RÉGIÓK ÉS REGIONÁLIS KÖZIGAZGATÁS EURÓPÁBAN

Írta

Horváth Gyula DSc
Illés Iván DSc
Pálné Kovács Ilona DSc
Perger Éva CSc

Pécs - Csíkszereda
2013

Tartalom

Vezetői összefoglaló 4

Bevezetés 16

1. A középszintű közigazgatás Nyugat-Európában 18

1.1. A területi egységek száma és mérete 18
1.2. A középszint jogállása és funkciói 26
1.3. A regionalizmus térnyerése 35
1.3.1. Etnikai-kulturális regionalizmus 36
1.3.2. Az új társadalomirányítási funkciók hatása 38
1.3.3. A regionális érdekek képviselete 40
1.3.4. Régiók és globalizáció 42
1.3.5. Regionalizáció és demokrácia 44
1.3.6. Az európai integráció regionális politikájának kiteljesedése 45

2. A régióépítés dilemmái Kelet-Közép-Európában 46

2.1. A területi közigazgatás formai változása 47
2.2. Fejlesztési-statisztikai régiók 50
2.3. Unitárius marad vagy decentralizált lesz Kelet-Közép-Európa? 53

3. Régióközpontok 58

3.1. A regionális központ 58
3.2. Régióközpont – a legnagyobb város 59

4. A területi reformok tartalmi sajátosságai 66

4.1. Elméleti alapok 66
4.2. A centralizáció–dekoncentráció, decentralizáció státusz dilemmája 71
4.3. A területi reformok végrehajtásának tanulságai 75

5. Néhány regionális reform főbb sajátosságai 83

5.1. Franciaország 83
5.1.1. Fejlemények a regionalizációig 83
5.1.2. A területi reform első hulláma: 1982 89
5.1.3. A területi reform második hulláma 2003–2004 91
5.1.4. Regionalista nemzeti mozgalmak Franciaországban 96
5.2. Olaszország 99
5.2.1. Fejlemények a regionalizálásig 99
5.2.2. A regionalizáció 103
5.2.3. Az új „föderalizmus" megjelenése 105
5.2.4. Olaszország „speciális" régiói 111
5.3. Skandinávia 114
5.3.1. Transznacionális integráció Skandináviában 114
5.3.2. Tartományok, megyék, helyi önkormányzatok Svédországban 117
5.3.3. Dánia régiói és önkormányzatai 120
5.3.4. Norvégia területi közigazgatási rendszere 121

5.3.5. Finnország területi közigazgatása 122
5.3.6. Területi autonómiák és autonómia törekvések Skandináviában 123
5.4. Lengyelország 125
5.4.1. Történelmi előzmények 125
5.4.2. Rendszerváltozás és a régiók Lengyelországban 132
5.4.3. Regionalizmus Lengyelországban 135

6. A magyarországi területi reformok és tanulságaik 140

6.1. Közigazgatási reformtörekvések a rendszerváltozás után 140
6.2. Kísérletek a regionális közigazgatás bevezetésére 143
6.3. Az uniós csatlakozás közigazgatási következményeinek hatása 146
6.3.1. EU-támogatások és az intézményrendszer 146
6.3.2. Az uniós támogatások hatása a hagyományos közigazgatásra 149
6.4. A 2010-es kormányváltást követő reformok 153
6.4.1. Régiók helyett újra megyék 153
6.4.2. Kistérségek helyett/mellett járások 154

7. Összegzés 157

Irodalom 164

Vezetői összefoglaló

RÉGIÓK ÉS REGIONÁLIS KÖZIGAZGATÁS EURÓPÁBAN

Horváth Gyula, Illés Iván, Pálné Kovács Ilona, Perger Éva

I. Általános és sajátos vonások a nyugat-európai területi közigazgatásban

1. Európa területi-közigazgatási beosztására – a kontinens társadalmi-gazdasági intézményrendszerének más elemeihez hasonlóan – a sokszínűség jellemző. A közigazgatás mai rendszerei éppúgy magukon viselik a történelmi fejlődés sajátosságait, mint ahogy tükröződnek bennük a modern európai gazdaság és demokratikus irányítás e századi fejlődéséből fakadó közös elemek is. A közigazgatási rendszerek sokfélesége annak ellenére markáns jellemzője az európai politikai viszonyoknak, hogy csupán ebben a században több tucat igazgatási reform zajlott le. A decentralizáció ma már általános jelenségnek számít Európában. 1950-ben még a kontinens népességének negyede, az 1990-es évek közepén pedig már több mint kétharmada élt föderalizált vagy regionalizált államokban.

2. Államelméleti szempontból a községek és a központi kormány közötti szint (vagy szintek) alkotmányos alapjait, jogosítványait, a szubszidiaritás elvének érvényesülését és az irányító testületek minőségét tekintve Európa országai különböző államtípusba sorolhatók A *föderalizált államokban* (az NSZK-ban és Ausztriában a Land és Svájcban a kanton) a középszint az önálló államiság számtalan jegyével (törvényhozási jogkör, tartományi parlament, kormány) rendelkezik. A *regionalizált állam* alkotmányban rögzített, széleskörű autonómiával, törvényhozói hatáskörrel rendelkező középszintű egységekből áll. Az autonómia azonban nem teljességében érvényesül, hiányoznak az együttműködés, a szabályozott konfliktusmegoldás, a részvétel intézményei. E csoportba sorolható Belgium, Olaszország és Spanyolország. A *decentralizált államban* az alkotmány választott testületek által irányított regionális középszintről rendelkezik, e szervek feladataikat – alkotmányvédelem alatt – önállóan oldják meg. Az előbbi típushoz hasonlóan tevékenységüket részben önfinanszírozással látják el. Ehhez a típushoz tartozik Franciaország és Portugália. Az *unitárius állam* jellemzője, hogy a középszintek jogi szabályozása nem alkotmánnyal, hanem törvénnyel történik, funkcióikat szoros állami ellenőrzés alatt látják el, működésüket a központi költségvetés finanszírozza. Ide sorolható Dánia, az Egyesült Királyság, Finnország, Görögország, Hollandia, Írország, Norvégia, Svédország és a kelet-közép-európai országok (Lengyelország kivételével).

3. A nyugat-európai középszintű közigazgatási egységek átlagos népességszáma egy millió fő felett van. A méretbeli szóródás jelentős, az unitárius államok csoportját különösen szignifikáns különbségek jellemzik.

4. Az Európai Unió tagállamai területi középszintjeinek jogállását és funkcióit vizsgálva összegzésképpen azt állapíthatjuk meg, hogy az utóbbi három évtizedben a legtöbb unitárius és mindkét decentralizált államban *a középszintek javára hatáskör-áttolódás* játszódott le. A regionalizált államokban a régiók és a központi állam közti kompetencia megosztás formai rendezettsége ellenére a regionális hatalomgyakorlás a központ extenzív „beavatkozásának" korlátai között érvényesül. Az összes nem regionalizált országban a központi államnak törvényes lehetőségei vannak arra, hogy „regionális" szintek megszervezésével vagy ezek megszüntetésével a hatáskörmegosztást befolyásolja. Azokban az országokban, ahol a helyi önkormányzatok felett két területi középszint szerveződött, megfigyelhető a hatáskörök szétforgácsolódása is. Vagy azért, mert a központi állam a szubnacionális szintek között a hatásköröket úgy osztja meg, hogy azok együttműködésre kényszerülnek, vagy azért, mert a magasabb területi középszintnek csak tervezési funkciókat juttatnak, a döntési hatáskör a központi államnál marad, a régióknak a végrehajtásban az alsóbb szinttel kell együttműködniük.

5. A nem regionalizált államok közös jellemzője a központi állam és a középszintek intézményes összekapcsolása. Az esetek döntő részében a központi állam megbízottja – és a középszint hivatali létszámának töredékével dolgozó hivatala – csak törvényességi felügyeleti jogosítványokkal rendelkezik, s ha korábban átfogó szervezési kompetenciái voltak is – mint például Franciaországban –, az utóbbi évtizedben ezeket a területi köztestületek vették át.

6. A szubnacionális szintek és a központi állam közti ellentétek egyik megnyilvánulási szférája a *finanszírozás*. Általánosságban úgy tűnik, hogy a hatásköri decentralizációt sehol sem követte arányos pénzügyi transzformáció, habár a feladatátadást az érvényes törvények szerint pénzügyi decentralizációnak kellene kísérnie. A belga, az olasz és a spanyol régiók pénzügyi autonómiáját törvények garantálják. Az unitárius és decentralizált országokban a középszintek anyagi támogatása rendszerint az államháztartás egyensúlyi viszonyaitól függ, kiegyensúlyozott gazdasági fejlődés közepette azonban e támogatások mértéke hosszabb időszakban állandó.

7. A regionalizmus és a decentralizáció fejlődésének okai sokfélék. Az etnikai-kulturális regionalizmus, a társadalomirányítási funkciók differenciálódása, a területi érdekek képviselete szükségességének erősödése a redisztributív források abszorbeálásának maximalizálása érde-

kében, a globalizáció hatásainak befolyásolása, a társadalom demokratizálódásának elmélyülése és az Európai Unió strukturális politikájának a kiteljesedése tekinthető a regionalizmus intézményesülését és funkcionális fejlődését meghatározó legfontosabb tényezőnek.

II. Régiók Kelet- és Közép-Európában

8. A politikai rendszer átalakulása, a globalizálódó európai gazdaságba való bekapcsolódás, a polgári demokrácia alapelveit érvényesítő önkormányzati struktúra kiépítése új megvilágításba helyezte a központi és a területi-helyi hatalom kölcsönviszonyait, a települési önállóság és a mezoszintűi közigazgatási funkciók harmonizálását. Szinte valamennyi volt szocialista országban az önkormányzati alapszintek gazdasági, politikai és funkcionális átalakítása lett a központi kérdés. A hierarchikus, végrehajtó jellegű tanácsrendszer helyébe az önkormányzati struktúra lépett. Az önkormányzati törvények megteremtették az alkotmányos alapokat a hatalom decentralizált gyakorlásához. A helyi önkormányzatok ma már rendelkeznek szervezeti és döntési önállóságuk alkotmányos garanciáival. Jelentős változások történtek az önkormányzatok finanszírozásában is. Az országok többségében közigazgatási reformot hajtottak végre, formailag Románia és Magyarország közigazgatása változatlan maradt-

9. A kelet-közép-európai országok EU-csatlakozásának, illetve a Strukturális Alapokból történő támogatások igénybevételének előfeltétele volt a NUTS 2 egységek kialakítása. Több országban a regionális tudomány képviselői a régiólehatárolás alábbi tényezőit ajánlották a döntéshozók figyelmébe:

- a regionális együttműködés előtörténete, a területi kohézió esélye,
- az ország térszerkezete szempontjából vett arányosság,
- a regionális politika alapcéljait tekintve a viszonylagos területi homogenitás,
- a régiók működőképes belső tagolódása (központ, alközpontok, együttműködési készség és képesség stb.), a közigazgatási határok követése,
- a régióba tömörített egységek már megvalósuló vagy kívánatos „geopolitikai" hasonlósága, a hosszú távon meghatározó nemzetközi orientációk azonossága,
- a régiók kialakításának és működtetésének költségei (a döntéshozatali, döntés-előkészítő és szakmai-adminisztrációs háttérintézmények, információs, tervezési, menedzselési és ellenőrzési-monitoring tevékenységek szervezete, decentralizált finanszírozás intézményrendszere stb.), a funkció szempontjából vett méretgazdaságosság,
- multifunkcionális nagyvárosi régióközpont megléte.

Az Európai Unió által meghatározott népességnagyságon kívül az egyes országok a régiólehatárolás követelményeit csak részben érvényesítették. A tervezés mezoegységeinek kialakításában túlzottan nagy szerepet kaptak a hatalmon lévő politikai erők érdekei

10. A fejlesztési-statisztikai régiók szervezeti rendszerét valamennyi országban az Európai Unió által javasolt séma alapján alakították ki: a régiókban fejlesztési tanácsok és fejlesztési ügynökségek működnek. E szervezetek irányítását a központi területfejlesztési szerv látja el, tevékeységük lényegében egyszerű koordinációs feladatokra, projektgyűjtésre és fejlesztési tervek összeállítására korlátozódik. Operatív szerveik, a fejlesztési ügynökségek vagy igazgatóságok kompetenciája igen szűk keretek között mozog. A közigazgatási kapacitásépítési programok elsődleges kedvezményezettjei a központi államigazgatási szervek voltak. A régiók gyenge pozícióit jelzi, hogy a regionális operatív programokra az uniós támogatások 17–30 százaléka jut.

11. Kelet-Közép-Európában az állam és a régiók közti hatalommegosztás jövője ma még bizonytalannak tűnik. A decentralizáció perspektívái a gazdasági hatékonyság és a felülről vezérelt rendszerváltozás eredményességének összhangjától függnek. A hatalom telepítésének regionális előfeltételei kedvezőtlenek. A volt tervgazdaságokban az erős központosítás szervezeti keretei fennmaradtak, még ha a központi irányítás tartalma jelentősen meg is változott. Hosszú decentralizációs folyamatra lehet számítani. Csak Lengyelország építette ki az európai uniós csatlakozásig a decentralizált hatalomgyakorlás politikai és intézményi kereteit.

III. A régióközpontok problematikája

12. Regionális központoknak nevezzük azokat a nagyvárosokat, amelyek méretük és földrajzi elhelyezkedésük folytán nagy kiterjedésű, 1–3 milliós népességű területi egység (régió) közigazgatási, ipari, közlekedési központjának szerepét töltik be. Ezek a városok kiemelkednek környezetükből, régiójuk erőforrásaiból népességarányuknál magasabb mértékben részesednek. A nagyvárosok régióépítő hatásai egyértelműnek tekinthetők.

13. Az egyes régiók vezető nagyvárosának fejlődési dinamizmusát az ipar és a szolgáltatások regionális és tágabb piacalakító szerepe befolyásolta. Amikor a regionalizmus intézményesülése közigazgatási változásokhoz vezetett, a régiószékhely kijelölése szinte minden nyugat-európai országban egyértelműnek tűnt: a régió legnagyobb, funkciókban leggazdagabb, kiemelkedő gazdasági potenciálú városa lett a régió közigazgatási központja. Sok

országban a régióközpontok fejlődésében a nemzeti regionális politikák decentralizáló irányzatai, különösképpen a növekedési pólus koncepciók is fontos szerepet játszottak.

14. A kelet-közép-európai országok többségében a régióközpontok meghatározása körüli viták az európai uniós csatlakozás előre haladtával váltak egyre intenzívebbé. Lengyelországban az új vajdasági közigazgatás bevezetése során az új régiók központjai a vezető nagyvárosok lettek. Más országokban a regionális fejlesztési ügynökségek székhelyéért folytatott küzdelemben nem racionális érvek, hanem politikai szempontok és rövidtávú érdekek érvényesültek. Az egyes régiókban található, eltérő méretű és gazdasági fejlettségű közigazgatási központok közötti irracionális verseny a regionális együttműködés elé gördített akadályokat.

IV. A területi reformok tartalma

15. A területi reformok sajátos ciklusokat írnak le. A regionalizált országok szinte mindegyike alulról kezdeményezett, „kikényszerített" politikai mozgalom folyamatában jutott el ehhez a modellhez, ahol a központosítási törekvések ellensúlyozása, kisebbségi autonómiák megteremtése volt a cél,

16. Az állam központi szintje az utóbbi évtizedekben nem azzal szerzett pozíciókat, hogy az önkormányzatoktól visszavesz feladatokat. Sokkal inkább volt jellemző, hogy a központi kormányzás szintjén új feladatok jelennek meg, s a korábbiak lefelé haladtak. A decentralizációs reformok ellenére azonban a tapasztalatok azt mutatják, hogy a központi kormányzatok megtartják szabályozó, allokatív pozícióikat. A központi és a területi szereplők közötti feladatmegosztásban a központi szintnek meghatározó szerepe maradt a stratégiai irányításban, szabályozásban, a regionális, középszintű önkormányzatok többnyire csupán a végrehajtás mikéntjének megválasztásában rendelkeznek mozgásszabadsággal, kivéve azt a néhány országot, ahol egyes régiók markánsabb autonómia törekvésekkel álltak elő, és értek el sikereket.

17. A centralizáció és decentralizáció arányának mérlegelésekor számításba kell venni azt, hogy a centralizációnak is vannak előnyei, illetve a decentralizációnak is vannak hátrányai, a két szervezési elv egymást kiegészíti, kiegyensúlyozza.

A decentralizáció előnyös vonásainak egyik megnyilvánulása a *közszolgáltatások színvonalának növekedése*. Kifejezetten előnyös a decentralizáció abban az esetben, ha egy alulról jövő kezdeményezésre, igényre adott válaszra van szükség.

A döntési hatáskörök alsóbb szintekre telepítésének második pozitív következménye a *régió gazdaságának fejlesztését szolgáló eszközök* eredményes alkalmazása. A célpiacokhoz való közelség lehetővé teszi a prioritások módosítását pl. az alaptőke vagy a munkaerő minőségének javára, a helyi vállalkozói képességek, a kisvállalkozások növekedését gátló tényezők és a gazdaság helyi szereplői erős és gyenge oldalainak jobban megismerhetők, a helyi hálózatokon keresztül a kedvezőbb információáramlás következtében a gazdaságpolitika célkitűzései könnyebben meghatározhatóak. A decentralizált, kompetenciával rendelkező helyi rendszer eleve nyitottabb a kísérletezések és az innovációk iránt, mint a merevebb országos támogatási programok. A helyi termelési kultúra fejlesztése egy szervezet hatáskörében van, az egységes célok a regionális identitást is erősítik.

A harmadik előnyös vonás a *közpolitikai innovációk megjelenése*, amelyek kreatív, egyéni megoldásokat jelentenek, és amelyek növelhetik a bevételeket, megváltoztathatják a szolgáltatások nyújtásának rendszerét, vagy akár az egyeztetési fórumok szerepét is átformálhatják. Ezek a hatások a különböző területi egységek közötti, hatékonyságot javító versenynek is köszönhetőek. Az innovációk kisebb kockázatot jelentenek nemzeti szinten, hiszen egy adott országban csak akkor érdemes átvenni egy új megoldást, ha az már bizonyított regionális szinten

Negyedik előny a *magasabb színvonalú politikai hatalomgyakorlás*, amely megjelenhet az átláthatóság és elszámoltathatóság növekedésében, az információkhoz való könnyebb hozzáférésben és a választók és a politikusok közötti távolság csökkenésében. Az állampolgárok politikába való beleszólási lehetőségének és a részvételnek a növekedése csökkentheti a helyi elit befolyását, és akár a kevésbé tehetőseket is közelebb hozza a helyi politikához. Mindezek a tényezők valamilyen kombinációja jelenti a decentralizáció előnyeit,

18. A térbeli hatalommegosztás másik dilemmája, hogy milyen közjogi státuszú szervezetek, intézmények legyenek a leadott hatáskörök, funkciók címzettjei. Amikor az a cél, hogy valamilyen központi akaratot követő rendszer épüljön ki, akkor a hierarchikus alárendeltségű, dekoncentrált típus jön létre. Ha a helyi egységek ismerik fel a nagyobb egységek működési előnyeit, akkor bottom-up megoldást, társulást intézményesítenek közösen. Ha egy térség erős kulturális identitással rendelkezik, akkor ennek kifejezésére a leginkább alkalmas forma a közvetlenül választott testület. Nyilvánvalóan a dekoncentráció esetén lényegében nem történik hatalommegosztás, hiszen a dekoncentrált hivatal hierarchikus alárendeltségben működik a központi kormányzási szinttel.

19. A közigazgatási reformok szakmai megalapozottsága a reformok végrehajtásának sikerét alapjaiban meghatározza. A Nyugat-Európában lezajlott közigazgatási reformok közpolitikai konklúziói az alábbiakban foglalhatók össze.

- A reformot általános gyógymódnak tartják, különösen az üzleti módszerek alkalmazását, illetve az állam szerepének csökkentését.
- A reformok nagyon gyakran láncolatot alkotnak, szélesebb csomagban kapcsolódnak össze, s az egyes érdekcsoportok illetve reformcélok helyzete módosul az újabb és újabb reformszükségletek belépésével, ez a reform feletti szilárd politikai uralmat, akaratot veszélyezteti.
- A reformok többnyire rendkívül ambiciózus célokat fogalmaznak meg, amelyhez képest a tényleges hatás illetve a végrehajtás hatékonysága mindig szerényebb.
- A reformok folyamatában a közvetlenül érintettek támogatásának megszerzése nélkül nem lehet sikeres reformot végrehajtani, miközben a közvetlenül érintettek egy része kifejezetten ellenérdekelt
- Gyakran fogalmazódnak meg a reform folyamatában egymással ellentétes célok, egymásnak ellentmondó érvekkel igyekeznek a reformot legitimálni.

V. Néhány ország regionális reformjának sajátosságai

20. *Franciaországban* a regionális közigazgatás 1982-ben intézményesült. A 213/1982. évi törvény rögzítette a régiók feladatait, definiálta a munkamegosztást a területi igazgatás különböző szintjei között. A reform nyomán jelent meg a francia államigazgatásban a tervszerződés, amely a z állami utasításnál rugalmasabb irányítási eszköz. A tervszerződés tárgyalások eredménye, ahol ugyan az állam és az állam helyi képviselője, a prefektus meghatározó szerepet játszik, de akaratuk azért nem mindig érvényesül, számos esetben bizonyos kompromisszumok születnek. A területi és helyi közigazgatás együttműködésének erősítését 1992-ben és 1997-ben újabb törvények szolgálták.

A 2000-es ével eleji reformok első eleme a 2003. évi alkotmánymódosítás volt. A regionális közigazgatást alkotmányban rögzítették. A 2004. évi törvény a decentralizációról a régiók, megyék és községek kompetenciáit rögzítette. Az új francia regionális rendszer alapvető hiányossága a megfelelő koordináció hiánya a különböző szintek és szervezetek között.

A francia regionalizmus egyik legnehezebb kérdése, hogy az miként viszonyul a kisebbségek jogainak elismeréséhez, különös tekintettel a kisebbségi nyelvek használatára. A breton, a korzikai, a baszk stb. autonómia mozgalmak folyamatosan napirenden tartják az e népcsoportok lakta régiók kompetenciájának folyamatos bővítését.

21. *Olaszországban* a regionális közigazgatásról a 1948. évi alkotmány rendelkezett. Regionális tanácsi választásokra azonban csak 1970-ben került sor. Az olasz törvényhozás elmúlt évtizedekben számos decentralizációs törvényt fogadott el, amelyekben a törvényhozók a versengő és a szolidaritás típusú regionális igazgatási modellek elemei között kívántak egyensúlyt teremteni. Az államhatalmi és finanszírozás eszközök egy részének regionális szintre telepítése a szubszidiaritás jegyében az ún. Bassanini-törvények hatályba lépésével történt meg 1997-ben. 1999–2001 között a decentralizáció jegyében módosították az olasz alkotmányt. A reformok a központi kormányzat szerkezetét is érintették. Az állam visszahúzódásával a korábban végzett feladatok átalakított formában a regionális önkormányzatokhoz kerültek, az olasz régiók mozgástere az államigazgatásban kibővült. Nyilvánvaló volt ugyanakkor, hogy az egyes térségek között megmutatkozó jelentős gazdasági egyenlőtlenségek miatt fenn kell tartani a redisztribúciót. Ennek mértéke és számos hagyományos elemének a fennmaradás egyszersmind a decentralizációnak nem csak oka, de jelentős akadálya is volt

Az egységes törvényi szabályozás megvalósítása a közigazgatási gyakorlatban nagy különbségeket mutat. Az olasz régiók decentralizációt befogadó feltételei különbözőek.

22. Az unitárius berendezkedésű *Skandinávia* országainak jóléti állampolitikái a nagyméretű községeket tekinti a decentralizáció meghatározó alanyának.

A *dán* önkormányzati rendszer hatásköri és pénzügyi helyzetének megerősödése drasztikus reformok árán következett be. A hetvenes években a korábbi mintegy 1000 falut és 80 várost 275 új községbe integrálták, a 25 megyét 14 egységbe szervezték át. Noha az átszervezés nyomán több funkcióhoz jutott a megyei önkormányzat is, összességében azonban szerepe korlátozottabb volt már akkor is a többi skandináv országhoz képest. A 2002-ben indult újabb reformfolyamat eredményeképpen 2007-ben a korábbi 14 megye helyébe 5 régió lépett. A lényegesen nagyobb méretű középszintű egységek létrehozását az tette lehetővé, hogy a korábbi 275 helyi önkormányzatot 98 község váltotta fel, s ezek a helyi integrált önkormányzatok lettek a reform nyertesei. Az új öt régió azonban funkcióiban nagy veszteségeket szenvedett el, hiszen az egészségügyet leszámítva a korábbi funkciók a központi és a községi

szintekre kerültek, elvesztették adóztatási jogukat is. A korábbi megyei önkormányzatok sem voltak erősek, a megyékben a prefektus vezette államigazgatás elkülönült, a megyék finanszírozása lényegében állami támogatásból állt, de az állam a regionális reformot követően sokkal jelentősebb befolyást szerzett.

A 21 *svéd* megye a központi kormány és a helyi önkormányzatok közötti szint. Egysége a dekoncentrált és a decentralizált közigazgatásnak is. Számukat kilencre kívánják csökkenteni. Az átállással járó nehézségek kezelésére a reformot meglehetősen hosszú idő alatt valósítják meg, az csak 2015-től kerül teljes bevezetésre. Egyidejűleg modellkísérleteket kezdtek három régióban (Skåne, Kalmar és Gotland) a regionális fejlesztési, közlekedési és infrastrukturális kompetenciák kibővítésére.

A *finn* területi közigazgatás meghatározó egysége a hat tartomány. Az élükön álló kormányzót a központi kormány nevezi ki. Az alá tartozó hivatal tulajdonképpen alig más, mint hét minisztérium dekoncentrált szerveinek egy helyre költöztetése, szoros együttműködés kialakítása az ágazati fejlesztések között.

23. *Lengyelország* regionális közigazgatása 1999-ben lépett életbe. A létrehozott tizenhat vajdaság élén választott képviselőtestület áll, önkormányzati és regionális politikai hatáskörökkel. A vajdaságokban nem csak önkormányzati, hanem államigazgatási egység is létrejött, szinte kódolva a marsall és a vajda közötti, különösen a kezdeti időszakban jellemző konfliktusokat. Lengyelország következetesen átvette az uniós elvárásokat az intézményépítésben, és elég bátor volt a regionális reform végrehajtásában is, de a kezdetben jelentkező problémák jellegzetesek. A régiók létrehozása nem párosult a hatáskörök és különösen a források kellő mértékű decentralizációjával. A régiók létrehozásával kapcsolatos kezdeti csalódáshoz hozzájárult, hogy a választott régiók ellenére a strukturális alapok menedzsmentje centralizáltan épült ki az első programozási periódusban. Az önkormányzati régiók, a vajdától eltérően, nem élveznek alkotmányos jogállást, hiszen az önkormányzati fejezet egységesen szabályozza a helyi önkormányzati szinteket, és egyértelműen a községet tekinti a rendszer alapjának.

A vajdasági területi szerkezetet a társadalom elfogadta, de kétségtelen, hogy feszültségek forrása az országon belüli regionális különbségek növekedése, illetve részben bizonyos etnoregionális törekvések megerősödése. Folyamatos viták tárgya a Varsót körülvevő Mazóviai vajdaság helyzete, elsősorban a mérete és gazdasági fölénye miatt. Felső-Szilézia autonómia törekvései egyre nagyobb támogatást élveznek más régiók részéről is annak érdekében, hogy

tovább erősítsék a regionális decentralizációt. A „Mozgalom Szilézia Autonómiájáért" elnevezésű szervezet egyre sikeresebb politikai szereplése nemcsak a vajdasági határok módosítását tűzi újra politikai napirendre (alkotmánymódosítási javaslat és referendum kezdeményezése formájában), hanem a régiók jogállásának alkotmányos megerősítését, egy valóságos regionalizált, de egységes Lengyelország létrehozását.

VI. Magyarországi tapasztalatok

24. Magyarország területi középszintje, a megye – formáját tekintve – a 20. században nem változott, noha számos módosítási javaslat fogalmazódott meg. A rendszerváltozást követően a magyarországi regionalizáció 1996–2010 között egyértelműen modernizációs, „top down" karakterű volt, és különböző állomásokon keresztül haladt. Az *első szakaszban* a régiók létrehozása *funkcionális jellegű* volt, a közigazgatási határok érintetlenül hagyása mellett jelentek meg új területi működési keretek, bizonyos intézményekkel formalizálva. Az 1996-ban elfogadott területfejlesztési törvény alapján kiépült a területfejlesztési intézményrendszer. Fejlesztési tanácsok a régiókban és a megyékben is létrejöttek.

A *második szakaszban* a *régiók közjogi státuszának* létrehozására tett a kormányzat kísérletet, kilépett a regionalizáció a területfejlesztési politika közpolitikai kereteiből. A 2002. és 2006. évi kormányprogramok politikai, önkormányzati régiók létrehozását fogalmazták meg. A kormányzati elképzelések kizárólag az államigazgatási hivatalok regionalizációjában valósultak meg, Az államigazgatási hivatalok regionalizálásának kohéziót befolyásoló hatását mérsékelte, hogy a különböző hivatalok regionális székhelyeit a régiók egymással rivalizáló megyeszékhelyei között osztották meg.

A kompetenciák időben és térben szeszélyesen változtak, esetenként megkettőződtek, a szereplők rivalizáltak egymással, miközben egyik szint sem volt képes átfogó integráló szerepet betölteni az alap- és a központi kormányzati szint között.

A régiók szerepének hosszú ideig elhúzódó bizonytalansága mind a központi, mind a regionális szinten többletmunkát eredményezett, megállította a regionális szintű intézmények kiépítésének lendületét, és a területi szinteken jelentős kiábrándultsággal is párosult.

25. Az Európai Unióhoz történő csatlakozás folyamata központosító hatású volt valamennyi új tagországban. Az európai uniós fejlesztéspolitikai célkitűzések megvalósításához kialakított intézményrendszer meghatározó eleme régió lett. A hét tervezési-fejlesztési régióban létrejöttek a partnerségi elven felépülő, a fejlesztési stratégiai döntéseket meghozó testületek,

és az attól elkülönült végrehajtó ügynökség típusú szakmai szervezetek. A döntések megalapozását, illetve a szakmai előkészítő munkát területi hálózatok segítették (megyei fejlesztési tanácsok, megyei fejlesztési ügynökségek, kistérségi tanácsok, civil egyeztető fórumok, szakértői hálózatok).

A nemzeti fejlesztési tervek felülről lefelé építkeztek, a programok kidolgozásában a központi kormányzatnak szinte kizárólagos szerepe volt, a fejlesztési régiók – lévén nem közigazgatási egységek – érdekeiket, fejlesztési elgondolásaikat csak részben érvényesíthették, jobbára csak a projektek gyűjtésében jutottak szerephez. A nemzeti fejlesztési tervek döntően ágazati fejlesztési feladatokat jelölnek meg. A regionális operatív programokat sem a régiók fejlesztési elképzelései alapján alakították ki, hanem az ágazati operatív programokból kimaradt feladatokat tekintették regionális jelentőségűeknek. A központi függés értelemszerűen a helyi-regionális szinergiák elhanyagolását eredményezi. A már lezárult és a folyamatban lévő nemzeti fejlesztési tervek tapasztalatai azt mutatják, hogy a centralizált döntési mechanizmus nem segíti elő a területi különbségek mérséklését, sőt azok növekedését idézi elő.

A fejlesztési források feletti – bár korlátozott – döntések lehetősége miatt a területi önkormányzati szereplők még a területfejlesztési tanácsokban is egyre inkább háttérbe szorultak. Ez jelentős kiábrándultságot okozott a helyi, területi szinten aktivizálódó társadalmi-gazdasági és önkormányzati partnerekben, hanem azért is, mert korlátozza a kormányzati munka eredményességét. A támogatások gazdasági-társadalmi, környezeti hatásainak együttes számbavétele ugyanis feltételezi a területi elv erősödését, a támogatások hatásait megsokszorozhatja a különböző partnerek közötti területi együttműködés és a kialakuló térségi hálózatok.

26. A 2010. évi kormányváltást követően erőteljes centralizáció zajlik a magyar közigazgatásban. A területi középszint a megye maradt. A korábbi regionális szervezetek megszűntek. A dekoncentrált típusú megyei közigazgatás vette át a megyei önkormányzatok funkcióinak nagy részét. Az állam területi szerepének további erősítését szolgálja a járások megszervezése 2013-tól. Magyarországon a regionalizmus és a regionalizáció problematikája – remélhetően csak átmenetileg – a tudományos kutatások keretei közé szorult vissza.

VII. Következtetések

27. A közigazgatási szintek száma, egységek mérete szorosan összefügg a gazdasági és társadalmi rendszer működési racionalitásával és politikai tartalmával, kizárólag egy-egy méretgazdaságossági, földrajzi ésszerűségi vagy hatalompolitikai célokat követni nem lehet.

A területi reform nem cél, hanem eszköz. A térbeli szerkezetnek a rendszer funkcióit kell optimálisan szolgálnia, először a feladatokat kell tisztázni, s azt követően az optimális méretet, illetve szervezeti formát.

28. A közigazgatási reformnak alapos, multidiszciplináris jellegű tudományos kutatási eredményeken kell alapulnia, illetve előkészítésének és megvalósításának kormányzati ciklusokat kell átívelnie az eredeti koncepció radikális módosítása nélkül.

29. A regionális közigazgatás az unitárius berendezkedésű országokban nem kerülhet le a napirendről. Régiókra az új tagországokban is azért van szükség, mert az európai területi fejlődés egyértelműen igazolja, hogy a körülbelül egy-két millió fős népességet felölelő, önkormányzati elvek alapján irányított szubnacionális szint – gazdasági kapacitásai és strukturális adottságai – folytán alkalmas a területi növekedés generálására, a belső és külső erőforrások összehangolására. Regionalizálási kényszerhelyzet ma nem közigazgatási értelemben vagy az EU-tagság miatt alakult ki. A gazdaságok növekedése, az országok modernizációja, a területi különbségek mérséklődése, az európai területi munkamegosztásban elfoglalandó pozíciók jövője a tét. A regionalizmus lehet a modernizációt ösztönző új erő a 21. század elején.

30. A strukturális politika megvalósítását szolgáló, valamennyi tagországra érvényes alapelvek – szubszidiaritás, decentralizáció, addicionalitás, koncentráció, programozás, partnerség, áttekinthetőség – a nemzeti regionális politikai szervezetrendszer korszerűsítését is megkövetelték. Ezeket a szempontokat kell mérlegelni a közigazgatási reform előkészületei során is.

Az unió tagállamaiban az alapelvek következetes alkalmazása növelte a regionális fejlesztések hatékonyságát, erősítette a kohéziót. Az utóbbi időben egyre határozottabban megfogalmazódó új támogatáspolitikai célkitűzés, a versenyképesség fejlesztése a régiók fenntartható fejlődését kívánja szolgálni. S ami talán a legfontosabb, az uniós tagság lényege nem a strukturális támogatások megszerzése, hanem a több százmilliós piac előnyeinek kiaknázása. Ebből következik, hogy a regionális politika továbbfejlesztésének módja sem kizárólag az újraelosztás mértékében, hanem az erőforrások mobilizálásának lehetőségeiben keresendő. Az

Európai Unió tagországainak többségében ma már nyilvánvaló, hogy a hatalommegosztás és a több szintű kormányzás intézményei fokozzák a gazdasági teljesítőképességet és a jólétet az egyes régiókban. A lobbista politikus helyébe a helyi autonóm fejlődés hosszú távú garanciáit törvényekkel szabályozó, az európai együttműködést szorgalmazó, a regionális szereplők közötti partnerkapcsolatokat építő, fejlesztő típusú politikus lép. Számtalan nyugat-európai régió sikeres fejlődése mutatja e magatartás eredményességét, kiemelkedő szerepét a regionális identitás megteremtésében is.

BEVEZETÉS

Az állam a világ többé-kevésbé tartós képződménye. Egy-egy állam felbomlása vagy államok egyesülése messzemenő nemzetközi következményekkel járó, történelmi léptékkel mérve ritkán előforduló esemény. A régió is tartós, de kevésbé, mint az állam. Egyfelől egy országon belül, különböző irányító szervezeteknek más és másféle régiói lehetnek, így, míg a világ országokra való felosztása szinte egyértelmű, az országok régiókra való felosztása jóval kevésbé az. Másfelől a regionális beosztások megváltozása, bár nem megrázkódtatások nélküli folyamat, de jóval kevésbé az, mint az államhatárok változása, ezért a kormányok jóval gyakrabban folyamodnak ehhez a módszerhez, intézkedéshez. A regionalizáció tehát olyan folyamat, tevékenység, amely tekintetében, nagyobb gyakorisága miatt bizonyos tapasztalatok felhalmozódtak, ezért e téren – az országok kizárólag politikai tényezők alapján való lehatárolásával ellentétben – bizonyos módszertani szabályok, eljárási módok is kialakultak, megfogalmazhatók, illetve alkalmazhatók.

A regionalizáció az a tevékenység, amelynek során egy adott területen belül – bizonyos szempontok alapján és célok érdekében – területi egységeket azonosítanak és ezekhez az egységekhez bizonyos funkciókat rendelnek. Hangsúlyozni kell: a területi lehatárolás és a funkciók átadása (vagy éppen át nem adása) a regionalizációnak egyformán fontos jellemzői. Lehetnek általánosabb célú regionalizációk (pl. közigazgatási egységek kialakítása), de regionalizálás lehetséges valamely speciális cél érdekében is, pl. választási körzetek, egy szakigazgatási ágazat irányítási körzetei (pl. vízgazdálkodási régiók, katonai körzetek stb.).

A modern kor kihívásaira adandó válaszok megfogalmazásakor egyre több országban alkalmazott módszer manapság a decentralizáció, regionalizáció. Ahány ország, annyi különböző dolgot értenek decentralizáció alatt. Például a politikai decentralizáció, abban az értelemben, hogy döntéshozatali hatalmat és hatásköröket adnak helyileg vagy regionális szinten megválasztott testületeknek, az nem ugyanaz, és nem is szükségszerűen kapcsolódik az adminisztratív, igazgatási decentralizációhoz. Az adminisztratív, igazgatási decentralizáció gyakran nem több az állami szervek között módosított feladatmegosztásnál, beleértve kihelyezett fiókintézmények létesítését a régiókban. A dekoncentráció nem ad politikai döntési jogot a helyi választott hatóságoknak, és ezért komolyabb politikai problémákat nem is szokott okozni. Általában az sem politikai kérdés, ha bizonyos igazgatási feladatokat átruháznak az önkormányzatokra. Kormányok kedvelt módszere ez a feladatok áthárítására, különösen, ha forrásokat sem vagy nem kellő mértékben tesznek hozzá. Ez igaz lehet még

bizonyos politikai döntési jogok átruházásának esetében is, ha a finanszírozás döntően központi kézben marad. Ezért a decentralizációt néha összekeverik a „delegációval", amikor a választott régiók szervezetei végeznek, a központi szerv megbízásából, azok „ügynökeként" bizonyos feladatokat.

Hogy a zavart tovább növeljük, még azokban az esetekben is, amikor komoly decentralizáció, döntés átruházás történik a megfelelő forrásokkal és eszközökkel együtt, akkor is nagyon valószínűtlen, hogy ez minden funkcióra egyszerre és együtt történik. Egyes funkciók központi körben maradnak, másoknál dekoncentráció, esetleg delegáció, ismét másoknál meghatározott fokú decentralizáció történik.

Egyetlen közpolitikai, közjogi reform sem mentes az aktuális és politikai megfontolásoktól. Illúzió lenne tehát azt igényelni, hogy a romániai régiók, mint közigazgatási egységek létrehozása kizárólag hatékonysági, tudományos szempontokat vegyen figyelembe, és illeszkedjen a nemzetközi standardhoz. Ennek az igénynek több okból nem lehet megfelelni. A területi reformok mindig rendkívül komplex szempontrendszert kell, hogy kövessenek, ahol a gazdaságfejlesztési, közigazgatás szervezési, kulturális-etnikai (identitás), földrajzi stb. összefüggések tudományos, szakmai érvényesítése illetve összehangolása már önmagában különböző belső prioritások, arányok mentén történik. De az is kijelenthető, hogy nincsenek nemzetközi standardok, sőt megkockáztatható, hogy igazán szilárd trendek sem. Minden ország területi közigazgatása tehát egyedi, s a reformok som tekintetben visszatükröznek aktuálpolitikai megfontolásokat is, bár kétségtelen, hogy jelentős hatást gyakorolnak a külső körülmények is, különösen az EU közpolitikái, illetve a sikeres vagy éppen sikertelen nemzetközi példák.

A reform megtervezésekor nem csak a reform tartalma, közpolitikai iránya, konkrét intézményi, szervezeti megoldásai, tehát a kimenet relevánsak, hanem a reform folyamata is, amire általában lényegesen kisebb figyelem irányul, miközben a területi reformok sikere, vagy elmaradása, a szakmai inkonzisztenciák vagy éppen szerencsés kompromisszumok nagymértékben a jól megtervezett reform folyamat eredményei.

E tanulmány az utóbbi évtizedek európai fejlődésének tapasztalataira alapozva arra keresi a választ, hogy milyen változások játszódtak le a területi közigazgatásban, milyen formai és tartalmi azonosságok és jellegzetességek mutathatók ki a területi reformokban, a regionális közigazgatást milyen feladatkörökkel ruházták fel, és milyen összefüggések tapasztalhatók a regionális fejlődés szabályozása és a közigazgatási intézményrendszer között.

1. A KÖZÉPSZINTŰ KÖZIGAZGATÁS NYUGAT-EURÓPÁBAN

1.1. A területi egységek száma és mérete

Európa területi-közigazgatási beosztására – a kontinens társadalmi-gazdasági intézményrendszerének más elemeihez hasonlóan – a sokszínűség jellemző. A közigazgatás mai rendszerei éppúgy magukon viselik a történelmi fejlődés sajátosságait, mint ahogy tükröződnek bennük a modern európai gazdaság és demokratikus irányítás e századi fejlődéséből fakadó közös elemek is (*Bennett,* 1989, 1990; *Batley–Stoker,* 1991; *Dente–Kjellberg,* 1988; *Mény–Wright,* 1985; *Morgan,* 1986; *Parri,* 1989; *Sharpe,* 1979).

A közigazgatási rendszerek sokfélesége annak ellenére markáns jellemzője az európai politikai viszonyoknak, hogy csupán ebben a században több tucat igazgatási reform zajlott le. E változások – Kelet- és Nyugat-Európában egyaránt – részben a politikai rendszerek módosulásaihoz kötődtek, részben a nemzeti keretek között végbement társadalmi-gazdasági és politikai fejlődés következtében érlelődtek meg. Míg az előbbi hatás nyomán kibontakozott közigazgatási rendszerváltozások a helyi-területi adminisztráció kereteit és funkcióit egyaránt mélyen érintették, addig az általános államirányítási igények mellett gazdasági és településpolitikai szempontokat is érvényesítő reformok inkább a közigazgatási szintek tartalmát módosították, bár kétség kívül hatással voltak a szervezeti keretekre is.

A 20. század második felében a reformok alapvető irányát a helyi-települési közigazgatás tartalmi és formai átalakítása jelentette. A keynesiánus gazdaságpolitikát folytató államokban, ahol a jóléti konszenzus alkurendszerében a helyi szolgáltatások megszervezésének kitüntetett szerepe volt, a helyi önkormányzatok döntési kompetenciáinak széles körű bővítését a helyi igazgatás területi koncentrációjával kapcsolták össze. Az 1960-as évtized településirányítási változásai az önkormányzatok számának jelentős mérséklődését eredményezték (Svédországban a tizedére, Dániában, Belgiumban a negyedére, az NSZK-ban a harmadára, Norvégiában a felére csökkent a települési önkormányzatok száma), ezzel párhuzamosan lényegesen megnőtt az önkormányzatok mérete, népességszáma is.

Az önkormányzatok az állam erős újraelosztó szerepének kedvezményezettjei voltak. A területszervezéshez kapcsolódó finanszírozási reformok az állami költségvetés egyre növekvő hányadát juttatták az önkormányzatoknak, 1980-ban Dániában már 77,6%, az NSZK-ban 57,1%, Finnországban 55,2%, Hollandiában 38%, az Egyesült Királyságban 35,1% volt az önkormányzatok költségvetési részesedése.

Az elosztáscentrikus és egalitárius társadalompolitikai szempontokat szem előtt tartó gazdaságpolitika válsága és az ennek nyomán kibontakozó új gazdasági paradigma, illetve a politikai változások hatással voltak az önkormányzatok finanszírozására is. A dél-európai államok kivételével – ahol szinte érintetlenül maradt a napóleoni típusú, kis egységekből álló közigazgatás – a méreteikben stabilizálódott helyi önkormányzatok pénzügyi támogatása a 80-as évtizedben csökkenni kezdett, amit viszont az önkormányzatok funkcióbővülése és pénzügyi autonómiájuk fokozódása ki tudott egyenlíteni. (Ezt bizonyítja, hogy ezenközben a helyi önkormányzati jövedelmek az egyes országokban a társadalmi összterméken belül alig változtak, néhol még növekedtek is.) Az elmúlt évtized tehát a közigazgatás rendszerére nem formai változásokkal, hanem a posztjóléti állam piacosodására adott válaszokkal nyomta rá bélyegét.

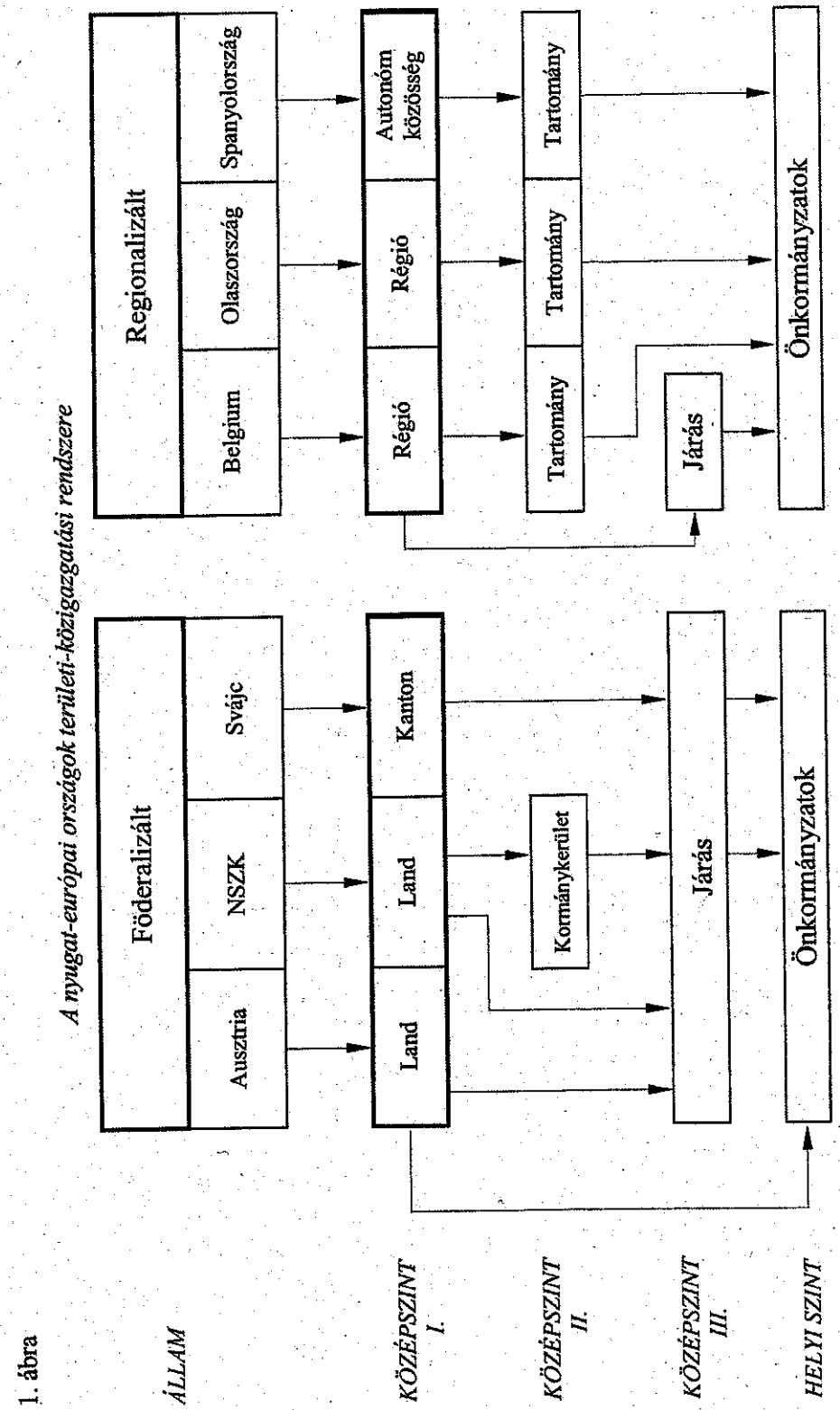
A középszintű igazgatás széles körű reformjára az 1970-es évtizedben került sor Európában. E változásokban – a helyi igazgatási reformokhoz hasonlóan – nem kis szerepet játszottak gazdaságpolitikai, ezen belül regionális politikai megfontolások. Az 1970-es évtizedtől a meghatározó európai gazdasági, politikai és integrációs folyamatok decentralizációs jellegűek voltak, a központi irányítás alatti közigazgatási szint inkorporálta e funkciók jelentős hányadát. Ám ezek hatása a szubnacionális közigazgatás szervezeti rendszereiben még kevésbé érzékelhető. Néhány országtól eltekintve a mai európai középszintek struktúrája a század közepének uralkodó koncepcióit tükrözi. Nem kétséges azonban, hogy az említett folyamatok különböző elemei már beépültek a közigazgatási rendszerekbe, s néhol a közeli, másutt a távolabbi jövőben a középszint tartalmi és formai átalakulásával számolhatunk.

