezetéséhez.

A FreeSoft ezért olyan megoldást dolgozott ki az önkormányzatok számára, amelynek bevezetésével korszerű, a jelenlegi e-önkormányzati igények lefedése mellett a jövőbeni fejlesztések megvalósítását is hatékonyan támogató, integrált informatikai infrastruktúra alakítható ki. A FreeSoft BIG FISH Önkormányzati Portálja és KIR Közigazgatási Iratkezelő Rendszere a fejlett technológia mellett azt a tudást és tapasztalatot, bevált gyakorlatot is tartalmazza, amelyet a FreeSoft az önkormányzati ügyfélkör kiszolgálásá-

ban évek során szerzett. Erre a megoldásra épül többek között az az európai uniós támogatással megvalósuló projekt, amelynek során a FreeSoft Marcali kistérség 34 önkormányzata számára alakít ki portálrendszert.

A hosszú távon gondolkodó önkormányzatok hozzáértő és megbízható partnerre találnak a FreeSoftban. A vállalat szakemberei a bevezetés szakaszában tanácsadással segítik az önkormányzatokat folyamataik integrálásában és hatékonyabbá tételében, így a fejlett technológia használatba vétele és az új, elektronikus szolgáltatások bevezetése egyaránt zökkenőmentes lesz.

A FreeSoft ezzel leveszi a technológia frissítésével és a vonatkozó jogszabályok követésével járó gondokat az önkormányzatok válláról, sőt az üzemeltetést szolgáltatás formájában helyben vagy saját szervein is vállalja. Ennek a teljes körű megoldásnak köszönhetően az önkormányzatok a tényleges feladatokra, a lakosság korszerű követelményeknek megfelelő, magasabb színvonalú kiszolgálására összpontosíthatnak. További információ a www.bigfish.hu weboldalon.