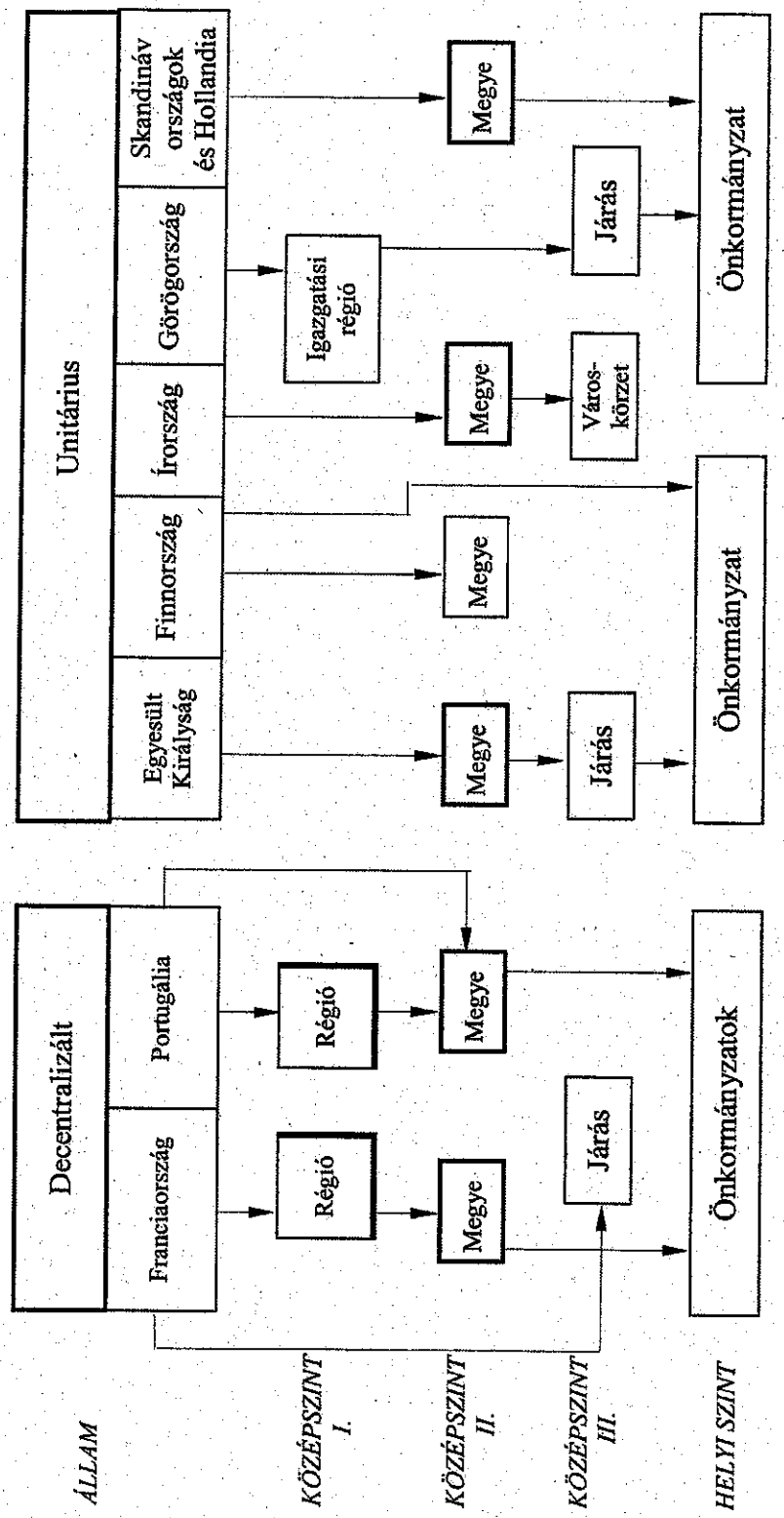
Államelméleti szempontból a községek és a központi kormány közötti szint (vagy szintek) alkotmányos alapjait, jogosítványait, a szubszidiaritás elvének érvényesülését és az irányító testületek minőségét tekintve Európa országai különböző államtípusba sorolhatók (*1. ábra*).

A *föderalizált államokban* (az NSZK-ban és Ausztriában a Land és Svájcban a kanton) a középszint az önálló államiság számtalan jegyével (törvényhozási jogkör, tartományi parlament, kormány) rendelkezik. Rögtön meg kell azonban jegyezni, hogy a két előbbi országban sokan vitatják a tartományok valódi államiságát, és formailag állami struktúrával rendelkező területi önkormányzatoknak tekintik őket. Különösképpen Ausztria alkotmányában vannak centralista, unitárius elemek, ezért az osztrák szövetségi államot „sui generis" föderációnak tekintik.

1. ábra

A nyugat-európai országok területi-közigazgatási rendszere





Forrás: A szerző szerkesztése.

A *regionalizált állam* alkotmányban rögzített, széleskörű autonómiával, törvényhozói hatáskörrel rendelkező középszintű egységekből áll. Az autonómia azonban nem teljességében érvényesül, hiányoznak az együttműködés, a szabályozott konfliktusmegoldás, a részvétel intézményei. E csoportba sorolható Belgium, Olaszország és Spanyolország.

A *decentralizált államban* az alkotmány választott testületek által irányított regionális középszintről rendelkezik, e szervek feladataikat – alkotmányvédelem alatt – önállóan oldják meg. Az előbbi típushoz hasonlóan tevékenységüket részben önfinanszírozással látják el. Ehhez a típushoz tartozik Franciaország és Portugália.

Az *unitárius állam* jellemzője, hogy a középszintek jogi szabályozása nem alkotmánnyal, hanem törvénnyel történik, funkcióikat szoros állami ellenőrzés alatt látják el, működésüket a központi költségvetés finanszírozza. Ide sorolható Dánia, az Egyesült Királyság, Finnország, Görögország, Hollandia, Írország, Norvégia, Svédország és a kelet-közép-európai országok (Lengyelország kivételével).

A csoportosítás fő jellemzőit tekintve rendszerezésünk jól tükrözi az egyes országok középszintjei közti különbségeket, ám a besoroláshoz néhány megjegyzést kell fűznünk. Az első kategóriánál említett viszonylagosságot a többi csoport esetében is meg kell említenünk.

1) A regionalizált államok sorában szereplő Olaszország – bár látványos decentralizálási programot valósított meg az elmúlt két évtizedben – közigazgatási régiói kompetenciájukat tekintve nem homogének, másrészt lényegesen szűkebbek, mint a másik két ország középszintű egységeié. Ugyanakkor Belgiumot már akár a föderalizált országok sorában is lehetne említeni a regionális autonómia foka és az intézményrendszer kiépültsége miatt.

2) A decentralizált államtípus – amely átmeneti formának tekinthető – két országa merőben eltérő formájú és tartalmú középszinttel rendelkezik. A francia regionális köztestületeket az alkotmány 72. cikkének értelmében egy 1982. évi törvény állította fel, azt követően azonban 20 törvény és 180 rendelet szabályozta a központi kormány, a régiók és a helyi önkormányzatok közti hatalommegosztást. Portugália 1976. évi új alkotmányának IV. fejezete választott szerv által irányított igazgatási régiókról szól, ez ideig azonban csak dekoncentrált funkciókat látnak el, a regionális gyűlések megválasztására nem került sor.

3) Az unitárius államok közül az Egyesült Királyság és Hollandia intézményrendszere számtalan olyan elemet tartalmaz, amelyek alapján a decentralizált szisztéma kialakulása prognosztizálható. Hollandiában a megyék külön törvényben rögzített markáns funkciókkal és saját bevételekkel rendelkeznek, átlagos népességszámuk meghaladja az 1 milliót. Az

Egyesült Királyságban a viszonylag nagyméretű megyék (grófságok) helyébe lépő (és már többször tervbe is vett, az etnoregionális mozgalmak hatására újra napirendre kerülő) majdani területi közigazgatás akár a regionalizált vagy a föderatív megoldás irányába is mutathat.

4) Az unitárius államok közül a skandináv országok többségében, Finnország kivételével, működik önkormányzati középszint, bár funkciójuk – a magyar megyékhez hasonlóan – belesimul az általános önkormányzati feladatrendszerbe. Görögország diszperz egyfokozatú közigazgatásában 1986-ban kezdődtek változások. A prefektusokról szóló törvény új dekoncentrált közigazgatási egységeket hozott létre, előirányozta testületi irányításukat, választásokat azonban csak 1995-ben tartottak. 1987-ben egy elnöki rendelet 13 regionális igazgatási-tervezési körzetet alkotott, ezek azonban nem jogi személyek. Írország széttagolt középső közigazgatási szintje lényegében a századforduló óta változatlan.

A vizsgált 14 ország több mint felében a középszintek jogi szabályozásának újrafogalmazására az 1970–1980-as évtizedben került sor, két ország esetében a 60-as évek alapdokumentumai vannak érvényben, az olasz és a német szabályozás a második világháborút követő évekből való, három ország a múlt század utolsó és a 20. század első évtizedeinek törvényei alapján szervezi középszintű igazgatását (természetesen ezekben azóta fontos módosításokat hajtottak végre – *1. táblázat*).

1. táblázat

A középszintű közigazgatási egységek működését szabályozó dokumentumok

Ország	A jogi dokumentum megnevezése	A kibocsátás éve
Ausztria	Az Osztrák Köztársaság szövetségi alkotmány törvénye	1920
Belgium	Belgium alkotmányának 1988. évi módosítása	1988
Dánia	Helyi önkormányzati törvény	1968
Egyesült Királyság	Helyi önkormányzati törvény	1974
Finnország	Helyi önkormányzati törvény	1997
Franciaország	Törvény a decentralizációról	1982
Görögország	Törvény a járásokról	1986
Hollandia	Törvény a tartományokról	1962
Írország	Írország helyi önkormányzati törvénye	1898
NSZK	Az NSZK alaptörvénye	1949
Olaszország	Az Olasz Köztársaság alkotmánya	1947
Portugália	A Portugál Köztársaság alkotmánya	1976
Spanyolország	Spanyolország	1978

Nr. contract: 18072/30.09.2013 (178/2013 - CDC)
Beneficiar: Judeţul Harghita, prin Consiliul Judeţean Harghita
„Dezvoltarea capacităţii administrative a administraţiei publice locale din judeţul Harghita"

Svédország	Helyi önkormányzati törvény	1977

A volt Szovjetunió nélküli Európára kiterjedő vizsgálatunk alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy ma Európa lakosságának 25%-a föderalizált, 28,5%-a regionalizált, 17,7%-a decentralizált és 28,8%-a unitárius államban él. Ha figyelembe vesszük az unitárius államcsoportról korábban leírtakat, akkor az mondhatjuk, hogy ma a tipikus unitárius államszervezet a vizsgált európai térség népességének csupán egytizedére jellemző. 1956 és 2010 között a középszintű egységek száma több mint egyharmaddal csökkent (miközben új közigazgatási szintek szerveződtek) (*2. táblázat*), átlagos népességszámuk pedig megduplázódott.

2. táblázat

A középszintű egységek számának változása, 1956–2010

Ország	A középszintű közigazgatási egységek száma	
	1956. év	2010. év
Ausztria	9	9
Belgium	9	3
Dánia	23	5
Egyesült Királyság	101	65
Finnország	10	6
Franciaország	90	22
Görögország	51	54
Hollandia	11	12
Írország	31	31
NSZK*	11	16
Olaszország	92	20
Portugália	18	20
Spanyolország	50	18
Svédország	25	24
Összesen	531	305
Átlagos népességszám, ezer fő	468	1159

Megjegyzés: * Nyugat- és Kelet-Németország együtt.
Forrás: Nemzetközi Almanach. Bp., Kossuth Könyvkiadó. 1960; Nemzeti statisztikai évkönyvek. Különböző oldalak.

Az Európai Unió korábbi 15 tagállamában jelenleg 305 középszintű közigazgatási egység működik. Átlagos méretük mind a népességszám, mind pedig a terület alapján a 20. század második felében megduplázódott (*3. táblázat*). Az európai átlag azonban jelentősen szóródik mindkét mutató esetében. Ha a közigazgatás társadalmi szerepkörét meghatározó népességszám szerint vizsgáljuk az átlagtól való eltérés mértékeit, az unitárius államok

csoportját szignifikáns különbségek jellemzik. Hollandia és az Egyesült Királyság kivételével az európai átlag felét-harmadát kitevő átlagos népességszámot – és természetesen az ezzel lényegesen összefüggésben álló gazdasági potenciált és regionális fejlesztési belső erőforrásokat találhatunk. A méretbeli különbségek ilyetén alakulását azért kell figyelembe venni, mert például az Európai Közösségben végzett széles körű üzleti-gazdasági felmérések eredményei azt mutatják, hogy az európai gazdaság globalizálódását és internacionalizálódását a jövőben fejlődési húzóerőnek tekintő gazdasági ágazatcsoportok befektetési döntéseikben fontos szempontként veszik figyelembe egy-egy régió teljesítőképességét. Tehát, hogy a nagyvárosi települések agglomeratív tényezőinek tőkevonzó szerepe mellé az új európai gazdasági erőtér kialakulásában *a decentralizált közigazgatási struktúra új minőségével, a regionalizmus méretgazdasági szempontjaival is számolni kell.*

3. táblázat

A középszintű közigazgatási egységek mérete Nyugat-Európában, 2010

Ország	A középszintű közigazgatási egységek		A speciális funkciójú régiók		
	átlagos területe, km^2	átlagos népesség-száma, ezer fő	száma	átlagos területe, km^2	átlagos népesség-száma, ezer fő
Ausztria	9 322	923			
Belgium	10 166	3307			
Dánia	3 078	1 102			
Egyesült Királyság	4 282	941	11	22 190	5 318
Finnország	28 175	444	6	56 357	850
Franciaország	25 068	2 930			
Görögország	2 444	208	13	10 153	805
Hollandia	3 400	1 370			
Írország	2 267	143	8	8 612	449
Németország	22 268	5 135			
Olaszország	15 065	2 980			
Portugália	13 200	531	7	13 200	1 416
Spanyolország	28 044	2 559			
Svédország	18 370	384	8	51 366	1 102
Összesen	9 972	1159			
Magyarország	4 651	509	7	13 290	1 456

Forrás: Nemzeti statisztikai évkönyvek. Különböző oldalak alapján a szerző számításai.

A középszintű közigazgatási egységek kiugró méretkülönbségeit azonban nem csupán a meghatározó államtípus-csoportok között, hanem az egyes országokon belül is megfigyelhetjük (*4. táblázat*). Mivel az európai fővárosok többsége metropolis-agglomeráció (bár az egyes országok demográfiai és gazdasági struktúrájában súlyuk korántsem mindig meghatározó), általában e közigazgatási egységek a legnagyobb népességszámúak. Ám a fővárosi régiók nélkül is nagy különbségek tapasztalhatók. A terület alapján a föderatív országokban érzékeljük a legnagyobb eltéréseket. Ennek oka, hogy a föderatív berendezkedésben, a szövetségi államok határainak megvonásában nagy hangsúllyal szerepelnek történelmi, etnikai tényezők. Németországban Bréma Szabadállam, Svájcban pedig a rétoromán Glarus kanton a legkisebb területű középszintű egység. Meglepőnek tűnhet, hogy a közigazgatási egységek méretét illetően Magyarország a leghomogénebb állam, a legnagyobb (Bács-Kiskun) és a legkisebb (Komárom-Esztergom) megye területe közti különbség 3,7-szeres (ugyanakkora, mint Hollandiában).

A népességszám alapján számított szélső értékek közti különbség már egyenletesebb eloszlást mutat. A legkiugróbb differenciát Olaszország és Franciaország szolgáltatja, noha a területi méretekben e két ország viszonylagos egyenletességet mutat. A kirívó méretkülönbség oka Olaszországban az, hogy az ország regionális közigazgatásának megszervezése során regionális státuszt kapott a francia nemzetiségű Valle d'Aosta tartomány (112 ezer lakossal). A következő legkisebb népességszámú régió az ugyancsak sajátos okok miatt megszervezett Molise (370 ezer fő), majd Basilicata régió (610 ezer) következik. E régiók nélkül a szélső értékek közti különbség „már csak" 15–24-szeres. Franciaország legkisebb régiója Korzika szigete (240 ezer fő), ezt követően Auvergne régió (273 ezer lakossal), a többi régió népességszáma az egy milliót meghaladja. A különbségi mutató így számítva 7,5-szeres lesz.

Magyarország egyébként a megyék népességszáma alapján is a 4,5-es méretkülönbségi mutatójával az egyik legkiegyenlítettebb állam.

1.2. A középszint jogállása és funkciói

Az előzőekben említettük, hogy a középszintek eltérő jogi dokumentumokból (alkotmány, törvények, rendeletek, határozatok) nyerik legitimitásukat. Az országok zömében a decentralizált közigazgatási szinteket nem alkotmány deklarálta, ez egyben azt is jelenti, hogy átszervezésük, esetleg megszüntetésük – jogi szempontból – egyszerűbb. A föderalizált és a regionális államokban a középszintek hatásköreit az alkotmány határozza meg, az egyes országokban különbözőképpen.

A továbbiakban tekintsünk el a föderalizált országok középszintjeinek vizsgálatától, s csak a másik három államtípus területi szervezetrendszerét elemezzük.

4. táblázat

A középszintű közigazgatási egységek méretbeli szóródása Nyugat-Európában, 2010*

Ország	A legnagyobb	A legkisebb	Méret-különbség	A legnagyobb	A legkisebb	Méret-különbség
	területű közig. egység, km²			népességszámú közig. egység, ezer fő		
Ausztria	19 171	2601	7,4	1 589	280	5,7
Belgium**	16 851	162	104,0	6 251	1 090	5,7
Dánia	6 171	588	10,5	1 226	816	1,5
Egyesült Királyság	n. a.	n. a.	n. a.	2 790	109	25,6
Finnország***	93 800	1400	67,0	1 875	184	10,7
Franciaország****	45 379	8309	5,5	6 857	744	9,2
Görögország	5 700	400	14,3	552	46	12,0
Hollandia	5 139	1402	3,7	3 163	177	17,9
Írország	7 400	800	9,3	320	41	7,8
Németország	70 553	404	174,6	17 845	661	27,0
Olaszország*****	25 705	3262	7,9	9 919	320	28,8
Portugália****	26 000	5000	5,2	3 410	324	10,5
Spanyolország****	94 147	5034	18,7	7 334	313	23,0
Svédország	98 919	2941	33,6	1 500	57	26,3

Megjegyzés: * A fővárosi közigazgatási egységek nélkül; ** A brüsszeli régióval együtt; *** Åland tartomány nélkül; **** Csak a szárazföldi közigazgatási egységek; *****A szigetek és Valle d'Aosta régió nélkül.

Forrás: Nemzeti statisztika évkönyvek. Különböző oldalak alapján a szerző számításai.

Nr. contract: 18072/30.09.2013 (178/2013 - CDC)
Beneficiar: Judeţul Harghita, prin Consiliul Judeţean Harghita
„Dezvoltarea capacităţii administrative a administraţiei publice locale din judeţul Harghita"

Mindhárom *regionalizált ország* uniós tagállam. *Belgiumban* a kultúrközösségeknek és a gazdasági régióknak teljes jogi, politikai és közigazgatási autonómiája van. Tevékenységüket az állam nem felügyeli. Rendeleteik a központi állam törvényeivel egyenértékűek, normahierarchia nem érvényesül. A központi állam és a régiók konfliktusait az államtanács mellett működő konzultatív bizottság vagy a döntőbíróság rendezi. A *spanyol* autonóm közösségek és az öt *olasz* különleges statútumú régió központi államhoz fűződő közigazgatási és politikai kapcsolatait az egyes alkotmányi rangú autonómia-statútumokban rögzítették. Míg azonban a spanyol autonóm közösségek statútumait csak a régiók kezdeményezésére lehet megváltoztatni, az olasz régiók szabályrendeletei a központi hatalom organizációs törvényei közé tartoznak, amelyeket az állam – az alkotmányban meghatározott keretek között – megváltoztathat. A normál statútumú régiók esetében a változtatás menetrendje még egyszerűbb. A központi állam és a régiók hatásköri vitájában dönteni hivatott alkotmánybíróság az együttműködés elvének hangsúlyozásával a nem lojális magatartást szankcionálja. A régiók központi törvények elleni felszólamlását az alkotmánybíróság az esetek döntő részében elutasította. Az olasz régiók autonómiáját tehát az alkotmányos elvek ellenére ez idáig még sikerült a mintának tekintett német Landok szintjére emelni. Ez utóbbihoz a spanyol autonóm közösségek közelebb állnak, a szakirodalom ezért a spanyol megoldást a német és az olasz modell sajátos keverékének tekinti (*Keating,* 1988; *Morgan,* 1986).

Mindhárom ország a középszintű egységek hatáskörét (funkcióit) alkotmányba foglalta. Az állam területi szervezeteinek funkcióiról a *spanyol* alkotmány tartalmazza a legrészletezőbb megállapításokat. A 149. cikk (3) bekezdése szerint az autonómia-statútumokban nem jelzett hatáskörök az államot illetik meg. A másik két alkotmány ilyen kikötést nem határoz meg, a régiók hatásköreit azonban tartalmazza. Belgiumban ezt még alkotmánytörvény is kiegészíti.

A régiók funkcióinak legbővebb felsorolását is a *spanyol* alkotmányban találhatjuk. A 148. cikk (1) bekezdése szerint ezek a következők:

- önkormányzati intézmények megszervezése,
- a területen lévő közösségek határainak megváltoztatása, és általában a helyi testületekre vonatkozó államigazgatási funkciók közül azok, amelyeknek átruházását a helyi igazgatásra vonatkozó jogszabályok lehetővé teszik,
- területrendezés, városfejlesztés, lakásügy,
- helyi érdekű közmunkák az autonóm közösség területén,

- az autonóm közösség területét átszelő vasutak, közutak, valamint a vasúti, közúti és egyéb szállítás,
- menedékkikötők, sportkikötők és repülőterek,
- földművelés és állattenyésztés, hegyek, erdők, erdőgazdálkodás,
- környezetvédelmi igazgatás,
- vízgazdálkodás, halászat, vadászat,
- helyi vásárok,
- gazdaságfejlesztés,
- kézműipar,
- helyi múzeumok, könyvtárak, zeneakadémiák,
- műemlékállomány,
- a kultúra, a tudományos kutatás támogatása,
- idegenforgalom fejlesztése és szervezése,
- sport, szabadidő,
- szociális és egészségügyi ellátás,
- az épületek, létesítmények állagának védelme és ellenőrzése; koordináció és egyéb funkciók a helyi rendőrséggel kapcsolatban.

E kizárólagos törvényhozási tárgykörökön kívül azonban az állam jogkörei megoszthatók az autonóm közösségekkel. A legtöbb megosztott jogosítvánnyal öt autonóm közösség (Andalúzia, Baszkföld, Galicia, Katalónia és Valencia) rendelkezik. Ezek a régiók vették fel hatásköri katalógusukba a legtöbb funkciót is, nem csupán azért, mert sajátos státuszukat az állam organikus törvény formájában határozta meg, hanem azért is, mert e régiók Spanyolország legnagyobb gazdasági potenciáljai (vagy népességszámuk miatt: Andalúziának 6,5 millió, Galiciának 3 millió, Katalóniának 6 millió, Valenciának 3,7 millió lakosa van, vagy pedig a kiemelkedő gazdasági teljesítőképesség miatt: a Baszkföldön 13 ezer ECU az egy főre jutó GDP, a spanyol átlagnál 15%-kal magasabb). A gazdaságilag gyengébb autonóm közösségek, pénzügyi nehézségeik miatt óvatosabbak voltak a hatásköri katalógus alkalmazásában.

Belgiumban az alkotmány a kulturális közösségek (flamand, francia és német) jogait részletesen kifejti, míg a gazdasági régiók (Flandria, Vallónia és Brüsszel) jogait az 1980. és az 1988. évi külön törvények állapították meg. A gazdasági föderalizmus a kompetenciák széles körét biztosítja a régióknak a gazdaságpolitikában. Az állam a makrogazdasági politika

(ár-, verseny-, jövedelempolitika, társadalombiztosítás stb.) alapvető eszközeit tartotta meg. Az intézményi reformtörvények a régiók hatáskörébe utalta:

- a regionális gazdaságfejlesztést és politikát,
- a hitelpolitikát,
- a külkereskedelmet,
- a mezőgazdaság támogatását,
- a természeti erőforrások hasznosítását,
- az energiapolitika regionális tényezőit,
- a közmunkák és a szállítás szervezését,
- a regionális foglalkoztatáspolitikát,
- a kereskedelempolitikát,
- a tudományos kutatást és fejlesztést,
- a lakáspolitikát,
- a külkapcsolatok szervezését,
- a településfejlesztést,
- a helyi önkormányzatok felügyeletét.

Az előbbi két regionalizált államhoz képest *Olaszországban* a régiók sokkal szűkebb hatáskörökkel rendelkeznek. Az olasz alkotmány 117. cikke szerint a régió, ha nem ellenkezik a nemzet és más régiók érdekeivel, az állami törvények által rögzített alapelvek korlátain belül önálló jogalkotói hatáskörrel a következő törvényhozási tárgyakban rendelkezik:

- a régiótól függő igazgatási intézmények és hivatalok belső rendje,
- a községhatárok,
- városi és falusi rendőrség,
- vásárok és piacok,
- közjólét, kórházi és egészségügyi ellátás,
- szakmai oktatás, iskolaügy támogatása,
- helyi múzeumok és könyvtárak,
- városfejlesztés,
- turizmus, szállodaipar,
- tavi kikötőt és hajózás,
- bányák és tőzegtelepek,
- vadászat, belhalászat,
- mező- és erdőgazdaság,

- kisipar,
- regionális kommunikációs és szállításügy,
- környezetvédelem és energiapolitika,
- regionális gazdaságfejlesztés.

Az utóbbi három tárgykört egyébként később – 1977-ben – ruházta az állam a régiókra. A régiók törvényei a központi állam preventív ellenőrzése alatt állnak, az állam rendkívül gyakran él is alapnorma-kibocsátási jogkörével. Az olasz régiók e normaalkotási mellékszerepe miatt nem beszélhetünk törvényhozási és közigazgatási autonómiáról.

A *decentralizált* államok közül csupán a francia régiók funkcióit érdemes alaposabban szemügyre venni, hisz – amint már említettük – a portugál regionális közigazgatás ma még nem tekinthető tényleges középszintnek, a központi kormány dekoncentrált szerveként elsődleges feladata a régió tervezési és fejlesztési tevékenységének koordinálása (az alkotmány értelmében a tervezési és az igazgatási régióknak egybe kell esniük). A portugál regionális testületek kialakításának késleltetése minden bizonnyal azzal is összefügg, hogy a régiók számát illetően (javasolt számuk 7–18 között szóródik) a politikai erők között lényeges nézetkülönbségek vannak. Közigazgatási autonómiáról tehát még nem beszélhetünk, annak ellenére, hogy egy 1990. évi törvényjavaslat a szubszidiaritás elve alapján állapítja meg a régiók hatáskörét és pénzügyi forrásait. A regionális kormányhivatal mellett a települések képviselőiből álló tanácsadó bizottság (feladata a régió költségvetésének, fejlesztési programjainak véleményezése, a beruházási prioritások mérlegelése) és koordinációs tanács (feladata a regionális támogatások elosztása, az integrált fejlesztési programok végrehajtásának koordinálása) működik.

A francia régiók mai funkciói két évtizedes fejlődés nyomán alakultak ki, sőt működésük formai megalapozása már 1960-ban kezdődött, amikor – a francia regionális politika átfogó reformja keretében – az eltérő földrajzi határok között működő dekoncentrált szervek tevékenységének koordinálására húsz programrégiót szerveztek. A kinevezett prefektus irányításával a regionális közigazgatási konferencia feladata a nemzeti terv regionális fejezeteinek megvalósítása volt. 1965-ben regionális gazdaságfejlesztési bizottságok szerveződtek a helyi választott szervek és különböző társadalmi szervezetek képviselőiből. 1972-ben a régiók köztestületekké alakultak, jogosítványaik azonban a területi közösségekéinél sokkal szűkebbek voltak, a tanács tagjait közvetett eljárással választották, a főszerepet a kormány által kinevezett prefektus játszotta. 1984 óta a régiókat közvetlenül választott tanácsok irányítják, élükön a tanács elnökével. A régió köztársasági meghatalma-

zottjának funkciói jelentősen leszűkültek, szinte kizárólag törvényességi felügyeletet látnak el.

E változások – meghatározott keretek között – az alábbiak szerint bővítették a régiók hatáskörét:

- regionális fejlesztés és tervezés: a régiók közreműködnek a nemzeti terv kidolgozásában, összeállítják régiójuk fejlesztési tervét, tervszerződéseket kötnek a központi állammal,
- vállalkozástámogatás: vállalkozások alapítása, munkahelyteremtő beruházások támogatása, munkahely-felszámolás szabályozása, területfejlesztési prioritások megállapítása,
- szakmai képzés, átképzés,
- szoros együttműködés a központi kormánnyal a régió közép- és felsőoktatásának fejlesztésében, a tudományos kutatás és fejlesztés intézményrendszerének alakításában,
- környezetvédelmi politika, természetvédelem,
- kulturális politika,
- mezőgazdasági politika,
- szállítás, belvízi kikötők, csatornák.

Az *unitárius* berendezkedésű EU-tagállamokban a középszintű egységek jogállásának és funkcióinak néhány általános és több speciális elemével találkozhatunk. Lényeges közös vonás, hogy a középszintű egységek csak közigazgatási funkciókkal rendelkeznek, pénzügyi forrásaik nagy része a központi költségvetéstől függ. A sajátosságok a szubnacionális szint szervezeti rendszereivel, tevékenységének hatókörével kapcsolatosak.

A *görög* közigazgatás szervezeti rendszere erősen centralizált. A dekoncentrált szervek több évtizedes hagyományra tekintenek vissza. A területi közigazgatás (az 52 prefektúra) korlátozott jogkörökkel rendelkezik, irányító testületeiket és a prefektust csak 1994 óta választják. Az 1987-ben megalakult 13 regionális fejlesztési tanács élén a minisztertanács által kinevezett és a gazdasági minisztériumnak felelős főtitkár áll. A tanács 20–25 fős munkaszervezetének közhivatalnokait a régió dekoncentrált szervei delegálják. A regionális tanács testületét a prefektusok és a helyi önkormányzati szövetségek képviselői alkotják. A fejlesztési tanács alapvető feladata a régióba telepített támogatások felhasználásának szervezése, koordinálja az egyes projekteket megvalósító szervezetek tevékenységét, meghirdeti a pályázatokat és felügyeli a régió monitoring bizottságának tevékenységét. A

hosszú távú regionális politikai döntések kidolgozásában közreműködésük azonban formális, az Európai Bizottsággal sem állnak közvetlen kapcsolatban, más országok régióival ellentétben nem működtetnek képviseletet Brüsszelben.

A *dán* és az *ír* középszinteket már választott testületek irányítják, közigazgatási tárgyköreik azonban a klasszikus kommunális feladatokra (lakáspolitika, egészségügy, vízellátás, oktatásügy, közlekedés) szorítkoznak. Regionális fejlesztési feladatokat a központi szervek regionális dekoncentrált szervei látnak el. Dániában a – községivel azonos rangú – megyei önkormányzat tervkoordinációs feladatait a tervezési törvény rögzíti: a községi ágazati terveket a megyei önkormányzat hangolja össze. Írországban a megyei önkormányzatoknak ilyen kötelezettségük nincsen. A regionális fejlesztésben mindkét országban fontos szerepet játszanak a központilag irányított fejlesztési ügynökségek.

A *brit* és a *holland* középszintek funkcióiban is inkább a különbségek dominálnak, annak ellenére, hogy a megyék mindkét országban az előbbi unitárius államokhoz képest kiterjedtebb hatáskörökkel rendelkeznek. Utaltunk már arra, hogy a *holland* megyéket alkotmányerejű törvényben hozták létre, teljes közigazgatási autonómiával ugyan nem rendelkeznek, de az önkormányzó testületek felügyelik a községi önkormányzatokat, az együtt kormányzás elve alapján az állam bizonyos feladatokat átruházott (végrehajtásuk ellenőrzését a királyi biztos látja el). E funkciók mellett kompetenciájuk az alábbi feladatok ellátására terjed ki:

- tervezés és koordináció: a nemzeti irányelvek alapján a megyék regionális fejlesztési terveket készítenek, koordinálják a községi és a községközi fejlesztési tervezést;
- az infrastrukturális hálózatok felügyelete (csatornák, út, vasúti hálózat, vízügy);
- szolgáltatási hatáskörök (egészségügy, szociális ellátás, oktatás, energiaszolgáltatás);
- környezetvédelmi politika.

A viszonylag könnyen áttekinthető és racionális németalföldi rendszerhez képest a közigazgatás *brit* területi szervezeti struktúrái sokkal bonyolultabbak. Egyrészt azért, mert az Egyesült Királyság országrészei az egyesítés óta sok tekintetben önálló fejlődési pályát jártak be. Elég csak utalni az angol és a skót oktatási, jog- és közigazgatási rendszer különbségeire. Az angol megyehálózat kiegyenlített (a legkisebb megye népessége 300 ezer, a legnagyobbé 1,5 millió), a skót régiók között nagy a szóródás (100 ezer és 2 millió fő). Észak-Írországban hiányzik a területi középszint, az országrésznek csak járási tagozódása van. Harmadrészt a

központi kormány társult országrészekben működő hivatalai (a Skót, a Walesi és az Észak-Írországi Hivatal) hangolják össze a dekoncentrált szervek tevékenységét, és gyakorolnak bizonyos pénzügyi felügyeletet a megyei és a helyi önkormányzatok felett. Hatáskörük kiterjed az általános gazdaságfejlesztés, az ipar, a mezőgazdaság, a közlekedés, az egészségügy, az oktatás az idegenforgalom legfontosabb stratégiai területeire. Negyedszer: a dekoncentrált szervek regionális keretek között működnek. 1965-ben Angliában nyolc tervezési-gazdasági körzetet szerveztek, ezek – és a három országrész – lettek a gazdaságszervezés regionális egységei az Egyesült Királyságban. 1979-ig a régiókban tervezési tanácsok működtek, a konzervatív kormány a központi államigazgatás átszervezésére való hivatkozással felszámolta ezeket – az új területi közigazgatás alapját is jelentő – szervezeteket, a régiók ma csupán tervezési és statisztikai egységek.

A mai brit középszintek – a megyék – főbb feladatkörei a következők:

- általános közigazgatás (a rendőrség irányítása),
- gazdaságfejlesztés és tervezés (fejlesztési támogatások elosztása, részvétel nemzeti és a regionális tervek összeállításában),
- oktatás, kultúra (alap- és középfokú oktatás, 1989-ig a műszaki főiskolák is) könyvtárak, múzeumok, színházak, mozik, kulturális értékek védelme, sport, egyházak pénzügyi támogatása; Skóciában a könyvtárak, múzeumok, mozik, színházak, a sport és az egyházi támogatás járási irányítás alatt),
- társadalmi szolgáltatások (szociális gondozás; Skóciában még szennyvízcsatornahálózat, időskorúak otthoni, szociális bérlakások és tűzoltóság is).
- környezet- és természetvédelem (természeti parkok, zöldterületek, üdülőövezetek, tengeri vízvédelem, zajvédelem),
- közlekedés és infrastruktúra (tömegközlekedés, közlekedési utak fenntartása, vízi közlekedési, tengeri és légi közlekedési infrastruktúra).

A brit Munkáspárt kormánya 1997-ben jelentős decentralizálási programot hirdetett meg. Ennek egyik eleme az angliai megyék regionális gyűlésekbe való szervezése volt, ami a tervezési régiók intézményesítési kísérletének tekinthető. A tervkoordinációs és együttműködési feladatok szervezésében fontos eredményeket elért intézmények nem váltak a közigazgatási rendszer elemévé, 2010-ben a konzervatív kormány felszámolta azokat.

Az Európai Unió tagállamai területi középszintjeinek jogállását és funkcióit vizsgálva összegzésképpen azt állapíthatjuk meg, hogy az 1980-as évtizedben a legtöbb unitárius és

mindkét decentralizált államban *a középszintek javára hatáskör-áttolódás* játszódott le. A regionalizált államokban a régiók és a központi állam közti kompetencia megosztás formai rendezettsége ellenére a regionális hatalomgyakorlás a központ extenzív „beavatkozásának" korlátai között érvényesül. Az összes nem regionalizált országban a központi államnak törvényes lehetőségei vannak arra, hogy „regionális" szintek megszervezésével vagy ezek megszüntetésével a hatáskörmegosztást befolyásolja. Jellemző a görög és a portugál megoldás (Görögországban a régiók dekoncentrált szervekként működnek, a portugál alkotmányban előírt régiók még mindig nem nyerték el testületi jogosítványaikat). Ez egyben arra is példa, hogy a központi állam előszeretettel nyúlt az állami szolgáltatások regionalizálásához, dekoncentrált szervezetek régiókba telepítéséhez, bár az utóbbi évtizedben – az Egyesült Királyság és Írország kivételével – e tendencia megállt, sőt vissza is szorult. Azokban az országokban, ahol a helyi önkormányzatok felett két területi középszint szerveződött, megfigyelhető a hatáskörök szétforgácsolódása is. Vagy azért, mert a központi állam a szubnacionális szintek között a hatásköröket úgy osztja meg, hogy azok együttműködésre kényszerülnek, vagy azért, mert a magasabb területi középszintnek csak tervezési funkciókat juttatnak, a döntési hatáskör a központi államnál marad, a régióknak a végrehajtásban az alsóbb szinttel kell együttműködniük.

A nem regionalizált államok közös jellemzője a központi állam és a középszintek intézményes összekapcsolása. Az esetek döntő részében a központi állam megbízottja – és a középszint hivatali létszámának töredékével dolgozó hivatala – csak törvényességi felügyeleti jogosítványokkal rendelkezik, s ha korábban átfogó szervezési kompetenciái voltak is – mint például Franciaországban –, az utóbbi évtizedben ezeket a területi köztestületek vették át.

A szubnacionális szintek és a központi állam közti ellentétek egyik megnyilvánulási szférája a *finanszírozás*. Általánosságban úgy tűnik, hogy a hatásköri decentralizációt sehol sem követte arányos pénzügyi transzformáció, habár a feladatátadást az érvényes törvények szerint pénzügyi decentralizációnak kellene kísérnie. A belga, az olasz és a spanyol régiók pénzügyi autonómiáját törvények garantálják. Az unitárius és decentralizált országokban a középszintek anyagi támogatása rendszerint az államháztartás egyensúlyi viszonyaitól függ, kiegyensúlyozott gazdasági fejlődés közepette azonban e támogatások mértéke hosszabb időszakban állandó.

1.3. A regionalizmus térnyerése

A középszint szerepének felértékelődésében közrejátszó nemzeti és európai gazdasági, politikai és társadalmi változásoknak jól kitapinthatók azok az elemei, amelyek az

államigazgatás szervezeti rendszereinek szakracionális reformlépéseit kikényszerítették, állandó nyomás alatt tartották a hatalmi gépezet központi szervezeteit, újraszabályozásra késztették a társadalomirányítást, a forráselosztás rendjét, mozgatták a decentralizációs folyamatokat. Természetesen az egyes elemek eltérő befolyást gyakoroltak a változásokra, a területi rendszer különböző alkotórészeinek minőségét és kapcsolati viszonyait alakították át, időbeli megjelenésük is eléggé eltérő volt. Hatásaik azonban mély nyomokat hagytak az intézményrendszerben. A területfejlesztés szubnacionális szereplőinek egyre nagyobb száma, fokozatos megerősödésük, a funkcióik gazdagodása – az állami intézményrendszer átalakulásával párhuzamosan – a centralizált hatalom versenyképes ellensúlyát teremtette meg Európa sok országában. Az önálló regionális hatalomgyakorlás lett az európai politikai szótár legnépszerűbb tárgyszava a XX. század utolsó harmadában.

Elemezzük részletesebben azokat az okokat, amelyek a regionalizmus kiteljesedéséhez vezető út fontosabb csomópontjait formálták.

1.3.1. Etnikai-kulturális regionalizmus

Az e század közepén még erősnek tűnő nemzetállami hatalmi rendszeren az első repedések a *regionális etnikai mozgalmak* tevékenységének felerősödése nyomán keletkeztek (*Esman*, 1977; *Joó*, 1984; *Keating*, 1988; *Rokkan–Urwin*, 1983; *Sharpe*, 1979). Államfilozófiai szempontból a belga és a spanyol regionális szubkultúrák önállósodási törekvései voltak a leghatékonyabbak, e két ország unitárius berendezkedésének megváltoztatását kényszerítették ki. Részleges – de a hatalom megosztásának alapvető elemeit intézményesítő – sikereket értek el a kisebbségi politikai erők Olaszországban a különleges statútumú régiók kiterjedt jogosítványainak megszerzésében. Ennél csekélyebb – de még mindig kitapintható – hatása volt a szardíniai, a breton és az elzászi mozgalmaknak a francia regionális decentralizációra. Nem sok változás követte viszont az Egyesült Királyság perifériáin hosszú múltra visszatekintő skót, walesi és északír autonómista mozgalmak, nacionalista pártok politikai dokumentumokban is megfogalmazott követeléseit.

Az etnikai mozgalmak követelései és hatásuk a hatalom területi szerkezetére országonként, a történelmi előzmények függvényében, különböző. Olaszországban Trentino-Alto Adige régió különleges statútummal való felruházása óta, az 1970-es évek végétől az etnikai szervezetek lényegében területi határaik között demokratikus módon gyakorolják jogosítványaikat, nem fejtenek ki érzékelhető nyomást a központi hatalomra. Az új olasz regionalizmus vezető erejét jelentő Északi Liga nem etnikai alapon szerveződött, hanem az északi tartományokban folyamatosan működő antimeridionalista és idegengyűlölő csoportok

alkalmi politikai szövetségeként tevékenykedik, de így is fontos szereplője és koordinátora az autonómista erőknek. A szeparatista ideákkal sűrűn átszőtt, politikai legitimációval is rendelkező ligamozgalom ma már Nyugat-Európa legfiatalabb egységes nemzetállamának integritását veszélyezteti, az elszakadás politikája rég túllépi a regionalizmus eszmei kereteit.

A kontinens egyik legrégibb nemzetállamában, Spanyolországban az egységes királyság tartományai félezer év óta sikeresen megőrizték regionális identitásukat, a Franco-korszak után az új alkotmány – hosszas viták után – törvénybe is foglalta a régiók széleskörű jogait. A spanyol régiók közül csupán Baszkföld fejezte ki elégedetlenségét, a baszk szeparatista mozgalom, az Euzkadi Ta Askatasoma (ETA) durva, militáns eszközökkel tartja folyamatosan napirenden önálló állam alapítását.

A szélsőséges nacionalista mozgalmak azonban nem minden esetben állnak a nemzetállamtól való elszakadás platformján, az állami irányítás radikális reformját is kielégítő megoldásnak tartják. Az extrém flamand nacionalista párt programjának legfontosabb célkitűzése az volt, hogy az országrész népességarányával és gazdasági erejével azonos hatalmi pozíciók jussanak Flandriának Belgiumban, illetve a flamand nyelv kötelező államnyelvvé válhasson. Az új belga alkotmány az ország föderatív berendezkedésének garantálásával lényegében kielégítette a flamand nemzeti párt követeléseit, ma már Belgiumban nincs olyan politikai erő, amely az ország feldarabolása mellett szállna síkra. A Belgiumban az e század közepétől lejátszódó regionális gazdasági átrendeződési folyamatok azonban az etnikai mozgalmakat és a perifériákon szerveződő érdekcsoportokat új típusú követelésekre késztették. A korábban Belgium gazdasági erejét meghatározó nehézipari szerkezetű Vallónia fokozatosan veszített gazdasági potenciáljából, és az új területfejlesztési hajtóerők egyre inkább kedvező hatást fejtettek ki Flandriában. A flamand vállalkozói réteg – felismerve az új térformáló tevékenységek fejlesztő szerepét –, az ország modernizálására való hivatkozással az állami erőforrások tradicionális mechanizmusainak újrafogalmazását követelte. Ez a fogyasztási típusú gazdasági regionális nacionalizmus nem fordul totálisan szembe a központi állammal, nem kívánja a képviselt régiót kivonni az állam fiskális és monetáris politikájának hatóköréből, hanem saját érdekei alapján új normák megfogalmazását igényli (*Johnson*, 1968). Tevékenységének középpontjában erőteljes gazdaságfejlesztési politika áll. Ez a taktika azonban esetenként kedvezően befolyásolta a központi állam hatalmát is. Nem könnyű tehát egyértelműen választ adni arra a kérdésre, hogy vajon az 1960-as évek végének decentralizációs engedményei Nyugat-Európa egyes országaiban a központi hatalom tudatos reformkoncepcióiba ágyazódtak, vagy a regionális erők által kikövetelt

kényszerlépések voltak. Mivel a gazdasági eredetű regionális autonómiaigény a központosított erőforrások újraelosztásával szoros kapcsolatban van, növekedési időszakokban e követelések könnyebben teljesíthetők, az autonómista törekvések nem lépik át a politikai küzdőtéren a gazdaságfejlesztés határait, a szeparatista mozgalmi szárnyak kialakulásának kisebb az esélye.

Mivel magyarázható, hogy a nemzetállamok kialakulása óta bizonyíthatóan működő, de hosszú ideig szunnyadó regionális nacionalizmus az 1960-as évek elején élénkült fel és kapott erőre Nyugat-Európában? Az egyik magyarázó ok minden valószínűség szerint a globalizálódó Európában kibontakozó új versenyhelyzetben keresendő. A versenytényezők sorában előkelő helyen szereplő szociokulturális elemek fejlesztése a nemzetiségi régiókban új megvilágításba helyezte a nemzeti identitás fenntartását és erősítését szolgáló intézményrendszert is. E pozitív töltetű reakciót erősítették a perifériák iparosításával együtt járó kulturális homogenizáció elleni fellépések, a nemzetiségi kultúra védelmében foganatosított regionális intézkedések. A másik ok a társadalomirányítás demokratizálódásában keresendő. Ez nem csupán a demokratikus intézményrendszer megerősödését jelenti, hanem azt is, hogy a klasszikus demokratikus alapelvek – például az egyenlőség eszméje – tartalmilag bővült és egyre konkrétabbá vált. Az állam növekvő javaiból való egyenlő részesedés esélyének biztosítását garantáló jogszabályok nemcsak személyekre, társadalmi csoportokra, hanem az egyes országrészekre, településformákra is érvényessé váltak.

1.3.2. Az új társadalomirányítási funkciók hatása

A regionalizmus másik meghatározó mozgatóereje a társadalomirányítás *funkcionális elemeinek racionalizálásával* párhuzamosan fejlődött ki. A modern ipari államokban a társadalmi és gazdasági változások a helyi-területi szint funkcióit jelentős átalakításra kényszerítették. A modern területi közigazgatás alapszerkezete az európai városfejlődés első szakaszában épült ki, amikor a rurális térségekből a nagyvárosokba áramló népesség életfeltételeinek megszervezésére kellett a hangsúlyt helyezni. A második, majd a harmadik városfejlődési ciklusban a túlzsúfolt városi területekről megkezdődött a népesség elvándorlása, a gazdasági tevékenységek kitelepítése a szuburbiákba és a rurális térségekbe. A területi igazgatásnak tehát már sokkal nagyobb területet kellett átfognia, összetettebbé és differenciáltabbá vált az új térbeli irányítási hatókör szerkezete, nőtt a szervezési feladatok komplexitása. E funkcióbővülés megmutatkozott a területi szervek finanszírozásában is, az

állami költségvetés egyre növekvő hányada jutott a szubnacionális szintekre. Az új helyi-területi feladatok végrehajtásához költséges, oszthatatlan nagyberuházásokra volt szükség, ezek lebonyolításához erős tőke és szakértelem kellett. Az urbanizáció és az új ellátási-szolgáltatási felelősség hatékony ellátásának igénye szükségszerűen vezetett a helyi önkormányzatok szervezeti koncentrációjához, a nagyméretű önkormányzatok létrejöttéhez. Azokban az országokban – például Dél-Európában –, ahol a napóleoni típusú hierarchia és a központi–helyi kapcsolatok tradicionális szervezeti rendszere miatt a helyi önkormányzatok ellenálltak a korszerűsítési törekvéseknek, a régió lett az új szervezeti forma.

A jóléti államokban a keynesiánus keresletmenedzselésen és az esélyegyenlőség garantálásán nyugvó központi irányítás bővülő hatóköre egyre több területi szereplőre volt hatással, a partnerség vertikális szervezését intézményesíteni kellett. Ez a felismerés vezetett a regionális dekoncentrált szervezetek kialakításához azokban az országokban, amelyek óvakodtak e feladatok decentralizálásától, vagy megerősödtek a mezoszintek ott, ahol a központi hatalom hatékonysági kritériumok alapján szelektált funkciói között.

A funkcionális racionalitás érvényesülésének és a regionális hatalmi tényezők szerveződésében játszott szerepének bizonyítására legkézenfekvőbb példának a *regionális tervezés* választható. A 60-as években Nyugat-Európa sok országában meghonosodott a francia indikatív gazdaságtervezési modell, amely a hagyományos ágazatcentrikus központi tervezéssel szemben a régiókra építkező térbeli struktúratervekből indult ki. Az új felfogás gyökeres változást jelentett, elismerte ugyanis a nemzetgazdaság regionális sokszínűségét. A regionális adottságok alapos felmérésére, a fejlődési feltételek és fejlesztési irányok nemzeti célokkal való harmonizálására alkalmas tervezési apparátusokat csak a régiókban volt célszerű működtetni, a központi tervező szervek regionális részlegei koordinálták a fejlesztési szereplőket is. A központi államapparátus tehát hivatalosan elismerte a régiók jelentőségét, erőforrásokat különített el a szegényebb régiók támogatására és eszközöket dolgozott ki a túlfűtött gazdasági növekedést mutató térségek szabályozására. A regionális politikában megjelentek az újraelosztás különböző technikái, a kedvezményezett térségek a támogatást kedvezően fogadták, a központi hatalom számíthatott politikai támogatásukra. A tervezési-gazdasági régió sok országban kínált új terepet a politikusok számára a központ és a helyi önkormányzatok közötti közvetítő szerep formájában. A tervezési régió fontos politikai szerepének felismerését éles pártpolitikai küzdelmek kísérték, mint ahogy hosszas viták folytak a régiók határainak kijelöléséről és számukról is. Bár a regionális tervezés és annak területi intézményrendszere nem egy decentralizációs politika, hanem a központi állam

hatékonyságát növelni szándékozó reform terméke volt, mégis nyugodtan tekinthetjük a regionalizmus egyik hajtóerejének. Lehetőséget teremtett arra, hogy a régiók bekapcsolódjanak a nemzetközi területi munkamegosztásba, a külföldi befektetések célpontjai legyenek, és bizonyos érdekérvényesítő szerepet is játsszanak az állami források egyenletesebb elosztása érdekében. A függőség és az autonómia sajátos keverékei voltak.

A regionalizmus kialakulását befolyásoló funkcionális változások a társadalomirányítás hierarchikus rendszerét azonban még nem alakították át, a regionalizációs lépések a dekoncentráció szabályai alapján – elsősorban a központi érdekek szolgálatában – történtek, a regionalizált szervezetek a központi államhatalom térben kinyújtott karjai voltak, a centrumtól való függés továbbra is erős maradt. Az autonómia szervezeti csíráit azonban a dekoncentrált hivatalok magukban hordozták, s ezt az elemet különböző politikai erők sokhelyütt kellő érzékkel ki is használták a te területi önállóság bővítése érdekében. E törekvéseknek jól kitapintható *politikai-ideológiai* töltetük volt. Politikai megfontolások már korábban is közrejátszottak a regionális struktúrák kialakításában. A két világháború között az erősen centralizált közigazgatású Németországban és Olaszországban a győztes hatalmak írták elő a hatalom decentralizálását, hogy megakadályozzák a totalitariánus kormányzás helyreállítását.

Az 1970-es évek elején a nyugat-európai államszervezésben – a francia és az olasz társadalmi feszültségek tapasztalataiból levont következtetések nyomán – ismét hajlandóság mutatkozott a bürokrácia megerősítésére és a centralizáció fokozására. A központi kormányok a közszolgáltatások hatékonyságának növelésében látták a jóléti politika folytatásának lehetséges útját, kevesebb teret szántak a fogyasztói preferenciáknak. Az ezekkel szemben szerveződött decentralizációs és deregulációs mozgalmak arra tettek kísérletet, hogy korlátok közé szorítsák a technokrata szemléletet, és a termelés hatékonyságával szemben a fogyasztást preferálják. A jóléti gazdaságpolitikát a regionális ipari csoportok erősödő alkupozíciója is nyomás alatt tartotta. A területi termelési lobbyk hallgatólagos beleegyezése nélkül az állam képtelen lett volna a keresletmenedzselés politikáját folytatni. Az ágazati korporációk viszont döntéseikben egyre nagyobb mértékben figyelembe vették régiójuk nem termelő csoportjainak érdekeit. Az érdekazonosság abból a felismerésből táplálkozott, hogy az életkörülmények minimumfeltételeit nem lehet egységesen megállapítani az ország egész területére, mert ez a megoldás újabb egyenlőtlenségeket generálna. A területi közösségek, munkaerőpiacok sajátosságait viszont a domináns vállalatok uralta ágazati korporációk nem voltak képesek érvényre juttatni, az érdekegyeztetés új regionális fórumát kellett

megszervezni. A francia, az olasz, a spanyol és a német regionalizmus fontos éltető ereje volt az univerzális egalitarizmus és korporatizmus ellenében kialakított regionális érdekegyeztetési intézményrendszer.

1.3.3. A regionális érdekek képviselete

A regionalizmus fejlődésében szerepet játszó harmadik markáns tényező a *regionális érdekartikuláció* megnyilvánulásában ragadható meg. Mint már említettük, a hatalmi decentralizációt megtestesítő képviseleti intézmények létrejöttéhez a politikai pártokat elemi érdek fűzi, különösképpen, ha ellenzéki pozícióban vannak: „Ellenzékben a decentralizációt szorgalmazzák, hatalomra jutva viszont a centralizáció minden eszközét igénybe kívánják venni" (*Gourevitch*, 1980. p. 49.). Ezt az évtizedekig igaz megállapítást azonban az 1980-as évtized elején a Francia Szocialista Párt megcáfolta, a jakobinus centralizáció elleni küzdelem nemcsak ellenzékben szerepelt a párt politikai prioritásai között, hanem hatalomra kerülése után a decentralizáció az állami politika rangjára is emelkedett. Hasonló magatartást tapasztalhatunk a Brit Munkáspárt politikájában is. Az ellenzéki Munkáspárt a regionális hatalommegosztás, a skót, a walesi és az észak-ír autonómia szószólója volt, és 1997. évi kormányprogramja sem feledkezett meg ezekről az ígéretekről. A párt törekvései azonban csak részleges sikerekhez vezettek. A régiók intézményesítésében elért kezdeti eredményeket (pl. a fejlesztési régiókban megszervezett regionális gyűléseket) a 2010-ben hatalomra került konzervatív–liberális demokrata kormány felszámolta.

A többpárti politikai rendszerben a decentralizációnak elvileg nincsenek áthatolhatatlan akadályai, hisz egyetlen párt sincs túlhatalmi pozícióban. Ezért sikerült például Olaszországban 1970-ben a kereszténydemokratáknak és a baloldalnak alkut kötniük a regionális közigazgatás bevezetéséről. A kereszténydemokraták ugyanis azért szorgalmazták a régiók megalakítását, hogy a decentralizáció a társadalmi elégedetlenség célpontját elterelje a központi kormányzatról, a legérzékenyebb közszolgáltatási ágazatok (egészségügy, oktatásügy, közlekedés, lakásépítés) irányítási felelősségét az új testületekre ruházzák, a belső vándorlás, az iparosítás okozta urbanizációs válság megoldásába északon bevonják a baloldalt (*Mény*, 1986). Bár Spanyolországban a regionális erők virulenciája miatt nem volt szükség a politikai pártok közötti paktumra, az 1981. évi sikertelen jobboldali államcsínykísérlet után a decentralizációs harmonizációs törvényt csak a két nagy politikai erő autonómia koncepciójával lehetett elfogadtatni. A spanyol szocialisták a regionális funkciók bővítését mintegy vigaszdíjul szánták a Demokratikus Közép Szövetségének. A regionális

kormányzáshoz nélkülözhetetlen közhivatalok a helyi politikusok érdeklődését is felkeltették. Az újonnan megszerezhető hivatali pozíciók nemcsak a politikusok presztízsét növelték, hanem pótlólagos erőforrást jelentettek az új kliensrendszer kiépítéséhez is.

Vannak természetesen a régiók kialakításának késleltetését kívánó érdekcsoportok is. Az államapparátus gondolkodásában mély gyökereket eresztett az oszthatatlan nemzetállam eszméje. Az erősen tagolt önkormányzati rendszer kedvez az egységes irányításnak. A központi hivatalok nagy része a strukturális modernizáció halogatásában érdekelt, különféle technikákat használ a látszólagos reformlépések igazolására. Az egyik gyakran alkalmazott megoldás a helyi önkormányzati szövetségek működésének állami eszközökkel való támogatása, a polgármesterek gyűlésének bevonása a döntések előkészítésébe. Ezek a formák átmenetileg persze képesek bizonyos hatékonyságnövelő szerepet betölteni, de hosszú távon érezhető hatásuk nincsen, ezért sem tudják véglegesen meggátolni a régiók szerveződését.

Az indusztriális társadalomfejlődés negatív következményei – a gazdasági hanyatlás, depresszió – ellen, az egyes régiók modernizálása érdekében különböző regionális *üzleti érdekcsoportok* léptek fel. A szerkezetváltozásból láthatóan hátrányt szenvedő régiók vezető gazdasági körei egyre nagyobb elégedetlenséget tanúsítottak a központi kormány regionális fejlesztési manőverei iránt (amelyek lényege a túlfűtött régiókból történő erőforrás-átcsoportosítás volt struktúrafejlesztési jelszóval, többnyire azonban a központi érdekeknek megfelelően a gazdaság diverzifikációjához készítette elő a terepet a centrumtérségekben). A modernizációs erők saját gazdaságfilozófiát alkalmaztak a központi gazdaságpolitika ellen, s ennek megvalósításához különböző regionális érdekszövetségek szerveződtek. A régiók befolyásos üzleti csoportjai tisztában voltak azzal, hogy piacépítő tevékenységükhöz szakképzett munkaerőre, K+F kapacitásokra, vonzó kulturális légkörre, fejlett infrastruktúrára és termelési szolgáltatásokra van szükség. E tájegységek gazdasági politikai koalíciói (különösen, ha az etnoregionalizmus erői is jelen voltak) nyomásgyakorló tevékenységükkel elősegítették a központi hatalom decentralizálását, az erős közigazgatási középszint megteremtését. (Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a regionális piacépítés és a közigazgatás érdekei a regionalizmus intézményi kiépülése után divergálódhatnak is, mint ezt Nyugat-Európa több regionális államának tapasztalatai mutatják az utóbbi időben – új típusú konfliktusok keletkeznek a gazdasági lobbik és a regionális kormányzatok között.)

Nr. contract: 18072/30.09.2013 (178/2013 - CDC)
Beneficiar: Judeţul Harghita, prin Consiliul Judeţean Harghita
„Dezvoltarea capacităţii administrative a administraţiei publice locale din judeţul Harghita"

1.3.4. Régiók és globalizáció

Az utóbbi évtizedekben a globalizáció jelensége felerősítette – különböző okokból – a regionalizáció irányába ható tényezőket: Bár a globalizáció fogalmáról a szakértők között változatlanul viták vannak, az nyilvánvaló tény, hogy a világ gyökeresen megváltozott az elmúlt évszázadban. Birodalmak felemelkedtek és széthullottak. Új országok születtek. Régi országok szétváltak. Pusztító háborúkat vívott az emberiség és különösen Európa. Egyes országok és embercsoportok életszínvonala nagymértékben megnőtt. Számos műszaki újítás átformálta a világot. Sokat beszélnek manapság az „új gazdaságról", kevesebbet az „új politikáról".

Természetesen a politikai szféra is sokat változott az elmúlt évszázadban. Ma sokkal több ember él valamilyen „demokratikusnak nevezhető" rendszerben a világon, mint akár 25-30 évvel ezelőtt, és az embereknek – legalábbis bizonyos fokig – növekvő beleszólása van abba, hogy kik és hogyan kormányozzák őket. De – akárcsak a 19. században – a politikai szféra messze legfontosabb intézménye továbbra is az un. „nemzetállam". De miközben első látásra a politikai demokráciák nem túl sokat változtak, mélyebb vizsgálat azt jelzi, hogy a demokratikus intézményeknek nagyon sok változata létezik a világban és Európában: különböző választási rendszerek, törvényhozási struktúrák, eltérő pártrendszerek, a különböző kormányzati, közigazgatási szintek eltérő szerepe és hatalma, és nagyon különböző mértékei a társadalmi részvételnek a politikai döntésekben.

A globalizáció e különbségek jelentőségét felerősíti. A nemzetköziesedés, akár a multinacionális vállalatok, akár a nemzetközi közösség, akár az integrációs szervezetek részéről megnöveli a nemzetállamra gyakorolt nyomást, hogy alkalmazkodjanak a világméretű folyamatokhoz, egyidejűleg korlátozza cselekvési szabadágukat a gazdaságpolitika, a gazdasági eszközök alkalmazása tekintetében. Egyidejűleg a globalizáció megnöveli a fejlettségi, jóléti és dinamikai különbségeket egyes ország régiói között, hiszen a multinacionális tőke meglehetősen szelektíven választ telephelyet, a piacok kinyitása nagyon különbözőképpen hat az egyes régiókra. Megnő tehát a nemzetállamokra felülről, és egyidejűleg az alulról gyakorolt nyomás is. Felülről azért, hogy alkalmazkodjon a tőkeáramlás és az integráció követelményéhez, azaz liberalizálja gazdaságát és mérsékelje az állami beavatkozást a gazdaságba. Alulról pedig azért, hogy nyújtson támogatást a világméretű folyamatok által hátrányosan érintett ágazatoknak, régióknak.

Egyidejűleg a gazdagabb régiók hajlandósága arra, hogy megtámogassák ugyanazon ország szegényebb régióit – ugyancsak a globalizáció hatására – csökken. Hiszen korábban a

zárt nemzetgazdaságokban a fejlett régióknak a szegényebbek támogatásáért legalább azon kompenzáció jutott, hogy többé-kevésbé monopolizálhatták azok piacát, a növekvő támogatás tehát egyben növekvő piacot is jelentett árúik, szolgáltatásaik számára. A 2 milliós Szlovénia számára pl. a 22 milliós Jugoszlávia saját – többé-kevésbé monopolizált – piacának volt tekinthető, hiszen ők voltak az egyetlenek, akik e piacon valóban minőségi árucikkeket tudtak gyártani, és azok ezért rendkívül kelendőek voltak, különleges helyzetet élveztek az egész jugoszláv piacon. Ugyanez volt a helyzet Csehország és Szlovákia között. A globalizáció azonban már korábban nyitogatta ezeket a piacokat, és a 20. század végére már egyáltalán nem volt biztos, hogy a fejlett régiók – gyengén fejlett régiók támogatásáért cserébe – azok piacait monopolizálni tuják. A kölcsönös érdek és összetartó erő tehát csökkent.

Más oldalról, ha a globalizáció hozzájárul az ország fejlődéséhez, hatékonyság-növekedéséhez, akkor – az ebből fakadó növekvő jövedelmeiből – mégis képes a szegény régióknak olyan támogatást nyújtani, amiért érdemes – akár nemzetiségi régióknak is – az adott országon belül maradni. Ha azonban ez a globalizációból fakadó növekvő jövedelem nem a központi kormánynál, hanem a régióknál csapódik le – vagy azért mert a kormány decentralizálta, vagy ugyan intézményesen nem decentralizálta, de képtelen a régióktól azt elvonni, mint pl. Oroszországban, akkor a globalizáció pozitív hatásai is a széthúzás, a szeparatizmus irányába hathatnak.

A globalizáció és regionalizáció tehát kétségtelenül szoros összefüggésben vannak. Ezek a hatások azonban rendkívül különbözők és végső hatásuk annyi minden más körülménytől, olyan sok tényezőtől függ, hogy előre kiszámíthatatlan.

1.3.5. Regionalizáció és demokrácia

A decentralizáció – és ezen belül a regionalizáció – a demokratizálásnak fontos előfeltétele és egyben velejárója. A decentralizáció egyrészt a döntések lakossághoz közelebbi szinthez való levitelét, a nagyobb részvétel lehetőségét jelenti. Másrészt az alsó és középső szintek hatáskörének megerősítése egyben hatalmi ellensúlyt képez az állami központi kormányzattal szemben és ez által egyfajta garanciát jelent az állami túlhatalommal szemben. A decentralizáció a demokratikus rendnek bizonyos stabilitást és folytonosságot is adhat, hiszen, ha több szinten vannak választások és azok nem egy időben mennek végbe, akkor a hatalomnak nem minden eleme változik egyszerre, és főleg nem minden szint változik ugyanazon irányban, mindig vannak a folytonosságot képviselő elemei. Mindez igaz. Mégis megfeledkeznek több fontos momentumról azok, akik a közép- és délkelet-európai országok

átmenetében a decentralizáció és a demokratizálás közé egyenlőségjelet tesznek. Van ugyanis néhány sajátságos tényező, amit érdemes figyelembe venni:

Tény, hogy demokratizálás és decentralizálás között van összefüggés. Egy demokratikus állam természetes létformája a decentralizáció, a helyi önkormányzatok nagyfokú autonómiája. Egy demokratikus államban a decentralizáció előbb, vagy utóbb utat tör magának, tehát a demokráciából fakad a decentralizáció. De érvényes-e az összefüggés megfordítva is, azaz önmagából a decentralizációból – és ezen belül különösen a regionalizációból – fakad-e demokrácia, egy, még nem „kiérlelten" demokratikus, vagy csak « kvázi-demokratikus » államban? A regionalizáció szükségképpen több demokráciához vezet-e ? A régebbi és legújabb történelmi tapasztalat erre a kérdésre nem ad egyértelműen igenlő választ. Több országban határozott jelei vannak annak, hogy a demokratikus átmenetben az elsietett decentralizáció, regionalizáció az átalakulást nehezítheti, fékezheti ott, ahol ennek a demokráciának nem elég mélyek a gyökerei és a demokratikus meggyőződésű rendszerváltó elitnek térben nem elég széles a társadalmi bázisa.

Vannak egészen friss tapasztalatok erről, mindenekelőtt Oroszországban. Az orosz régiók önállósodási törekvései az 1990-es évek elején, semmiképpen sem sorolhatók a demokratizálás elemei közé. Éppen ellenkezőleg : ez az önállósodási törekvés az előző rendszerben megszerzett pozíciók megtartását, a régiók erőforrásainak egy szűk, regionális oligarchia általi kisajátítását szolgálta elsősorban. Ezzel szemben a központosítás, bár hatalmi, pénzügyi aspirációktól ugyancsak nem mentesen és korántsem mindig jogállami eszközökkel, de mégiscsak pozitívabb szerepet játszott. Bár a régi kiskirályok új populista jelszavak jegyében való uralma elsősorban a FÁK országokra jellemző, korántsem korlátozódik csak e térségre.

1.3.6. Az európai integráció regionális politikájának kiteljesedése

A közös összehangolt regionális politika szerepének fokozódása az Európai Gazdasági Közösségben tekinthető a regionalizmus térnyerése negyedik fő okának. A gazdasági korszakváltáshoz igazodó nemzeti politikai változásokkal párhuzamosan zajlott az Európai Közösség regionális politikájának a megújítása. Az új stratégia kialakítása részben a tagállamok koncepciói összehangolásának az igényéből fakadt, részben pedig a Közösség bővülésével kiéleződött regionális differenciák mérsékléséhez nyújtott programot és eszközöket.

Az 1957. évi Római Szerződés a preambulumban még csak általában tett arról említést, hogy a tagállamoknak a gazdasági egység megteremtését és a harmonikus fejlesztést

az egyes régiók közti különbségek mérséklésével, az elmaradott területek felzárkóztatásával kell összekapcsolni. Az 1987. évi Egységes Európai Okmány már részletesen kifejtette a regionális politika főbb elveit és eszközeit.

Az 1980-as évtized végén – mindenekelőtt a föderalizált és a regionális közigazgatással rendelkező országokban – széleskörű vita bontakozott ki arról, hogy az egységes Európa koncepció életbelépését követően nyilvánvaló szervezeti és döntési mechanizmusváltozások miként érintsék a regionális szerveket. A szakmai és a politikai diszkussziók két téma körül kristályosodtak ki: az egyik kérdés a területi önkormányzatok közvetlen részvételi lehetőségei a Közösség döntési mechanizmusában és irányító szervezeteiben. A másik pedig a régiók direkt bekapcsolódásának feltételei az egységes európai piac indukálta új gazdasági folyamatokba. Az utóbbi vitapont azon a felismerésen alapszik, hogy a munkaerő, a tőke szabad áramlása különbözőképpen érinti majd Európa régióit, a régiók a versenyhelyzetre csak kompetenciájuk bővítésével készülhetnek fel.

Belgium, Németország és Olaszország régiói már megfogalmazták elképzelésüket az új munkamegosztás kialakítására, javaslataikban felsorolják azokat a tárgyköröket is, amelyekben a régióknak kiemelt szerepkört igényelnének. Ezek a következők: gazdaságfejlesztés (az ágazati fejlesztési programokban való részvétel), regionális fejlesztés, környezetvédelem, bevándorlási és menekültügyek, kulturális és oktatáspolitika. Elkészült az Európai Unió regionális kartájának tervezete is. A dokumentum bevezetőjében leszögezi, hogy a közösség regionális politikája leghatékonyabban a megfelelő hatáskörrel rendelkező autonóm regionális intézmények közreműködésével valósítható meg.

Nr. contract: 18072/30.09.2013 (178/2013 - CDC)
Beneficiar: Judeţul Harghita, prin Consiliul Judeţean Harghita
„Dezvoltarea capacităţii administrative a administraţiei publice locale din judeţul Harghita"

2. A RÉGIÓÉPÍTÉS DILEMMÁI KELET-KÖZÉP-EURÓPÁBAN

A regionalizmus, a hatalom területi decentralizációja, a különböző önkormányzatok közötti munkamegosztás Kelet-Közép-Európa unitárius államaiban is a viták keresztüzébe került. A politikai rendszer átalakulása, a globalizálódó európai gazdaságba való bekapcsolódás, a polgári demokrácia alapelveit érvényesítő önkormányzati struktúra kiépítése új megvilágításba helyezte a központi és a területi-helyi hatalom kölcsönviszonyait, a települési önállóság és a mezoszintű közigazgatási funkciók harmonizálását. Szinte valamennyi volt szocialista országban az önkormányzati alapszintek gazdasági, politikai és funkcionális átalakítása lett a központi kérdés. A korábbi szubnacionális szint vagy megszűnt (Csehszlovákia utódállamaiban) vagy funkciói lényegesen mérséklődtek (Magyarországon), illetve átalakultak (Lengyelországban), vagy pedig új területi középszintek szerveződtek (Horvátországban), vagy vannak kialakulóban (Szlovéniában).

A régiók kialakítása Kelet-Közép-Európa országaiban az uniós tagságra való felkészülés egyik fontos vitatémája lett. Az Unió strukturális politikájának alkalmazása ugyanis a nemzeti szint alatti szubnacionális fejlesztési egységek népességi potenciálját és gazdasági kapacitásait – a méretgazdaságossági szempontok érvényesítése miatt – megfelelő méretekhez köti. Az uniós előcsatlakozási programok előkészítése során valamennyi országban létre kellett hozni a tervezési-statisztikai régiókat. Formai szempontból e feladat megoldása nem jelentett különösebb gondot. Valamennyi ország kormánya a területi-közigazgatási egységeket besorolta mezoszintű fejlesztési régiókba. Az Európai Unió ajánlásai alapján létrejöttek a formális szervezeti struktúrák (regionális fejlesztési tanácsok, fejlesztési igazgatóságok, ügynökségek) is.

Az EU-kompatíbilis fejlesztési politika szervezeti kereteinek kiépítésével párhuzamosan azonban az országok többségében intenzív viták indultak a tartalmi kérdésekről is. E vitákban számtalan – a rendszerváltozás tematikájában korábban kevés figyelmet kapott – kérdés fogalmazódott meg: milyen funkciói legyenek a fejlesztési régióknak, miként válhatnak a centralizált államberendezkedés decentralizálását szolgáló közigazgatási egységekké, milyen forrásokkal rendelkezzenek a fejlesztési programok megvalósításához, a régió mely városa legyen a régióközpont?

Az európai uniós csatlakozás tehát Pandora szelencéjét nyitotta fel Kelet-Közép-Európában. Azt az alapvető kérdést állította a viták középpontjába, hogy milyen módon lehet az unitárius berendezkedésű államokat decentralizált pályára állítani.

2.1. A területi közigazgatás formai változása

Az I. világháború után létrejött kelet-közép-európai új nemzetállamok a majdani területi fejlődés szempontjából – általános elmaradottságuk mellett – két nehézséggel találták magukat szemben. Az egyik megoldandó kérdés az volt, hogy a korábban más-más nemzeti gazdasági terekben fejlődött új országrészeket miként lehet egységes szerkezetté formálni, infrastrukturális rendszereiket összekötni. A másik kérdés a központi államhatalom új területi-szervezeti rendszerének a megteremtése volt. Az erősen központosított államhatalmak részben a korábbi közigazgatás alapjaira építve hozták létre területi szerveiket. Az új államterület egységének megteremtését szolgáló feladatok megoldását a kevés számú közigazgatási egység szolgálta a leghatékonyabban. A II. világháború után a szovjet típusú területi közigazgatás másfajta hatalmi szempontok figyelembevételével szerveződött meg. A kommunista hatalmak, politikai érdekeiknek megfelelően, több alkalommal is jelentősen átalakította az országok területi közigazgatását, hol kisebb, hol nagyobb területi egységeket szerveztek. Magyarország tekinthető kivételnek, a 20. században – néhány kis népességszámú megye összevonását nem számítva – az országban a szubnacionális egységek száma nem változott (*5. táblázat*).

5. táblázat

A területi-közigazgatási egységek számának változása a kelet-közép-európai országokban

Ország	A II. világháború előtt	1950-es évek	1960-as évek	1970-es évek	1980-as évek	2012
Bulgária	9	13	28	28	9	28
Csehország	2	13	8	8	8	14
Magyarország	25	20	20	20	20	20
Lengyelország	14	22	22	49	49	16
Románia	9	18	18	40	41	42
Szlovákia	2	6	4	4	4	8

Forrás: A szerző szerkesztése.

Kelet-Közép-Európában a regionális fejlődés hajdani meghatározó szervezeti formája a hierarchikus tervezési apparátus – csúcsán a valamennyi országban nagy hatalommal

rendelkező központi tervhivatal – volt. A központi nagy beruházásokon és az állami szociális politikán nyugvó regionális fejlesztések nem igényeltek sokszereplős, horizontális együttműködésben tevékenykedő intézményrendszert. Az állami redisztribúció érdekeit, a központi akaratot a vertikálisan alárendelt szervezetek érvényesítették a leghatékonyabban. Ez az államszervezési logika határozta meg a területi-közigazgatási beosztást is.

Bár formailag és a működési alapelvek egy részét tekintve a szocialista közigazgatás nemigen különbözött a fejlett demokráciák közigazgatásától, a domináns szervezési elv, az úgynevezett „demokratikus centralizmus" és a kommunista párt mindenhatósága ennek ellenére különös közigazgatási működést eredményezett. A hatalom helyi szervei lényegében – különösen az extenzív iparosítás és településfejlesztés első három évtizedében – a központi akarat kíméletlen megvalósítói voltak, figyelmen kívül hagyván a fejlesztések bármiféle területi adottságait. Ahogy a diktatúrák néhány országban. Lengyelországban és Magyarországon puhábbá váltak, a helyi kezdeményezések egyre nagyobb teret kaptak. Ennek is köszönhető, hogy ezekben az országokban az 1980-as évtizedben, a településfejlesztésben polgári értékek (szolgáltatásfejlesztés, magánlakás-építés) is megjelenhettek.

A rendszerváltozást követően a kelet-közép-európai államépítés fontos tartalmi változásokon ment keresztül. A hierarchikus, végrehajtó jellegű tanácsrendszer helyébe az önkormányzati struktúra lépett. Az önkormányzati törvények megteremtették az alkotmányos alapokat a hatalom decentralizált gyakorlásához. A helyi önkormányzatok ma már rendelkeznek szervezeti és döntési önállóságuk alkotmányos garanciáival. Jelentős változások történtek az önkormányzatok finanszírozásában is. Formailag Románia és Magyarország közigazgatása változatlan maradt, Bulgáriában visszaállították a korábbi sokmegyés rendszert, Csehország és Szlovákia – az 1949–1960 közötti időszakhoz hasonlóan – viszonylag kis méretű megyéket szervezett. Egyedül Lengyelország hozott létre nagy méretű vajdaságokat, az ország közigazgatási reformja egyben az Európai Uniós csatlakozásra való felkészülés fontos állomása is volt.

A regionalizálás mellett elkötelezett másik, ország Magyarország. A több évszázados múltra visszatekintő magyar mezoszintű egységek – részben méretük, részben pedig a tervgazdaságban játszott politikai szerepük ellenreakciójaként a rendszerváltozás után lényegesen meggyengített funkcióik miatt – nem alkalmasak átfogó fejlesztési feladatok ellátására. Az egyközpontú országban a 20. században is több kísérlet történt a közigazgatás formai modernizálására. A tervek azonban a központi hatalom ellenállása és a területi

politikai elitek egyetértésének hiánya miatt sorra kudarcot vallottak. 2006-ban a központi kormány –az államigazgatás általános reformja keretében – törvénytervezetet nyújtott be a parlamentnek területi közigazgatás regionális átszervezésére. Az ellenzék azonban a törvénytervezett nem támogatta. (A magyar önkormányzati törvény módosításához a parlamenti szavazatok kétharmadára van szükség, a kormánypártoknak viszont ennél kevesebb mandátumuk van.)

Látható tehát, hogy továbbra is nyitott – és a regionális politika szempontjából fontos – kérdést jelentenek a központi állam és a települések között elhelyezkedő közigazgatási egységek (a mezoszint). Általános jelenség Kelet-Közép-Európában, hogy ezek a szintek – jórészt a korábbi rendszerben játszott negatív szerepük, rendkívül erős politikai és újraelosztó funkcióik ellenreakciójaként – igen csekély önkormányzati jogosítványokkal rendelkeznek.

Az elmúlt évtizedben a területi-közigazgatási rendszer működésében, funkcióinak változásában Nyugat- és Kelet-Európa között lényeges különbségek figyelhetők meg. Az Európai Unió tagországaiban az Egységes Európai Okmány életbelépését követően a szubnacionális szint szerepe felértékelődött. Egyrészt azért, mert az Európai Közösségek új, generális szervezési elve, a szubszidiaritás – az eredeti koncepció módosulása nyomán – a szubnacionális közigazgatási egységek döntési kompetenciájának a bővülését eredményezte. Másrészt a nemzeti kormányzat alatti szint a közös európai regionális politika szempontjából is kulcsszerephez jutott. Az új strukturális és támogatási politika a szerkezetileg gyenge és a gazdaságilag hanyatló régiók önkormányzataival való együttműködést, valamint a regionális és a nemzeti gazdaságfejlesztési stratégiák koordinációját fontos alapelvként rögzítette.

A piacgazdaság kiépülése, a gazdaság szerkezeti átalakítása azonban viszonylag gyorsan nyilvánvalóvá tette, hogy sem a regionális feszültségeket nem lehet mérsékelni, sem pedig az országok többségében megfogalmazott regionális politikai célkitűzéseket nem lehet végrehajtani, regionális programokat nem lehet kidolgozni a területi középszintek funkcióinak átfogó reformja nélkül. Nem véletlen tehát, hogy a mezoszint funkcióinak felülvizsgálata valamennyi országban felvetette a regionalizáció intézményesítését, a nyugat-európai regionális és decentralizált államok területi középszintjeihez hasonló méretű és jogosítványokkal rendelkező, kis számú területi egység létrehozását.

Európa unitárius államainak – a gazdaság globalizálódása, internacionalizálódsaá, az európai integráció elmélyülése következtében – végig kell gondolniuk államberendezkedésük számos kérdését. A középszintű közigazgatás továbbfejlesztését, újragondolását az alábbi tényezők indokolják Kelet-Közép-Európában:

- Az önkormányzati szférában tapasztalható dezintegrációs jelenségek arra utalnak, hogy a rendszer jogi és érdekeltségi kapcsolódási pontjai hiányoznak, a kizárólag alulról és önkéntesen építkező modell eszménye tévesnek, irreálisnak bizonyult;
- A lényegében egyszintű önkormányzati rendszer miatt a regionális fejlesztési feladatok gazdátlanul maradtak, ezt az űrt az állam dekoncentrált szervei igyekeznek betölteni; a középszintű önkormányzati vákuumba behatoló dekoncentrált államigazgatás egy része szervezetidegen feladatokat lát el, ágazatilag tagolt struktúrája koordinációs és információs, valamint érdekegyeztetési hiányt eredményezett;
- Az önkormányzati rendszer dezintegráltsága, a dekoncentrált közigazgatás diszfunkciói felerősítették a kormányzati centralizációs törekvéseket, s a területi közigazgatási egységekben egymással rivalizáló állami és önkormányzati modell körvonalai bontakoznak ki;
- A középszint államosításának tendenciája ellentétben áll az európai integrációs folyamatokkal, ez a visszásság csak az önkormányzati középszint létrehozásával számolható fel;

2.2. Fejlesztési-statisztikai régiók

A kelet-közép-európai országok EU-csatlakozásának, illetve a Strukturális Alapokból történő támogatások igénybevételének előfeltétele volt olyan nagyrégiók (NUTS 2 egységek) kialakítása, amelyekre fejlesztési koncepciók és azok megvalósítását szolgáló programok dolgozhatók ki. Az EU tizenöt tagállamában kialakított 206 NUTS 2 régió közjogi-közigazgatási helyzete, területi mérete, népességszáma rendkívül eltérő, lényegét tekintve nemzeti meghatározottságú egységekről van szó, ugyanakkor minden ország NUTS 2 rendszere megfelel az egységes követelményeknek, statisztikai (számbavételi, elemzési), tervezési (programozási, koordinációs) és fejlesztési (támogatáspolitikai, decentralizálási) egységként működnek. A tíz kelet-európai társult országban a mezoszintű közigazgatási egységek száma az 1990-es évek végén 357 volt. Nyilvánvaló volt, hogy az EU támogatáspolitikája ilyen nagyszámú területi egységet nem képes áttekinteni. Elengedhetetlenné vált tehát a nagyobb fejlesztési és statisztikai területi egységek képzése.

A NUTS-rendszer lehatárolása az EU szempontjából tekintve belügy, ami azt jelenti, hogy a méreten kívül nincsenek abszolút érvényű EU-követelmények a régiók kialakítására, a döntés a nemzeti kormányok mérlegelésén múlik. Az európai régióalakítási tapasztalatok

alapján megfogalmazhatók azonban azok az elvek és várható hatások, amelyek a régiólehatárolást viszonylag egzakttá tehetik:

- a regionális együttműködés előtörténete, a területi kohézió esélye,
- az ország térszerkezete szempontjából vett arányosság,
- a regionális politika alapcéljait tekintve a viszonylagos területi homogenitás,
- a régiók működőképes belső tagolódása (központ, alközpontok, együttműködési készség és képesség stb.), a közigazgatási határok követése,
- a régióba tömörített egységek már megvalósuló vagy kívánatos „geopolitikai" hasonlósága, a hosszú távon meghatározó nemzetközi orientációk azonossága,
- a régiók kialakításának és működtetésének költségei (a döntéshozatali, döntés-előkészítő és szakmai-adminisztrációs háttérintézmények, információs, tervezési, menedzselési és ellenőrzési-monitoring tevékenységek szervezete, decentralizált finanszírozás intézményrendszere stb.), a funkció szempontjából vett méretgazdaságosság,
- multifunkcionális nagyvárosi régióközpont megléte.

A NUTS 2 régiók felsorolását az egyes országok területfejlesztési törvényei vagy kormányhatározatok tartalmazzák. Magyarországon az 1996-ban elfogadott területfejlesztési törvény azonban igen óvatos volt, mindössze arra utalt, hogy a megyék közös feladatok megoldására régiókat hozhatnak létre, de nem határozta meg az ország fejlesztési régióit. A bizonytalan szabályozásnak az lett a következménye, hogy a megyék forrásszerzési célból a legkülönfélébb együttműködéseket kötötték, voltak megyék, amelyek három-négy regionális szerveződésben is részt vettek. A törvény 1999. évi módosítása azonban meghatározta a hét fejlesztési-statisztikai régiót, és régiókba sorolta a megyéket. A fejlesztési régiók lehatárolásának elvi szempontjait tételesen felsoroló kormányhatározat csupán Bulgáriában született (*Geshev* 2000). 1999-ben a bolgár kormány a régiók kialakításának szempontjait az alábbiakban definiálta:

- A régiók száma viszonylag kevés legyen, méretük, természeti erőforrás-potenciáljuk és gazdasági-szociális adottságaik alapján legyenek képesek nagyméretű programok megvalósítására;
- A régió az irányíthatóság érdekében ne legyen túlzottan nagyméretű, a régiót alkotó megyék száma optimális legyen, együttműködésüket szervezni lehessen;
- Legyen a régiónak közös, minden pontján érezhető fejlesztési problémája, ami együttműködésre ösztönzi a területfejlesztési szereplőket;

- Vegyék figyelembe a természetföldrajzi egységeket és a történelmi hagyományokat;
- Legyen a régiónak viszonylag fejlett városhálózata, több növekedési pólusa;
- A tervezési régiónak teljes közigazgatási egységeket kell magában foglalnia.

A többi országban hosszas viták után született kompromisszumos döntés a NUTS 2 régiók kialakításáról. E régiók az előbb említett alapelveknek többé-kevésbé meg is felelnek. Méreteiket tekintve szinte teljes mértékben megfelelnek a korábbi uniós tagállamok átlagainak (*6. táblázat*). Az egyes országok a centrumtérségek lehatárolását nem azonos módon oldották meg. Bulgária, Lengyelország, Magyarország és Románia NUTS 2 beosztásában a fővárosok tágabb régiójukkal alkotnak egy egységet, Csehország és Szlovákia fővárosai önálló régiót alkotnak. Mivel Kelet-Közép-Európában is érvényesül az az általános térgazdasági szabályszerűség, hogy egy ország legfejlettebb növekedési pólusa körüli tágabb régió a „filtering-down" hatás következtében gyengébb teljesítményt mutat, Magyarországon ez a megoldás éles vitákat váltott ki. A Közép-magyarországi régió összteljesítménye Budapest főváros magas GDP mutatója miatt az uniós átlag 98 százalékát éri el, emiatt nem sorolható be a konvergencia célcsoportba, támogatása ezért szerényebb mértékű lesz. (A régiót alkotó Budapest GDP-je az uniós átlag 125 százalékán, a másik területi egységé, Pest megyéé pedig 53 százalékán volt 2003-ban.) Hasonló problémák tapasztalhatóak a másik három országban is.

6. táblázat

A NUTS 2 egységek fontosabb adatai Kelet-Közép-Európában

Ország	A NUTS 2 régiók		
	száma	átlagos területe, ezer km^2	átlagos népességszáma, ezer fő
Bulgária	6	18,5	1 407
Csehország	8	9,9	1 290
Magyarország	7	13,3	1 463
Lengyelország	16	19,5	2 411
Románia	8	29,8	2 851
Szlovákia	4	12,2	1 319
Összesen	49	14.7	1 910

Forrás: Regions. Statistical Yearbook 2004. alapján a szerző számítása.

Nr. contract: 18072/30.09.2013 (178/2013 - CDC)
Beneficiar: Judeţul Harghita, prin Consiliul Judeţean Harghita
„Dezvoltarea capacităţii administrative a administraţiei publice locale din judeţul Harghita"

A statisztikai-fejlesztési régiók lehatárolása során a nyugat-európai régiók szerveződésében alkalmazott etnikai-kulturális szempontokat Kelet-Közép-Európában nem érvényesítették. Romániában a Közép régió része lett az a három megye (a történelmi Székelyföld), amelyben a romániai magyar népesség fele (730 ezer fő) lakik. A három megye együtt is alkothatna önálló fejlesztési régiót, hisz lakossága 1,1 millió fő. Ez esetben a régióban a magyar lakosság aránya 59,2 százalékos lenne. A román kormányzati erők és politikai tényezők azonban megakadályozták a Székelyföld önálló régióvá alakulását, és olyan, 2,6 milliós népességű régiót hoztak létre, amelyben a magyar népesség aránya nem éri el az egyharmadot. Az önálló székelyföldi régió létrehozása körüli viták jelentik ma az etnikai konfliktusok gyújtópontját Romániában (*Horváth,* 2003).

Szlovákiában az etnikai-kulturális tényezők negligálása már az új területi-közigazgatási rendszer kialakítása során megfigyelhető volt. A magyar lakosság túlnyomó része az ország déli, Magyarországgal határos térségeiben él. Az új megyék határait azonban úgy alakították ki, hogy a déli magyar tömbökhöz nagy kiterjedésű, szlovákok lakta területeket csatoltak, így egyetlen szlovák megyében sem került a magyar népesség többségbe.

A fejlesztési-statisztikai régiók szervezeti rendszerét valamennyi országban az Európai Unió által javasolt séma alapján alakították ki: a régiókban fejlesztési tanácsok és fejlesztési ügynökségek működnek. E szervezetek irányítását a központi területfejlesztési szerv látja el, feladatuk lényegében egyszerű koordinációs feladatokra, projektgyűjtésre és fejlesztési tervek összeállítására korlátozódik. Operatív szerveik, a fejlesztési ügynökségek vagy igazgatóságok 20–40 fős létszámmal működnek, kompetenciájuk igen szűk keretek között mozog. Az új tagállamok általános problémájának tekinthető, hogy a közigazgatási kapacitásépítési programok elsődleges kedvezményezettjei a központi államigazgatási szervek voltak, a területfejlesztés központi szerveiben több száz fős létszámfejlesztésekre került sor, a régiókba ezek töredéke jutott. A régiók gyenge pozícióit jelzi az is, hogy a 2004–2006 közötti programozási időszakban regionális operatív programokra az uniós támogatások 17–30 százaléka jutott.

Mivel a régiókat kijelölő jogszabályok nem rendelkeztek a régiók székhelyeiről – ezt a feladatot egyébként nem is a területfejlesztés szabályozásának keretében kell megoldani –, az országok többségében küzdelem bontakozott ki az egyes régiók városai között a regionális fejlesztési intézmények telepítésért.

2.3. Unitárius marad vagy decentralizált lesz Kelet-Közép-Európa?

Amennyiben a középszintű egységeknek a regionális politikában a jövőben fontos szerepet kívánnának Kelet-Közép-Európában juttatni, nyilvánvalóan felmerül a jelenlegi középszintű beosztás kérdése is. A jelenlegi megyék mérete, gazdasági potenciálja igen kicsi ahhoz, hogy a decentralizált regionális politika alapegységei legyenek. Várható, hogy a jövőben mind több országban felerősödik a regionalizmus, ami kényszerítő erővel hat majd a központ–vidék munkamegosztásának az újrafogalmazására is. Reális esély csak akkor mutatkozik a gazdasági törvényszerűségek alapján működő interregionális együttműködések kialakulására, a kohézió fokozására Kelet-Közép-Európában, ha az egymásra torlódott feladatokat: a hatalom tényleges területi decentralizálását, a piacgazdasággal konform regionális fejlesztési stratégia kidolgozását sikerül megoldani, azaz a nyugat-európai értelemben vett regionalizmu gyökeret ereszt ebben a térségben. Kelet-Közép-Európa csak a többpólusú fejlesztésekkel léphet modernizációs pályára. Ma még a növekedés hajtóerői az országok magterületeire koncentrálódnak, ami hosszú távon a nemzeti téregységek közti különbségek fennmaradását, sőt növekedését idézi elő (*7. táblázat*).

Az utóbbi évtized változásai azt vetítik előre, hogy az új évszázad legelején a regionális politika mozgásterét – a gazdaság fejlődési öntörvényein kívül – két markáns tényező határozza meg: az egyik az Európai Unió szervezeti, működési, finanszírozási reformja és keleti bővülése, a másik pedig – nem kis mértékben az előbbi tényező hatására – a nemzetállamokon belüli új hatalmi munkamegosztás kialakulása, a decentralizáció.

7. táblázat

A fővárosok súlya Kelet-Közép-Európába, 2009, százalék

Tevékenység	Szófia[2002]	Prága	Budapest	Varsó	Pozsony	Bukarest
GDP	24,6	24,5	35,0	n.a.	24,2	24,8
Ipari kibocsátás	15,9	13,0	17,6	11,8	37,3	13,1
Külföldi működő tőke	49,9	25,7	56,5	33,0	71,2	46,7
Egyetemi hallgatók száma	43,3	31.4	49,2	16,7	83,0	42,3
K+F foglalkoztatottak	72,7	48,0	55,8	30,0	40,2	40,4

Forrás: Nemzeti statisztikai évkönyvek alapján a szerző szerkesztése.

A decentralizáció – az utóbbi évtizedek folyamatai egyértelműen ezt mutatják – ma már általános jelenségnek számít Európában. 1950-ben a kontinens népességének még csak negyede, az 1990-es évek elején pedig már kétharmada élt föderalizált, regionalizált vagy decentralizált államokban. Ma – a Szovjetunió utódállamait nem számítva – Európa

Nr. contract: 18072/30.09.2013 (178/2013 - CDC)
Beneficiar: Judeţul Harghita, prin Consiliul Judeţean Harghita
„Dezvoltarea capacităţii administrative a administraţiei publice locale din judeţul Harghita"

népességének közel háromnegyede lakik olyan országokban, ahol a gazdasági növekedés tényezőinek befolyásolásában nem az állam, hanem a szubnacionális szint játssza a meghatározó szerepet.

A nemzetállam alapvető érdeke lesz a jövőben, hogy a gazdaságpolitika irányítása feletti hatalmát a külső – globalizációs és integrációs – nyomás hatásától az országhatárokon belüli döntési potenciál növelésével, a régiók szabályozott érdekérvényesítő képességének fokozásával kísérelje meg ellensúlyozni. A keynesiánus gazdaságpolitika tradicionális regionális fejlesztési gyakorlata az új paradigmában már nem alkalmazható sikeresen, az állami regionális politikát a régiók saját politikája váltja majd fel. E paradigmaváltás azonban nem következhet be automatikusan, a különböző fejlettségű régiók érdekeltsége a regionalizmus intézményesítésében jelentős eltéréseket mutat. A legszegényebb régiók továbbra is a külső – nemzetközi és nemzeti – segítségtől remélhetik felemelkedésüket, motivációik inkább kötődnek a hagyományos támogatási rendszerekhez, mint a „Régiók Európájá"-ban kivívandó szélesebb körű autonómiához. A regionális decentralizáció elkötelezett hívei a fejlett régiók sorából kerülnek ki, amelyek az egységes piac, a gazdasági és a monetáris unió egyértelmű kedvezményezettjei lesznek. Nem véletlen, hogy ma Európa leghatékonyabban regionális együttműködési hálózatának a – területileg nem is érintkező – Baden-Württemberg, Lombardia, Rhône-Alpok és Katalónia alkotta „Európa négy motorja" elnevezésű kooperációt tekintik (*Amin–Tomaney,* 1995; *Späth,* 1991).

A regionalizmus általános érvényű kibontakozása előtt azonban még jelentős akadályok húzódnak. A nemzeti kormányok továbbra is fontos szabályozó szerepet játszanak a régiók és az Európai Bizottság közötti kapcsolatok alakításában. Európa legfejletlenebb régiói érdekeiket kevésbé tudják az integrációs döntésekben érvényesíteni, hisz a szegény államoknak egyébként is kevesebb képviselőjük van az Unió testületeiben. Az Unió versenypolitikája is a centralizációs hatásokat erősíti. A közösségi regionális politika a versenyadottságokból fakadó különbségeket kevésbé képes ellensúlyozni. A föderalista Németország az érzékletes példája annak, hogy a regionalizmus és a területi különbségek mérséklése a központi kormányzat szintjén is összeegyeztethető.

Az európai integráció visszafordíthatatlan elmélyülésével párhuzamosan a nemzeti kormányok kulcspozíciói legalább három területen továbbra is megmaradnak. Az egyik meghatározó nemzetállami feladat a részvénytársasági kapitalizmus irányításának szabályozása. Az iparfejlesztések a jövőben sem képzelhetők el hatékony nemzeti pénzügyi rendszerek nélkül, mint ahogy a vállalati stratégiák legbiztosabb kiindulópontját is a hazai

Nr. contract: 18072/30.09.2013 (178/2013 - CDC)
Beneficiar: Judeţul Harghita, prin Consiliul Judeţean Harghita
„Dezvoltarea capacităţii administrative a administraţiei publice locale din judeţul Harghita"

piacok és szabályozási környezet jelenti majd. A másik fontos központi kormányzati teendő a nemzeti innovációs, műszaki fejlesztési programok koordinálása marad. Végül a harmadik nemzeti szintű prioritásként a munkaerő-piaci és iparpolitikai feladatok fogalmazhatók meg. E két utóbbi nemzeti funkció gyakorlásának eredményessége azonban nagyban függ attól is, hogy számos részfeladat megoldásában a szubnacionális közigazgatás milyen hatékonysággal tud szerepet vállalni. A regionalizáció tehát a nemzetállam sikeres működésének egyben előfeltétele is, hiszen makropolitikai célok átgondolt humánerőforrás-, oktatás-, képzés, vállalkozásfejlesztés nélkül nem valósíthatók meg, kiegyensúlyozott piaci verseny sem képzelhető el a szociális partnerek együttműködése nélkül. Ezek megoldása pedig a régiók szintjén a legoptimálisabb (*Keating–Loughlin,* 1997).

Kelet-Közép-Európában az állam és a régiók közti hatalommegosztás jövője ma még bizonytalannak tűnik. A decentralizáció perspektívái a gazdasági hatékonyság és a felülről vezérelt rendszerváltozás eredményességének összhangjától függnek. A hatalom telepítésének regionális előfeltételei kedvezőtlenek. A volt tervgazdaságokban az erős központosítás szervezeti keretei fennmaradtak, még ha a központi irányítás tartalma jelentősen meg is változott. A legkedvezőbb esetben is hosszú decentralizációs folyamatra lehet számítani. Lengyelország – és talán Magyarország – építi ki az európai uniós csatlakozásig a decentralizált hatalomgyakorlás politikai és intézményi kereteit.

A decentralizáció három lehetséges pályája képzelhető el Kelet-Közép-Európában. Az egyes változatok a hatalommegosztás mértékében és minőségében különböznek egymástól. Az alternatívák közüli választás természetesen nem önkényes, az egyes országok történelmi hagyományai, a gazdasági átalakulás jellege, a piacgazdasági intézmények kiépítettsége, a politikai erőviszonyok és a térszerkezet tagoltsága egyaránt befolyással vannak a hatalmi koncentráció mérséklésére. A központi államigazgatásra nehezedő decentralizációs nyomás nyilván erősebb azokban az országokban, ahol dinamikus regionális nagyvárosi központok (pl. Lengyelországban) autonóm fejlődésüket, az európai területi munkamegosztásba való betagolódásukat a belső erőforrásaik lehető legszabadabb hasznosításával és a posztindusztriális fejlesztési tényezők segítségével kívánják ösztönözni. Nagyobb ellenállásba ütközik az alulról jövő kezdeményezések legitimálása viszont ott (pl. Magyarországon), ahol a centrumtérségnek domináns, sőt erősödő pozíciói vannak a versenyképességet növelő termelési tényezőkben. Bár e két ország példája annak érzékeltetésére is alkalmas, hogy az ütőképessé tehető regionális centrumok megléte csupán potenciális előny, a magyar területi önkormányzatok politikai legitimitásából és a regionális fejlesztés törvényi szabályozásából

fakadó decentralizációs szívóhatás némiképpen ellensúlyozhatja az európai léptékű markáns regionális központok hiányát.

Az első lehetséges decentralizációs modellben a központi és a regionális szervek közti munkamegosztást világos és egyértelmű szabályok rendezik. A két szervtípus hatáskörébe tartozó fejlesztési feladatok aszerint különülnek el, hogy azok hatása milyen területi egységre terjed ki. E feladatok megoldásához a regionális hatóságok saját bevételekkel is rendelkeznek, széles körű tervezési jogosítványaik vannak, a hatókörükbe tartozó önkormányzatok fejlesztéseit saját pénzalapjaikból támogathatják. A régiók gazdasági fejlettségének függvényében a saját és a megosztott bevételek központi pénzügyi transzferekkel kiegészíthetők. E stratégia biztosítja a legteljesebb decentralizációt, hosszú távon ez a leghatékonyabb megoldás, megvalósításához azonban számtalan – politikai, alkotmányos, közigazgatási, gazdasági – előfeltétel szükséges. A regionális önkormányzatok kiépülése Kelet-Közép-Európában ma még nem tűnik reális perspektívának. A térség további differenciálódását idézi majd elő, hogy Lengyelország a regionalizmus útjára lépett.

A második decentralizációs stratégia lényege az, hogy a központból csak bizonyos – tervezési, fejlesztési, végrehajtási, felügyeleti, finanszírozási – funkciók települnek át a régiókhoz, a regionális politikai feladatok egy része továbbra is a központi hatalom kompetenciájába tartozik. A hatalommegosztás mértéke azon múlik, hogy milyen feladatok decentralizálására kerül sor, milyen intézményrendszer fogadja ezeket, és milyen eszközök állnak a régiók rendelkezésére. Az unitárius berendezkedésű országok számára ez a változat (rövid távon) kedvezőbb, hisz a befogadó közeg felkészítése kisebb erőfeszítéseket igényel, a közigazgatási rendszer gyökeres átalakítására sincs szükség, sőt – ami a legfontosabb – a központi szervek tényleges befolyása sem változik, a dekoncentrált állami szervezeteken keresztül a regionális fejlesztések irányítása komplexebb lesz, esetleg hatékonyságuk is nő.

A harmadik változatban a központi és a területi szervek közötti felelősségmegosztás meghatározott eseti feladatok megoldására vonatkozik. A perifférikus, elmaradott régiók fejlesztésére közös irányító testületet hoznak létre, az állam pénzügyi forrásainak egy részét e döntési fórum rendelkezésére bocsátja, a fejlesztési programok megvalósítását a területi egységekre bízza. Ez a megoldás a decentralizáció legenyhébb változatát jelenti, a kialakult hatalmi berendezkedés átalakítására nincs szükség. Nem véletlen, hogy a legtöbb kelet-közép-európai ország e stratégia alapján kezdett hozzá területfejlesztési programjainak a kidolgozásához. A központi kormányok ezt a megoldást tartják a legjárhatóbb útnak: nem nyúlnak darázsfészekbe, a vertikális és a horizontális hatalmi viszonyok érintetlenül maradnak.

3. RÉGIÓKÖZPONTOK

3.1. A regionális központ

Regionális központoknak nevezzük azokat a nagyvárosokat, amelyek méretük és földrajzi elhelyezkedésük folytán nagy kiterjedésű, 1–3 milliós népességű területi egység (régió) közigazgatási, ipari, közlekedési központjának szerepét töltik be. Ezek a városok kiemelkednek környezetükből, régiójuk erőforrásaiból népességarányuknál magasabb mértékben részesednek.

A nyugat-európai városfejlődési folyamatok hatására a regionális központok pozícióikat évszázadokon keresztül építették ki, funkcionális gazdagodásuk és erőforrásaik gyarapodása régiójukkal szoros kölcsönhatásban alakult. Fejlődésükben éppúgy szerepet játszott a gazdaság szerkezeti átrendeződése, mint a közlekedés és a szolgáltató szektor minőségi átalakulása. Az állami és az önkormányzati adminisztráció parancsnoki posztjainak megtelepülése, fokozatos kiépülése is természetesen közrejátszott abban, hogy az új gazdasági növekedési hajtóerők befogadásához kedvezőbb feltételek jöjjenek létre ezekben a városokban, azonban teljesítőképességük alakulásában, az adminisztratív tényezők csak másodlagos erőforrásként mutathatók ki. Dinamizmusukat meghatározóan az ipar és a szolgáltatások regionális és tágabb piacalakító szerepe befolyásolta. Nem véletlen tehát, hogy amikor a regionalizmus intézményesülése – az egyes országokban eltérő fejlődési szakaszokban – közigazgatási változásokhoz vezetett, a régiószékhely kijelölése szinte minden nyugat-európai országban egyértelműnek tűnt: a régió legnagyobb, funkciókban leggazdagabb, kiemelkedő gazdasági potenciálú városa lett a régió közigazgatási központja.

Sok országban a régióközpontok fejlődésében a nemzeti regionális politikák decentralizáló irányzatai, különösképpen a növekedési pólus koncepciók is fontos szerepet játszottak. A növekedési pólus stratégia alkalmazásának lényege az volt, hogy a regionális fejlesztési támogatásban részesített befektetéseket csak korlátozott számú helyszínre irányították (többnyire a regionális térstruktúra módosítására irányuló tervszerű koncepció részeként), megkísérelvén a gazdasági aktivitás támogatását, a régión belüli jólét színvonalának emelését.

A növekedési pólus formálását elsősorban komplex iparfejlesztéssel serkentették, a domináns új vagy korszerűsített iparágak váltak a fejlődés motorjává, majd folyamatosan

megjelentek új gazdasági ágazatok és fejlett szolgáltatások is. A francia térgazdaságtani iskola gazdaságpolitikai alkalmazása a gazdasági térben a vállalat- és ágazatközi kapcsolatok jelentős erősödését eredményezte.

Hasonló stratégiákat követtek több nyugat-európai országban is. A nagyvárosi központok strukturális megerősítését szolgáló programok – bizonyos idő elteltével – átlépték a nagyvárosi közigazgatási határokat, és egyre nagyobb figyelem fordult a városrégiók felé. E koncepció kiindulópontja a növekedési pólus aktivizálása volt. E mögött két eléggé különböző gondolatmenet állt. Az egyik annak felismeréséből táplálkozott, hogy a regionális és a nemzeti gazdaságban a fejlődés ok-okozati kapcsolatban áll a koncentráció és a polarizáció kiterjedésével. Erre bőséges történelmi tapasztalatok voltak. Továbbra is követendő szempont maradt, hogy a befektetések korlátozott számú központokba való koncentrált telepítése a hatékony fejlődést generálja. A másik gondolatmenet a tervezett növekedési pólust lényegében ágazati szempontokból közelítette meg, a térség fejlődését a nagyvállalati szektorhoz kötötte, abból a feltételezésből kiindulva, hogy az ösztönzi a pólusban a kapcsolódó iparágak fejlődését és/vagy befolyási övezetében a növekedés terjedését idézi elő. A növekedési pólus koncepció alkalmazásában szerzett több évtizedes tapasztalatok természetesen sok ellentmondást tartalmaznak.

A pólusként kezelt nagyvárosok fejlődésében elért vitathatatlan eredményekkel párhuzamosan a regionális átalakulásra gyakorolt hatás tekintetében a következmények már kedvezőtlenebbek. Nem minden országban sikerült a növekedési pólusokat a regionális fejlődés motorjává fejleszteni. Különösképpen azokban az országokban nyilatkoznak szkeptikusan e paradigma alkalmazásának eredményeiről, amelyek nem voltak képesek egységes rendszerbe foglalni területpolitikai, gazdaságpolitikai és közigazgatás-politikai stratégiájukat. A részpolitikák kidolgozása és megvalósítása nem ágyazódott egységes decentralizációs koncepcióba, hanem azok elszigetelt reformlépesekként jelentek meg, megvalósításuk pedig éppen a szinergiák nem kellő érvényesülése miatt nem kívánt hatásokat eredményezett, s nem volt hatékony.

3.2. Régióközpont – a legnagyobb város

Európa országainak sokszínű közigazgatási berendezkedéséből következően régióközpontokról differenciált megközelítésben lehet beszélni. A föderalizált és a regionalizált berendezkedésű országokban a mezoszint közigazgatási központjai tényleges régióközpontokként

működnek, a decentralizált és az unitárius országokban a NUTS 2 egységek központjai korlátozott (tervezési, szervezési) funkciókkal rendelkeznek.

A régióközpontok fejlesztésében az egyes országokban sok azonos és megannyi sajátos szempont játszott szerepet. Az általános tendencia azonban egyértelműen kirajzolódok: az európai régiók döntő többségében a legnagyobb város a régió központja. Az európai urbanizációs fejlődési folyamatok nyomán a nagyvárosok sűrűsége a kontinens országaiban eltérő képet mutat. A százezer fő felett városokban élő népesség aránya az egyes országokban különböző Az Európai Unió korábbi tizenöt tagállama népességének 8–34 százaléka él százezer fő feletti népességű városokban. (A népességarány meghatározásában a fővárosok népességét nem vettük számításba.)

A városok számát tekintve Németország áll a rangsor élén, 83 városa lépi át a százezres határt, majd az Egyesült Királyság (65 város), Spanyolország (55 város), Olaszország (49 város) és Franciaország (35 város) következik. A népességarányt tekintve a sorrend: Spanyolország, Németország, Olaszország, Svédország és Hollandia (*2. ábra*).

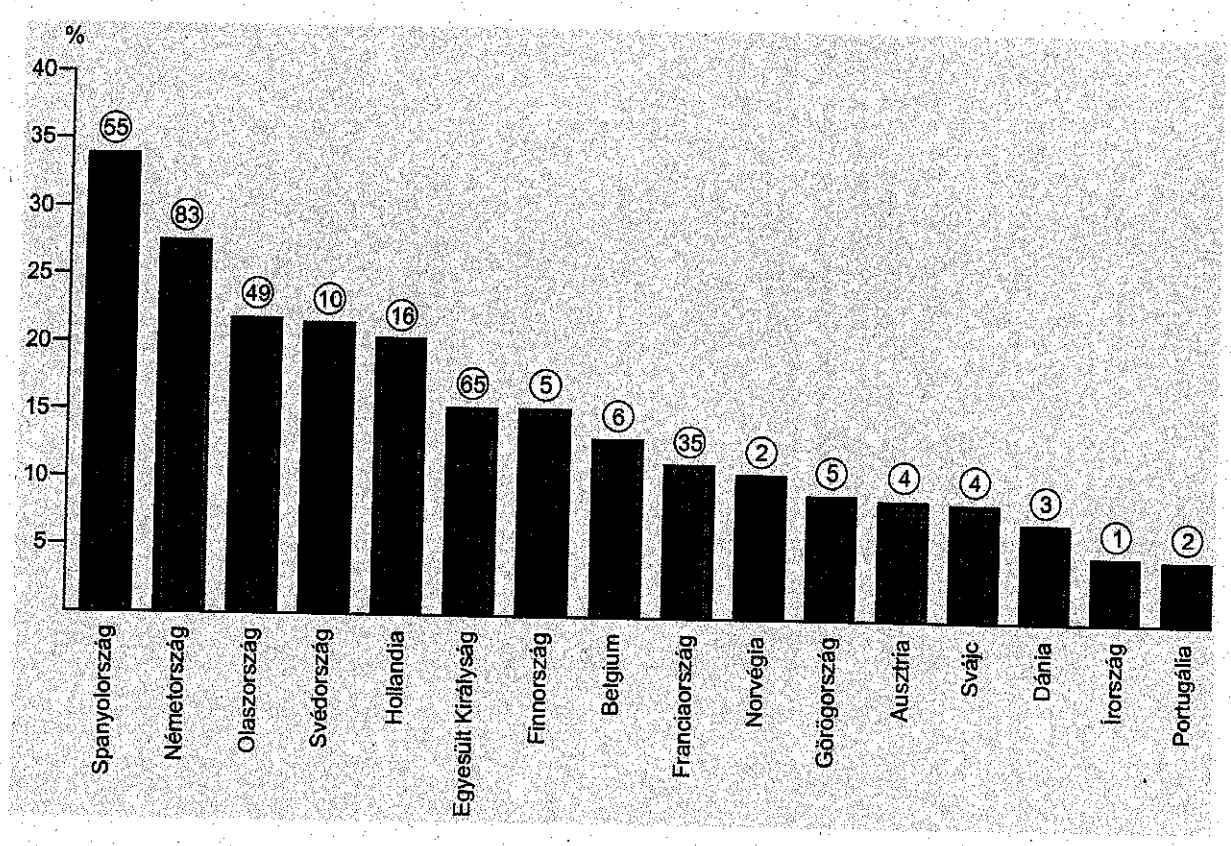
A régióközpontok népességszámát vizsgálva a kép további árnyalatokat mutat A korábbi uniós nagyvárosi hálózat 343 tagja közül mindössze másfélszáznak vannak regionális hatókörű funkciói. A föderalizált és regionalizált országok (Spanyolország, Németország, Olaszország, Belgium, Franciaország és Ausztria) régióközpontjainak száma 64. A közigazgatási régiókkal nem rendelkező, de viszonylag kiépült regionális intézményrendszert felmutató országokban (Egyesült Királyság, Portugália) régióközpontjainak száma 18. A többi országban a régióközpontok definiálását szolgáló ismérvek kevésbé relevánsak. Ennek ellenére azt tapasztalhatjuk, hogy a dekoncentrált állami hivatalok, regionális hatókörű intézmények (egyetemek, konferenciaközpontok, speciális egészségügyi intézmények, technológiai parkok stb.) telepítésére például az unitárius skandináv államokban is elsődlegesen a 17 nagyvárosban került sor.

A nagyvárosi hálózat méreteiben megmutatkozó különbségek eltérő szerkezeti jegyekkel is párosulnak. A kiterjedt nagyvárosi hálózattal rendelkező Spanyolországban 22 kétszázezer lakos feletti város található. Ezek területi megoszlása nagy egyenetlenséget mutat. Vannak nagy népességű régiók (pl. Andalúzia, Katalónia, Valencia és a Baszkföld), amelyek területén hat-nyolc nagyváros is található, ezek fele-harmada legalább kétszázezer fő feletti népességszámú. Az elmaradottabb régiókban viszont egyetlen nagyváros áll a városhierarchia csúcsán. (Aragon régió székvárosát, a 645 ezer fős Zaragozát követő másik megyeszékhely (Huesca) csak 48 ezer fős lakosságot számlál. A régiók adminisztrációs központjának

kijelölése ebben az esetben nem okozott különösebb gondot. Spanyolországban is az általános nyugat-európai szabályszerűség érvényesül, a régióközpontok a régió legnagyobb városai. A Baszkföld kivételnek tekinthető, a régió fővárosa, az ősi baszk szabad királyi város, Vitoria-Gasteiz (226 ezer fő) kisebb népességszámú, mint a régió tényleges gazdasági és pénzügyi központja, Bilbao (353 ezer fő). A baszk parlament és kormány, illetve a régió számtalan egyéb intézménye ugyanakkor Bilbaóban építette ki központját.

2. ábra

A százezer lakosnál nagyobb népességű városok népességen belüli aránya néhány európai országban, az első város nélkül, 2010



Forrás: A szerző szerkesztése nemzeti statisztikai évkönyvek adatai alapján.

Az Ibériai-félsziget másik országában, Portugáliában merőben eltérő helyzetet találunk. Az ország városhálózata szélsőségesen polarizált. Az egyik póluson az ország népességének több mint felét felölelő két nagy agglomerációs övezet (Lisszabon és Portó), a városhierarchia alján 42 tíz-húszezer fős népességű kisváros helyezkedik el. A 13 középváros (40–50 ezer fő) a tengerparti sávra koncentrálódik, és mindössze egy város (Braga) népessége haladja meg valamelyest a százezer főt, bár a városi övezetek népességszáma alapján a

portugál statisztika a közép-portugáliai Coimbrát is százezer fő feletti településként veszi számításba. A lassú portugál régiószerveződés egyik oka a funkcionálisan gazdag régióközpontok hiányára vezethető vissza.

A nagyvárosi térszerkezet harmadik típusára Ausztria a jellemző példa. Ebben az országban a fővároson kívüli régiók (Landok) székhelyei három csoportba sorolhatók: az egyikbe a nagyvárosok (Graz: 235 ezer fő, Linz: 185 ezer fő, Salzburg: 145 ezer fő, Innsbruck: 115 ezer fő) tartoznak, a másikban két középváros (Klagenfurt: 91 ezer fő és Sankt Pölten: 49 ezer fő) jelenik meg, a harmadiknak szintén két tagja van, Vorarlberg fővárosa, a 25 ezer fős népességű Bregenz és Burgenland székvárosa, Eisenstadt (12 ezer fő). Az osztrák középvárosi hálózat is igen gyenge: mindössze néhány 40–60 ezer fős középvárosa van az országnak. A tartományi központok kijelölésében a hosszú történelmi múltra visszatekintően jelentős térségszervező funkciókkal rendelkező nagyvárosoknak riválisokkal nem kellett megküzdeniük.

A NUTS 2 szintű közigazgatási egységekkel rendelkező európai országok régióközpontjainak méret szerinti megoszlását a *8. táblázat* mutatja. Az adatok egyértelműen korábbi megállapításunkat támasztják alá: Spanyolország, Németország és az Egyesült Királyság kivételével minden országban a legnagyobb városok a régiók központjai. Németország sajátos helyzetének magyarázatához a második világháborút követő négyhatalmi ellenőrzés politikájához kell visszanyúlni. Két német tartomány esetében a szövetséges hatalmak a korábbi német birodalomban vezető szerepet játszott várost nem kívántak tartományi fővárosi funkciókkal felruházni. Ezért lett Hessen tartomány fővárosa Wiesbaden (lakosainak száma 2004-ben 274 ezer fő volt), s nem pedig a ma 643 ezer lakosú Frankfurt. Észak-Rajna-Vesztfália központja sem a legnagyobb népességű Köln (2004-ben 966 ezer lakossal), hanem a kisebb méretű Düsseldorf (572 ezer fő) lett. Az egyesülés utáni öt új keletnémet Land közül kettőben sem a legnagyobb város a tartományi központ. Szászország fővárosa Drezda (484 ezer lakos) és a valamivel nagyobb Lipcse (497 ezer fő) és Szász-Anhalt székvárosa, Magdeburg (227 ezer fő) és Halle (240 ezer lakos) között csekély méretbeli különbségek vannak. Az Egyesült Királyságban az egyetlen meg nem feleltetettségi példát Skócia szolgáltatja, ahol az ország történelmi fővárosa, Edinburgh (448 ezer fő) népessége alacsonyabb a legnagyobb népességű gazdasági és pénzügyi központnál, Glasgownál (577 ezer lakos).

Kelet-Közép-Európa nagyvárosi hálózata – Románia és Lengyelország kivételével – ritka (*3. ábra*). A térségben 97 darab százezer lakos felett város van, kétharmaduk

Lengyelország és Románia területére esik. Szlovákiának a fővároson kívül mindössze egy nagyvárosa van (*4. ábra*). E két országban a régiók száma a nagyvárosok számánál jóval kevesebb. A legnagyobb méretű városok azonban térben egyenletesen helyezkednek el, potenciális régióközpontokká válhatnak. A regionális centrumok kijelölése ezért sokkal egyértelműbb lehetne.

8. táblázat

Néhány európai ország régiószékhelyeinek méretnagyság szerinti megoszlása, 2007

Ország	A régióközpont		A régióközpontok száma összesen
	a legnagyobb város	nem a legnagyobb város	
Ausztria	9	–	9
Belgium	3	–	3
Egyesült Királyság[1]	10	1	11
Franciaország	22	–	33
Németország	11	4	15
Olaszország	20	–	20
Spanyolország	16	1	17

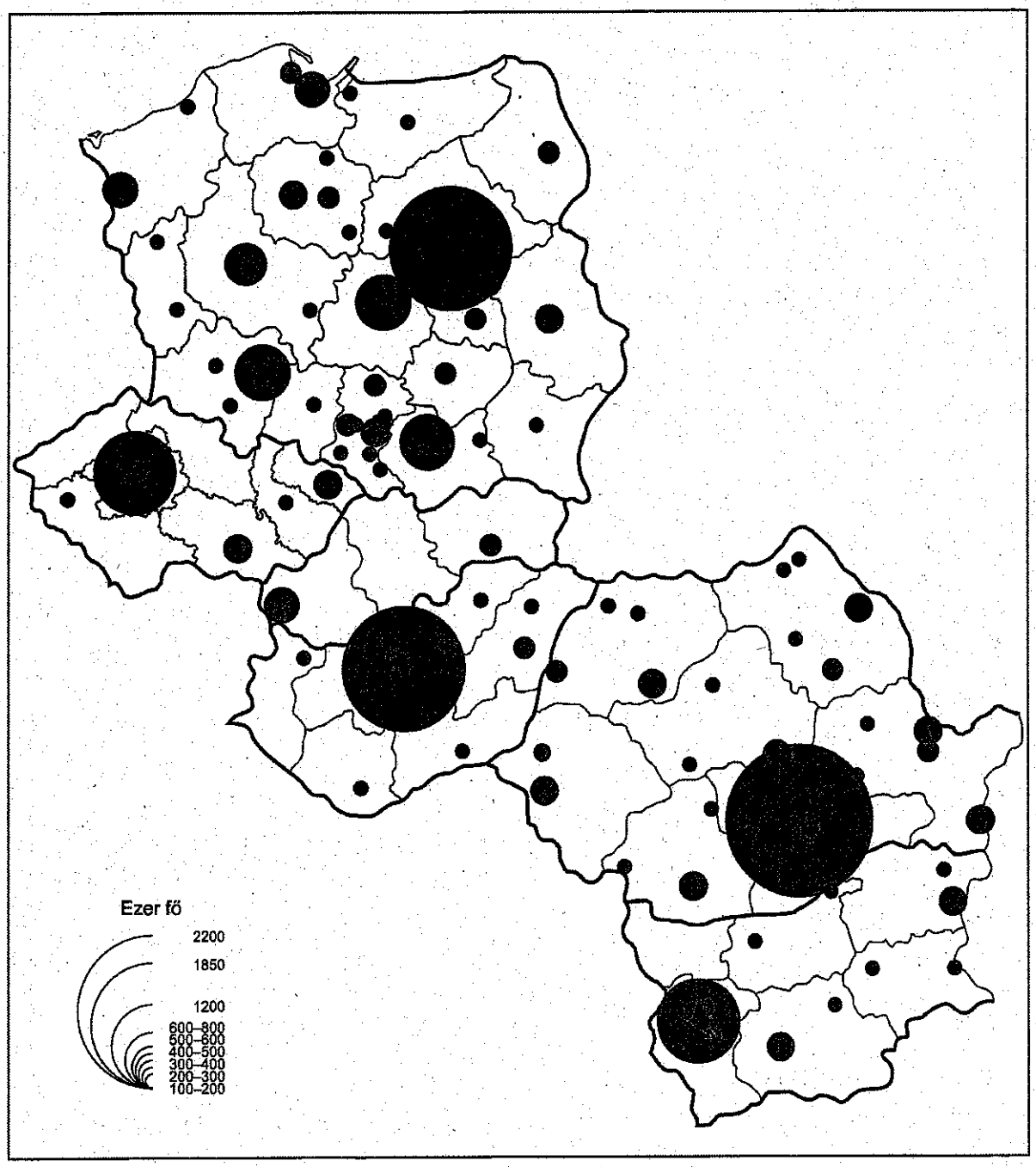
Megjegyzés: Regionális kormányhivatalok központjai.
Forrás: A szerző szerkesztése.

A kelet-közép-európai országok többségében a régióközpontok meghatározása körüli viták az európai uniós csatlakozás előre haladtával váltak egyre intenzívebbé. Lengyelországban az új vajdasági közigazgatás bevezetése során az új régiók központjai a vezető nagyvárosok lettek. Az egyetlen kivétel Kujawsko-Pomorske vajdaság, ahol a régióközpont nem a 368 ezer lakosú ipari központ, Bydgoszcz város, hanem a 208 ezres, történelmi tradíciókkal rendelkező Toruń lett. A többi országban a városok közötti verseny ma még szinte kizárólag a fejlesztési tanácsok munkaszervezeteinek telepítéséért, illetve a NUTS 2 régiók számának megváltoztatásáért folyik. Ez utóbbi különösen Romániában áll a viták középpontjában. Az ország több, hagyományosan erős térszervezői funkciókkal rendelkező nagyvárosa (Arad, Nagyvárad, Nagyszeben, Marosvásárhely) elvesztette potenciális régióközponti szerepét. Ezek az ország regionális beosztásának megváltoztatását követelik. A tervezési-statisztikai régiókhoz tartozó megyék elégedetlenségét jelzi, hogy Romániában a regionális fejlesztési tanácsok székhelyei számtalan esetben kisebb megyeközpontokba kerültek. A vezető városok szerepének negligálására Bulgáriában is volt példa. Az 1970-es években végrehajtott közigazgatási reform – a kis területi egységek helyett

6 oblasztot hoztak létre – eredményeképpen két régióban a vezető nagyváros helyett a régió geográfiai középpontjában található kisebb méretű város lett a régióközpont.

3. ábra

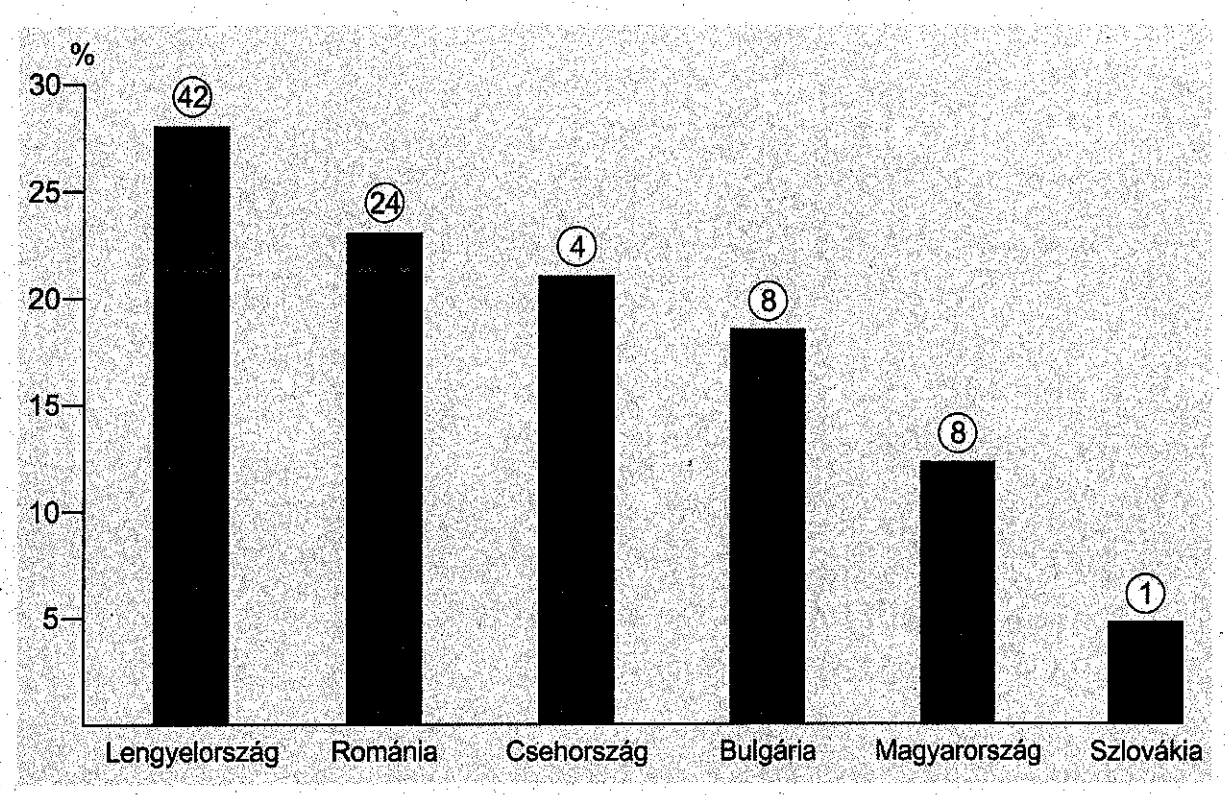
Kelet-Közép-Európa százezer fő feletti népességszámú városai, 2004



Forrás: A szerző szerkesztése.

4. ábra

A százezer lakosnál nagyobb népességű városok száma és népességen belüli aránya a kelet-közép-európai országokban, a fővárosok nélkül, 2010



Forrás: A szerző szerkesztése nemzeti statisztikai évkönyvek adatai alapján.

4. A TERÜLETI REFORMOK TARTALMI SAJÁTOSSÁGAI

4.1. Elméleti alapok

A területi reformok sajátos ciklusokat írnak le. A földrajzi méret, a belső határok kialakítása, vagy, ahogy egy könyv címe megfogalmazza, a „területi választás" főnix jelenség, hiszen, reménytelen végleges megoldást találni. Nehéz általánosságban és örökérvényűen megválaszolni a kérdést, hogy a területi reformok milyen előnyöket és hátrányokat eredményeznek egy-egy időszakban, ráadásul a hátrányok és előnyök hamar az ellenkezőjükbe fordulhatnak. A végrehajtott területi reformokból kevésbé a kimenet a tanulság, sokkal inkább az, hogy milyen körülmények övezik a reformokat, a végrehajtás maga hogyan zajlott (*Baldersheim–Rose*, 2010).

Fontos hangsúlyozni, hogy a területi reformok célrendszere és következménye nagyon eltérő lehet. Elfordulhat, hogy a határok, a lépték megváltoztatása inkább technikai jellegű. A szakirodalom rescaling-nek nevezi (magyarul a léptékváltás talán a legszerencsésebb fordítás) azt a reformot, amelyik megváltoztatja az adott ország közigazgatásának térbeli szerkezetét, a közigazgatási egységek méretét, jellemzően nagyobb földrajzi léptéket eredményezve. De tágabb értelemben azt a folyamatot is e terminológiával illetik, amely bizonyos (társadalmi, gazdasági stb.) tényezők térbeli kiterjedésének, kereteinek az átalakulásához vezet, továbbá, amikor átstrukturálódik a hatalom szerkezete, a hatalom „átugrik" egyik szintről a másikra (*Swyngedouw*, 2000). A rescaling egyre terebélyesedő irodalma éppen ezért összekötődik a kormányzás új gyakorlatainak, szerkezetének az elemzésével, egyszerre jelent tehát formai (földrajzi) és tartalmi változást (*Gualini*, 2006). A hatalom térbeli szerkezetének átrendeződése sem feltétlenül egyirányú, felülről lefelé haladó decentralizáció (devolúció), vezethet centralizációhoz is, különösen akkor, ha az új területi egység, régió nem önkormányzati státuszú. A regionalizációt az alsóbb kormányzási szintek megélhetik centralizációként is, amikor az átrendeződés nem a központi, hanem az alsóbb szintek rovására történik.

Azt is fontos szem előtt tartani, hogy a regionalizáció nagyon eltérő közjogi státuszú egységek létrehozását jelentheti. A helyi adminisztratív vagy dekoncentrált, illetve képviseleti önkormányzati szervek közötti jelentős különbségeket esetenként az egyes országok nyelve elmossa, illetve az elnevezés nem tükrözi a tényleges tartalmat, gyakran a szakirodalom sem

figyel a differenciákra. Egyes országokban a helyi önkormányzatok elnevezése kifejezetten utal azok közösségi jellegére, például a francia collectivités locales/territoriales, olasz commune. Az angol viszont elsősorban a közjogi jogalanyisággal rendelkező helyi kormányzatokat, mint szervezeteket jelölő kifejezést használja (local government). A német területi önkormányzatok ugyan jelentős önállóságot élveznek, az elnevezésük mégis az igazgatási-végrehajtási karaktert hangsúlyozza, miközben az önkormányzat kifejezés (Selbstverwaltung) a testületi és területi önkormányzatok megjelölésre egyaránt szolgál. A szakirodalomban gyakran használt helyi hatóságok (local authorities) kifejezés mögött pedig akár önkormányzati, akár adminisztratív szervezet állhat.

A régiók helyzete és a regionális reformok Európa-szerte rendkívül tarka képet mutatnak (*Pálné*, 2005). A regionalizált országok szinte mindegyike alulról kezdeményezett, „kikényszerített" politikai mozgalom folyamatában jutott el ehhez a modellhez, ahol a központosítási törekvések ellensúlyozása, kisebbségi autonómiák megteremtése volt a cél (*Kohler–Koch*, 1998). A szakirodalom megkülönbözteti a regionalizmus integratív, autonomista és dezintegratív változatát (*Keating*, 1997). Az egyes államokon belüli regionális mozgalmak eltérő identitásokra és motivációkra épültek, ritkán kötődnek össze szeparatista igényekkel. A kulturális, etnikai alapú regionalizmus, az esetek többségében, a belső szolidaritást és kohéziót inkább erősíti, mint gyengíti. Ennek ellenére tény, legalábbis a spanyol, olasz, belga folyamatok erre utalnak, hogy a nyelvi, kulturális bázisú regionalizálódás kikezdheti az egységes állami struktúrát (*Loughlin*, 2001).

Az ún. funkcionális (vagy modernizációs) regionális reformokat viszont a központi kormányzat kezdeményezi, racionalizálási, gazdaságfejlesztési célokat követve, a kohéziós országokban többnyire az Európai Unió kohéziós politikájának befolyása alatt. Az európai integráció ugyanis erősen felértékelte a régiók szerepét (a „régiók Európája", új regionalizmus), esetenként strukturális adminisztratív reformokat is előidézve (*Keating*, 2004).

A nemzetállami hatalmi modell térbeli átrendeződésében tehát nemzetközi hatások is érzékelhetőek. A szubszidiaritás gumicsonttá vált fogalma az uniós integráció folyamatában elsősorban az európai intézmények és tagállami kormányok közötti hatalommegosztást rendezi, s a nemzetállamon belüli decentralizációhoz nem szolgált elsődleges referenciaként.

Az Európa Tanács szervezésében 1994-ben szakértői tanulmány készült, amely ajánlásként szerepel a tagállamok számára. A szubszidiaritás eszerint lényegében a hatalom korlátozásának, egyben a beavatkozás szükségességének és szabályozásának elve (*Balázs*, 1994).

Az Önkormányzatok Európai Chartája is adott egy definíciót, amely szerint „Általában a közfeladatokat lehetőleg az állampolgárokhoz legközelebb álló igazgatási szerveknek kell megvalósítaniuk. A feladatok más igazgatási szervekre történő átruházása a feladat természetétől, jellegétől, a hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ."

A szubszidiaritás elve a különböző dokumentumokban rendkívül általános megfogalmazásokban jelenik meg, ezzel nem kis nehézséget okoz az Európai Unión belüli alkalmazásában, ugyanakkor hivatkozási alapul szolgál a különböző szinteken folyó kompetencia-vitáknak (*Schmieding*,1992).

Az önkormányzatok az uniós szerződések mellett, helyett más kereteket is igyekeznek felhasználni arra, hogy a decentralizációt nemzeti kormányaikra „rákényszerítsék" [Önkormányzatok Európai Chartája, 1985, a Régiók Bizottsága többszintű kormányzásról szóló fehér könyve (CdR 89/2009 fin)]. A szubszidiaritás elve – az utóbbi időben összekapcsolódva a többszintű kormányzással és partnerséggel – hivatkozási alapul szolgál a legkülönbözőbb dimenziójú törekvések számára. Közös e törekvésekben a hatalom, források, kompetenciák elmozgatása a korábbi szintekről és szereplőktől, vertikális és horizontális irányban, tehát többnyire fölülről lefelé és a közhatalomtól a magán és civil szereplők irányába haladva.

A nemzeti közigazgatások közötti konvergencia eltérő szükségletek, hatalmi viszonyok, és értékek mentén történhet. Általában megállapítható, hogy a nemzeti közigazgatások nehezen mozdulnak a belső kultúrák, szervezeti ellenállás, történelmi meghatározottságok miatt. Az is tény, hogy még mindig könnyebb szabályokat, intézményeket közelíteni mint a kultúrát, a működési gyakorlatot, a bürokrácia magatartását. A külső minták tehát a gyengébb ellenállás irányába haladva előszeretettel javasolják különböző szabályok megalkotását, intézmények felállítását vagy az adminisztratív „kapacitások" fejlesztését.

Az is tény, hogy a tagállamoknak csak indirekt módon van kötelme a megfelelő adminisztratív kapacitások kiépítésére, hiszen a Szerződés 10. szakasza alapján köteles a tagságból eredő kötelezettségek teljesítésére, tehát részt venni az EU döntési mechanizmusában, végrehajtani az EU szabályozást, teljesíteni a pénzügyi kötelezettségeket (*Moxon–Browne*, 2005). Az EU tehát az eredményt várja el, de közvetlenül nem szól és nem is szólhat bele a nemzeti kormányzatok mikéntjének formálásába.

Ennek ellenére az EU befolyása nem csak a tagállamok térbeli hatalmi szerkezetének formálódásában érvényesült, hanem a kormányzás modelljében is, amelyre a legutóbbi

Nr. contract: 18072/30.09.2013 (178/2013 - CDC)
Beneficiar: Judeţul Harghita, prin Consiliul Judeţean Harghita
„Dezvoltarea capacităţii administrative a administraţiei publice locale din judeţul Harghita"

évtizedben a „governance" paradigma volt jellemző. A governance kinyitja a régi, monolitikus és formális állam „fekete dobozát", feltárva azokat a hibrid interakciókat, folyamatokat és szereplőket, amelyek formális és informális hálózatokba szerveződnek (*Bevir*, 2011). A kormányzás tehát egyszerre jelent a közhatalomnál szélesebb intézmény- és szereplőrendszert és ezek együttműködésének hierarchikus és horizontális működési hálózatát. A „governance" fogalmához kötődő újítások terepe nagyon gyakran a formálódó, átalakuló régió volt, éppen azért, mert a határok, a kompetenciák, a státusz megszilárdulása előtt speciális intézmények, működési formák jelentek meg ebben a léptékben. A még hiányzó közjogi legitimáció hiányát pótlandó került sor különböző „partnerségekre" a civil társadalommal, egyéb szereplőkkel, bár ezek sikeressége gyakran kétséges (*Putnam–Leonardi–Nanetti*, 1993). Különösen a fejlesztéspolitikai kihívások nyomán jöttek létre különböző ügynökségek, amelyek a közigazgatástól függetlenedve ugyan sokszor sikereket értek el, de velük kapcsolatban is felmerült az elszámoltathatóság problémája. Az unióban kialakult félig föderatív, részvételre épülő, a hagyományos államközpontú kormányzástól jelentősen eltérő governance modell különösen azokban az országokban okozott diszfunkciókat, ahol centralizált a kormányzás, az érdekegyeztetés korporatív, és közvetlen formái nem működnek (*Grote–Gbikpi*, 2002). Ma már egyre gyakrabban állítják, hogy a regionális governance neoliberálisnak tekintett jelszava alatt gyakran pusztán átláthatatlan hálózatosodás zajlik, a többnyire újonnan kreált régiók az intézményépítési újítások „elszenvedői", ahol egy új „regionális szolgáltatási osztály" jelent meg. Így aztán egyre gyakrabban hangoztatott követelmény, hogy a hagyományos képviseleti demokrácia szereplői új formákkal, eszközökkel építsék újra a társadalom különböző csoportjaival való együttműködést, és inkább a deliberatív demokrácia jegyében (*Elster*, 1998) újítsák meg a tradicionális képviseleti modellt (*Loughlin*, 2001; *Palonen* et al., 2008).

Az európai regionális intézményi reformok, újítások jelentős mértékben kötődtek az unió kohéziós politikájához. Mint tudjuk e hatás egyik megnyilvánulása a NUTS 2 régiók megjelenése, esetenként közigazgatási/önkormányzati intézményesítése. A kohéziós politikát kevésbé jellemző ún. „kísérleti kormányzás" a strukturális alapok felhasználási szabályaiban ugyancsak tetten érhető (*Mendez*, 2011). A strukturális alapok rezsimje különösen masszív hatást gyakorolt a kohéziós országokban a partnerség, a többszintű kormányzás, a regionális kapacitásépítés forszírozásával. Fontos hangsúlyozni, hogy a regionális fejlesztési politika menedzselésével szembeni elvárások nem feltétlenül tették szükségessé a választott regionális önkormányzatok létrejöttét vagy megerősödését. A szabályozás ugyanis inkább az

adminisztratív, mint a politikai/képviseleti logikát követi. Ahol a regionális politikában a képviseleti elven nyugvó területi önkormányzatok, régiók (föderációkban a tagállamok) fontos szerepet kaptak, ott a NUTS-egységek többnyire kompatibilisek az állami területi munkamegosztással (például Belgium, Franciaország, Hollandia). Ahol a területi decentralizáció nem vagy csak részlegesen vált jellemzővé (Egyesült Királyság, Írország), vagy nincsenek, illetve rendkívül gyengék a területi önkormányzatok (például Görögország, a regionális reformmal kudarcot valló Portugália, az évtizedek óta „regionalizáló" Finnország), ott a regionális politikai intézményrendszer ágazatilag elkülönül, államosított vagy konzultatív, kvázi közhatalmi szervezeti formát ölt, és nem is feltétlenül illeszkedik az általános közigazgatásba (*Halkier* et al. 1998).

Az ezredfordulót követően egyébként is az uniós kohéziós politika és a Strukturális Alapok rezsimje ellentmondásos hatásokat váltott ki. A 2000-rel indult programozási periódusban az ún. osztott felelősség elve alapján a központi kormányok nemcsak az Európai Bizottsággal szemben szereztek nagyobb mozgásteret, hanem saját régióikkal szemben is, miután saját kezükbe vették az alapok feletti rendelkezést. Különösen markáns centralizáció vált jellemzővé a 2004. évi bővüléssel. Az új tagállamok strukturális alapokat kezelő intézményrendszere modellje szélsőségesen centralizált modellt követett (*Bachtler–McMaster*, 2008). A strukturális alapokra épülő regionalizáció európai tapasztalatai tekintetében a kelet-európai reformok tehát inkább kudarcokat hoztak, hozzájárulva az „új regionalizmussal" kapcsolatos általános elbizonytalanodáshoz (*Scott*, 2009), megjegyezve, hogy az új tagállamok korábbi alkalmazkodása az uniós elvárásokhoz általában is lazult (*Bouckaert* et al. 2011).

A kelet-közép-európai rendszerváltó országok a decentralizáció tekintetében – Lengyelországtól eltekintve – általában is fáziskésésben vannak, önkormányzataik feladat ellátási modellje, a központi és területi felelősségmegosztás aránya, sőt a földrajzi határok sem stabilizálódtak. Az igazi rendszerváltás ezen a téren lényegében napjainkban zajlik a költségvetési restrikciók szorításában, illetve a rendszerváltás eufóriáján túljutva. A válságba jutott önkormányzatok konszolidálása gyakran erős központi állami terjeszkedést, beavatkozást váltott ki a közszolgáltatási feladatok megszervezésében, a finanszírozási rendszerben, bár már korántsem annyira markáns a dichotómia a nyugati és keleti országok válság alatti viselkedésében.

Az állam központi szintje az utóbbi évtizedekben nem azzal szerzett pozíciókat, hogy az önkormányzatoktól visszavesz feladatokat. Sokkal inkább volt jellemző, hogy a központi

kormányzás szintjén új feladatok jelennek meg, s a korábbiak lefelé haladtak. A decentralizációs reformok ellenére azonban a tapasztalatok azt mutatják, hogy a központi kormányzatok megtartják szabályozó, allokatív pozícióikat (*Painter–Goodwin*, 2000). A központi és a területi szereplők közötti feladatmegosztásban a központi szintnek meghatározó szerepe maradt a stratégiai irányításban, szabályozásban, a regionális, középszintű önkormányzatok többnyire csupán a végrehajtás mikéntjének megválasztásában rendelkeznek mozgásszabadsággal, kivéve azt a néhány országot, ahol egyes régiók markánsabb autonómia törekvésekkel álltak elő, és értek el sikereket. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a közjogi státuszok tekintetében elért sikereket a pénzügyi kondíciók szűkössége felülírhatja (COR, 2001), ami a kibontakozó gazdasági válság nyomában egyre jellemzőbb az un. neo-weberi fordulat jegyében.

4.2. A centralizáció–dekoncentráció, decentralizáció státusz dilemmája

A kormányzással foglalkozó politikatudományi szakirodalom és a politikai közvélemény a területi decentralizációhoz sok tekintetben normatív módon közelit, azaz kívánatosnak tartja mind az állam teljesítménye, hatékonysága, mind demokratikus legitimációja szempontjából (*Saito*, 2011). Mégis az feltételezhető, hogy a központi kormányzatok egyáltalán nem nagyvonalúak a hatalmuk megosztásában, ha csak nem kényszerülnek erre különböző okokból. Nehéz általános érvénnyel állást foglalni abban, hogy a decentralizáció/centralizáció milyen arányban kívánatos. A történelmi előzmények alapján az állapítható meg, hogy a kettő aránya folytonosan változik, nem csak koronként, hanem országonként, régiónként is. A 21. század küszöbén még tartja magát a nézet, hogy a decentralizált állam modernebb, hatékonyabb és demokratikusabb (sok más feltétel teljesülését beszámítva). Mindenesetre vannak olyan előjelek is, amelyek a korábbi arányok változásához vezethetnek, s a *centralizáció erősödése irányába mutatnak* (globalizáció, terrorizmus, környezeti problémák, krízismenedzsment).

A centralizáció és decentralizáció arányának mérlegelésekor számításba kell venni azt, hogy a centralizációnak is vannak előnyei, illetve a decentralizációnak is vannak hátrányai, a két szervezési elv egymást kiegészíti, kiegyensúlyozza. A centralizáció előnyei között szokás felsorolni bizonyos hatékonysági szempontokat:

- képes kiküszöbölni a spillover hatásokat, azaz a helyi szolgáltató érdektelenségét az illetékességi területén kívüli érintettekkel szemben,
- képes érvényesíteni a méretgazdaságossági előnyöket,

– nagyobb mértékben tudja garantálni a gazdasági nehézségek, sokkhelyzetek kezelését.

A centralizáció esetenként méltányossági szempontból is előnyösebb:

– Az egyes lokalitások közötti fejlettségbeli illetve pénzügyi kondícióbeli különbségeket centralizált újraelosztással egyszerűbb kiegyenlíteni.
– A központi adózással könnyebb a gazdálkodók illetve különböző jövedelmi helyzetű csoportok közötti átcsoportosítás, mint helyben.

Az átláthatóság szempontját alapul véve, a centralizált döntéshozás bizonyos területeken és mértékben – mérlegelve a politikai kultúrát, a pártok szerepét, stb. – a választók számára átláthatóbb, ellenőrizhetőbb, mint a helyi. Ezek a szempontok arra utalnak, hogy a centralizált rendszer alkalmasabb a koordinációra, mint a decentralizált. Ennek alapján azt kell mérlegelni, hogy milyen előnyökkel jár a decentralizáció:

A hatékonysági szempontok figyelembe vételekor, kétségtelen előny, hogy:

– helyben több információ áll rendelkezésre,
– könnyebben mérhetők az egyes döntések illetve politikák közvetlen hatásai,
– a helyi döntéshozás könnyebben alkalmazkodik a helyi-regionális sajátosságokhoz.

Az elszámoltathatóság szempontjából a decentralizált struktúra

– alkalmat nyújt a polgároknak arra, hogy közvetlenül reagáljanak különböző őket érintő intézkedésekre, például a „lábbal szavazással",
– a helyi szavazáson közvetlenül elérheti a polgárság a neki nem tetsző helyi kormányzat leváltását, míg az országos szavazáson sokkal erőteljesebben érvényesülnek a választási magatartásban ideológiai és egyéb össztársadalmi szempontok.

A méltányossági szempontot figyelembe véve, a decentralizáció ugyanakkor kétségtelenül hátrányos a kiegyenlítő funkciók gyakorlására, sőt éppen a polarizálódás irányába hat (*9. táblázat*). Linder (2002) egy jó évtizeddel később ugyancsak összehasonlította a centralizáció és decentralizáció előnyeit és hátrányait, nagyon hasonló eredményre jutva (*10. táblázat*).

Különösen a globalizációval, a gazdaságok szerkezetének, modelljének átalakulásával együtt járó kihívás a versenyképesség, gazdasági hatékonyság az utóbbi évtizedben szorosan

összekapcsolódott a regionalizmussal és decentralizációval, bár kevés konkrét vizsgálati eredmény áll rendelkezésre a korreláció bizonyításához. Ilyen például a 30 európai országra kiszámolt, mennyiségi és minőségi mutatókkal egyaránt operáló un. decentralizációs index, amelynek alapján kialakított sorrend kapcsolatot sejtet az adott ország GDP-je és területi kormányzásának minősége között. Az elemzések azt mutatták, hogy a decentralizációs index kvalitatív és a kvantitatív elemei közötti korreláció erős.

Különösen fontosnak bizonyult a helyi szervek mozgástere és a központi szintet befolyásoló hatás erőssége. Egy 172 európai régióra kiterjedő empirikus felmérés a kormányzás minősége és a regionális decentralizáció között nem talált szignifikáns kapcsolatot, ugyanakkor azt is alátámasztották az eredmények, hogy a fejletlen régiók felzárkózásának egyik fontos biztosítéka lehet az ottani kormányzás minőségének növelése (*Charron* et al., 2012).

9. táblázat

A centralizáció és a decentralizáció jellemezői

A centralizáció előnyei	A decentralizáció előnyei
Hatékonyság	
Képes kiküszöbölni a spillover hatásokat, azaz a helyi szolgáltató érdektelenségét az illetékességi területén kívüli érintettekkel szemben.	Helyben több információ áll rendelkezésre.
Képes érvényesíteni a méretgazdaságossági előnyöket.	Könnyebben mérhetők az egyes döntések illetve politikák közvetlen hatásai.
Nagyobb mértékben tudja garantálni a gazdasági nehézségek, sokkhelyzetek kezelését.	A döntéshozás könnyebben alkalmazkodik a helyi-regionális sajátosságokhoz.
Átláthatóság, elszámoltathatóság	
A döntéshozás bizonyos területeken és mértékben – mérlegelve a politikai kultúrát, a pártok szerepét stb. – a választók számára átláthatóbb és ellenőrizhetőbb.	Alkalmat nyújt a polgároknak arra, hogy közvetlenül reagáljanak különböző őket érintő intézkedésekre; helyi szavazáson leválthatják a nekik nem tetsző kormányzatot.
Méltányosság	
Az egyes lokalitások közötti fejlettségbeli illetve pénzügyi kondícióbeli különbségeket centralizált redisztribúcióval egyszerűbb kiegyenlíteni.	—
A centralizált adózással könnyebb a gazdálkodók, illetve különböző jövedelmi helyzetű csoportok közötti átcsoportosítás, mint helyben.	

Forrás: Begg et al. 1993.

10. táblázat

Decentralizáció/centralizáció előnyei

Centralizáció	Decentralizáció
Minimális mérték (repülőtér)	Közelebb a felhasználók preferenciáihoz
Pénzügyi egybeesés (fizetők-használók) felsőoktatás)	Pénzügyi ellenérték realizálása könnyebb
Egymásra utaltság, magas koordinációs költség (kórházak)	Helyek versenye jobb minőség
Alacsonyabb adminisztratív mellék költségek (adóztatás)	Közvetlen ellenőrzés lehetősége
	Kisebb igény a szakértelemre

Forrás: Linder, 2002

A területi kormányzás formálódása, reformjai szoros összefüggést mutatnak a jóléti állam területi kiegyenlítő funkciójával is. Ennek ellenére tudományos vita tárgya, hogy a területi és egyéb társadalmi egyenlőtlenségek és a gazdasági növekedés milyen összefüggésben van (*Krugman*, 1996, *Horváth, 2006*, *Lengyel*, 2006). A kormányzás modellje és a területi egyenlőtlenségek összefüggése még kevésbé egyértelmű, s különösen nem feltétlenül a regionális decentralizáció irányába mutat. Sokak véleménye szerint a decentralizáció inkább felerősíti a regionális különbségeket, ellene hat a területi (társadalmi) igazságosságnak, mert a (nemzeti) szolidaritással szemben inkább a régiók, terek közötti verseny érvényesül (*Gordon*, 2011, *Varró*, 2012). Mások viszont az inkluzív, a kiegyensúlyozottabb, a belső erőforrásokra épülő növekedés feltételeül szabják a helyi kormányzást (*Perrons*, 2011; *Tödtling*, 2011; *Turok*, 2011).

A térbeli hatalommegosztás másik dilemmája, hogy milyen közjogi státuszú szervezetek, intézmények legyenek a leadott hatáskörök, funkciók címzettjei. A *11. táblázat* segítségével értelmezhető, miért és milyen típusú köztes irányítási szintek jelennek meg az egyes országokban, illetve korszakokban. Amikor az a cél, hogy valamilyen központi akaratot követő rendszer épüljön ki, akkor a hierarchikus alárendeltségű, dekoncentrált típus jön létre. Ha a helyi egységek ismerik fel a nagyobb egységek működési előnyeit, akkor bottom-up megoldást, társulást intézményesítenek közösen. Ha egy térség erős kulturális identitással rendelkezik, akkor ennek kifejezésére a leginkább alkalmas forma a közvetlenül választott testület. Természetesen, a konkrét megoldások a valóságban mindig lényegesen árnyaltabbak, differenciáltabbak.

11. táblázat

A középszintű kormányzatok típusai a reform céljai függvényében

	Top-down	Közvetlenül választott	Bottom-up
Hierarchia	– X	–	–
Identitás	–	– X	–
Méret	–	–	– X

Forrás: Larsson et al. 1999

A területi irányításban közreműködő állami/közhatalmi szervezetek alapvetően két csoportra oszthatók, önkormányzatokra és dekoncentrált államigazgatási szervekre. Nyilvánvalóan a dekoncentráció esetén lényegében nem történik hatalommegosztás, hiszen a dekoncentrált hivatal hierarchikus alárendeltségben működik a központi kormányzási szinttel. Vannak olyan területi irányítási rendszerek, ahol a két tiszta, alárendelt és autonóm területi kormányzat mellett speciális, egycélú önkormányzatok is működnek, például az USA-ban, Svájcban, Finnországban, Olaszországban, elsősorban oktatási illetve egészségügyi intézmények működtetésére.

Az utóbbi évtizedekben azonban e szervezetrendszer még bonyolultabbá vált. Az állami irányítási módszerek a megváltozott feladatrendszer függvényében pluralizálódnak („governance"), az állami eszközrendszer eltolódik a hatalmi, adminisztratív karaktertől a szervező, szolgáltató menedzsment irányába (New Public Management). Az állam a megváltozott illetve új feladatai számára gyakran új szervezeti formákat kreál, amelyek a hagyományos önkormányzati és államigazgatási szektoron kívül helyezkednek el, „kvázi kormányzati" vagy éppen „kvázi nem kormányzati" jelleget öltve. A területi reformok, illetve rescaling esetenként, különösen az első fázisban nem a közigazgatási határok módosításával zajlik le, hanem az önkormányzati és többszektorú társulások, szövetségek, partnerségek bonyolult alakzatait hívja segítségül.

4.3. A területi reformok végrehajtásának tanulságai

Alaposan feltételezhető, hogy a közigazgatási reformok, mint a közigazgatás szervezésében, vezetésében csak esetileg jelenlévő események szakmai megalapozottsága a reformok végrehajtásának sikerét, ha nem is kizárólag, de alapjaiban meghatározza. Nyilvánvalóan ott, ahol a közigazgatás működésének értékelése a rendszerbe épített funkció, tehát rendelkezésre állnak az információk, a szakemberek, az alkalmas módszerek, a szervezeti mechanizmusok, eljárások, ott a reformfeladatokra való felkészülés is lényegesen könnyebb, mint ott, ahol

mindezek hiányoznak a rendszerből. Kétségtelen azonban, hogy a nagyjelentőségű szervezeti és területi reformok mindig megrázkódtatást jelentenek a közigazgatás, az állami, politikai működés számára, kevésbé helyezhetőek a rendszerbe, ezért különleges figyelmet és eljárásrendet igényelnek.

Ennek ellenére az átfogó közigazgatási reformokról viszonylag kevés összehasonlító munka született, így nehéz megmagyarázni, miért lehetnek egyik országban sikeresek a reformok, másutt pedig nem. Kaufman négy csoportba sorolja a közigazgatási reformokat meghatározó tényezőket, a dél-amerikai és kelet-közép-európai reformok vizsgálata alapján:

- Első helyre kerül a politikai tényezők csoportja, különösen a végrehajtó és törvényhozó hatalom viszonya, a pártrendszer szerkezete és a pártok fegyelmezettsége, szervezettsége. (Heredia és Schneider szerint ott a reformok könnyebben haladnak előre, ahol a reformokat politikai outsiderek kezdeményezik, tehát akik, még nem fonódtak össze a bürokráciával.)
- A gazdasági tényezők ugyancsak súlyosak, a tőke rákényszeríti az állami költségvetéseket a tranzakciós költségek csökkentésére, a versenykondíciók javítására.
- Vannak, akik a reformok technikai, stratégiai összefüggéseit hangsúlyozzák, tehát azt, hogy milyen politikákat, formákat, koalíciókat alkalmaznak a célok eléréséhez.
- A negyedik tényezőcsoport a nemzetközi összefüggéseket fogja össze. A nemzetközi pénzügyi intézmények nyomása, az adminisztratív reform elméletek gyorsa cirkulációja jelentősen befolyásolja az egyes országok reform modelljeit. Az uniós csatlakozás volt például nagyon erős hatással a posztkommunista országok számára. (*Kaufman,* 1999).

Az utóbbi évtizedekben Nyugat-Európában lezajlott közigazgatási reformok folyamatát Wright tekintette át, ezek közpolitikai konklúzióit az alábbiakban foglalta össze (*Wright,* 1997):

- Gyakran fordul elő, hogy a reformot fenntartás nélkül általános panaceának tartják, különösen az üzleti módszerek alkalmazását, illetve az állam szerepének csökkentését.
- Vannak reform divatirányzatok, amelyeket nemzetközi szervezetek szakértői, tudományos konferenciák résztvevői terjesztenek anélkül, hogy a konkrét alkalmazás feltételeivel tisztában lennének, tanácsaikért felelősséget vállalnának.

- A reformok nagyon gyakran láncolatot alkotnak, szélesebb csomagban kapcsolódnak össze, s az egyes érdekcsoportok illetve reformcélok helyzete módosul az újabb és újabb reformszükségletek belépésével, ez a reform feletti szilárd politikai uralmat, akaratot veszélyezteti.
- A reformok többnyire rendkívül ambiciózus célokat fogalmaznak meg, amelyhez képest a tényleges hatás illetve a végrehajtás hatékonysága mindig szerényebb, ezt hívják a policy slippage (csúsztatás) jelenségének. Ambiciózus reform programok megfogalmazása rutinná vált, ehhez képest kevésbé jellemző, hogy a reformokat ezt követően is prioritásként kezelik és végrehajtják. Az is kétségtelen, hogy a közigazgatási reformok ritkán kerülnek az érdeklődés középpontjába, kampány stratégiákba (*Schneider–Heredia,* 2003), ilyen értelemben a reformok túlzott hangsúlyozása talán nem is indokolt.
- A fenti jelenség annak köszönhető, hogy a változások folyamatában a pragmatikus szempontok, a belső szervezeti inerciák következtében az inkrementalizmus játszik döntő szerepet. A közigazgatás történetével foglalkozók azt jelzik, hogy az 1980–1990-es évtizedben viszont a változás kényszere volt erősebb, ezért sikerült áttörést elérni.
- Alapvető dilemma a reformok folyamatában a közvetlenül érintettek támogatásának megszerzése, ami nélkül nem lehet sikeres reformot végrehajtani, miközben a közvetlenül érintettek egy része kifejezetten ellenérdekelt (a szerző találó hasonlata, hogy a pulyka sem várja lelkesen a karácsonyt).
- Gyakran fordul elő, hogy a reform folyamatban egymással ellentétes célok fogalmazódnak meg, egymásnak ellentmondó érvekkel igyekeznek a reformot legitimálni.
- Mindig számolni kell a reformok nem szándékolt, nem tervezett következményeivel, amelyek esetenként cáfolják az eredeti célokat (például többletköltségekhez vezetnek).

A fenti jelenségek együttesen produkálják az un. közpolitikai paradoxonokat a közigazgatási reformokban. Wright a következő paradoxonokat különbözteti meg:

- A legfőbb paradoxon, hogy a legradikálisabb reformokat éppen azokban a hatékony közigazgatással rendelkező, fejlett országokban hajtják végre, ahol erre a legkevésbé van szükség. A rosszul kormányzott országokban leggyakrabban a

legkisebb az igény a reformokra, s a legkevésbé felkészültek szakmailag a végrehajtásra.

- A reformok kritikátlanul, szolgai módon követik a magán-menedzsment félreértett, idealizált törvényeit, miközben a közszektor ezeket nem képes hatékonyan befogadni. Hozzá kell tegyük, jelenleg inkább az ellenkezője válik divatossá, amikor a neoweberi fordulat jegyében a közhatalmi, állami eszközök kerülnek túlsúlyba.
- Paradox a közigazgatás topbürokratái szerepének a megítélése a reformok folyamatában. Miközben minden racionális döntési iskola igazolja, hogy ez a réteg, mint elosztó koalíció, az állami költségek növekedésében, és a paternalista viszonyok fenntartásában érdekelt, mégis csábítást érez a nagyobb autonómiát biztosító menedzseri modell iránt.
- A reformok gyakori célja a költségek megtakarítása, miközben az eredmény sokszor éppen az ellenkezője, különösen abban a formában, hogy az adott feladat, funkció teljesítése, outputja rosszabb minőségű. A forráselvonást tehát az ellátott fizeti meg, s ez gyakran titokban marad. Ez azért fordulhat elő gyakran, mert a reform folyamat nem áttekinthető, a politikusok, fogyasztók kikapcsolódnak az előkészítésből. Bár kétségtelen, hogy vannak módszertani problémák is a reformok következményeinek mérésében
- Az egyik legnagyobb paradoxon, hogy a közigazgatási reformok szinte mindig a hatékonyság bűvöletében fogalmazódnak meg, miközben a hatékonyság mérése, a komplex politikai és egyéb „externáliák" számbavétele alig történik meg.
- Hasonló varázsszó az adminisztratív reformok során az állam szerepének csökkentése, ami az esetek többségében nem valósul meg, az állami aktivitás más és más területeken éppen a reformok során legitimálódik.
- Wright meglehetősen borúlátóan vonja meg a paradoxonokkal teli közigazgatási reformok mérlegét, egy újabb paradoxont megfogalmazva: a mai megoldás holnap probléma lehet (*Wright,* 1997).

Az előbbi, többnyire a reformok ellentmondásos célrendszerét és közegét elemző megállapítások mellett, viszonylag kevesebb figyelem irányul a szakirodalomban a reformok folyamatára. Az angol közigazgatási reformokat értékelve jelenti ki Rhodes, hogy reformok előkészítése során nagy szükség lenne kísérletekre, amelyek alkalmasak lennének a hibákat előre jelezni. Ilyen kísérletekre azonban a reformer kormányok legtöbbször nem pazarolják az időt. A diktált tempó nem teszi lehetővé a szisztematikus értékelést, holott alig van olyan

szituáció, amikor csak egyetlen irány követése lehet helyes. Találó megfogalmazás, hogy a brit reformok utazást jelentenek egy ismeretlen irányba (*Rhodes,* 1997). Igaz ez a területi reformokra is, hiszen az Egyesült Királyságban, az utóbbi évtizedekben különösen középszinten zajlottak le turbulens változások, egyrészt a három nemzet devolúciójában, az angol régiók létrehozása majd megszüntetése során vagy London és környéke adminisztrációjának alakításában.

A kísérletek szerepét több országban felismerték, ezért úgy is fogalmazhatunk, a kísérleti reformoknak köszönhetően reformjaik nem csak kísérletek maradtak. Ismeretes, hogy a skandináv államokban zajlottak az önkormányzati reformokat megalapozandó, kísérletek (free commune experiments). Ezek hatására vállalkoztak például német tartományok arra, hogy helyi igazgatásukat szabályozó törvényeikben un, kísérleti klauzulát vezessenek be, jogi alapot biztosítva a törvényi szabályozástól való eltéréshez (*Reichard,* 1997). A Németországban rendkívül sikeresnek minősített új irányítási modell bevezetése, elterjedése erősen alapozott a kísérleti reformok tapasztalataira. Az első ilyen kísérletet egyébként egy dán városban, Tilburgban hajtották végre, s ezt a megoldást követték a német városok is. Az első kísérletek sikere nyomán öt év alatt több száz város vágott bele a reformba. A modellkísérletek azért is tanulságosak, mert „alulról" indultak, pótolva a német központi kormányzat stratégiai, koncepcionális szerepének hiányát. A sikeres kísérletek titkát egy átfogó vizsgálat eredményei szerint (melyet a német városok szövetsége folytatott le), az alábbi tényezők jelentették:

- A pilot programokat olyan kisebb városokban kezdték, amelyek működése viszonylag mentes volt a nagyobb problémáktól, konfliktusoktól.
- A kísérletek kidolgozásának mindig részesei voltak az érintett hivatalnokok.

Ennek ellenére a tipikus problémák listája is tekintélyes a vizsgálat szerint, amelyből a politikusok ellenállását, a nem reális időbeli ütemezést, az egész reform folyamat átfogó megtervezésének a hiányát, a reform célok teljesülését mérő eszközök hiányát érdemes különösen kiemelni. A németországi közigazgatási reformok egész történetének áttekintése azonban messze nem ad okot optimizmusra. Jann a német közigazgatási reformok szomorú történetét, mint a nagy átfogó koncepciók, ambiciózus elképzelések és a szervezeti inercia és némi működési korrekciók ellentétével jellemzi (*Jann,* 1997). A szinte folyamatos reformprogramok, illetve jelszógyűjtemények három fontos sajátossága, hogy lényegében soha nem törekedtek a német közigazgatás alapjainak a megváltoztatására, ugyanakkor a szakma és

különösen a politika minden egyes alkalommal a reformcélokat „túl kommunikálta", szükségszerűen hozzájárulva a csalódáshoz, illetve a reformok nagyon gyorsan a két nagy párt illetve ideológia kereszttüzébe kerültek, holtpontra juttatva a kezdeményezést. Kétségtelen előnyökkel jár viszont, hogy Németországban a Speyer Főiskolán illetve Intézetben olyan rangos és erős közigazgatás-tudományi műhely alakult ki, amelyik folyamatosan méri a reformok hatását, s ezzel nyilvánvalóan szakmai és empirikus alapokat is nyújt a következő reformok előkészítéséhez (*König–Füchner*, 1999; *Brenski–Liebig*, 2005).

Különösen fontos Jann figyelmeztetése, hogy a közigazgatási reformok sikertelensége összefügg azzal, hogy a modern állam közigazgatását már nem lehet a klasszikus weberiánus modell szerint leírni, s az új, modern állam paradigmáját a közigazgatás tudomány önmaga nem fogja tudni kidolgozni. A kormányzás új modelljéhez az üzleti tudományok, a politika tudomány, az institucionalista közgazdaságtan sok adalékkal szolgál, de még nem született meg az új kormányzás átfogó, interdiszciplináris modellje.

Az osztrák állam és közigazgatás reformjainak elemzése arra mutatott rá, hogy a tisztán felülről irányított reformok kora lejárt, s az inkrementális, fokozatos, az érdekelteket a tanulási folyamatba bevonó, Lindblom kislépések modelljére épülő módszer sokkal ígéretesebb. Ugyanakkor a kis korrekciók, visszacsatolások, alkalmazkodások módszerét össze kell, hogy fogja a nagy léptékű, felülről érkező átfogó stratégia (*Strehl*, 1997). A szerző arra is figyelmeztet, hogy noha a reformok jelentős része sikertelen, ez nem táplálhatja azt a véleményt, hogy a következő is az lesz!

A nyugat-európai reformok túlnyomó része egyébként a folyamatos, kisebb lépések módszerét követte, sokszor nem is észlelve, hogy a változások milyen mélységekig jutnak el (*Schedler*, 1997). Ugyanakkor vannak országok, ahol a politikai rendszerváltás történelmi esélyt adott az átfogó és mély, azonnal reformra. Spanyolország ezt az esélyt például, elmulasztotta. Spanyolországban vitathatatlanul jelentős decentralizációs folyamat ment végbe, mégis a közigazgatás működési modellje változatlan maradt. A „nyugati" címkék, szlogenek, sémák átvétele formálisan megtörtént, a tartalom, a modell azonban a régi.

Amennyiben azt nézzük, hogy a reformok mennyiben bizonyultak fenntarthatónak, figyelembe kell venni, hogy a politikai instabilitás, újabb és újabb a reformok kilátásba helyezése általában nehezíti a reformlépések megszilárdulását, intézményesülését. Hasonlóan a bürokraták erős mozgatásával, leépítésével kapcsolatos reformok végrehajtását erősen nehezítik a hiányzó források, illetve a bürokrácia erős nyomása a politikai elitre (*Schneider–Heredia*, 2003).

Knill arra vállalkozott, hogy összehasonlító elemzéssel keressen támpontokat az egyes országok adminisztratív reformkapacitásának értékeléséhez. A kialakított két ideáltípust a közigazgatásnak a hatalmi szerkezeten belül betöltött szerepe alapján az un. autonóm és instrumentális közigazgatásban jelölte meg (*Knill,* 1999). A megkülönböztetés alapja a formális vagy tényleges vétópontok száma. Mindenképpen erős vétópontnak minősül például a hatalom centralizációjának és koncentrációjának alkotmányos szabályozottsága, a pártok érdekérvényesítő képessége, a kormányzati szerkezet. A felülről végrehajtott reformok jelentős akadálya lehet a közigazgatás szabályozottságának mértéke, fragmentált vagy integrált felépítése, a politika és a bürokrácia viszonyrendszerének modellje, a politikai és szakmai racionalitás közötti távolság. Ezeket a paramétereket figyelembe véve a nemzeti bürokrácia helyzete a kormányzati modellen belül lehet autonóm, amikor a bürokrácia képes hatalmi pozíciójának birtokában a közpolitikai programokat előkészíteni és végrehajtani, míg az instrumentális modellben a közigazgatás személyzetének lényegesen gyengébb a befolyása a politikaformálásra és végrehajtásra. Az autonóm modellben a közigazgatás reformja lényegében nem hajtható végre kívülről, míg a másik modellben a változtatásnak, a radikális, a politika felől indított reformnak lényegesen nagyobb az esélye. Az autonóm rendszerekben inkább belső, fokozatos alkalmazkodási folyamatként intézményesül a változás. A két közigazgatási reform kapacitás modelljére Németországot és Nagy-Britanniát hasonlítja össze. Elemzéseivel bebizonyítja, hogy az erős közigazgatási autonómiával, decentralizációval jellemezhető Németországban mennyivel jellemzőbb a fokozatos, belső indíttatású adaptáció, mint a politikának jobban kiszolgáltatott Nagy-Britanniában, ahol a politikai elit felülről sokkal sikeresebben tudott reformokat végrehajtani, például a miniszterelnök erős pozíciója, a centralizált hatalmi szerkezet, a polarizált pártstruktúrának köszönhetően (*Knill,* 1999). Felvetődik a kérdés, jó-e a reformok eredményessége, racionalitása szempontjából a politikának való kiszolgáltatottság, hiszen a brit önkormányzati reformok, a szélsőséges privatizáció hátrányai már egyértelműen megmutatkoznak.

A Kelet-Közép-Európában lezajlott reformfolyamatok specialitásaként állapítják meg, hogy a rendszerváltással keletkezett tabula rasa helyzetet lényegében nem tudták kihasználni erőteljes reformokra a közigazgatásban, sokkal inkább a fokozatos átalakítás vált jellemzővé, a korábbi igazgatási és politikai kultúra fennmaradása mellett. Nunberg Magyarország esetét különösen érdekesnek tartja, amelyik élvonalba tartozott a régióban a politikai, gazdasági reformokat illetően, s ambiciózus reformokat fogalmazott meg a közigazgatásra vonatkozóan is, azonban ezeket nem valami határozott terv szerint törekedett végrehajtani, hanem

opportunista, inkrementalista lépések sorozatában, azokat is inkább külső, elsősorban EU nyomásra. A megszületett reformprogramok sokkal inkább voltak az aktuális reformgondolkodás reflexei, mint a változások határozott forgatókönyvei, tervezetei, s magukat a reformelképzeléseket is erősen áthatotta a múlt konzervativizmusa és decentralizáció ellenessége (*Nunberg*, 2003). Az elért részleges sikerek (például a Bokros csomag hatására) magyarázatát sokkal inkább a fiskális krízis helyzet és az EU elvárások terén lehet meglelni, semmint a politikai elit, vagy éppen, az egyébként erős helyzetű kormány elszántságában.

Hozzá kell tenni, hogy a vizsgált közigazgatási reformok többségét jellemzi, hogy nem előre elhatározott fehér könyv mentén zajlanak, s az is tény, hogy a reform folyamatok ritkán adnak lehetőséget a reformok sikerét, illetve kudarcát megvilágító tiszta elméleti modellek alkalmazására. A reformok társadalmi beágyazottsága, az intézményi szociológiai szempontok fontos elemei a reformoknak, mint ahogy különösen a rendszerváltó államok instabil demokráciáiban fontos értelmezéseket kapunk a pártpolitikai összefüggésekben. A legfrissebb közigazgatási reform folyamatok legdominánsabb mozgatóerőinek azonban a nemzetközi politikai gazdasági-pénzügyi befolyás bizonyult. E hármas összefüggésrendszer együttes figyelembe vételével nagyobb esély van a reformok esélyeinek prognózisára (*Kaufman*, 2003).

5. NÉHÁNY REGIONÁLIS REFORM FŐBB SAJÁTOSSÁGAI

5.1. Franciaország

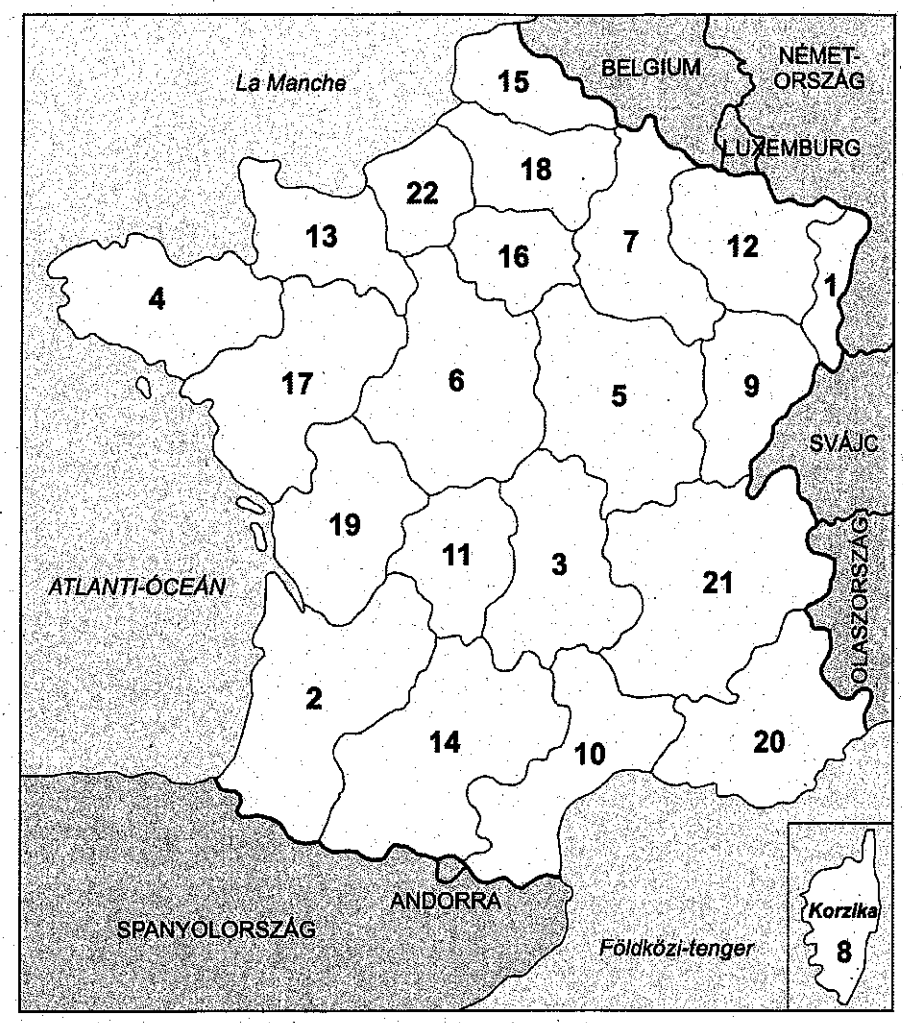
Ha a regionalizmus szót keresnénk bármely francia értelmező szótárban, nem közigazgatási, politikai, hanem irodalmi hivatkozásokat találnánk. A regionalizmus Franciaországban irodalmi irányzatokat jelent, amelyek valamely táj sajátos problémáiból, viszonyaiból táplálkoznak. Az ország területi struktúráját, irányítását, a régiók szerepét illetően kizárólag a „decentralizáció" szót használják. Az egységes és oszthatatlan köztársaságban mindmáig a „regionalizmus" szó negatív asszociációkat, az ország egységének megbontását *(Zeldin,* 1977), provincializmust jelent (*Newhouse,* 1997). A decentralizáció célja az ország működésének hatékonyabbá tétele, és nem célja félreeső országrészekben a francia mellett valamely más identitás teremtése. Ez a felfogás mindmáig jelen van a francia államépítési politikában (*Budd,* 1997). Mindazonáltal az elmúlt évtizedekben sok minden történt a régiók, megyék és önkormányzatok szerepének növelése, a túlcentralizált párizsi irányítás oldása érdekében. Az alábbi fejezet erről szól. Azt azonban előre lehet bocsátani, hogy mindeme intézkedések ellenére Franciaország ma még – és a belátható jövőben – „regionalizált" országnak nem tekinthető.

5.1.1. Fejlemények a regionalizációig

Franciaország mai határai többnyire természetes határok (tengerek és hegyláncok), amelyek egy természetes egységnek tekinthető hatszög alakú területet határolnak be. De ez nem volt így mindig. Még a 15. század közepén is Franciaország lényegesen kisebb volt jelen kiterjedésénél. De még ez a kisebb terület sem volt tekinthető egységesnek: számos tartomány főurak magán-állama volt, az országon belül egyes területek külföldi uralkodók hűbéres területei voltak. Az abszolút monarchia korántsem volt olyan abszolút, mint ahogyan az elnevezés sugallná. Az egyes tartományokat vámhatárok választották el egymástól, a használt pénzük és mértékegységeik különbözőek voltak. Az egyházi, adózási és adminisztratív körzetek határai nem estek egybe egymással. A parlamentek tartományonként szerveződtek, legtöbbször ezekhez kapcsolódott valamilyen politikai azonosságtudat: a „francia" parlament csak Île de France, Párizs és környéke parlamentjét jelentette. Az ország déli részén az írott római jogrendszer volt érvényben, az északi részen a hagyományokon alapuló frank (germán) jog, amelyet csak a 15. század folyamán foglaltak írásba.

5. ábra

Franciaország régiói



1 – Alsace; 2 – Aquitaine; 3 – Auvergne; 4 – Bretagne; 5 – Bourgogne; 6 – Centre; 7 – Champagne-Ardenne; 8 – Corse; 9 – Franche-Comté; 10 – Languedoc-Roussillon; 11 – Limous, 12 – Lorraine; 13 – Basse-Normandie; 14 – Midi-Pyrénées; 15 – Nord-Pas-de-Calais; 16 – Île-de-France; 17 – Pays de la Loire; 18 – Picardie ; 19 – Poitou-Charantes; 20 – Provence-Alpes-Côte d'Azur; 21 – Rhône-Alpes; 22 – Haute-Normandie

A 15. század közepétől a francia királyok sorozatos háborúk és hadjáratok során növelték meg az ország területét, így az a francia forradalom időpontjára – minimális eltérésekkel – elérte az ország mai határait. Egyúttal tettek bizonyos erőfeszítéseket az ország egységesítésére. A francia nyelvet tették meg az oktatás nyelvének, de ennek hatása igazán csak évszázadokkal később jelentkezett (*Braudel*, 1986). Feljegyzések szerint az ország hivatalos nyelvét a franciát, még a forradalomidején is csak az ország lakosságának egyharmada értette. Az ország déli egyharmadában az occitán nyelv különböző nyelvjárásait

Nr. contract: 18072/30.09.2013 (178/2013 - CDC)
Beneficiar: Judeţul Harghita, prin Consiliul Judeţean Harghita
„Dezvoltarea capacităţii administrative a administraţiei publice locale din judeţul Harghita"

(languedocien, gascon, provençal, auvergnat) beszélték, de az ország más részein a katalán, baszk, olasz, német, flamand, breton volt a beszélt nyelv.

A francia királyok korábbi egységesítési törekvéseit a francia forradalom (1790) és Napóleon (1800) fejezte be máig ható „tökéletességgel". A közigazgatás alapegysége a 44000 község (commune) lett, mérettől függetlenül. Párizs ugyanúgy egy község lett, mint az 50 lakosú falu, minden települési privilégiumot eltöröltek. A feudális tartományokat is teljesen eltörölték a nevükkel együtt, a közigazgatás következő egysége a 83 megye (département) lett. Nevüket a rajtuk átfolyó folyóktól, vagy az ott lévő hegyekről kapták, hogy a feudális tartományneveket végleg eltöröljék. Kialakításuk mértani pontossággal történt, területüknek lehetőleg 54 négyzetmérföldnyinek kellett lenni, aminek szélső pontjait egy hivatalnok a központból lóháton napkeltétől napnyugtáig be tudja járni (*Braudel,* 1986). A rendkívüli időkben a megyék élére teljhatalmú köztársasági biztost küldtek ki.

A közigazgatás átalakításának irányát illetően azonban a forradalmárok között sem volt egység. A mérsékeltebb girondisták (akik nevüket a délnyugati Gironde megyétől kapták, ahonnan több közülük érkezett) egy decentralizált, sőt regionalizált modell mellett álltak ki. A forradalom első időszakában ők alkották a nemzetgyűlés többségét. Ekkor még a királyság fennmaradásáról volt szó, és úgy gondolták, hogy az esetleges abszolút királyi uralom veszélye ellen erős decentralizált hatalmi központokat kell teremteni. A hatalmi harcot azonban később a jakobinusok nyerték meg. Ők a teljesen egységes és hierarchizált, centrálisan irányított modell mellett álltak ki. Az ő modelljük érvényesült. Danton 1792. szeptember 25-én, pár nappal a királyság megszüntetése után a következőket mondta a konventben: „Azt mondják, vannak közöttünk olyan férfiak, akik Franciaországot szét akarják darabolni. Irtsuk ki ezeket az abszurd eszméket, úgy, hogy kitalálóikat sújtsuk halálbüntetéssel. Franciaországnak egy oszthatatlan egésznek kell lennie. Képviseletében is egységnek kell lennie. Marseille polgárai kezüket akarják nyújtani Dunkerque polgárainak. A halálbüntetést javaslom mindazok számára, akik Franciaország egységét le akarják rombolni." (*Voyenne*, 1976). A girondisták jelentős része a guillotine alatt végezte életét, noha ellenük más vádak is voltak. 1793-ban Franciaország vidéki városaiban tiltakozás, egyes helyeken szabályos felkelés tört ki a jakobinus kormány centralizáló politikája ellen. Ellentétben a vendée-i parasztlázadással, ez a mozgalom nem a forradalom ellen, hanem kifejezetten a túlcentralizált politika ellen irányult, ezért is nevezték „föderalista" lázadásnak. A mozgalmat leverték és a francia közigazgatásban ezt követően 200 évig szinte kizárólagosan a jakobinus, egységesítő és centralizáló eszmeiség uralkodott.

Nr. contract: 18072/30.09.2013 (178/2013 - CDC)
Beneficiar: Județul Harghita, prin Consiliul Județean Harghita
„Dezvoltarea capacității administrative a administrației publice locale din județul Harghita"

A közigazgatási reform végső alakját Napóleon adta meg. Eszerint a megyék élén a prefektus, a községek élén a polgármester áll. Ezek azonban nem választott, hanem a kormány által kinevezett tisztségek voltak és céljuk kizárólag a felső szintről jövő utasítások végrehajtása, végrehajtatása volt, ezért önkormányzatnak nem, legfeljebb adminisztrációnak nevezhetjük. A legalapvetőbb demokratikus elveket is csak ezután hetven évvel, a Harmadik Köztársaság idején vezették be. 1871-től a megyéknek lett választott közgyűlése, 1874-től pedig a községeknek lett választott községtanácsuk. Továbbra is megmaradt azonban a miniszter – prefektus – polgármester utasítás-hierarchia. A francia központi állam a legkisebb közösségek életébe is közvetlenül beavatkozott (*Drevet*, 1988).

A 19. század során számos gondolkodó kritizálta a kialakított közigazgatási rendszert és decentralizáltabb, regionalizált rendszert ajánlott. Különösen az 1871–1913 közötti Belle Epoque-ban állt sok író, filozófus, tudós a regionalista mozgalom mellé. A kritikusok azonban általában a nacionalisták, monarchisták, szocialisták, anarchisták közül kerültek ki és egyébként ésszerű javaslataik is egy köztársaság-ellenes keretet kaptak és ezért hatásuk erősen korlátozott volt. Pierre Joseph Proudhon (1809–1865) *Du principe Fédératif* (A föderatív elv) című művében a régi tartományokra alapozott föderatív rendszert javasolt (*Wagstaff*, 1999). August Comte (1798–1857) a pozitivista filozófiát megalapító filozófus, abból indult ki, hogy az ember társadalmi és földrajzi környezete determinisztikusan meghatározza életét, felfogását, tevékenységét. Ezért egy regionalizált államot javasolt, amelyben megteremthető az ember és környezete közötti determinisztikus viszonnyal összhangban levő megoldás. Maurice Barrés (1862–1923), a monarchista író és költő, ugyancsak ember és környezete közötti szoros szimbiózist, egymásra hatást hangsúlyozta és ezt a forradalom előtti Franciaország régióinak, tartományainak keretében vélte megtalálni. Charles Maurras (1868–1952), a monarchista, katolikus, ugyanakkor nem kevéssé soviniszta és antiszemita író a királyság és a régi francia tartományok visszaállítását javasolta egy föderális királyság formájában (*Wagstaff*, 1999). A legnagyobb hatású föderalista azonban Jean Charles-Brun volt, aki írói munkássága mellett megalakította 1900-ban a „Fédération régionaliste française"-t. Vezető szerepet töltött be a „Félibrige", a dél-francia regionalizmust támogató társaság tevékenységében, amelynek Fréderic Mistral, a Nobel-díjas provençal nyelven író költő volt az elnöke (*Wagstaff*, 1999).

A regionalista nézetek gyakorlati kipróbálására sajnos rossz időszakban, a II. világháború alatti Vichy francia államban került sor. A Pétain és Laval vezette kormány a nekik juttatott francia területeken a megyéknél nagyobb területegységeket, régiókat hoztak

létre 1941-ben (*Wagstaff*, 1999). Ezeknek azonban semmi közük nem volt a regionalizmushoz, a demokráciához. Ellenkezőleg, visszahozták azt az 1874 előtti gyakorlatot, hogy a polgármestereket a kormány nevezi ki. A régiók csak egy újabb adminisztratív szintet jelentettek, amellyel a kormány utasításai hatékonyabban voltak végrehajthatók. A háború után a Vichy-kormány régióit átmenetileg megtartották, mert ezek alkalmasnak bizonyultak a rend helyreállításához szükséges szükségintézkedések bevezetésére. A háborús katasztrófa tanulságai, a köztársaság egysége mindenáron való megőrzésének követelménye, továbbá az a tény, hogy a korábbi regionalista mozgalom több vezetője a Pétain-kormány híve lett, a regionalizmus ügyét elég hosszú időre levette a francia politika napirendjéről.

1945 után a francia területi közigazgatás rendszere visszatért a háború előtti centralizált modellhez, pontosabban ahhoz, ami még a 19. században kialakult. Ez a következő 35 évben is alig változott, miközben a francia gazdaság és társadalom gyökeresen átalakult:

Hosszú stagnálás után a francia lakosság száma gyorsan növekedni kezdett, részben a lényegesen növekvő természetes szaporulat, részben a hosszabbodó élettartam, de nem utolsósorban a növekvő bevándorlás következtében. 1945-ben Franciaország lakossága 40 millió volt, jelenleg több mint 60 millió. Ebből 4 millió külföldi eredetű. Különösen a városok népességszáma nőtt meg, a lakosság közel 80 százaléka városokban lakik. A megyéknek, létrehozásuk időszakában nem túl különböző nagyságú lakossága volt. Ma a Massif Centralban levő Lozère megyének 74 ezer lakosa van, Nord megyének több mint 2,5 millió: a kettő közötti különbség 37-szeres. Hatalmas belső területeken a népsűrűség a nagyarányú elvándorlás következtében nagyon lecsökkent, 50 fő/km^2 alatt van, más megyékben 300 felett. Az egykor egyenlő jogokat kapott községek között van Párizs, közel 10 millió lakossal, miközben több mint 10 000 község lakossága nem éri el a 200-at;

De ezek csak a demográfiai különbségek; még nagyobbak a gazdaságiak: 1946–47 után a francia gazdasági fejlődés rendkívüli mértékben meggyorsult. 1945–1974 közötti 30 év Franciaország történelmének leggyorsabb fejlődési időszaka: *les Trente Glorieuses*, a dicsőséges harminc év. Ugyanekkor ez a fejlődés maga is egyenlőtlen volt, de főleg nem tudta érdemben csökkenteni a már korábban kialakult nagy különbségeket. 1947-ben jelent meg Jean-François Gravier nagyhatású műve: *Paris et le désert français* (Párizs és a francia sivatag) (*Gravier*, 1947). Ez a helyzet a könyv megjelenése után is még hosszú ideig fennmaradt, és a különbségek csak az utóbbi egy-két évtizedben csökkentek, de még mindig

Nr. contract: 18072/30.09.2013 (178/2013 - CDC)
Beneficiar: Judeţul Harghita, prin Consiliul Judeţean Harghita
„Dezvoltarea capacităţii administrative a administraţiei publice locale din judeţul Harghita"

nagyok. Île de France egy főre jutó GDP-je az EU átlag közel kétszerese, Languedoc-Roussillonban az átlagnak csak 80 százaléka, nem is beszélve a tengeren túli megyékről. A mezőgazdasági lakosság aránya 5 százalék alá süllyedt, miközben a közigazgatás egy korábban döntően agrárország adottságaira épült rá (*Gravier*, 1970);

Az emberek életmódja gyökeresen megváltozott. Mindenki igényli a magasabb szintű szolgáltatásokat, ami teljesen más települési funkciókat és tevékenységet igényel. Szinte mindenkinek van gépkocsija, a lovon bejárható département nagysága ma már részben túl kicsi, más vonatkozásban túl nagy. Nem is beszélve arról, hogy ma az emberek az állammal és az önkormányzatokkal szemben egészen más igényekkel lépnek fel;

Végül a globalizációval párhuzamosan felértékelődött a lokalitás is, a szélesebb lakóhellyel való azonosulás. Az Európai Unióba való belépéssel egyébként is másként vetődik fel az identitás kérdése, a nemzeti identitás korábbi kizárólagos igénye egyre kevésbé tartható fenn.

Kisebb változások természetesen a háborút követő első időszakban is voltak: a községek száma 44 000-ről lassan, fokozatosan 36 000-re csökkent, de az elvándorlások miatt ugyanannyi nagyon kicsi volt (van) közöttük, mint 150 évvel ezelőtt. Az aménagement du territoire, a területfejlesztés fogalma 1950-ben jelent meg Franciaországban. 1954-ben létrejöttek – nagyjából a jövőbeni régióknak megfelelő területeken – a Comités d'expansion économique, a gazdaságfejlesztési bizottságok. 1955-re, hosszú vita után az állam is létrehozta ugyanezekre a területekre a „circonscriptions d'action régionale"-okat a „regionális akciókerületeket". 1964-ben az ilyen kerületekbe tartozó megyékben kineveztek egy Préfet coordinateur-t, koordináló prefektust, aki nem új igazgatási szintet jelentett, hanem a prefektusokkal azonos szinten egyeztetési feladatokat látott el. Végül 1963-ban létrejött a ma is létező, a területfejlesztés kérdéseivel foglalkozó, eleinte a miniszterelnökhöz, később különböző szakminiszterek felügyelete alá tartozó központi hivatal: a DATAR (Délégation l'Aménagement du Territoire et á l'Action Régionale).

1968-ra a francia társadalom – a gyors fejlődés ellenére, vagy talán éppen ezért – egy válságos évet élt meg, aminek egyik, de nem egyetlen, formája a májusi diáklázadás volt. A társadalom megunta az intézményrendszer változatlanságát és reformokat követelt, amiben a regionális reform nem éppen előkelő helyen, de azért szerepelt. Charles de Gaulle, az immár 1959 óta hivatalban levő köztársasági elnök úgy vélte, tenni kell valamit, és 1969-ben egy reformcsomagot terjesztett elő népszavazásra, amelynek, más, meglehetősen látszatjellegű reformintézkedések mellett, a regionális reform volt a legfontosabb eleme (*Dayries–Dayries*,

1978). Az eddigi, a közigazgatásba be nem illesztett ad hoc régiók a községekkel és a megyékkel azonos közigazgatási státuszt kaptak volna, rendelkeztek volna bizonyos – nem részletezett – adójövedelmekkel és hitelt vehettek volna fel, de – és ez nehezen egyeztethető össze az alkotmánnyal – nem rendelkeztek volna semmilyen választott testülettel. Ami azonban a leglényegesebb, a népszavazás – az eldöntendő kérdésektől függetlenül – tulajdonképpen de Gaulle további hivatalban való maradásáról szóló népszavazássá alakult át, mivel az elnök kijelentette, ha a népszavazáson nem kapná meg a többségi igent, lemond hivataláról és visszavonul. A referendumra előterjesztett kérdések nem kapták meg a szükséges számú igen szavazatot és az elnök előzetes ígéretének megfelelően lemondott és visszavonult. Utódai Georges Pompidou és Valery Giscard d'Estaing elég óvatosak voltak, hogy hasonló javaslattal ezt követően nem éltek. Ezzel a regionalizálás kérdése ismét néhány évre lekerült a napirendről (*Wagstaff*, 1999).

5.1.2. A területi reform első hulláma: 1982

1981-ben, az Ötödik Köztársaság történetében először, szocialista elnöke lett Franciaországnak, François Mitterand személyében. Ezt követően a parlamenti választások után baloldali kormánya is lett Franciaországnak. A szocialisták már régen készültek a kormányzásra és programjuknak egyik fontos eleme volt a regionális reform. Ennek lényege az volt, hogy, egyfelől a régiókat a megyékkel és a községekkel azonos rangú területi-közigazgatási egységgé tették és egyben választott testületeket rendeltek hozzájuk, másfelől megpróbálták definiálni a munkamegosztást a területi igazgatás különböző szintjei között. A törvényt 1982. március 3-án fogadták el és az előterjesztő miniszterről, Gaston Deferre-ről Deferre törvénynek nevezik (1982. évi 213. törvény)

A régiók feladata lett:

- kialakítani és működtetni a regionális – közvetlen és közvetett támogatások rendszerét;
- részvétel a területfejlesztés országos politikájának kialakításában;
- a régió területfejlesztési tervének kidolgozása
- az állam és a régió közötti tervszerződés aláírása
- a régió közlekedési tervének kialakítása;
- a régió nem városi közúti közlekedésének és a régió vasúti közlekedésének szervezése
- középiskolák (líceumok) építése és működtetése;

- az egyetemi intézmények egy jelentős részének finanszírozása;
- a szakképzés regionális tervének kidolgozása;
- a regionális szintű múzeumok és levéltárak üzemeltetése.

A törvény nemcsak a régiók, hanem a megyék és a községek hatáskörét is jelentősen kiterjesztette, a megyékét talán még jobban, mint a régiókét (általában megfigyelhető, hogy a francia központi hivatalnokok jobban kedvelik és szívesebben működnek együtt a megyékkel, départementekkel, mint a régiókkal, mert az utóbbiak kevésbé alkalmazkodó vitapartnerek). Igen fontos eleme a törvénynek, hogy megváltoztatta a kormány által kinevezett prefektus pozícióját, szerepét: Többé nem a központi kormány mindenható képviselője volt, hanem inkább megfigyelő, tanácsadó szerepet játszott és legfeljebb utólagos kontrollt gyakorolhatott a polgármesterek és városi, községi képviselőtestületek döntése felett.

Egy másik áttörés volt a teljesen egységes, uniformizált közigazgatás megtörése és ezzel két parányi rés törése az egységes és oszthatatlan köztársaság elvén. Az egyik az volt, hogy Korzika különleges státuszt kapott a régiók között, amennyiben lakosságszámához képest nagyobb közgyűlést választhatott és a regionális választásokat a többieknél hamarabb tartották meg. A másik az, hogy belátták: a legnagyobb városok nem ugyanolyan „községek" mint a kis falvak és lehetővé tették Párizsban, Lyonban és Marseille-ben közvetlenül választott kerületi közgyűlések létrehozását az egyes városrészekben. A baszkok kérésének teljesítésére azonban, hogy egy önálló megyéjük legyen, nem került sor.

Az 1982. évi reform harmadik áttörése a hierarchikus viszony megszüntetése: azaz a korábbiaktól eltérően a megye nincs alárendelve a régiónak és a község nincs alárendelve a megyének (akárcsak Magyarországon). Ugyanakkor a kompetenciák nincsenek pontosan definiálva és ez bizony nem egyszer konfliktust okoz a különböző szintek között.

Egyik legfontosabb újdonság volt a reform bevezetése után a „tervszerződések" bevezetése 1982-ben. A tervszerződés egy sokkal rugalmasabb irányítási eszköz, mint a korábbi egyszerű állami utasítás. A tervszerződés nem egyszerű utasítás, hanem tárgyalások eredménye, ahol ugyan az állam, és az állam helyi képviselője, a prefektus meghatározó szerepet játszik, de akaratuk azért nem mindig érvényesül, számos esetben bizonyos kompromisszumok születnek. Már csak azért is, mert a tervszerződések nemcsak az állam pénzéről szólnak. Tapasztalatok szerint a tervben figyelembe vett fejlesztési forrásoknak általában mintegy egyharmada a régiók saját forrása. Az államnak is érdeke, hogy saját céljaihoz a helyileg generált forrásokat is felhasználja. Mindazonáltal a tervszerződés alapvetően mégis az állami irányítás, korábbinál némileg indirektebb, eszköze. Ezt igazolja az

is, hogy minden terv életbe lépésének feltétele, hogy azokat a miniszterelnök hivatala mellett működő Tárcaközi Területi Tervezési Bizottság elfogadja. Szimbolikus jelentőségű, hogy ezeken az üléseken, ahol az elfogadás történik, a régió választott elnöke nem vesz részt (*Wagstaff*, 1999).

Az 1986-ban, 1992-ben és 1998-ban megtartott regionális választások nem jeleztek új választási magatartás, vagy új regionális politikai elitek létrejöttét. Általában az tapasztalható, hogy az emberek a regionális választásokat nem annyira a helyi vezetés tevékenységének értékelésére használják, hanem proteszt szavazásként a mindenkori központi kormánypártok tevékenységével szemben. 1986-ban, 1992-ben és 1998-ban, amikor Franciaországnak szocialista kormányai voltak, a 22 régió közül 2, 2, illetve 8 régióban győzött csak a kormányzó szocialista párt. 2004-ben, amikor jobboldali kormány volt hatalmon, a szocialisták 20 régióban, elsöprő győzelmet arattak. Ráadásul a pártalapú, arányos választás lehetővé tette, különösen délen, hogy szélsőséges, nacionalista pártok és bekerüljenek a regionális testületekbe, sőt néhol – a hatalom érdekében – az országos nagy pártok még koalícióra is léptek velük (Provence –Alpes-Cote d'Azur).

1986-tól 1988-ig, majd ismét 1993-tól 1997-ig konzervatív kormánya volt Franciaországnak, de a szocialisták által kialakított regionális rendszeren és kompetenciákon nem változtattak, sőt azokat felkarolták, és néhol továbbfejlesztették. Ezáltal megindult a jobb- és baloldal harca a régiók megnyerésért.

Az 1992. évi 125. törvénnyel átszervezték a központi kormány dekoncentrált szerveit, hogy azok a községek, városok közötti jobb együttműködést és a közös létesítményeket elősegítsék.

1995-ben, már a jobboldali Balladur-kormány belügyminisztere, Charles Pasqua, szabályozta az országos és a regionális területfejlesztési tervek koordinációjának menetét. Ő az, aki bevezeti a „Tájak" „Pays" fogalmát a területfejlesztésbe és együttműködésbe. Azaz városok, települések nemcsak az adott közigazgatási egységek keretében működhetnek együtt, hanem saját legjobb belátásuk szerint hozhatnak létre intézményes együttműködést. Ez megfelelhet hagyományos történelmi tájaknak, de maguk is létrehozhatnak új „tájakat" együttműködésükkel.

Az 1999. évi 586. törvény (Chevenement törvény) rendszerezi és tisztázza a községek és városok közötti együttműködéseket és azok feltételeit. Megkülönböztet kötelező és fakultatív feladatokban való együttműködést, továbbá önálló jogi személy létrehozásával való együttműködést (EPCI, Etablissement public de cooperation intercommunale), és önálló jogi

személyiség nélkül, közvetlenül a községek közötti társulást, ezen belül egycélú (SIVU, Syndicat intercommunale à vocation unique) és többcélú (SIVOM, Syndicat intercommunale à vocation multiple). A törvény létrejöttét követő években tehát, pontosabb jogi szabályozással, kitöltik a Deferre-törvény által nyújtott szabadabb lehetőségeket.

5.1.3. A területi reform második hulláma 2003–2004

Húsz évvel az 1981. évi – meglehetősen mérsékelt – reform után a kétezres évek első felében Franciaország ismét nehéz politikai és gazdasági helyzetbe került. A gazdasági fejlődés lelassult, Franciaország, mint a közös valuta egyik fő szorgalmazója nem tudta tartani a költségvetési hiány maastrichti kritériumait, a munkanélküliség nőtt. A 2002. évi köztársasági elnökválasztásokon a jobboldal mellett a szélsőjobb jelöltje, Jean-Marie Le Pen került be a választás második fordulójába, ami komolyan megrendítette az Ötödik Köztársaságot. A választásokon való részvételi arány jelentősen csökkent, ami a politikából való általános kiábrándulást jelezte. Franciaország nemet mondott az EU alkotmánytervezetére, azaz egy bizonyos fokig Európa-ellenes közvélemény kezdett kialakulni, mindenekelőtt a belföldi problémák miatt. 2005-ben Franciaország nagyvárosain romboló zavargások söpörtek végig, amelyeket a külvárosokban élő, a társadalomban helyüket nem találó, bevándorló családokból származó fiatalok keltettek. Ezek a tényezők voltak azok, amelyek a francia kormányt valamilyen aktivitásra, reformra késztették, és ennek az új reformhullámnak egyik leglényegesebb eleme volt a területi reform. Ugyanakkor – mint Jacques Chirac elnöki mandátuma alatt mindvégig – ezek a reformok óvatos, sohasem radikális lépésekből álltak, megszívlelve De Gaulle elnöknek a regionális reformmal való esetét is.

A területi reform új szakaszát Jean-Pierre Raffarin miniszterelnök kezdeményezte. A reformot egy részről a „démocratie de proximité", a közelség, szomszédság demokráciájának ideája motiválta. Ugyanakkor, ez alkalommal a területi reformnak van egy új motivációja is. Ez pedig az, hogy az állam igyekezett nehéz és kellemetlen feladatoktól megszabadulni, azokat az önkormányzatokra átruházni. Nem véletlen, hogy ez alkalommal a decentralizációs reformot maguk az érintettek, a különböző szintű önkormányzatok részéről nem fogadta osztatlan lelkesedés. Különösen azért nem, mert nem látták biztosítottnak, hogy a feladatok mellett a szükséges feltételeket, mindenekelőtt a pénzt is átruházza rájuk a központi államhatalom.

A reformnak két alapvető jogszabálya van. Először a 2003. évi alkotmánymódosítás. Ez részben húsz éves mulasztásokat hozott be, ugyanis az 1981. évi Deferre-törvényt nem

követte az alkotmány módosítása, az megmaradt egy alkotmányos törvény szintjén. Most tehát beépítették az alkotmányba az 1981. évi és egyben a 2003. évi változások eredményeit is. A másik a 2004. évi törvény a decentralizációról, amely az alkotmánymódosítás következményeit érvényesíti és részletezi a régiók, megyék és községek kompetenciái tekintetében.

Az alkotmány kimondja, hogy a helyi önkormányzó hatóságoknak négy típusa van: a községek, a megyék, a régiók és a különleges státuszú hatóságok (ezekről később lesz szó részletesebben). Az alkotmány kimondja az önkormányzatok szabad tevékenységét, tehát bármilyen tevékenységet felvállalhatnak, amit más törvény nem tilt, vagy nem utal kizárólagosan más hatóság feladatkörébe. Az alkotmány kimondja a helyi hatóságok pénzügyi autonómiáját. A szabad tevékenység feltételezi, hogy a helyi és regionális hatóságok kiadásaik „döntő hányadát" saját helyi adókból fedezik. Ez azt jelenti, hogy a helyi és regionális hatóságok a jog határain belül kivethetnek helyi adókat, és azok mértékét meghatározhatják. Ezt a paragrafust egyébként a helyi és regionális képviselők jelentős hányada vitatta, ez ugyanis a helyi hatóságokat népszerűtlen helyi adók kivetésére kényszerítheti. A másik félelem volt, hogy az átadott feladatokat nem követi a hozzá tartotó fedezet átutalása. Ezért az alkotmányos törvényben benne van, hogy feladatot csak a hozzá tartozó fedezettel együtt lehet átadni.

A különleges státuszú hatóságok olyan önkormányzatközi intézmények, amelyekhez több önkormányzat bizonyos feladatokat delegál és egyúttal azok önálló jogi személlyé válnak. Az ilyen EPCI-k (Etablissement public de cooperation intercommunale) átvehetik a helyi közlekedés, bizonyos közművek, hulladékgyűjtés, oktatási és egészségügyi feladatok, stb. ellátását, saját szabályzatokat alkothatnak, stb., miközben az irányítást az érdekelt önkormányzatok delegáltjai végzik, ill. ellenőrzik. Az EPCI-nek önálló adóztatási joga van. Az EPCI végezhet kötelező feladatot, de nem kötelező önkormányzati feladatot is. Tevékenységüket a specializálódás és a kizárólagosság jellemzi. Specializálódás, amennyiben csak a rábízott feladatot végezheti. Kizárólagosság, amennyiben az adott feladatot a társulás által meghatározott térségben csak ő végezheti. A „községek közössége" (Communité des communes) olyan EPCI, amely zárt összefüggő területen végzi tevékenységét.

De községek határozhatnak arról is, hogy közigazgatási, adminisztratív feladataikat is részlegesen, vagy teljesen együtt végzik, és ez is különleges státuszú hatóságnak minősül. Ilyen részleges egyesülés történhet az illetékes közgyűlések döntése alapján, de teljes egyesülés csak helyi népszavazás alapján. Ide taroznak a „pays", tájak (magyarul leginkább a

kistérségeknek felel meg) részleges vagy teljes egyesülései, de akár teljes régiók is egyesülhetnek, átalakulhatnak, de ehhez a nemzetgyűlés hozzájárulása is kell. Az eddigi kísérletek nem túl biztatóak. 2003 júliusában a Raffarin-kormány javaslatára népszavazás volt arról, hogy Korzika két megyéje Haut-Corse és Corse-Sud (Felső-Korzika és Dél-Korzika) egyesüljön és ez által több autonómia jogot kapjon. A korzikai szavazók a javaslatot elvetették. 2003 decemberében, ugyancsak a Raffarin-kormány javaslatára Franciaország két tengerentúli megyéjében Martinique-on és Guadeloupe-n tartottak népszavazást a két sziget („megye") egyesüléséről és szintén nagyobb autonómia biztosításáról. A választók ezt a javaslatot is elvetették.

Fontos új elem az alkotmányban a „kísérletezésről" szóló paragrafus. Ennek két vetülete van: dekoncentrációs és decentralizációs: egyfelől a kormányzat kísérletezhet azzal, hogy meglévő dekoncentrált szervezeteket megszüntet vagy újakat létrehoz, másik és jelentősebb aspektus, hogy akár régió, akár megye, akár egy város kérheti, hogy az államtól bizonyos hatásköröket átvegyen és azt meghatározott ideig gyakorolja. Utána eldöntik, hogy az új munkamegosztást véglegesítik-e vagy sem. Mivel minden szint önálló, a megyének egy ilyen kérelemhez nem kell a régió engedélyét kérnie, ez a központi kormányzat és az adott megye ügye. Ez kétségtelenül alaposan megváltoztatná a francia „egységes és oszthatatlan" közigazgatás jellegét.

Az alkotmány ezen túl bevezeti a korábban is már meglevő helyi (községi, városi) népszavazás mellett a megyei és regionális népszavazás intézményét is. Bevezeti továbbá a felirat (pétition) intézményét, miszerint megfelelő számú választó aláírásával igazolva kérheti bármely, általuk fontosnak tartott kérdésnek a megfelelő (községi, városi, megyei, regionális) közgyűlés napirendjére tűzését.

- Ami a 2004. évi decentralizációs törvényt illeti, az 1981. évihez hasonlóan mind a községeknek, mind a megyéknek, mind a régióknak enged át új hatásköröket. Abban is megegyezik az 1981. évivel, hogy ezúttal is a megyék erősödnek meg legjobban. A régiók új – az 1981. évit meghaladó – jogkörei között van:
- A vállalatoknak nyújtott támogatások nyújtása és ellenőrzése rendszerének kidolgozása;
- A gazdasági fejlesztésre kísérletképpen ötéves terv kidolgozása;
- Repülőterek és tengeri kikötők üzemeltetésnek átvétele (az államtól vagy a kereskedelmi kamaráktól);
- Speciális képzések és a tengerészeti szakképzés átvétele;

- Mindenfajta (ifjúsági és felnőtt) szakképzés átvétele;
- A kulturális örökség regisztrációja és gondozása, beleértve annak karbantartásához és felújításához nyújtott hiteleket;
- Művészeti képzések átvétele;
- A közegészség- és járványügyi szolgáltatások átvétele
- A tüdő, nemi beteg, ideg és AIDS gondozóintézeti hálózat átvétele.

A régiók nyilvánvalóan különösen az utóbbi kettő átvételétől ódzkodnak ill. tiltakoznak. A különböző funkciók átvétele meghatározott időbeli ütemben történne, a tárgyi és személyi feltételek bonyolultságától függően 2006. január 1. és 2008 között.

A legnagyobb gyengéje az új francia regionális rendszernek a megfelelő koordináció hiánya a különböző szintek és szervezetek között. A 36 ezer helyi önkormányzat mellett létezik az országban 2525, önkormányzati feladatokat önkormányzatközi alapokon ellátó EPCI, továbbá 17 ezer különböző önkormányzati társulás (SIVU és SIVOM), azaz összesen több mint 50 ezer szereplő a terület és településfejlesztésben, üzemeltetésben. Az interkommunális és a „Táj–pays" szinttel együtt az irányításnak van 7 szintje (ország, régió, département, pays, interkommunális és helyi) és a szabad tevékenység, valamint az egymásnak nem alárendeltség elve alapján valamennyi szint végső soron végezheti ugyanazt a tevékenységet is. (Ennél csak a magyar helyzet a rosszabb, ahol ugyanez a 7 szint megvan, ugyanúgy nem alárendeltjei egymásnak és ugyanúgy szabadon végezhetnek bármilyen tevékenységet. A különbség az, hogy az ország területe egy hatoda Franciaországénak). Végül e szintek mellett a legtöbb minisztériumnak többféle dekoncentrált, a területeken működő szerve van, amelyek egyes estekben megtalálhatók akár a községek szintjén is. Alkalmanként a választott és a dekoncentrált intézmények is vetélkednek egymással a forrásokért, a hatáskörökért és végeznek ugyanolyan tevékenységet is. Ráadásul a források nem az elvileg meghatározott feladatoknak megfelelően vannak elosztva. A gazdaság- és területfejlesztésért felelős régiók szakemberállománya csekély töredéke a départementekének, és hasonló a pénzügyi források elosztása is. Egyelőre nem alakult ki – ha egyáltalán kialakulhat – az a koordinációs mechanizmus, amely e tevékenységeket összehangolni és ésszerűsíteni tudná.

Egy fontos momentuma van még a 2003–2004. évi reformnak. Mindeddig a francia központi kormányzat (mindenekelőtt a DATAR) féltékenyen őrizte monopóliumát az Európai Bizottsággal való kapcsolattartás kérdésében, az EU Strukturális Alapok ügyében. Kizárólag a DATAR és a központi szervek kompetenciája volt a tárgyalás az EU-val, a támogatott régiók kijelölése, a program dokumentumok kidolgozása, és a Strukturális Alapok menedzselése. Ha

végképp a régiókhoz kellett fordulni, akkor ez csak a prefektuson, a központ kormány képviselőjén keresztül történhetett. Néhány régió (pl. Bretagne, Normandia) létesített irodát Brüsszelben, de nem volt számukra engedélyezett a Bizottsággal való direkt kapcsolat felvétele, információk kérése, tehát tevékenységük kizárólag leírt és nyilvános anyagok, vagy esetleg pletykák gyűjtögetésére korlátozódott, ami az irodák fenntartását nem igazán tette megtérülő beruházásnak. Mindennek közvetlen hátrányai is voltak, a hosszú és túlkomplikált kapcsolati csatornák miatt, ami például a projektek ütemes előrehaladásában, a támogatások lekötésében és felhasználásában okozott gondokat, sőt az N+2 szabály figyelembevételével súlyos veszteségek veszélyét is felvetette.

A helyzet javítása érdekébe 2002 júliusában Jean-Paul Delevoye közszolgáltatási, államreform-ügyi és tervezési miniszter e kapcsolati rendszerben jelentős változtatásokat, javításokat javasolt, beleértve a régiók nagyobb szerepét a Strukturális alapok felhasználásában. Ezt az új eljárást először egy kísérlet keretében kívánták kipróbálni: Alsace (Elzász) régió megkapta a jogot a területén felhasználható 110 millió euró strukturális támogatás menedzselésére 2006 végéig. Igaz, ez az egyik legkisebb támogatás a francia régiók között, de ha a kísérlet sikerrel jár, akkor 2007-től több francia régióra kiterjesztik.

2006. január 1-jétől átszervezték a területfejlesztés központi irányítását is. A DATAR helyén létrehozták a „DIACT"-ot (Délégation interministériel à l'aménagement et à la compétivité des territoires, azaz Területfejlesztési és Versenyképességi Minisztériumközi Hivatal) és az új szervezetet közvetlenül a kormányfő alá helyezték. Az új szervezet a korábbi DATAR és a MIME (Mission Interministérielle sur les Mutations Écconomiques, azaz Gazdasági Szerkezetváltozási Minisztériumközi Misszió) összevonásával jött létre és az átalakulás irányát is jelzi: a területfejlesztésnek Franciaországban egyre inkább és elsősorban az ország versenyképességének növelését kell szolgálnia és a támogatásokat is döntően e célnak megfelelően kell felhasználni. Ugyanez a tendencia érvényesül az Európai Unióban és az Európai Bizottságban is, amikor az eddigi támogatási alapok mellett létrehozták a „Növekedési Alapot", amelynek célja nem az elmaradók és szegény régiók támogatása, hanem azoké, akii legjobban tudnak hozzájárulni az EU versenyképességéhez és növekedéséhez.

5.1.4. Regionalista nemzeti mozgalmak Franciaországban

A francia regionalizmus egyik legnehezebb kérdése, hogy hogyan viszonyul ez a folyamat a Franciaországban élő kisebbségek jogainak elismeréséhez, különös tekintettel a kisebbségi

nyelvek használatára. Az 1970-es évekig Franciaország alig akarta azt is elismerni, hogy az országban nemzeti kisebbségek vannak, kollektív jogokról, regionális nyelvek hivatalos használatáról pedig az „egységes és oszthatatlan köztársaság" hallani sem akart. Ebből az időből származik még az az ominózus bretagne-i iskolai felirat, hogy „A földre köpni és bretonul beszélni tilos!". A második világháború után történtek felemás liberalizációs lépések a regionális nyelvek kérdésében. 1951-ben a „Deixonne-törvény" lehetővé tette a középiskolákban a regionális nyelvek „idegen nyelvként" való oktatását. 1970 óta folyhat a tanítás részben az anyanyelven is. Ez már a hatvanas években feléledő Franciaországi regionalizmus eredményének tekinthető. Főleg szülői kezdeményezések nyomán engedélyezték az anyanyelvű oktatást Bretagne-ban, Elzászban, Baszkföldön és Korzikán. A francia parlamenthez azóta 50 törvényjavaslatot terjesztettek be a regionális nyelvek ügyében, amelyek sohasem kerültek napirendre (*Lafont*, 1967).

A regionális és kisebbségi nyelvekről szóló Európai Kartát 1992-ben fogadta el az Európa Tanács és 1998-ban lépett hatályba. A Kartát eddig nyolc ország ratifikálta és 11 csak aláírta. Franciaországban már az aláírás is komoly vitákat váltott ki. A francia közvélemény egy jelentős része tart attól, hogy a konvenció a francia forradalom előtt uralkodott „nyelvi káoszhoz" és Franciaország „Balkanizálódásához" fog vezetni. A Karta francia részről való ratifikálásáról egyelőre nincs szó. Az elutasítást azzal indokolják, hogy a Karta nincs összhangban a francia alkotmány második paragrafusával. Ebbe a második paragrafusba a Karta elfogadásának évében, 1992-ben toldottak be egy mondatot: „A köztársaság nyelve a francia". A Kartát a francia Államtanács és Alkotmánybíróság is elutasította, azzal, hogy a Karta a „köztársaság oszthatatlanságával", a francia nép egyenlőségének elvével és az Alkotmány 2. paragrafusával nem összeegyeztethető (*Lafont*, 1970). Franciaország ugyancsak nem ratifikálta a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményt.

Tekintsük át a franciaországi kisebbségeket és azok helyzetét: *Bretagne-ban* kezdődtek elsőként a regionalista mozgalmak. Mintegy 500 ezren ismerik a breton (Brezgh) nyelvet, de csak 100 ezer embernek a fő beszélt nyelve. A beszélők száma 1920-ban még 1 200 000 volt. A breton kulturális és nyelvi mozgalom a hatvanas években kezdődött, tulajdonképpen gazdasági (agrár) okokból, elsősorban nyelvi követelésekkel. Mára ehhez hozzátevődik a breton lakta területek közigazgatási egyesítése. A breton nemzetiségűeknek ugyanis csak 80 százaléka él Bretagne-ban, 20 százalék a Loire vidéki tartományban (Pays de la Loire). Fő politikai pártjuk az Union Démocratique Bretonne, amely a községi választásokon bizonyos eredményeket ért el. A mozgalomnak van egy radikálisabb szárnya,

az Armee Revolutionaire Bretonne, amely 200 kisebb nagyobb erőszakos cselekményt (betörés, rongálás francia hivatálos épületekben, stb.,) követett el, de áldozatai sohasem voltak.

Korzikában a mozgalmak később kezdődtek, de nagyobb méretet és erőszakosabb jelleget öltöttek. Az elégedetlenség kiinduló pontja szintén gazdasági jellegű: a hatvanas és hetvenes években, amikor Franciaország kivonult Algériából, a hadsereggel együtt távozott mintegy 1 millió francia, akiknek többsége a déli francia országrészekben, többek között Korzikában telepedett le és a kormánytól a földvásárláshoz jelentős direkt támogatást kapott, amellyel elsősorban a bennszülött korzikaiakat szorították ki. Ez súlyos társadalmi konfliktusokat váltott ki. 1975-ben korzikaiak elfoglalták a feketelábúak (pieds-noirs, így hívják az Algériából menekült francia telepeseket) földjeit. A kormány túlzott erőszakkal válaszolt, ami a lakosságnak a mozgalommal szembeni rokonszenvét váltotta ki. Azóta kisebb nagyobb megszakításokkal előfordulnak bombamerényletek, gyilkosságok, megfélemlítések – különösen a kívülről betelepültekkel szemben. A legsúlyosabb eset Claude Érignac prefektus meggyilkolása volt 1988-ban. A békésebb mozgalmak nagyobb autonómiát és a nyelv hivatalos használatát követelik (a korzikai nyelv az olasz nyelv egyik nyelvjárása).

2000-ben Lionel Jospin miniszterelnök felajánlotta az autonómiát és a hivatalos nyelvhasználatot cserébe az erőszak leállításáért. A megállapodás a francia nemzetgyűlés konzervatív többsége miatt nem jött létre, akik elutasították a megállapodást. Korzika így is valamivel több jogosultságot kapott, mint a többi francia régió. Egy újabb többlet autonómiára vonatkozó ajánlatot – amelynek feltétele a két korzikai megye összevonása lett volna – 2003-ban utasított el helyi népszavazás.

Occitania Franciaország egész déli részét foglalja magába, ahol 13 millió lakos lakik. 1914-ben még szinte mindenki beszélte valamelyik occitán nyelvjárást. (a név maga az oc szóból származik, amelyik Dél-Franciaországban az „igen" szót jelentette, szemben az észak-franciaországi „oil"-lal). Fréderic Mistral ezen a nyelven írt műveiért kapta meg az irodalmi Nobel díjat. Később azonban az iskolákban büntetés terhe mellett megtiltották a nyelv használatát. Nyomtatott művek a nyelven nem születhettek és a tömegkommunikáció (rádió, televízió, film) nyelve is csak a francia lehetett. Mára kb. 600 ezer ember beszéli és további 1,2 millió érti az occitán valamelyik nyelvjárását. Az occitán mozgalom eleinte kizárólag kulturális, nyelvi, nosztalgikus mozgalom volt, némi gazdasági tartalmat itt is a hetvenes években kapott, amikor a dél-francia gazdákat, szőlőtermelőket is fenyegette a feketelábúak betelepedése és állami támogatása. Politikai, választási szempontból azonban továbbra sincs

komoly jelentősége. A mozgalom képviselői az occitán régiók integrálódását, egy erős dél-franciaországi gazdasági és kulturális érdekképviselet kialakítását kívánják.

Elzász (Alsace) történelme meglehetősen viharos. Többször cserélt gazdát Franciaország és Németország között, legutoljára 1945-ben. A tartomány férfi lakosságának jelentős hányadát besorozták a háború alatt a Wehrmachtba, de többen önkéntesen az SS-ben is szolgáltak, így a háború után a viszony elég feszült volt. A német nyelvet a közélet (hivatalok, iskolák, utcatáblák) minden területéről kitiltották, így a német nyelvismeret és identitás a fiatal generációkban nagymértékben csökkent, a francia növekedett. Manapság a régió kettős francia–német jellege ismét kezd felértékelődni. Szeparatista mozgalmak, ha vannak jelentéktelenek, viszont vannak regionális pártok, amelyek legszilárdabb támogatói egész Franciaországban a jobboldali gaullista politikának.

Savoya-t 1860-ban adta át a Szárd-Piemonti királyság Franciaországnak hálából az olasz egységtörekvések támogatásáért. Az ezt követő népszavazás 99,8 százalékos eredménye Franciaország javára valószínűleg választási csalás eredménye. A francia kormány ráadásul nem tartotta be az előzőleg szerződésben rögzített ígéreteket (a terület semlegessége, nem lesz sorozás és a terület szabadkereskedelmi övezet lesz). Ennek következtében kezdettől volt elégedetlenség és szeparatista mozgalmak. A regionalizálás folyamán a területet beolvasztották Rhône-Alpes tartományba. A mai mozgalmak – a lakosság többségének támogatásával – önálló régiót szeretnének a tradicionális Savoyához tartozó területek egyesítésével, de vannak szeparatista mozgalmak is, és olyanok, amelyek Svájchoz szeretnének csatlakozni.

Baszkföldnek csak egy kisebb része tartozik Franciaországhoz és az sokkal kevésbé militáns, mint Spanyolországban. Mindenesetre itt is vannak hívei az önálló, és a baszk területeket egyesítő független állam megalakításának és sokáig a francia Baszkföld hátországa és menedékhelye volt a Spanyolországból menekülő ETE terroristáknak. Mára ez lényegében megszűnt. A franciaországi baszk mozgalom viszont egységes a francia területen legalább egy külön baszk megye (département) létesítésének követelésében, a francia kormány azonban eddig ezt a követelést sem teljesítette.

Észak-Katalónia 1659-ben, a Pireneusi Szerződés értelmében került Spanyolországtól Franciaországhoz. Ma a térségben mindenki beszél franciául és kb. 40 százalék érti a katalán nyelvet. Az utcai táblák és feliratok kétnyelvűek. A katalán nacionalista pártok Spanyolországban a spanyol és a franciaországi katalán területekből kívánnak egy független katalán államot kialakítani. A francia területen ennek támogatottsága csekély.

5.2. Olaszország

Olaszország államférfiai és gondolkodói évszázadokon keresztül tevékenykedtek Olaszország egysége érdekében. Amikor az olasz egység megszületett, akkor az új ország nyelvi, kulturális és gazdasági és politikai egységesítése volt a fő cél. A XX. század második felére ezt a célt többé-kevésbé el is érték. Paradox módon, éppen ekkor bukkantak fel olyan regionalista, esetenként szeparatista mozgalmak, amelyek ezt az egységet és egységességet megkérdőjelezték, a különbségeket kezdték el hangsúlyozni, talán túlhangsúlyozni. Több oka van e jelenségnek, de valószínűleg szerepet játszik benne az Európai Unió létrejötte és fejlődése, amikor a nemzeti egységnek és egyesülésnek, ha nem is alternatívájaként, de legalábbis komplementereként megjelent az európai egység és egyesülés perspektívája.

5.2.1. Fejlemények a regionalizálásig

Olaszország a Nyugat-Római Birodalom bukásától a XIX. század második feléig nem volt egységes állam. Kisebb-nagyobb városállamok (köztársaságok és fejedelemségek) alakultak ki területén, amelyek egymással is szinte állandóan kegyetlen és véres háborúkat vívtak. Különböző részein, mint Európa más részein is, a latin nyelvből különböző, egymás számára alig érthető dialektusok alakultak ki és közös identitás is a XIX. század elejéig alig létezett. Az apró államok többsége a 16. századtól közvetlen vagy közvetett, de erős külföldi (először spanyol, majd osztrák) befolyás alatt állt. Az ország egyesítésének időpontjában, 1860–61-ben csak az ország lakosságának 2,5 százaléka tudott beszélni a hivatalos olasz nyelven, beleértve Toszkánát is, amelynek dialektusa képezte a hivatalos olasz nyelv alapját (*Bull*, 1999).

6. ábra

Olaszország régiói

1 – Abruzzo; 2 – Valle d'Aosta; 3 – Puglia; 4 – Basilicata; 5 – Calabria; 6 – Campania; 7 – Emilia-Romagna; 8 – Friuli-Venezia Giulia; 9 – Lazio; 10 – Liguria; 11 – Lombardia; 12 – Marche; 13 – Molise; 14 – Piemonte; 15 – Sardegna; 16 – Sicilia; 17 – Trentino-Alto Adige; 18 – Toscana; 19 – Umbria; 20 – Veneto

Az olasz egység gondolata a napóleoni háborúk alatt jelent meg. 1796-tól 1814-ig egész Olaszország Napóleon uralma és francia megszállás alatt állt. Napóleon jelentős és progresszív jogi, politikai reformokat vezetett be. Az ország északi – a Pápai Államtól északra elterülő – részét egyetlen államba (a Cisalpin Köztársaságba, később Itáliai Köztársaságba, később – megkoronázása után, az Itáliai Királyságba) egyesítette, aminek természetesen ő volt a köztársasági elnöke, majd királya. Az egység gondolata mindenesetre ezután vert gyökeret az itáliai gondolkodásban. Erre különböző elgondolások születtek. Vincenzo Gioberti 1801–1852) a pápa irányítása alatt képzelte el az olasz államot, de a pápának 1848-ban az olasz

nemzeti mozgalommal való szembefordulása után e gondolatot elvetették. Carlo Cattaneo (1801–1869) és Giuseppe Ferrari (1811–1876) laza köztársasági konföderáció formájában képzelte el az egyesülést (*Bull*, 1999). Végül is az egyesülés egészen más formában, egy – Olaszországon belül is kicsi és perifférikus – királyság, Piemont (a szárd királyság) irányításával és centralizált, unitáris állam formájában ment végbe.

A szárd király, Károly Albert először 1848–49-ben kísérletezett Észak Olaszország egyesítésével, de az osztrákoktól vereséget szenvedett és hamarosan meg is halt. Fia és utódja II. Viktor Emánuel és miniszterelnöke Cavour gróf, a következő időszakban nagyobb tehetséggel és nem csupán erővel, hanem diplomáciai eszközökkel is valósították meg e tervet. 1859-ben egy piemonti–osztrák háborúban – eleinte jelentős francia támogatással, később anélkül – megszerezték Lombardiát és az észak-olasz kisebb fejedelemségeket, ahol különböző Habsburg főhercegek uralkodtak. Ekkorra már csak négy állam maradt Itáliában: az osztrák uralom alatt álló Veneto-Venezia, Szardínia-Piemont, a Pápai Állam és a déli Nápoly-Szicíliai Kettős Királyság. Ez utóbbi volt, amellyel Viktor Emánuel és Cavour gróf egyelőre kevésbé kívánt egyesülni, de Garibaldi hadjárata és a királyság gyors összeomlása kész helyzet elé állította őket: 1861-ben a dél csatlakozott az egyesült olasz államhoz, amelynek fővárosát Turinból Firenzébe helyezték át. Az 1866. évi porosz–osztrák háború után Ausztria kénytelen volt lemondani Veneto-Velencéről. Már csak az egyházi állam maradt hátra. Franciaország már tartott az új olasz állam túlzott megerősödésétől, ezért francia csapatok szállták meg Rómát és az Egyházi Államot. Csak 1870-ben a porosz–francia háború idején vonultak ki onnan, Olaszország tehát egy új európai háborúnak köszönhette teljes egyesülését.

Létrejött tehát az egységes olasz állam, az egységes német állammal egyidejűleg. Az ezt követő államszervezés azonban nagyon különböző volt. A Német Birodalom az eddigi állami alakulatok integritásának és autonómiájának több-kevesebb megtartásával föderális államként jött létre, míg Olaszország egy centralizált, unitáris államként. Pedig az új olasz államalapítók többsége is eredetileg decentralizált, regionalizált államot képzelt el, sőt a nagyon eltérő hagyományok és történelem alapján el se nagyon tudtak képzelni mást (*Bull*, 1999). Csakhogy, ellentétben Németországgal, a csatlakozó egységekben az államhatalom összeomlott, általános anarchia uralkodott, a közellátás nem volt biztosítva, az egyesülés után azonnal a széthullás veszélye fenyegetett. Szicíliában például 1866-ban nagy felkelés tört ki az új piemonti hatalom ellen. Az adott helyzetben az új államnak nem volt más lehetősége, mint a teljes centralizálást, a piemonti törvényeknek és közigazgatási rendszernek mindenütt

Nr. contract: 18072/30.09.2013 (178/2013 - CDC)
Beneficiar: Județul Harghita, prin Consiliul Județean Harghita
„Dezvoltarea capacității administrative a administrației publice locale din județul Harghita"

való egységes érvényesítése. A centralizált egységes állam bevezetése tehát nem annyira az erő, hanem a gyengeség következménye volt. Az 1865. évi 2248. törvénnyel egy napóleoni típusú közigazgatást, a département-ekhez hasonló provinciákat hoztak létre, élükön a prefektussal, a központi kormány képviselőjével, aki kezében a helyi hatáskörök döntő hányada (oktatás, közbiztonság, közigazgatás, bíráskodás) koncentrálódott (*Mack Smith*, 1968). E tekintetben lényeges változások nem következtek be sem a liberális korszakban (1870–1915), sem a fasizmus időszakában. Mussolininak nem kellett a közigazgatást átalakítani, mert annak centralizált strukturális keretei alkalmasak voltak céljai megvalósítására.

A decentralizáció először komolyan az olasz állam történetében 1945 után került napirendre. Ehhez különböző tényezők járultak hozzá. Egyik kétségtelenül az a tapasztalat volt, hogy az ország centralizált jellege, a hatalom egyetlen centrumban való összpontosulása megkönnyítette Mussolini és a fasiszta párt hatalomra kerülését és az államnak szándékaiknak megfelelő átalakítását. A másik tényező lehetett a győztes hatalom, Amerika nyomása az általuk ideálisnak vélt föderális, vagy legalábbis regionalizált rendszer megteremtésére.

A regionalizálást azonban egyáltalán nem fogadta általános egyetértés. Főleg a baloldali (szocialista és kommunista) pártoknak voltak fenntartásai amiatt, hogy a regionalizálás a perifériкus területeken lehetővé teszi a régi reakciós politikai erők hatalmának fennmaradását (*Bull*, 1999).

E viták eredménye lett az 1947. évi olasz alkotmány, amely 1948. január 1-jén lépett életbe. Az alkotmány kimondta a régiók, mint közigazgatási egységek létrehozását. A régiók korlátozott területeken jogszabályok hozására is jogosultak voltak: így a rendőrség, az egészségügy, városrendezés, turizmus, helyi közlekedés, közmunkák, mezőgazdaság és az erdészet területén. Önállóan, „elsődlegesen" nem alkothattak jogszabályokat, hanem csak kiegészítő, illetve végrehajtó jelleggel, azaz kiegészíthették az állami szinten hozott törvényeket, vagy megalkothatták azok helyi végrehajtási jogszabályait.

Az 1948 évi alkotmány 20 régió létrehozását irányozta elő, amelyből öt „különleges autonómiát", a többi 15 „rendes autonómiát" élvezett. Az előbbiek egy regionális alkotmánynak megfelelő statútum, az utóbbiak csak egy szerényebb jogokat tartalmazó statútum kidolgozására voltak jogosultak.

Mint sok más területen, úgy e témában sem alkalmazták az új olasz alkotmányt még hosszú évekig. Az öt speciális régió közül négynek a statútumát már 1948 februárjában elfogadták (Szicília, Szardínia, Valle d'Aosta és Trentino-Alto Adige). Az ötödik régiót

Nr. contract: 18072/30.09.2013 (178/2013 - CDC)
Beneficiar: Judeţul Harghita, prin Consiliul Judeţean Harghita
„Dezvoltarea capacităţii administrative a administraţiei publice locale din judeţul Harghita"

Friuli-Venezia-Giuliát csak 1963-ban létesítették (elsősorban azért, mert a tartomány székhelye, Trieszt városa csak 1954. október 5-én került vissza Olaszországhoz, miközben a város környékét Jugoszláviához csatolták). Nyilvánvalóan megvoltak a különleges okai az öt tartomány különleges kezelésének: a három északi tartományban (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige és Friuli-Venezia-Giulia) jelentős nemzetiségi kisebbségek éltek. A két szigettartományban bizonyos szeparatista tendenciák jelentkeztek.

A 15 „rendes" tartománynak még a hetvenes évekig várnia kellett az autonómiára, annak ellenére, hogy a baloldali pártok, miután kikerültek a kormányból, a regionalizálás híveivé váltak, nem ellenezték tovább. De hosszú időszakra a Keresztényidemokrata Párt (DC, Democrazia Cristiana) lett a kormány vezető pártja és most már ők tartottak attól, hogy a Közép-Olaszországban nagyon erős baloldal a regionalizálással ott túlzott hatalomhoz jutna. De nem volt erős a regionalizálásra irányuló nyomás a lakosság részéről sem. Az akkori olasz társadalom egy viszonylag szűk politikai elittel rendelkezett, azok pedig megtalálták a számításukat egy erősen centralizált kormányzatban is.

A következő évek azonban a gyors gazdasági fejlődés és jelentős társadalmi szerkezetváltozás évei voltak Olaszországban. A társadalom pluralistábbá vált, új politikai és gazdasági érdekcsoportok jöttek létre, a baloldal ismét megerősödött és a nyomás nőtt az országban, hogy megtörjék a Keresztényidemokrácia hatalmi monopóliumát. Az Andreotti kormány 1972-ben engedett ennek a társadalmi nyomásnak és létrejöttek a régiók. Sokan nagy reményeket fűztek ehhez a változáshoz: a helyi demokrácia növekedését, a haladás és a reformok meggyorsítását, közvetlenebb beleszólást vártak tőle. Mások szkeptikusabbak voltak és a regionalizálásban csak egy új parazita bürokrataréteg létrehozását látták a központi kormány és a provinciák között, ami további lehetőséget ad az összeköttetések, a „clientelismo" és a korrupció növekedésére. Visszatekintve úgy tűnik, hogy mind a két várakozás teljesült (*Nanetti,* 1985).

5.2.2. A regionalizáció

A hetvenes években egy sor törvényt hoztak, hogy valóban életre keltsék a regionális rendszert. Az 1970. évi regionális választások után az 1972. évi rendeletek korlátozott hatásköröket adtak a régióknak. Az 1975. évi 382. törvény már messzebb menő hatásköröket biztosított az Alkotmány által meghatározott körben (azaz továbbra sem kaptak önálló törvényhozási hatáskört). Az 1977. évi 616. számú rendelet a régiókat már valóban a „politika-csinálás" fontos központjaivá tette, pl. a régiók az államháztartás eszközeinek 25

százalékával rendelkeztek. A pénzügyi autonómia azonban – különösen a 15 rendes régióé – meglehetősen korlátozott: nem vethetnek ki adókat, nem módosíthatják a már létező adókat. Ezért a pénzügyi autonómia inkább a kormány által rendelkezésükre bocsátott eszközök szabadabb felhasználására vonatkozik. A régió szervei a tanács, a „giunta" (a kormány) és az elnök. A tanács (regionális parlament) 30–80 képviselőből áll és törvényhozói, szabályozói és adminisztratív hatáskörei vannak: politikai ellenőrzést gyakorol a giunta, az elnök és általában a régió politikája felett. A giunta a végrehajtó hatalom szerve, a kormány, amelyet a tanács választ. Az elnök – akit szintén a tanács választ – a régió képviselője és egyben a kormány elnöke. A tanács hagyja jóvá – abszolút többséggel – a régió „statútumát", de azt az országos parlamentnek is jóvá kell hagynia. A statútumok határozzák meg a régió belső egységekre való felosztását, a kormány összetételét, a kormány és az elnök választásának rendjét. A regionális statútumok azonban nem szabályozhatják a régió kormányszerveinek típusát és számát magának a tanácsnak a választási rendjét, vagy a régió területének kiterjesztését.

A régiók alatti közigazgatási egységek a provinciák. A régiók létrejötte után eléggé vegyes szervezetté váltak, hiszen korábbi hatásköreik jelentős részét átvette a régió. Sokan vélték úgy, hogy meg kéne szüntetni, de az 1991. évi törvény megerősítette őket. A városok és községek az egyetlen olyan adminisztratív egységek, amelyek már az olasz egyesülés előtt is léteztek.

Mint legtöbb helyen máshol is, a fő vitakérdéseket egyfelől az állam és a régiók, másfelől a régiók és az alájuk tartozó provinciák és helyi önkormányzatok viszonya képezik. Az állam és a régiók viszonyában a fő feszültséget az jelenti, hogy a központi kormány ellenőrzi a regionális törvények alkotmányosságát. A központi kormány a törvény felülvizsgálatára kérheti a régiót, de ha azt a régió tanácsa még egyszer – abszolút többséggel – elfogadja, akkor a központi kormány csak az Alkotmánybírósághoz fordulhat. A hetvenes években az Alkotmánybíróság általában a kormány javára döntött, de a nyolcvanas években már egyre több döntés született a régiók javára is (*Putnam*, 1993).

Népszerűek-e és gyökeret vertek-e már a régiók Olaszországban? A válasz erre általában, de különösen földrajzi hely szerint különböző. Egyfelől kétségtelenül csalódottság is van a régiók eddigi teljesítménye alapján. A régiók részben elemeivé váltak annak a „pártokráciának", amelyen keresztül a pártok vezetői, saját érdekükben, nyomást tudnak gyakorolni a központi és regionális kormányokra (*Bull*, 1999). A régiók – korlátozott pénzügyi autonómiájuk ellenére – jelentős deficiteket tudtak csinálni, abban a reményben, hogy a központi kormány úgyis kisegíti őket, ami a legtöbb esetben meg is történt.

Nr. contract: 18072/30.09.2013 (178/2013 - CDC)
Beneficiar: Județul Harghita, prin Consiliul Județean Harghita
„Dezvoltarea capacității administrative a administrației publice locale din județul Harghita"

Mindezek mellett határozott különbség van a régiók és helyi kormányzatok megítélésében az Észak és Dél között. Míg Északon a helyi és regionális kormányzatokról általában kedvezőbb megítélése van és főleg Róma, a központi kormányzat képezi a bírálat és elégedetlenség tárgyát, addig Délen a központi és a regionális, helyi szint megítélése egyformán rossz, talán a helyi és a regionális szinte még rosszabb (*Putnam*, 1993; *Nanetti*, 1988). Ennyiben „teljesültek" a régiókról, mint csupán egy új bürokratikus és korrupt szint beiktatásával kapcsolatos előzetes vélemények.

Az olasz törvényhozás elmúlt évtizedekben számos decentralizációs törvényt fogadott el, amelyekben a törvényhozók a versengő és a szolidaritás típusú regionális igazgatási modellek elemei között kívántak egyensúlyt teremteni. Az államhatalmi és finanszírozás eszközök egy részének regionális szintre telepítése a szubszidiaritás jegyében az ún. Bassanini-törvények hatályba lépésével történt meg 1997-ben (*Bassanini–Torche*, 2004). 1999–2001 között a decentralizáció jegyében módosították az olasz alkotmányt is. A reformok a központi kormányzat szerkezetét is érintették. Az állam visszahúzódásával a korábban végzett feladatok átalakított formában a regionális önkormányzatokhoz kerültek, az olasz régiók mozgástere az államigazgatásban kibővült. Nyilvánvaló volt ugyanakkor, hogy az egyes térségek között megmutatkozó jelentős gazdasági egyenlőtlenségek miatt fenn kell tartani a redisztribúciót. Ennek mértéke és számos hagyományos elemének a fennmaradás egyszersmind a decentralizációnak nem csak oka, de jelentős akadálya is volt (*Ambrosiano–Bordignon–Cerniglia*, 2010).

Sajátos módon az olaszok saját kormányukról és önkormányzataikról alkotott negatív véleménye pozitívan befolyásolja az Európai Unióhoz való hozzáállásukat. Úgy vélik, az Unió bizonyos garanciákat jelent a tisztességesebb kormányzásra, mivel szabályai, ellenőrzése és szankciói kényszereket jelentenek az olasz kormánnyal szemben, az Unió keretében nem tehetik meg azt, amit a nélkül megtennének. Az Északi Líga is, amiről a következő fejezetben lesz szó, szeparatista szándékokat hangoztatott Rómával szemben, de sohasem Brüsszellel szemben. Bármilyen formában is alakulna Olaszország jövője, ők az Európai Unió tagjai kívánnának maradni (*Bull*, 1999).

5.2.3. Az új „föderalizmus" megjelenése

Föderalista, majd egyenesen szeparatista mozgalmak a nyolcvanas évek végén, kilencvenes évek elején jelentek meg Olaszországban, feltehetően két okból: Egyik nyilvánvalóan az elégedetlenség a központi kormánnyal, annak korrupciójával, bürokráciájával. A másik ok

azonban a kétpólusú világ összeomlása, ami a nyugati „összetartás" korábbi parancsoló szükségességét már nem tette szükségessé és a keleti fenyegetés elmúltával új centrifugális erőket eresztett szabadjára Nyugat-Európában is.

Az új irányzat legjelentősebb és egyben legnagyobb hatású képviselője az Északi Liga (Lega Nord) volt Olaszországban. A mozgalom a 80as évek elején jelent meg Észak-Olaszországban. Eleinte csak Lombardiára kiterjedve Lombard Liga volt a neve (tudatosan emlékeztetve a lombard városok azonos nevű szövetségére 1162–72 között, amikor jogaikért vívták a küzdelmet II. Barbarossa Frigyes német-római császár ellen). Hasonló nevű mozgalmak más észak-olasz tartományokban is létrejöttek (Lega di Veneto), majd ezeket összefogva jött létre az Északi Líga. A mozgalmat a nyolcvanas évek elején még egy perifférikus, tiltakozó mozgalomnak tekintették szélsőségesen populista programmal, amely nem találhat követőkre a képzettebb, középosztálybeli választók között. Akik ezt gondolták, alaposan tévedtek. A Liga népszerűsége hihetetlen gyorsasággal nőtt. Már az 1992. évi országos választásokon a szavazatok 8,7 százalékát (északon 20 százalékát) szerezte meg (*Lega Nord*, 1992), ami 1996-ban 10,4 százalékra nőtt. Számos nagyvárosban (nem utolsó sorban Milanóban) a helyhatósági választásokon a legnagyobb pártnak bizonyult (*Giordano*, 2001).

A mozgalom vezetője, Umberto Bossi alkotta meg – persze számos politikai nézetrendszerből összegyúrva – a mozgalom ideológiáját. Eszerint Észak- és Dél-Olaszországban két teljesen különböző és egymáshoz nem konvergáló társadalom van, amelyeknek lehetővé kell tenni, hogy saját útjukat járják. A Liga tehát teljes mértékben elveti az egységes Olaszország „alapító atyáinak" nézetét, miszerint egy egységes nép kialakítása alapján egy teljesen egységes országot kell megteremteni.

Paradox módon, a föderalista/etnikai érzelmek feltámadása akkor történik, amikor Olaszország már éppen elérte a kulturális homogenitás egy viszonylag magas fokát, legalábbis nyelvi szempontból. A kisebbségi nemzetiségi csoportoktól eltekintve, a nyelvi egységesség mára befejezett tény, bár a dialektusok természetesen nem tűntek el. Legtöbb ember beszéli a hivatalos olasz nyelvet és a helyi dialektust is, és nő azok száma, akik csak a hivatalos nyelvet beszélik.

Az Északi Liga hevesen védelmezi a dialektusok használatát, sőt – meglehetősen agresszíven – azt követeli, hogy a „lombard" dialektus hivatalos nyelv legyen. Saját kiadványait, honlapját a dialektus nyelvén (is) publikálja. A Liga azonban alapvetően mégsem egy „nosztalgikus" nyelvi, hanem nagyon is politikai mozgalom. A nyelvi és egyéb

szimbólumok csak az érzelmi azonosulást próbálják szolgálni. Ezt szolgálja az új országnév kitalálása: Padania a Pó folyó latin nevéből – Padus – származik. A Pó folyó képezné az új ország tengelyét, noha ilyen nevű ország, vagy akár régió sem létezett sohasem. Padániának már van saját címere, zászlaja, történelme és történelmi hősei. Virtuális hagyomány és múlt kialakítása folyt egy politikai cél érdekében.

A mozgalom egyik fő eleme mindvégig a „proteszt", tiltakozás jelleg maradt, azt hangsúlyozzák, amit elleneznek. A protesztnek három fő eleme van. A Liga Dél-ellenes, Róma-ellenes és külföldi (bevándorló) ellenes:

- A Liga szerint Észak és Dél-Olaszország teljesen más kultúrát képvisel. Északon egy magas fokú munkamorál és polgári öntudat, míg Délen a lehetőleg minél kevesebb munka és az állam támogatásaira való támaszkodás a jellemző. Az északiak nem is azonos származásúak a déliekkel, hanem kelta eredetűek. Az olasz állam pedig „déliesedik", amelynek bizonyítéka az elterjedt korrupció, és a kormányzat „kliens-rendszere". Az egyesülés után nem az történt tehát, amit az alapító atyák reméltek, hogy az „Északi" törvények, gyakorlat, intézmények és gazdaság fog érvényesülni az egész országban, hanem annak éppen ellenkezője: a déli deviáns gyakorlatot kényszerítik rá az egész országra.
- Ebben a fő hibás azonban nem a Dél, hanem Róma, amely elszívja az Észak erőforrásait, az északi hatékonyság alapján megtermelt jövedelmeket, és ennek egy részét valóban a Délnek juttatja, másik része azonban eltűnik a kormányszerveknek a pártokkal és bizonyos pártokhoz közel álló vállalatokkal összefonódott csatornáin. Elsősorban tehát Róma centralizációját kell megszüntetni (*Miglio – Veneziani*, 1997;
- Végül a Líga szélsőségesen bevándorló ellenes, elsősorban az EU-n kívüli, afrikai és ázsiai bevándorlókkal szemben. Ezek elszívják a munkahelyeket és a jövedelmeket a helyi lakosságtól, igénybe veszik a szociális, egészségügyi stb. szolgáltatásokat az olasz adófizetők pénzéből. Radikális és drasztikus intézkedéseket kell tehát bevezetni a bevándorlás megakadályozására, illetve a már Olaszországban tartózkodók visszaküldésére.

A Liga föderáció koncepciója egy három tartományból álló Olaszországra épül: az Észak (Padania), a Közép (Etruria) és a Dél (Ausonia). A központi kormány csak néhány funkciót gyakorolna: külügyek, honvédelem, bíráskodás, központi költségvetési ügyek és

felsőoktatás. Nyilvánvalóan ebből az Északi Köztársaság létrehozása az, ami számukra döntő jelentőségű. Ez a jelenlegi Piemont, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna és Toscana régiókból, azok egyesítéséből jönne létre, de lehetővé tennék a három kisebbségi régió, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige és Friuli-Venezia-Giulia csatlakozását is. Értelmezésük szerint ez a mai alkotmány alapján is lehetséges, ha azt a terület helyi önkormányzatainak legalább egyharmada kérelmezi és az érintett terület lakossága azt népszavazáson elfogadja.

A kormányból való kilépés után a Lega Nord, a föderalizmus helyett már egyértelműen a szeparatizmus, az Észak kiválása és függetlensége politikáját folytatta. 1996-ban önkényesen – és érdemi következmények nélkül – kikiáltották Padánia függetlenségét, önálló parlamentet hívtak össze, és külön alkotmányt fogalmaztak meg, Hogy ezzel összefüggésben, vagy ettől függetlenül, az nem megállapítható, de az 1996. évi választásokon eddigi fennállásuk legjobb választási eredményét érték el: az összes szavazatok 10,4 százalékát kapták.

Hosszabb távon azonban úgy tűnik, mégsem fizetődött ki a szeparatista politika, mert a 2001. évi általános választásokon a párt visszaesett 3,9 százalékra a 10,4 százalékról. Ennek ellenére ismét kormánypárttá vált, mert partnereinek – bár azok jobban szerepeltek – mégis szükségük volt a Lega-ra a kormányalakításhoz. A Lega és Bossi ettől kezdve a kormányon belül Berlusconi leghűségesebb támogatójává vált.

A 2000-es években Bossi és a Lega ismét váltott. Nem hangsúlyozták már olyan mértékben a függetlenséget – bár nem mondtak le nyíltan róla – és ismét a föderalizmus programját tették magukévá. Ekkorra azonban az olasz pártok többsége ezzel a programmal lépett fel, csak a politikai spektrum két széle, a kommunisták és az újfasiszták tartottak ki az unitárius vagy legfeljebb regionalizált olasz állam eszméje mellett.

Valóban, a kilencvenes évektől mind a bal-, mind a jobboldali kormányzatok alatt, egyre nőtt a régiók hatásköre és autonómiája. Sűrűn egymást követő új törvények teremtették meg ennek feltételeit:

- Az 1990. évi, helyi önkormányzatokról szóló 142. számú törvény kiemelte a régiók jelentőségét a három szintből álló (régió, provincia, helyi önkormányzat) közigazgatásban. A régió feladata az általános politikai irányzat meghatározása, de a provinciák és a városok, községek közreműködnek ebben, bár ennek a közreműködésnek a formáját nem határozták meg;

- 1991 folyamán számos, főleg különleges státuszú, régió elfogadott egy a regionális státuszon túlmenő és a föderalizmust előirányzó politikai programot: először Friuli-Venezia-Giulia, majd Trentino-Alto-Adige, ezt követően Valle d'Aosta, végül egy „rendes" régió is, a fejlett és igen sikeresen fejlődő Emilia-Romagna;
- 1993 áprilisában népszavazáson négy fontos változást fogadtak el: megszüntették a turisztikai és mezőgazdasági minisztériumokat, és azok funkcióit átadták a régióknak; a szenátus háromnegyedét helyi egyéni választókerületekben és nem pártlistákon kell megválasztani (Olaszországban a fasizmus bukása óta mindig csak pártlistás választás volt minden szinten); a polgármestereket közvetlen választáson kell megválasztani és a tanácsban kétharmada a mandátumoknak a győztes párté, tehát a helyhatóságok pártmegállapodások nélkül vezethetővé váltak;
- 1997-ben két törvény tovább növelte a régiók jogkörét: az 59. számú törvény először adott pontos listát a központi kormányzat hatásköreiről, a listán nem szerelő funkciók a régiók hatáskörébe kerültek. Igaz, meglehetősen sok, mintegy 20 funkció maradt központi hatáskörben. A 127. törvény pedig bevezette a szubszidiaritás elvét a különböző szintek munkamegosztásába. Ugyancsak 1997-ben, a parlament mindkét házából válogatott képviselőkből megalakult az Intézményi Reform Bikamerális Bizottsága;
- 1999-ben az 1. számú alkotmányos törvény szerint a régiók elnökeit (akik egyben a giunta vagyis a kormány vezetői is) közvetlen választással kell megválasztani. A tanács (a helyi parlament) ugyan leválthatja, de ez esetben a tanács is automatikusan feloszlik, és új választást kell kiírni. Ugyancsak ez a törvény írja elő, hogy a régiók statútumait maguk fogadják el és ezzel azok azonnal érvénybe is lépnek, nem kell a központi kormány jóváhagyása. A régiók statútumainak elfogadási eljárása a következő: a regionális parlamentnek kétszer kell azt jóváhagynia, a két jóváhagyás között legalább három hónapnak kell eltelnie. Ha azonban a regionális parlament tagjainak 20 százaléka, vagy a szavazásra jogosultak 2 százaléka úgy kívánja, akkor a statútumról regionális népszavazást kell tartani, és csak annak több mint 50 százalékos megszavazása esetén válik érvényessé;
- Ugyanez a törvény megjelöl hat területet, amelyet a regionális statútumnak mindenképpen szabályoznia kell. Ezek: a kormányzat formája; a közigazgatás

szervezésének alapvető elvei; az állampolgári kezdeményezések és a helyi népszavazások szabályozása; a törvények és egyéb jogszabályok közzétételének módja; valamint a regionális parlament összetétele és szervezete;

- A 2001. évi 3. alkotmányerejű törvény elvi jelentőségű. Kimondja, hogy a központi állam, a régiók és a helyi önkormányzatok egyforma jelentőségű elemei a köztársaságnak. A köztársaság és a központi állam nem azonosak, és a szuverenitás egyetlen hordozója az ország lakossága. A régiók és a helyi önkormányzatok legitimitása ugyanúgy közvetlenül a néptől származik, mint a központi parlamenté. Ugyanez a törvény kimondja a régiók teljes törvényhozói szabadságát. Az 1997 törvény felsorolta a központi állam törvényhozói hatáskörébe tartozó 20 területet (amit időközben 10-re csökkentettek). A nem e körbe tartozó területeken a régióknak teljes és az állami törvények által nem behatárolt törvényhozói hatásköre van.

2005-ben a Berlusconi-kormány végül – nem utolsósorban Umberto Bossi sugallatára – elhatározta magát, hogy megteszi az utolsó lépéseket, ami egy regionalizált országot egy föderális országtól elválasztja és Olaszországot teljes mértékben föderális állammá alakítják át, miközben átalakítják az állam egész rendszerét is. 1995 novemberében nyilvánosságra hozták új alkotmánytervezetüket:

- A régiók saját önálló adóztatási jogkört kapnak;
- A régiókhoz kerül a felsőoktatás, az egészségügy és a közbiztonság hatásköre is;
- A régiók beleszólhatnak az ország politikájának alakításába és a központi törvényhozásba is, mégpedig úgy, hogy az ország szenátusát átalakítják a régiók képviseleti szervévé (a német Bundesrathoz hasonló funkciókkal). Eddig a szenátus, az alsóházhoz hasonló országos választás alapján, a központi törvényhozásnak az alsóházzal egyenrangú szervezete volt. Most a régiók delegálnák tagjait, és ezen keresztül beleszólhatnának az országos politikába. Az alsóház jogköre viszont jelentősen megnőne, mivel rajta kívül nem lenne még egy konkurens és azonos jogokkal felruházott törvényhozó szerv.
- Az alkotmánytervezet azonban más területeken is radikális változtatásokat irányzott elő: többek között jelentős hatáskörökkel ruházta volna fel a miniszterelnököt (akkor Silvio Berlusconit) az államelnökkel szemben. A miniszterelnök választja ki, vagy távolítja el kormányának tagjait, feloszlathatja a parlamentet, ő határozza

meg az általános politikai irányvonalat, stb. Az államelnök így egy teljesen ceremoniális szereplővé válik. (a parlament feloszlatása kivételével egyébként e funkciók a nem prezidenciális rendszerű országokban valóban a miniszterelnök hatáskörébe tartoznak).

Az új alkotmányról való népszavazást 2006 júniusára írták ki. Csakhogy időközben a Berlusconi kormány a 2006. áprilisi nemzetgyűlési választásokon – ha csak egy hajszállal is de – alulmaradt és az Ulivo alakított kormányt, Romano Prodi vezetésével. Az új kormány megrendezte a népszavazást, de az alkotmánytervezetre egyértelműen nemet mondott és erre biztatta híveit is.

A népszavazást 2006. június 25-26-án rendezték meg. Az új alkotmánytervezetre a szavazók 38,3%-a mondott igent és 61,7% mondott nemet, a tervezetet tehát az olasz nép elég egyértelműen elutasította. Az okokat elég nehéz meghatározni, mivel a népszavazáson egyetlen kacifántosan fogalmazott kérdés volt feltéve: „Elfogadja-e Ön az Alkotmány második részének módosítását tartalmazó alkotmányos törvényt, amelyet a parlament elfogadott és a Hivatalos Közlöny 269. számában, 2005. november 18-án közzé lett téve?". Tekintve, hogy a törvény összesen 52 alkotmánymódosítást tartalmazott, nem lehet megmondani, hogy mire mondtak igent és mire nemet a szavazók. És vajon a törvényről szavaztak, vagy a kidolgozó, esetleg a népszavazás elé terjesztő kormányról?

A szavazatok regionális megoszlása mindenesetre bizonyos felvilágosítást ad. Olaszország 20 tartománya közül az „igen" csak két tartományban volt többségben: Lombardiában és Venetóban (de azokon belül a két nagyvárosban, Milanóban és Velencében nemmel szavaztak többen). Azaz, az IGEN győzött az Északi Liga törzsszavazóinál, Észak-Olaszország vidéki körzeteiben (*Andrews*, 2005). A NEM szavazat legerősebb viszont a déli tartományokban volt: Calabriában 82,5%, Bazilicataban 76,9%, Campaniában 75,3%. A déli szavazók féltek attól, hogy a föderalizálás és a helyi adókra támaszkodás megfosztaná őket attól a forrástranszfertől, ami eddig az északi tartományokból folyt dél felé.

A Prodi-kormány most nagy nehézségek előtt áll. Hiszen a föderalizációt ők is támogatták, csak az alkotmánymódosítás egyéb passzusait nem. A koalícióban résztvevő kommunisták azonban ellene voltak. Ugyanakkor a – megszelídült – Ligának ez lenne a legfontosabb szívügye. Lehetséges, hogy a Liga – ügyének sikeres megvalósítása érdekében – át fog állni a másik oldalra? Ezeknek az aktuális politikai kérdéseknek a hátterében azonban mindig az olasz társadalmat változatlanul megterhelő észak-dél probléma van, amelyről ezért elengedhetetlen külön szólni.

Nr. contract: 18072/30.09.2013 (178/2013 - CDC)
Beneficiar: Județul Harghita, prin Consiliul Județean Harghita
„Dezvoltarea capacității administrative a administrației publice locale din județul Harghita"

5.2.4. Olaszország „speciális" régiói

Említésre került már, hogy Olaszországnak van öt „speciális" régiója, amelyek lakosai között nemzeti kisebbségek is vannak, illetve amelyek a történelem folyamán szeparatista mozgalmak helyszínei voltak. Érdemes ezeket közelebbről megvizsgálni.

Trentino-Alto-Adige (Dél-Tirol) az I. világháború előtt Ausztria Tirol tartományának része volt. Olaszország az I. világháború győztesei között volt és igényt tartott területi növekedésre (noha a kapott területek messze nem elégítették ki). Dél-Tirol déli része, Trentino kétségtelenül jelenős részben olaszok által lakott volt, így Olaszország igényei részben megalapozottak voltak. A határt azonban nem az etnikai határnál, hanem északabbra az Alpok vízválasztójánál húzták meg és ezzel jelentős, német nyelvű területek is kerültek Olaszországhoz. A II. világháború után, amikor Olaszországban a régiókat kialakították, ahelyett, hogy a németajkú területet nyilvánították volna autonóm területnek, az I. világháborúban nyert egész területet tették egy régióvá (Trentino-Alto Adige), így meghiúsítva az etnikai alapon való autonómia megadását. A német ajkú területeken a csalódás miatt az ötvenes évek elején egyfajta gerilla tevékenység alakult ki, (nem túl súlyos) terrorcselekményekkel. Ausztria fellépett a dél-tiroliak védelmében és több tárgyalást folytatott Olaszországgal, eleinte kevés, később több eredménnyel. A tárgyalások különösen Ausztria EU-tagsága után váltak eredményesebbé. A tartományt két alrégióra szétválasztották, az északi Bolzano-Bozen régió kiterjedt németnyelvi autonómiát kapott. Az olasz választási rendszer állandó képviseletet biztosít nekik a parlamentben, amit ügyes taktikázással ki is tudnak használni. A megbékélést megkönnyítette, hogy a lakosságnak nem annyira német, vagy osztrák, inkább tiroli identitása van, nem Ausztriával, hanem Tirollal akarnak együttműködni. A német lakosság fő pártja a Südtiroler Volkspartei nem mondott le elvileg a tiroli önrendelkezésről, de egészen jól beilleszkedett az olasz politikába.

Szicíliát Garibaldi csapatai az elsők között hódították meg/szabadították fel az olasz egyesülés „Risorgimento" során 1860-ban. Alig telt el azonban néhány év, amikor 1866-ban Szicília fellázadt a piemonti hatalom ellen. A piemonti flotta ezt követően bombázta Palermót, az olasz királyi csapatok szeptember 22-én partra szálltak, a lázadókat tömegesen kivégezték és ismét elfoglalták a szigetet. A lázadás oka döntően a parasztok elégedetlensége volt. Ez után 10 éven át gerillaháború folyt az északi csapatok ellen, akik tömeges megtorlással válaszoltak Egész idő alatt a szigeten rendkívüli állapot uralkodott. A királyi csapatok fosztogattak, több ezer embert megöltek, több tízezret börtönbe vetettek, falvakat

leromboltak és az értelmiséget, vezetőréteget deportálták. A szicíliai gazdaság összeomlott, és tömegek kényszerültek emigrációra. 1891–94-ben a Fasci Siciliani szociális mozgalom által szervezett sztrájkok és az ezt követő felkelés miatt ismét bevezették a rendkívüli állapotot. Ezek az események indították el a maffia megszerveződését is.

Szicília csatlakozása Olaszországhoz tehát nem volt egy dicsőséges történet. Ennek nyomai ma is érződnek. Nem utolsósorban ezért kellett biztosítani 1945 után speciális jogokat Szicíliának is. A szigeten szeparatista mozgalmak ma is léteznek. A Due Sicilie mozgalom Szicília északi gyarmatosításáról beszél (a név „Két Szicília" a délolasz királyság 18. századi nevéből „Kettős Szicíliai Királyság" származik). Szerintük Szicília 147 éve szardíniai megszállás alatt van. Szicília mind kulturálisan, mind nyelvileg, mind etnikailag különbözik Észak-Olaszországtól (lényegében ugyanezt állítja, más hangsúlyokkal a Lega Nord is) és Szicíliának (valamint egész Dél-Olaszországnak) függetlenséget követelnek. A mozgalom ma még nem erős, de választási szövetséget kötött a Lega Nord-dal.

Az északkeleti Friuli-Venezia-Giulia régió Olaszország etnikailag legkevertebb területe. A lakosság jelentős hányada – az olasz mellett – a friuli (ladin) nyelvet beszéli, ami a román nyelvek egyike, jelentős német és szláv kölcsönzésekkel. A friuli terület központja Udine. Emellett a tartományban él jelentősebb szlovén és kisebb német kisebbség is. Az olasz nyelvűek is a standard olasz nyelvtől jelentősen eltérő velencei, illetve trieszti dialektust beszélik.

Fordulatos a régió története: velencei birtokból francia terület lett, majd a Habsburg Birodalom része egészen 1918-ig. 1918-ban Olaszország az egész területet, sőt annál nagyobbat is annektált jelentős szlovén és horvát lakossággal. 1945 után viszont Olaszország területet vesztett, olasz nyelvű területek is kerültek Jugoszláviához (Szlovéniához), maga Trieszt is – átmeneti nemzetközi státusz után csak 1954-ben került Olaszországhoz. Az impériumváltozás időszakaiban mind az olasz, mind a szlovén lakosság üldözéseknek is volt kitéve, ami mindmáig bizonyos feszültséget okoz a két ország, de különösen a szomszédos tartományok között, és nem könnyíti meg a határokon átnyúló együttműködést. Trieszt a keleti Mediterráneum legjelentősebb kikötője rangot 1918 után elveszítette és csak az utóbbi időben kezdi visszanyerni. A tartományban kifejezett szeparatista mozgalom nincs, de kapcsolatai sok tekintetben mai is szorosabbak Közép Európával, mint a többi olasz tartományokkal.

Valle d'Aosta Olaszország legkisebb tartománya, alig több mint 200 ezer lakossal, a Mont Blanc tövében. A völgy egy részében franciául beszélnek, bár ma már a lakosság

többsége olasz nyelvű. A terület valamikor privilégiumokat élvezett, de ezeket a Piemonti-Szárd Királyságban, de még inkább a fasiszta Olaszországban elveszítette. Ez és kevésbé a nemzeti kérdés vezetett bizonyos szeparatizmushoz a Franciaországhoz, vagy Svájchoz való csatlakozás gondolatához. 1948-ban azonban a terület autonóm státuszt kapott, a kétnyelvűség hivatalos lett, a szeparatizmus megszűnt, de kisebb regionális pártok vannak. A terület egy kisebb részében németül beszélő (walser) lakosság is van.

Szardínia, Szicília mellett a másik nagy sziget, az 1400-as évektől 300 éven át katalán, ill. spanyol uralom alatt volt. 1718-ban lett független a Szardíniai (Szárd) királyság, amelynek azonban – nevétől eltérően – fő területe a kontinensen volt, és uralkodói a Savoya-i házból kerültek ki. Szardínia tehát az egységes Olaszország magjához tartozott. Mindamellett helyben az olasz nyelv mellett beszélt a szárd nyelvet, amely román nyelv, de jelentősen eltér az olasztól és a szigeten is legalább négy erősen különböző dialektusát beszélik. Kisebb területeken – a katalán uralom maradványaként – a katalán nyelv egy dialektusát is beszélik. A szigeten vannak regionális pártok, érdemleges szeparatista mozgalmak azonban nincsenek. A sziget 1947 óta autonómiát élvez.

5.3. Skandinávia

Több oka is van a skandináv országok: Dánia, Finnország, Norvégia és Svédország közös tárgyalásának a regionalizmus szempontjából:

- Az egyik kétségtelenül az országok bizonyos fokig hasonló jellege és problémái. Unitáris, viszonylag kis és homogén lakosságú országokról van szó, ahol a közigazgatás jellege hasonló: valamennyi országban a községi, városi igazgatás a helyi kormányzás legfontosabb szintje, míg a területi, regionális szintnek viszonylag kisebb szerepe van. Dánia kivételével mindegyik országnak nagy, alacsony népsűrűségű északi területei vannak, amely a területi és településfejlesztés számára sajátos feladatokat jelent. Valamennyi országban igen nagy szerepe van a jóléti állam intézményeinek országos, regionális és helyi szinteken egyaránt. Ugyanezeket a fő vonásokat célszerűtlen volna többször áttekinteni. Együtt tárgyalva csak az országonkénti specifikumokat, sajátosságokat fogjuk kiemelni.
- A másik ok azonban az, hogy a regionalizmus szónak több értelmezése van. Jelenti az egy országon belüli területeket, azok adminisztratív, politikai és gazdasági szerepkörét, kompetenciáit, viszonyukat a központi államhoz és a területi közigazgatás más szintjeihez. De jelenti a több országot, vagy több ország régióit

átfogó, transznacionális régiókat is. A skandináv országok történelmük során – számos egymással való konfliktusuk és háborújuk mellett – a múltban és jelenleg is a transznacionális összefogás, integráció számos formáját kialakították a közös államalakulatoktól, unióktól a gazdasági, politikai és védelmi együttműködés számos formájáig és ezek működése illetve sorsa több tanulságul szolgálhat más térségek számára is.

5.3.1. Transznacionális integráció Skandináviában

Dánia volt az első ország a térségben, amely erős, egységes államot hozott létre, nagyjából az időszámításunk utáni 9–10. században. Svédország és Norvégia ekkor még nagyszámú, apró királyságból állt, amelyek lényegében törzsi alapon jöttek létre. Ezekben az országokban az egységes – de még mindig csak a délebbre fekvő területekre kiterjedő – állam csak mintegy 200 évvel később jött létre. Ez a 200 éves előny elég volt ahhoz, hogy mintegy 500 évig Dánia volt a legerősebb, vezető hatalom a térségben, talán csak az összeszövetkező Hansa városok jelentettek számára vetélytársat. Dánia ellenőrizte a Balti tengerre vezető egyetlen tengerszoros, az Öresund mindkét partját és szedte a vámot a Balti tengerre, vagy onnan jövő hajóktól. Birtokai kiterjedtek a mai Dánián kívül a német Schleswig és Holstein tartományokra, Svédország és Norvégia déli területeire, a mai Észtországra és Lettországra. Dánia vezetésével jött létre először az első dinasztikus unió a három ország között (pontosabban négy, hiszen ekkor, és még 1809-ig Finnország Svédország szerves részét, egyik tartományát alkotta), a Kalmari Unió, amely 1397-től 1521-ig tartott, de az időszak második felében már csak virtuálisan létezett. Dánia és Norvégia perszonáluniója viszont egészen 1814-ig, több mint 400 évig tartott. A 16. században Dánia meggyengült, Svédország viszont megerősödött, Európa egyik vezető katonai hatalmává vált. Birodalma kiterjedt Norvégia egyes részeire, Finnországra, a Baltikum jelentős részére, a Finn öböl környékére (beleértve a mai Szentpétervár területét), a mai Lengyelország és Németország tengerparti területeinek jelentős részére. Az 1700-as évek második felére azonban Svédország is meggyengült, birtokait teljes egészében elveszítette, ráadásul 1809-ben Finnország is elszakadt és bizonyos autonóm jogokkal rendelkező nagyhercegség lett a cári Orosz Birodalom keretében. Bizonyos vigaszul szolgált, hogy 1814-ben perszonálunióban Norvégia Svédországgal egyesült és maradt egészen 1905-ig, amikor Norvégia indítványára békésen elváltak egymástól (*Palmer*, 2005).

Alig hihető, hogy a ma oly békés viszonyban lévő Svédország és Dánia a 19. század elejéig több mit huszonöt véres és kegyetlenségekkel teli háborút vívott egymással. A 19. század elejére azonban mindketten belátták, hogy kis országok lettek és ennek megfelelő politikát kell folytatniuk. Egyidejűleg történelmi és régészeti kutatások bebizonyították, hogy közös gyökerekből származnak egymás közeli rokonai. Diákok indították el az 1830–40-es években a „Skandinávizmus" mozgalmát, amely a rokon eredetű és nyelvű népeket egy országban kívánta egyesíteni. A mozgalom gyorsan terjedt, a térség több királya is felkarolta és olyan lelkes hívei volta, mint Henrik Ibsen, a norvég drámaíró (*Andrén,* 1967).

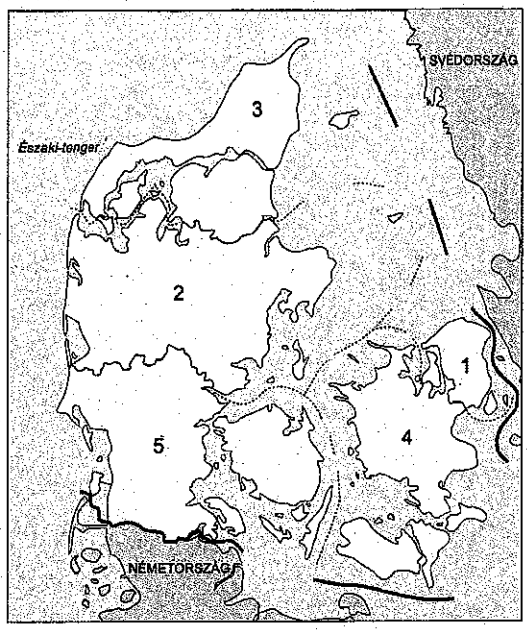
Bebizonyosodott azonban – ugyanúgy, ahogy Közép-Európában – hogy kis országok szövetkezése Európában nem jelent garanciát az országok biztonságára, gazdasági fejlődésére. Azonos struktúrájú gazdaságuk nem igazán jelentett piacot egymás számára, és ha egyik ország konfliktusba került egy nagyhatalommal, a többi kis ország segítsége – ha egyáltalán megvalósult, ami legtöbbször szintén nem történt meg – nem jelent segítséget a veszély elhárításához. Adott esetben, amikor 1864-ben Dánia Schleswig és Holstein hercegségek birtoka miatt konfliktusba került a két német nagyhatalommal, Ausztriával és Poroszországgal, akkor Svédország és Norvégia, a korábbi ígéretek ellenére semleges maradt és Dánia súlyos vereséget szenvedett.

Nr. contract: 18072/30.09.2013 (178/2013 - CDC)
Beneficiar: Judeţul Harghita, prin Consiliul Judeţean Harghita
„Dezvoltarea capacităţii administrative a administraţiei publice locale din judeţul Harghita"

7. ábra

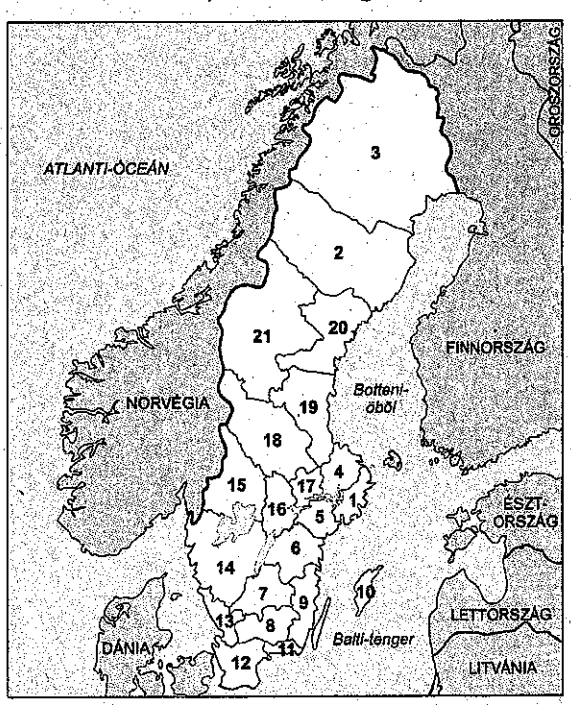
A skandináv országok területi közigazgatási egységei

a) Dánia



1 – Hovedstaden; 2 – Midtjylland; 3 – Nordjylland; 4 – Sjælland; 5 – Syddanmark

b) Svédország



1 – Stockholm; 2 – Västerbotten; 3 – Norrbotten; 4 – Uppsala; 5 – Södermanland; 6 – Östergotlan; 7 – Jönköping; 8 – Kronoberg; 9 – Kalmar10 – Gotland; 11 – Blekinge; 12 – Skane; 13 – Halland; 14 – Västra Götaland; 15 – Värmland; 16 – Örebro; 17 – Västmanland; 18 –

Dalarna; 19 – Gävleborg; 20 – Västernorrland; 21 – Jämtland

A „skandinávizmus" szelleme ezután erősen megroggyant, de nem tűnt el egészen. 1875-ben az aranyalapra való átállás időpontjában a három skandináv állam, Dánia, Norvégia és Svédország monetáris unióra lépett, valutáikat egységesen koronának nevezték, névértékét egységesítették úgy hogy azok 1:1 arányban átválthatók legyenek és gyakorlatilag mind a három pénz egyenértékűként forgott mind a három országban. A monetáris unió az első világháborúig, 1915-ig tartott, de a valuta mindhárom országban azóta is a korona, de átváltási arányuk már eltér. Az euro-zónába egyik sem lépett be (*Andrén,* 1967).

1948-ban felmerült, hogy a négy ország védelmi szövetsége. Finnország speciális helyzete miatt Svédország ahhoz ragaszkodott, hogy a finn csatlakozást a Szovjetunió hagyja jóvá, amit az természetesen nem tett meg. Norvégia elállt a csatlakozástól, mert az Egyesült Államok akkor csak NATO országoknak szállított fegyverzetet. Dánia szövetkezett volna még Svédországgal, de ennek már Svédország nem látta értelmét inkább a semlegességet választotta, Dánia és Norvégia pedig belépett a NATO-ba.

E kudarc mellet azonban a skandináv államoknak nagyszámú sikeres integrációs kezdeményezése volt és van. Az Északi Tanács (Nordic Council, 1952), amely elsősorban politikai konzultatív szervezet; az Északi Közös Munkaerőpiac (1954), amely a korlátlan munkavállalást teszi lehetővé bármelyik országban; az Északi Útlevél Unió (1958), amely már jóval Schengen előtt az északi országok polgárainak korlátlan utazást tett lehetővé, a közös légitársaság (SAS), és folytathatnánk (*Miles*, 1996).

A skandináv országok közül először Dánia lett a Közös Piac (Európai Unió) tagja 1973-ban, hosszú viták és megfontolások után. Az északi integráció sikerei ellenére úgy vélték, hogy az igazi politikai és gazdasági biztonságot és fejlődési lehetőséget csak az össz-európai integráció biztosítja. Példáját 22 év után követte Finnország és Svédország, Norvégia pedig népszavazás döntése alapján kívül maradt. A skandináv országokban mindmáig vita tárgya, melyik számukra a helyes út. Ugyanakkor az EU tagság mellett fenntartották, sőt továbbfejlesztették az északi integráció minden elemét és intézményét.

5.3.2. Tartományok, megyék, helyi önkormányzatok Svédországban

Ami az országok belső regionális tagoltságát illeti, mindegyik ország jelentős helyi és regionális önkormányzati tradíciókkal rendelkezik. A parasztság feudális kötöttségei Dánia kivételével mindenütt nagyon hamar, már az 1100–1200-as években megszűntek, a falvak, vagy a kisebb térségek szabad parasztok önkormányzati egységei voltak és ma is ez a helyi

Nr. contract: 18072/30.09.2013 (178/2013 - CDC)
Beneficiar: Judeţul Harghita, prin Consiliul Judeţean Harghita
„Dezvoltarea capacităţii administrative a administraţiei publice locale din judeţul Harghita"

szint a legfontosabb önkormányzati szint valamennyi országban. Ugyanakkor Svédország és Norvégia a középkorban kis királyságok nagy számából állt, így a közigazgatás középső szintje jelentős hányadban e királyságok alapjain jött létre, ezek lettek az egységessé váló országok tartományai, de eleinte különböző tradíciókkal, jogrenddel. Ezek a tartományok, mint közigazgatási egységek megszűntek, de az új közigazgatási egységek a megyék jelentős részben ezek alapjain jöttek létre. A régi provinciákat a tradícióban ma is számon tartják, zászlóikat és címereiket olykor felhasználják és identitás is fűződik hozzájuk:

Svédországot tradicionálisan négy „országból" (landsdelar) állónak tekintették: Götaland (mai Dél-Svédország); Svealand (a mai Közép-Svédország); Österland (a mai Dél-Finnország); és Norrland (Svédország és Finnország északi része, amelyet fokozatosan hódítottak meg). Ezen országokban összesen 32 tartomány (landskap) volt, 7 a mai Finnországban, 25 a mai Svédországban. Svédországban valamennyi tartomány hercegségi, a finnországiak vegyesen hercegségi és grófsági címet viseltek. A tartományok, mint a közigazgatás egységek 1634-ig álltak fel, ezt követően váltották fel őket a megyék (län). A megyei rendszert Gróf Axel Oxenstierna, Gusztáv Adolf neves kancellárja hozta létre. Nem is annyira a határaik, hanem az intézményeik és funkcióik változtak meg, ezt jelezte a névváltozás. Ma 21 megyéje van Svédországnak. Többségük híven követi a volt tartományok határait, de bizonyos átcsoportosítások, összevonások, vagy szétdarabolások történtek.

A megye (län) tehát a központi kormány és a helyi önkormányzatok közötti szint. Egysége a dekoncentrált és a decentralizált közigazgatásnak is. Először, a megyék létrejöttekor csak a dekoncentrált, a kormány utasításait végrehajtó szervezet jött létre, a megyeszervezet létrehozásával egyidejűleg, az 1600-as években, az abszolút monarchia időszakában. Ez a rendszer, fő vonásaiban, máig fennáll. A megyei közigazgatási hivatal (länsstyrelse) vezetőjét a megyei „kormányzót" (landshövding) a kormány nevezi ki,és feladata a kormányzati döntések helyi végrehajtásának felügyelete. Azóta azonban helyzete némileg megváltozott: nemcsak a központi kormányt képviseli a megyében, hanem bizonyos fokig a megye érdekeit is a központi kormányzatban. Ugyanakkor a közigazgatási hivatalnak és a kormányzói intézménynek van „demokratikus deficitje" is. Pl. a kormányzó egyedül dönti el milyen témák kerülhetnek egyáltalán napirendre. A politikailag kellemetlen vagy kényes ügyeket egyszerűen „elfelejtheti". A közigazgatási hivatal mellett számos más központi állami intézménynek van dekoncentrált hivatala a megyékben, pl.: rendőrség, munkaügy, társadalombiztosítás, erdészet, stb.

A választott, decentralizált szervezet sokkal későbbi 20. századi eredetű. A decentralizált szervezet a megyei tanács (landsting). A megyei tanács választott szervezet. Különös módon azonban csak egyetlen – bár igen fontos – hatásköre van és ez az egészségügy. Ha meggondoljuk, hogy a svéd jóléti rendszerben mekkora szerepe van az egészségügynek, ez egyáltalán nem olyan kevés. Kompetenciája az utóbbi időben más területeken is némileg növekedett. Ugyanakkor a közigazgatási hivatal is foglalkozik egészségüggyel, és mindazokkal a feladatokkal, amelyekre a megyei tanács az utóbbi időben hatáskört kapott. Így egy nemkívánatos párhuzamosság és versengés jött létre a helyi dekoncentrált és decentralizált szervezetek között, amelyből általában a dekoncentrált szervezet szokott kikerülni győztesen.

Mindazonáltal látható, hogy az összes többi funkció a helyi önkormányzatokra van bízva. Egyértelmű tehát, hogy ez utóbbi a közigazgatás legfontosabb szintje. A hetvenes évek elején még több mint ezer helyi önkormányzat volt, ezek számát fokozatosan – legutóbb az 1971–74-es reform során – redukálták le 278-ra. Minden helyi önkormányzat (kommun) egyenrangú, a város megjelölést is eltörölték. A polgármestert nem direkt választják, hanem a megválasztott községi képviselőtestület megválaszt egy végrehajtó bizottságot és a végrehajtó bizottság az elnökét. Ő a polgármester, de lényegében egyenrangú a végrehajtó bizottság többi tagjaival. A helyi önkormányzatoknak vannak kötelező és fakultatív feladatai. A kötelezők: szociális ellátás, közoktatás, építési igazgatás, közegészségügy, hulladékkezelés, víz és csatorna, rend és biztonság. A fakultatív feladatok: kultúra, szórakozás, lakásügy, energiaellátás, ipar és kereskedelem.

Az önkormányzatok bevételeinek mintegy 70 százaléka származik helyi adókból és csak mintegy 16 százaléka állami támogatásból. 2005. január elsején vezettek be egy kiegyenlítő rendszert, amely jövedelemkiegyenlítő, költségkiegyenlítő és átmenti rendszerekből áll. Eszerint azok az önkormányzatok, ahol az adójövedelem az országos átlagnál 15 százalékkal nagyobb, azt kötelesek befizetni a költségvetésbe, részben ezzel pótolják ki az átlagon aluli adóbevétellel rendelkezők költségvetését. Másfelől, ahol a lakosság összetétele (pl. sok öreg, vagy kis település), vagy a földrajzi, éghajlati adottságok miatt a szolgáltatások fajlagos költsége az országos átlagnál nagyobb, kiegészítést kapnak abból az összegből, amit azok az önkormányzatok fizetnek be a költségvetésbe, ahol ezek a költségek – ugyancsak az adottságok révén – az országos átlagnál kisebbek. Végül, ahol az új rendszer nagyon megváltoztatná az önkormányzat pénzügyi helyzetét, ott átmeneti, évről évre csökkenő támogatást kaphatnak (Svenska Kommunvörbundet, 2005).

A régiók rendszerében is változásokat irányoznak elő: a 21 régiót 9 régióba kívánják összevonni. Az átállással járó nehézségek kezelésére a reformot meglehetősen hosszú idő alatt valósítják meg, az csak 2015-től kerül teljes bevezetésre. Egyidejűleg modellkísérleteket kezdtek három régióban (Skåne, Kalmar és Gotland) a regionális fejlesztési, közlekedési és infrastrukturális kompetenciák kibővítésére.

5.3.3. Dánia régiói és önkormányzatai

Dánia regionalizálásának és önkormányzatainak története és problémái sok vonatkozásban hasonlóak Svédországéhoz. Dánia is a történelmi időkben (1000–1654) három „országból" (land) állt, amelyeknek önálló törvényhozása, palamentje volt: Jütland (Jylland), a kontinentális Dánia, Sjaelland, a dán szigetek és Scania, a mai legdélibb Svédország, amely 1654-ig dán terület volt. Az „országokat" az abszolút monarchia időszakában itt is a centrálisan irányított megyék (amter) váltották fel. A legfontosabb közigazgatási szint itt is a helyi önkormányzat, a község (kommun), talán még inkább, mint a többi skandináv országban. Valamennyi ország közül, ugyanis, a nemzeti termék legnagyobb hányadával Dániában rendelkeznek az önkormányzatok. Egyedülállóan Európában, a társadalombiztosítási kifizetések (nyugdíj) is az önkormányzatok feladatkörébe tartoznak (*Blom-Hanse–Heeager, 2011*).

Az elmúlt évtizedeket az önkormányzati rendszer folyamatos racionalizálása jellemezte. 1970-ig Dániában 25 megye volt és 1388 települési önkormányzat. Az 1970. évi reform során a megyék száma 14-re, a települési önkormányzatok száma 275-re (azóta 271-re) csökkent. De azóta is az ország településhálózatában (városiasodásában), valamint az önkormányzatok funkcióiban jelentős változások következtek be. Ezért 2002-ben az – akkor még szociáldemokrata – dán kormány elhatározta, hogy közigazgatási reformot hajt végre és ennek kidolgozásával egy szakértői bizottságot bízott meg. A bizottság 2003-ra elkészítette javaslatait, amely akkor – még több variációban – egy gyökeres átalakítást javasolt. A javaslatokat, hosszú viták után az – akkor már konzervatív-liberális – kormány elfogadta (a kezdeményező szociáldemokraták az adott formájában ellenezték). Eszerint a 2007. január 1-jétől életbe lépő új önkormányzati rendszerben csak 5 megye és 98 helyi önkormányzat lesz. Az önkormányzatok lakosságszámának – három távoli szigeten levő kivételével – legalább 20 ezer főnek kell lenni, ami a minimálisan megkövetelt hatékonyságot lehetővé teszi (*Lidström*, 2001).

Az öt megye funkciója – a svéd modellhez hasonlóan – itt is alapvetően az egészségügy irányítása, de lesz néhány másfunkciójuk is, mint a regionális fejlesztés,

környezetvédelem és tömegközlekedés. A helyi önkormányzatok funkciói bővülnek és szűkülnek. Átveszik az államtól a munkaügyi feladatokat. A megyéktől átvesznek szakoktatási és felnőttoktatási feladatokat. Ugyanakkor az eddig ellátott adóügyi, adóbeszedési feladatokat átveszik tőlük a központi kormányzat dekoncentrált szervezetei.

A reform, mint látható, a döntés után 3–4 évvel lép életbe, alapos előkészítés előzi meg. A települések maguk döntötték el melyik összevont önkormányzathoz kívánnak csatlakozni. Az államnak a 271 döntésből összesen három esetben kellett beavatkoznia. A helyi és a megyei önkormányzati testületeket már 2005-ben megválasztották, az új testületek egy évig csak előkészítő tevékenységet végeztek, a mandátum egy évvel való meghosszabbításával addig a régi önkormányzatok voltak hivatalban. Időközben gondoskodtak az önkormányzatok személyzetének áthelyezésével kapcsolatos feladatokról is.

5.3.4. Norvégia területi közigazgatási rendszere

Norvégia területi közigazgatási rendszere is nagyon hasonlít Dániáéhoz és Svédországéhoz. Nem csoda, hiszen mindkét országgal hosszú ideig perszonálunióban volt. A történelmi időkben Norvégia is öt önálló törvényhozással, parlamenttel és szokásjoggal rendelkező „országból" (landsdeler) állt (Nord Norge, Sørlandet, Trøndelag, Vestlandet, Østlandet). Az „országokban" tartományok (landskap) voltak, amelyek többé-kevésbé megegyeztek az első ezredforduló körüli kis királyságok területével. A tartományokat itt is a megyék váltották fel. Az országban 19 megye (fylker) van, de az emberek sokkal inkább azonosítják magukat bizonyos történelmi körzetekkel, amelyeknek valójában soha nem volt semmilyen közigazgatási funkciója. E nem hivatalos körzeteknek valószínűleg azért van jelentősége, mert az országot hegységek és nehezen keresztezhető folyók szabdalják szűkebb földrajzi egységekre, amelyek az emberek mozgását és közlekedését, ezen keresztül kapcsolatait is behatárolták, sokkal inkább, mint a közigazgatási körzetek. Az emberek – a városiak, elköltözöttek is – származásuk szerint ma is ezekkel a nem hivatalos vidékekkel, körzetekkel azonosítják magukat, ezek sajátos ünnepeit ünneplik meg, ezen ünnepnapokon e körzetek sajátos népviseletét veszik fel, gyakran e régiók – meglehetősen eltérő dialektusát beszélik.

Norvégiában jelenleg 431 helyi önkormányzat van. A harmincas években még 743 volt, a számuk fokozatosan csökkent le a jelenlegi szintre. A helyi önkormányzatok a felelősek a járóbeteg ellátásért, az idősek gondozásáért és más szociális szolgáltatásért, a gazdasági fejlesztésért. Hatáskörükbe tartozik a munkaügy, településrendezés és helyi utak is. Az önkormányzatok számának további csökkentésére állandóan új tervek és politikai nyomás

van, de ez Norvégiában nagyon nehezen halad előre. Az önkormányzatok ugyanis adottságaik és ehhez kapcsolódó költségeik alapján egy, az államtól kapott, egyösszegű támogatásból finanszírozzák tevékenységüket. Helyi adókat nem kell szedniük, így nincs semmi olyan nyomás, vagy ösztönző erő, ami takarékosságra, egyesülésre ösztönözné őket. Norvégia gazdag ország, így a kormány tényleges nyomást az önkormányzatokra ilyen irányban nem is gyakorol, az egyesülés csak az önkormányzatok saját elhatározásából történhet, ez pedig ritka eset. A megyék összevonására vannak – egyelőre különböző variánsokban tervek. A megyék jelenlegi számát (19) 5–9-re csökkentenék. Ezt a tervet azonban csak 2010-re kívánják megvalósítani.

5.3.5. Finnország területi közigazgatása

Finnország múltja 1809-ig azonos Svédországéval, ezért közigazgatási rendszere is azonos volt. Finnországban volt a 4 svéd „ország" egyike, Österland teljes egészében és egy, Norrland, felerészben. A tradicionális tartományok közül (landskap) 9 volt Finnországban. 1634-ben Oxenstierna kancellár itt is központilag irányított megyéket (lääni) alakított ki, eleinte ötöt, azután 1997-ig ezek száma 12-re nőtt. 1997-ben átfogó közigazgatási reformot hajtottak végre – legalábbis a középszinten Finnországban.

A 12 megye helyett 6 nagy régiót hoztak létre, amelyek szintén a megye (Lääni) nevet viselik, annyiban joggal, hogy szintén csak a központ kormány kihelyezett hivatalait jelentik, nem felelnek meg a tradicionális térségeknek és nincs semmiféle választott szervük. Az élükön álló kormányzót (maaherra) a központi kormány nevezi ki. Az alá tartozó hivatal tulajdonképpen alig más, mint hét minisztérium dekoncentrált szerveinek egy helyre költöztetése, de legalább a kormányzó némi koordinációt érvényesít közöttük.

A hat tartomány alatt a következő szint a régió (maakunta). 1997-ben 20 régió jött létre, ezek már némileg jobban megfelelnek a földrajzi, néprajzi, nyelvi tagoltságnak. A régiók feladata a községek közötti koordináció, regionális tervezés, vállalkozásfejlesztés és bizonyos oktatási feladatok. A régióknak van tanácsuk, de ez a helyi önkormányzatok delegáltjaiból áll. A 20 régió közül egynek van közvetlenül választott tanácsa. Azt lehet mondani, hogy Finnországban az önkormányzattal rendelkező és demokratikusan választott középszint egyelőre bizony eléggé hiányzik.

A helyi önkormányzati szint itt is a legerősebb, legtöbb kompetenciával rendelkező és leginkább demokratikus intézményi rendszerű szintje a közigazgatásnak. Jelenleg 434 helyi önkormányzat, község van Finnországban. Számuk néhány évtizeddel ezelőtt még több, 515

volt, de a csökkenés nem egy egyszeri központi reform következtében, hanem folyamatosan, a városok területének növekedésével és közeli községek beolvadásával csökkent. Hasonlóan Svédországgal, itt is eltörölték a városok és községek közötti megkülönböztetést. A helyi önkormányzatok jövőjéről itt is heves vita folyik. Jelenleg átlagos lakosságszámuk 4700 fő, és ezt szeretnék a dán reform mintájára 20–30 ezerre növelni.

A finn középszinten meglehetősen sokfajta funkciójú és státuszú intézmény működik társulásos formában, speciális egycélú önkormányzatként vagy az állam dekoncentrált szerveként. 2007-ben fogalmazódott meg kormányzati program a racionalizálásra. Két igazgatóságot terveznek a hat provinciában, az egyik gazdaságfejlesztési és környezeti hatáskörökkel rendelkezik, a másik az általános felhatalmazású „kormányzóság". Nem valószínűsítik, hogy Finnországban a közeljövőben közvetlenül választott területi önkormányzatok jönnének létre, bár zajlik egy kísérleti program Kainuu megyében, amelyik 2012-ben zárul, ennek tapasztalatait azonban még nem ismerni (*Sjöblom*, 2011).

Összefoglalva, valamennyi skandináv ország unitáris országnak tekinthető. A többi unitáris országoktól azonban az különbözteti meg őket, hogy a helyi szintnek kiemelkedő jelentősége és kompetenciája van, mind a felvállalt funkciók, mind az e szintre allokált pénzügyi eszközök tekintetében. Egyedülállóan magas a helyi önkormányzatok GDP-ből és államháztartási eszközökből való részesedése.

Egyidejűleg, a regionális szint általában alárendelt jelentőségű. Funkciói korlátozottak és versenyben állnak az ugyanerre a szintre telepített, az állam által közvetlenül irányított, dekoncentrált intézményekkel. Mindeddig a dekoncentrált intézmények bizonyultak erősebbeknek.

Az utóbbi egy-két évtizedben valamennyi országban a területi közigazgatás igen jelentős reformjára került sor. A reformok lényege mindenütt a (már ma is az európai átlagnál lényegesen nagyobb átlagos népességszámmal bíró és egyben kisebb számú) helyi önkormányzatok számának további csökkentése, átlagos nagyságrendjük növelése, annak az érdekében, hogy eddigi feladataikat jobban, magasabb színvonalon és hatékonyabban tudják megoldani, és hogy egyben további funkciókat is átvehessenek. Egyidejűleg minden országban számszerűleg csökkentik a középszintű régiók számát is, de úgy tűnik ez esetben nem a hatáskörök és kompetenciák növeléséről van szó (sőt, sok esetben eddig náluk lévő hatásköröket adnak át a helyi önkormányzatoknak), hanem csupán a régiók számának csökkentésével és méretük növelésével költségmegtakarítás kívánnak a középszinten elérni. Következtetésként elmondható, hogy a skandináv országok továbbra sem a regionalizáció, a

regionális szint megerősítése, hanem a kétpólusú közigazgatás, az erős központi állam és erős helyi önkormányzatok modell irányában kívánnak továbbhaladni. A mellékelt táblázat összefoglalóan mutatja a skandináv államok helyi közigazgatási szintjeinek és a reformok irányának mutatóit.

5.3.6. Területi autonómiák és autonómia törekvések Skandináviában

A skandináv országok unitárius államok, néhány különleges esetben azonban mégis biztosítanak autonómiát bizonyos területeknek, illetve, ha komolyságuk néhol kétségbe vonható is, de vannak autonómia törekvések.

Åland-szigetek

Amikor a cári Oroszország 1809-ben annektálta Finnországot, vele együtt annektálta a Finnországhoz közel fekvő, de teljes egészében svéd lakosságú Åland-szigeteket is. 1917 után, Finnország függetlenné válásakor, de még az 1930-as években is Svédország megpróbálta visszaszerezni a szigeteket. Finnország a Népszövetséghez fordult. 1921-ben a népszövetség úgy döntött, hogy a szigetek maradjanak Finnországnál, de annak autonómiát kell adni és demilitarizált, semleges területté kell nyilvánítani. A szigeteknek azóta ez a státusza. Az EU- csatlakozás során az EU elfogadta a szigetek különleges helyzetét, miszerint nem „regionális" lakos (azaz finn állampolgár svéd anyanyelvvel) nem vásárolhat ingatlant, valamint nem nyújthat bizonyos szolgáltatásokat, hogy a szigetek svéd jellege fennmaradjon.

Faroe (Faeroer)-szigetek

A Faroe-szigetek messzemenő autonómiával rendelkező, Dániához kötődő terület az Atlanti-óceánon. Eredetileg Norvégiához kapcsolódott, de amikor Norvégia Dánia helyett Svédországgal kötött perszonáluniót, a Faeroer-szigeteket „véletlenül ottfelejtették" Dániánál. 1948-ig Dánia autonóm tartománya volt, azóta a védelem, biztonság és külpolitika kivételével minden tekintetben független Dániától, amitől évente jelentős pénzbeli támogatást kap. A sziget sorsa nagymértékben a halászattól függ. Részben ezért is, amikor Dánia csatalakozott az Európai Unióhoz, a Faroe-szigetek nem csatlakoztak hozzá és minden tekintetben kívül állnak az Európai Unión. A sziget lakossága kb. egyenlő arányban híve a függetlenségnek és a Dániával való kapcsolat megtartásának. A jelenlegi kormány éppen a függetlenség híve.

Grönland

Grönland története hasonló a Faeroer szigetekéhez. A különbség az, hogy 1953-ig Dánia birtokának tekintették, 1953-ban vált a Dán Királyság szerves részévé, egy autonóm tartományává. 1978-ban viszont a Faeroer-szigetekhez hasonló teljes önkormányzatot kapott. Tekintve, hogy Dánia EU tagsága időpontjában még csak Dánia tartománya volt, így azzal együtt belépett az EU-ba. A teljes önkormányzat elérése után azonban azonnal kilépett, miközben Dániával való kapcsolatát megtartotta. Grönlandon is vannak viták a Dániával való kapcsolat kérdésében, de itt a többség inkább a kapcsolat megtartása felé hajlik.

Számik (lappok)

A számik (lappok) az északi skandináv területek legrégebbi lakói. Számuk mintegy 80 ezer körül van, de elszórva élnek négy ország területén (Norvégia, Svédország, Finnország és Oroszország), a legnagyobb számban Norvégiában, mintegy 40 ezren. Nyelvük, a számi (lapp) nyelv urali, finn-ugor nyelvnek tekinthető, de valójában nem egyetlennnyelv, hanem 9, kölcsönösen alig érthető dialaektust jelent. A számi nép azonban már jóval a finn-ugor bevándorlás előtt a területen élt, a finn-ugor nyelv tehát nem eredeti nyelvük, hanem a bevándorlóktól vették át. A 19. század végén és a 20. század elején Norvégiában erős politikai nyomás volt a számi nyelv, kultúra és identitás eltörlésére. Aki északon földet akart szerezni, feltétel volt a norvég nyelv ismerete, így sok száminak el kellett költöznie lakóhelyéről. A második világháború északi harcai Norvégiában és Finnországban szinte teljesen elpusztították a számik lakóhelyeit. A számi öntudat és szervezkedés csak az 1980-as években erősödött fel. Ma mindhárom országban van Számi Parlament, amelynek döntéseit az illetékes kormányok figyelembe veszik. Norvégiában 2005-ben hozták meg a törvényt az északi Finnmark tartományról. Eszerint a tartomány területének 98 százalékát kitevő állami tulajdonú földek ezután nem a norvég állam, hanem a tartomány – norvég és számi – lakosságának tulajdonát képezik – csak ők rendelkezhetnek felette. A Számi Parlament által biztosított kollektív kisebbségi jogok mellett tehát egyfajta „rezervációs" területi jogok felett is rendelkeznek.

5.4. Lengyelország

5.4.1. Történelmi előzmények

A lengyel állam a magyar állammal nagyjából egy időben, 996-ban alakult meg, amikor Mieszko fejedelem egyesítette a különböző területeket. 1138-ban azonban az ország különböző fejedelemségekre szakadt szét és megosztott maradt 200 évig. Ezt követte a gyors és nagyarányú területi gyarapodás időszaka. Lengyelország elfoglalta Galíciát, váltakozó szerencsével Sziléziát és a „Királyi Poroszországot". 1385-ben Anjou Hedvig királynő és Jagelló litván fejedelem házasságával a két ország között perszonálunió, 1569-ben pedig a perszonálunióból egy konföderatív (vagy föderatív) állam jött létre. A „Két Nép Nemzetközössége" (Rzeczpospolita Obojga Narodów) elvileg két nemzet egyenrangú egyesülése volt, de a valóságban gazdaságilag és katonailag is Lengyelország dominálta a föderációt. Az országot köztársaságnak nevezték, holott volt király, a köztársaság meghatározás mégis helytálló. A királyt ugyanis az országgyűlés, a szejm választott, de hatalma gyakorlatilag alig volt, a szejm kormányozott. Ebben a vonatkozásban előképe volt a mai alkotmányos monarchiáknak, más vonatkozásban elég távol állt azoktól. A törvényhozó, a végrehajtó és részben a bíráskodási hatalom is a szejm kezében volt, hatalommegosztásról tehát szó sem volt. A rendszer az első évszázadban, a 17. században elfogadhatóan működött (ez volt az Arany Korszak), a második évszázadban, a 18. évszázad azonban Lengyelország folyamatos hanyatlását és végül teljes megszűnését, feldarabolását hozta. A nevezetes „liberum veto" miatt egy küldött vétója megakadályozhatta nemcsak az adott jogszabály elfogadását, hanem azt jelentette, hogy semmissé vált a szejm adott ülésszakának összes eddig hozott jogszabálya és a parlamentet azonnal fel kellett oszlatni. Az 1700-as években, amikor a szomszédos külföldi hatalmak befolyása egyre nőtt Lengyelországban, e hatalmak könnyen tudták korrumpálni, vagy megfenyegetni a szejm egyik képviselőjét, vagy bizonyos érdekcsoportokat, hogy éljenek a liberum vétóval. A rendszer így lehetetlenné tette bármely reform bevezetését, viszont lehetségessé a külföldi hatalmak számára előnyös jogszabályok, döntések hozatalát. Ezen a nemesi alkotmányon – hiszen a politikai jogok kizárólag a nemességet illették meg – csak 1791-ben sikerült változtatni és egy valóban demokratikus alkotmányt elfogadni. De akkor már késő volt: 1795-ben sor került Lengyelország harmadik, és egyben végső felosztására.

Tárgyunk szempontjából azonban az a fontos, hogy ez a Lengyelország decentralizált, regionalizált ország volt. Ilyen hatalmas területet – az akkori Európa legnagyobb országa –

nehéz is lett volna másképp kormányozni. A rendszer nagyon hasonlított a 18. századi, 19. század eleji Magyarországhoz. A területi egységeknek, a vajdaságoknak saját parlamentjük volt, amelyen minden nemes részt vehetett. A szejmik kezdetén a király levelet írt a szejmik marsalljának (elnökének), felsorolva azokat a témákat, amelyeknek megvitatását kéri.

A regionális parlamentben a „szejmik"-ben sok mindenről dönthettek, de főleg megválasztották a vajdaság követeit a szejmbe, írásos utasítást adtak nekik, hogy melyik kérdésben milyen álláspontot kell képviselniük. A „liberum veto" tehát nem egy embernek, hanem egy vajdaság nemességének vétója volt. Később azonban a szejmikek – és ez eltérés a magyar fejleményektől – szinte teljesen néhány oligarcha befolyása és ellenőrzése alá kerültek, így végül is néhány ember meg tudta akadályozni bármely jogszabály, reform elfogadását. Végül a szejmikben is volt liberum veto, amit itt már minden nemes személyesen gyakorolhatott. Ez elkerülhető volt, ha bizonyos csoportok, un. konföderációkat alkottak, amivel kikényszeríthették a többségi szavazást.

Amikor a nemzetközösség legnagyobb kiterjedésű volt, öt nagy autonóm területi egységből, tartományból állt:

- Nagy-Lengyelország (Wielkopolska),
- Kis-Lengyelország (Malopolska),
- Litván Nagyfejedelemség,
- Királyi Poroszország,
- Livóniai Fejedelemség.

Volt törekvés a rutén, ukrán területek egyenjogúvá és Rutén Nagyfejedelemség néven a Nemzetközösség autonóm tagjává tételére, de ezt a szejmben a lengyel nemesség megakadályozta.

A tartományok vajdaságokra tagolódtak. Nagy-Lengyelország 11, Kis-Lengyelország 12, Litvánia 10, a királyi Poroszország 4, Livónia 5 vajdaságra tagolódott. A vajdaságokon belül voltak a körzetek (powiat-ok). Ezek a lengyel közigazgatás legrégebbi – több mint 400 éves – egységei. A vajdaságok területe ugyanis az ország területének bővülésével, majd csökkenésével gyakran változott, és a felosztás után az osztozkodó hatalmak ezeket az egységeket nem is vették át. A powiat-ok ugyanakkor, méretük és funkciójuk révén jól beillettek ezen országok közigazgatásába és változó néven, módosult funkciókkal, de lényegében változatlan területtel élték túl az idegen uralmakat, majd csak Eduard Gierek

szüntette meg őket 1972-ben, hogy azután újraéledjenek 1998-ban. De Nyugat-Ukrajnában is, a rajonok mindmáig a lengyel powiat-ok alapján és azoknak megfelelően vannak kialakítva.

A felosztás után, az osztozkodó hatalmak beillesztették a lengyel területeket saját közigazgatási rendszerükbe. A folyamatok azonban az egyes területeken ellentétes előjelűek voltak. Oroszországban a lengyel területek autonómiáját folyamatosan csökkentették. Minden újabb lengyel felkelés egy újabb megszorító és Oroszországba beolvasztó intézkedéssorozatot váltott ki. Ugyanez volt a helyzet Poroszországban, azzal a különbséggel, hogy erre itt általában felkelésre sem volt szükség, elég volt az Oroszországban történteket ürügyül felhasználni. Ausztriában (Galíciában) viszont egy központosított hivatalnokhatalomtól vezetett az út a növekvő lengyel autonómiához, a lengyel nyelv és kultúra ápolásának egyre bővülő lehetőségeihez:

- Az Oroszországnak jutott területek eleinte széleskörű autonómiát élveztek. Az ország neve „Kongresszusi Lengyelország" volt, mivel az 1815. évi Bécsi Kongresszus döntései alapján született meg. Eredetileg csak perszonálunióban volt Oroszországgal, amennyiben az orosz cár egyben lengyel király is volt. Az ország megtarthatta intézményeit, jogrendszerét, közigazgatását, jóllehet területe alig több mint egytizede volt az egykori nagy Lengyelországnak. 1825-ben azonban I. Sándort I. Miklós követte a trónon, aki folyamatosan korlátozta a lengyel autonómiát. 1831-ben ezért kitört a lengyel felkelés, amit a cár 1832-ben levert. Ezután folyamatosan visszavonták a lengyel autonómia elemeit, törölték a lengyel alkotmányt. 1863-ban, egy újabb lengyel felkelés után Lengyelországot teljesen integrálták Oroszországba, 8 kormányzóságot alakítottak ki (de még azokat a zemsztvo-kat sem hozták létre, amelyek Oroszországban a kormányzóságoknak szerény mértékű autonómiát biztosítottak). 1880-ban az orosz nyelvet tették meg Lengyelországban az egyetlen hivatalos nyelvvé;
- A Poroszországnak juttatott területek sorsa sok vonatkozásban hasonló volt. Először Poznani Nagyhercegség címen, bizonyos autonómiával rendelkezett és nem volt része Poroszországnak. A nagyherceg, Radziwill herceg lengyel volt, de a tényleges hatalom a porosz kormányzó kezében volt. A nagyhercegség két egységre a poznani (poseni) és a bydgoszczi (brombergi) kerületre tagolódott. Az 1831-es Oroszország ellenes lengyel felkelést a poroszok is felhasználták arra, hogy szűkítsék a lengyel autonómiát, 1880-tól kezdve pedig lényegében minden

autonómiájától megfosztották és integrálták a Német Birodalomba, miközben erős germanizálási kampányt is indítottak.

- Az Ausztriának juttatott területeken (Galícia) először egy Bécsből közvetlenül irányított központi kormányzást vezettek be, miközben számos reformra is sor került. Német és elnémetesedett cseh hivatalnokokkal kormányozták a területet. 1860 után azonban fokozottan nőtt a decentralizáció és autonómia. Bár 1867-ben az a törekvés, hogy Magyarországhoz hasonló állami státuszt kapjanak, nem sikerült, de Galícia lényegében Ausztria autonóm tartománya lett, ahol a hivatalos nyelv a lengyel volt (akkor egyedül Európában) és a hatalom teljes egészében a lengyel arisztokrácia kezébe ment át. Mivel a lakosság fele ukrán volt, ez érthetően elégedetlenséget váltott ki az ukránok között, de valójában az ukrán kultúra ápolására is csak itt volt lehetőség, mivel Oroszországban azt szigorúan tiltották. Galícia a monarchia legszegényebb tartománya maradt, de mégis a lengyel kultúra megőrzésének és az ukrán kultúra megszületésének területévé vált.

Az első világháború után Lengyelország újjászületett, méghozzá mindjárt Európa egyik legnagyobb államaként. Az új állam mindjárt az elé a kihívás elé került, hogyan tud egységes államot teremteni olyan területekből, amelyek közel 150 évig teljesen másképp fejlődtek, gazdaságilag és közigazgatásilag más irányba orientálódtak.

Milyen jellegű legyen az új lengyel állam? Erről az akkori Lengyelország két legfontosabb politikusának, Roman Dmowskinak, a Nemzeti Demokrata Párt vezetőjének, és Józef Piłsudskinak, a Lengyel Szocialista Párt vezetőjének, a későbbi államfőnek és diktátornak gyökeresen más elképzelése volt (*Porter*, 200).

- Piłsudskiban még élt a Nemzetközösség, a „Rzeczpospolita" iránti nosztalgia, ami kombinálódott a franciáknak a Szovjet-Oroszországot elszigetelni kívánó „cordon sanitaire" tervével. 1919-ben még úgy gondolta, hogy Lengyelország vezetésével egy hatalmas, Oroszországgal határos 16 országból álló, a Balti-tengertől a Fekete-tengerig érő (Międzymorze, tengerek közötti) föderációt hoz létre, és ezzel sikeresen útját állhatja az európai szovjet terjeszkedésnek. Valamennyi országnak teljes autonómiája lett volna, csak az alapvető stratégiai és politikai kérdésekben lett volna közös politika. Ekkor még a Vörös Hadsereg nem győzött Ukrajnában, a Kaukázusban és Kozákföldön. 1920 végére azonban már látszott, hogy ez a terv egészében nem megvalósítható;

- Roman Dmowskinak rossz véleménye volt a Nemzetközösségről és a föderációról. Szerinte Lengyelország azért bukott el, mert túl sok, nem asszimilált népesség élt a területén. Kisebb Lengyelországot akart, de akik az ország területén élnek, azoknak viszonylag rövid időn belül lengyelekké kell válniuk, mert csak így biztosítható az ország egysége és ereje.

A valós Lengyelország a két elképzelés között, de inkább a Dmowski elképzeléséhez közelebb alakult ki. Lengyelországból nem lett föderáció, nem ért a Balti-tengertől a Fekete-tengerig, de azért jóval nagyobb területet foglalt el, mint ahol többségben lengyelek éltek. Az ország lakosságának egyharmada nem lengyel nemzetiségű volt. A legnagyobb nemzetiséget az ukránok alkották, de ők semmiféle autonómiában nem részesültek. Lengyelország ugyan aláírta a Népszövetségnek a nemzeti kisebbségekről szóló kartáját, de annak túlnyomó részét nem tartotta be. Az ukránok részéről erre a válasz illegális szervezkedés és alkalmanként terrorista akciók, a korábban a Német Birodalomhoz tartozó területeken élő németek részéről pedig a Reich-be való nagyszámú kivándorlás volt.

Egy másik vita is folyt Lengyelországban az 1920-as évek elején, ez pedig az önkormányzatok autonómiájáról, általában a centralizált vagy a decentralizált államról szólt. Már a 19. századtól két irányzat harcolt e kérdésben (hasonlóan a magyar centralistákhoz és municipalistákhoz): az universalisták és a naturalisták (*Groth*, 1969). Az universalisták (centralisták) fő érve az volt, hogy míg a megosztottság időszakában szükség volt erős lengyel önkormányzatokra az idegen hatalommal szemben, az újra létrejött egységes lengyel államban erre semmi szükség nincs. Zömében ezt vallották Piłsudski szocialista pártjának hívei. A parlamenti többség azonban a húszas évek első felében a Dmowski-féle nemzeti demokraták kezében volt, akik nagyobb önállóságot kívántak az önkormányzatoknak adni. A parlament hozott is számos, a decentralizációt támogató jogszabályt, de ezt a hivatalnokok sorra elszabotálták, főleg arra hivatkozva, hogy nemzetiségi területeken az önkormányzatok nagyobb hatáskörét lengyel-ellenes tevékenységre lehetne felhasználni. Ennek ellenére, különösen a nagyvárosok, küzdöttek nagyobb önállóságért. A harcnak végül is Piłsudski 1926. májusi államcsínye vetett véget, aki ekkor már az abszolút centralizáció híve volt. A parlamentet feloszlatták, és csak 1930-ban hívták újra össze a kormányzatnak megfelelő összetételben. A vajdaságok és a nagyvárosok mellé állami biztosokat neveztek ki, a falvakban pedig az önkormányzat mellé sztarosztákat, azaz minden szinten megduplázták a közigazgatást, ami azt hatástalanná tette. Az 1935. évi új alkotmány az önkormányzatokat lényegében minden önállóságuktól megfosztotta. Nem sokkal ezután 1935. májusában

Piłsudski meghalt, és ezután az önkormányzatok helyzetében némi javulás következett be. Az idő azonban a világháború 1939. évi kitöréséig túl rövid volt, hogy érdemi változások bekövetkezhessenek.

Lengyelországnak a két világháború között 16 vajdasága volt, hat nem a mai Lengyelország területén volt (Stanislawów, Tarnopol, Volhynia, Polesie, Nowogródek, Wilno). A másik oldalon viszont Sziléziát és Pomeraniát kis területük ellenére önálló vajdaságként kezelték, jelezve, hogy Lengyelország a határ másik oldalán levő területre is igényt tart. A többi vajdaság Białystok, Varsó, Poznan, Łódz, Lublin, Kielce, Kraków, Lwów volt. Mivel az akkori lengyel állam területe 25 százalékkal nagyobb volt, mint a jelenlegié, ebből következik, hogy a vajdaságok átlagos területe is 25 százalékkal nagyobb volt. A vajdaságok powiat-okra voltak felosztva, a powiat-okon belül pedig a közigazgatás alapeleme a gmina, a község, az alapfokú helyi önkormányzat volt.

1945 után Lengyelországban gyakorlatilag ismét új államot kellett teremteni. A határok mintegy 600 kilométerrel nyugatra tolódtak. Lengyelország új területéről 6,8 millió németet telepítenek át Németországba (emellett 1,1 millió meghal). Mintegy 2 millió németet „repatriálnak", azaz kiderítik róluk, hogy tulajdonképpen csak elnémetesített lengyelek ezért lakóhelyükön maradhatnak. 530 ezer beloruszt, ukránt és oroszt a Szovjetunióba telepítenek át. A kitelepítettek helyére a Szovjetunióból (elsősorban a Lengyelországtól elcsatolt területekről 1,6 millió lengyelt telepítenek át. 141 ezer lengyel tér vissza nyugatról az új területekre és Lengyelországon belül – főleg Galícia túlnépesedett területeiről – 2,3 milliót telepítenek át szervezetten a nyugati és északi területekre. Az ország közel 3 milliós zsidó lakosságából csak 200 ezer marad életben. Délkelet Lengyelországban, miután 1947-ben ukrán gerillák sikeres merényletet hajtanak végre Świerczewski tábornok, a kommunista kormány hadügyminiszter- helyettese ellen, a lengyel hadsereg, un. „Visztula-hadműveletében", 150 ezer ukránt egy éjszaka folyamán eltelepítenek lakóhelyéről szétszórva őket az ország északi és nyugati régióiban.

Nemcsak új területről van szó tehát, hanem arról, hogy az adott terület lakossága 32 millióról 22 millióra csökken, és e 22 millión belül is 6,2 millió embernek állami intézkedések eredményeként megváltozik vagy a lakóhelye, vagy a nemzetisége is 1-2 éven belül.

1945 után Lengyelország hivatalosan nemzetiségileg homogén ország lett. Az mindenképpen tény, hogy lényegesen homogénebb lett, mint a két világháború között volt. Az 1949. évi népszámlálás szerint a lakosság 93,7 százaléka volt lengyel, ettől kezdve, egészen 2002-ig a népszámlálásokon a nemzetiséget nem mérik fel, nem regisztrálják. Ha azonban

figyelembe vesszük, hogy a 6,2 millió ember csak az állami intézkedések miatt lakóhelyet és státuszt változtatottak száma, és ehhez járul nagyarányú, spontán vándorlás, mozgás is, akkor ez a szám eléri a lakosság több mint felét, igen rövid idő alatt. Nem véletlen tehát, hogy nagymértékben fellazul a helyi identitás, és e drámai történelmi fordulatok után a „lengyelség", mint egyetlen identitást meghatározó tényező kerül előtérbe.

1946-ban az ország új területén 14 vajdaságot alakítanak ki, amihez két vajdasági jogú város Varsó és Łódź járul. 1955-ben a beosztás némileg módosul: a 14 vajdaságból 17 lesz és öt város kapja meg a vajdasági rangot Varsó, Łódź, Krakkó, Poznań, és Wrocław. A powiat-ok területe és száma azonban marad a változó összetételű vajdaságokban.

1972-ben közigazgatási reformot kezdeményeztek, amelynek lényege kisebb vajdaságok kialakítása volt. A 17 nagy vajdaságból 49 kisebb vajdaságot alakítottak ki. Három város, Varsó, Krakkó és Łódź ugyan vajdasági rangot kapott, de ennek jelentősége egyre csökkent és fokozatosan beolvadtak a környező vajdaságba. A másik – és legalább ilyen lényeges – változás az volt, hogy a kis vajdaságok és a helyi önkormányzatok közé már nem látszott indokoltnak egy közbenső közigazgatási lépcsőt, a powiat-okat beépíteni. 400 év fennállás után tehát megszűntek a powiat-ok. E mögött is lehetett politikai szándék, tekintettel arra, hogy elsősorban a powiat-ok, mint legrégebbi történelmi képződmények körül kezdett kialakulni valamilyen, a régi Lengyelországra visszatekintő identitásérzet. A powiat-ok megszűnésével a lengyel önkormányzati rendszer kétszintűvé vált. Az új rendszernek egyfelől megvolt az az előnye, hogy 17 város helyett 49-nek nyújtott vajdasági fővárosi szerepkört. Egy központilag tervezett országban, ahol az erőforrások kizárólag felülről lefelé áramlanak a különböző hierarchikus szintek között, az adminisztratív szerepkörnek a fejlődés szempontjából döntő szerepe van. Ez a 49 város kétségtelenül gyors fejlődésnek indult. Hátránya volt viszont, hogy elvette ugyanezt a közigazgatási szerepkört mintegy 300 egykori powiat-székhely kisvárostól, amelyek hanyatlásnak indultak.

5.4.2. Rendszerváltozás és a régiók Lengyelországban

A rendszerváltás után még egy ideig az adminisztratív területi egységek struktúrája nem változott, a régiók szerepe pedig inkább csökkent Lengyelországban, hasonlóan a többi volt szocialista országokhoz. A városoknak és községeknek elege volt a vajdasági adminisztráció forráselosztó szerepéből és gyakran önkényes, részrehajló döntéseitől. Szerepét olyan mértékben korlátozni kívánták amennyire csak lehetett. A vajda ezután nem választott személy volt, hanem a kormány kinevezettje. A vajdasági tanács is megszűnt választott

testület lenni, a helyi önkormányzatok delegáltjaiból állt és szerepe az állampolgárok és az önkormányzatok vitás ügyeiben egyeztetés lett, illetve tanácsadó testületként működött a vajda mellett, de döntési jogai nem voltak. Azaz, a lengyel önkormányzati rendszer egyszintűvé vált. Választott önkormányzatok csak az alapszinten, a városok és községek szintjén működtek. Ami afölött volt, az mind állami dekoncentrált szervezet volt. Ezekből pedig lett jócskán. Már 1990-ben újból szerepet kaptak az egykori powiat-ok, de nem, mint önkormányzatok, hanem mint a legkülönbözőbb állami szervek kihelyezett fiókjainak székhelyei. 268 ilyen kisebb és közepes városban – egykori powiat-központokban – épült ki a dekoncentrált hivatalok rendszere. Mint önkormányzatnak a városi, községi szintnek, mint állami területi szintnek a powiatnak nőtt meg a jelentősége, a vajdaságok rendszere – amely gondolatban leginkább kötődött a bukott rendszerhez – eljelentéktelenedett.

Ugyanakkor kezdettől fogva fennállt a szándék, hogy visszatérjenek a tradicionális nagy régiók rendszeréhez. Különböző tervezetek születtek 12, 15, vagy 17 régió létesítésére (mind a három számra volt már példa a lengyel történelem valamelyik szakaszában) – valamint mintegy 260 powiat és kb. ötven powiat jogú város létesítésére. A reform azonban rendkívül lassan haladt előre, ennek oka pedig a különböző pártérdekek ütközése volt.

A létező vajdasági szerkezet felszámolása főleg a Szolidaritás Szakszervezetre épülő antikommunista kormány törekvése volt, amely 1989–93 között volt kormányon. Az átmenet nehézségei azonban – mint más országokban is – olyannyira megtépázták a kormány hitelét, hogy 1993-ban a baloldali utódpárt a Demokratikus Baloldal Szövetsége (SLD) és a Lengyel Parasztpárt (PSL) koalíciója került hatalomra. A két párt közül egyik sem volt érdekelt a területi reformban. A Baloldal azért, mert többségben még az ő káderei ültek a régi 49 vajdaság hivatalaiban, a Parasztpárt pedig azért, mert attól tartottak – joggal – hogy az újra létrehozandó powiat-ok hatásköröket és pénzt vonnak el a községi helyi önkormányzatoktól, amelyek elsősorban az ő szavazóbázisukat jelentették. Így tehát ad acta tették a reformelképzeléseket és hosszabb ideig nem is foglalkoztak vele. Mandátumuk vége felé, 1996–97-ben, mégis kidolgoztak egy reform dokumentumot, ami nagyon hasonlított az előző kormány elképzeléséhez. Érdemi megvalósítási intézkedésekre azonban nem került sor, mert az 1997. évi választásokon ez a kormány is megbukott és ismét visszatért a kormányra a Szolidaritás, a jobboldal.

Az új koalíció egyik fő választási ígérete volt a közigazgatási-területi reform végrehajtása. Hozzá is láttak gyorsan, a koncepciót beterjesztették a szejm elé, ám az ott heves ellenzésbe ütközött. Ellenezte természetesen a baloldali ellenzék (bár a tervezet nagyon

hasonlított az ő néhány hónappal előbbi tervezetükre), de ellenezte kormánykoalíció számos képviselője is, mindenekelőtt a nacionalista pártok, továbbá azon vajdaságok képviselői, amelyeket meg kívántak szüntetni. Olyan kritika is elhangzott, hogy a kormányzat a költségvetési gondok egy részét át akarja hárítani a régiókra (ez is igaz volt) és olyan is, hogy a háromszintű önkormányzatiság hatásköri konfliktusokat fog kiváltani a szintek között (ez is igaz lett).

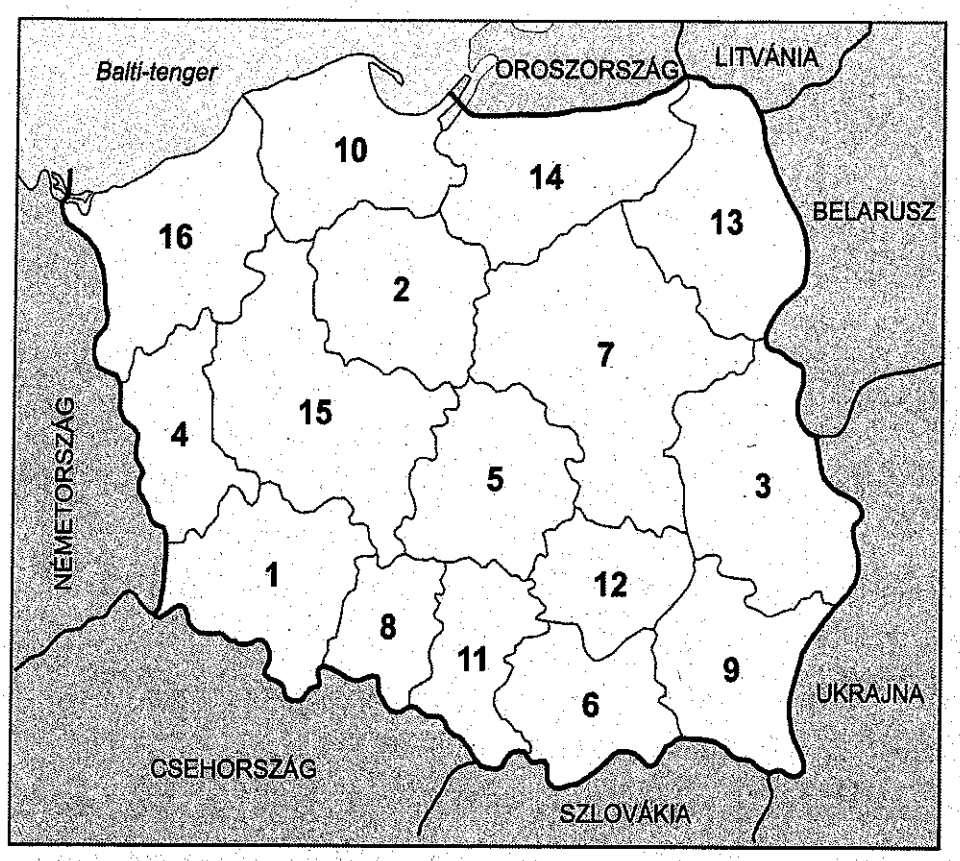
Az eredeti kormányzati javaslat 12 régió létrehozásáról szólt (*Emilewicz–Wolek*, 2002). Hogy a tiltakozókat megbékítsék, a kormány kénytelen volt kompromisszumokat elfogadni. Ilyen volt vajdaságok számának 12-ről 16-ra emelése (kujavia-pomorjei, az opolei, a kielcei és a lubus-i vajdaságok ezen alku termékei). Ilyen kompromisszum volt, hogy két vajdaságban (Lubusban és Kujavia-Pomorjében), külön városba helyezték a vajdaság állami adminisztrációját (a vajda hivatalát) és az önkormányzat székhelyét (a marsall székhelyét), hogy a két vajdaságban két város is megőrizhesse központ szerepkörét (Gorzów és Zielona Góra Lubusban, illetve Bydgoszcz és Toruń Kujavia-Pomorjében).

Ugyancsak jelentős tiltakozások voltak a powiatok székhelyének kijelölése tekintetében, olyannyira, hogy eltorlaszoltak utakat és vasútvonalakat, tüntetéseket tartottak Varsóban a parlament és a kormány épülete előtt.

Végül is a Szejm 1998 nyarán fogadta el a közigazgatás reformjáról szóló törvényt, és az 1999. január 1-jén lépett életbe. Ekkor Lengyelországnak 16 vajdasága (*8. ábra*), 373 powiat-ja van (amelyek a magyar megyéknél valamivel kisebbek, de a mai magyar járásoknál nagyobbak). A 373 powiat magában foglal 65 powiat jogú várost is. Valamennyi korábbi vajdasági székhely megkapta a powiat jogú város rangot és mellettük ugyanennyi más jelentős település. Az alapfokú önkormányzatok száma lényegében nem változott, maradt 2 489. A powiat-ok létrehozásával egyidejűleg megszüntették a 268 városba kihelyezett állami hivatalokat, azok funkcióinak többségét átvették a powiatok önkormányzati intézményei, beleértve azok munkatársait is. A powiat-ok és a községek (gminak) között azóta volt több hatásköri feszültség, hiszen közel 10 évig a helyi önkormányzatok gyakorolták azon jogkörök egy részét, amit most a powiatok átvettek. A powiatok létrehozása azonban – e konfliktusok ellenére – lényegesen megkönnyítette az oktatási, egészségügyi, infrastrukturális és közigazgatási funkciók hatékonyabb közös ellátását (*Swianiewicz*, 2011).

8. ábra

Lengyelország vajdaságai



1 – Dolnośląskie; 2 – Kujawsko-pomorskie; 3 – Lubelskie; 4 – Lubuski; 5 – Łódzkie; 6 – Małopolski; 7 – Mazowieckie; 8 – Opolskie; 9 – Podkarpackie; 10 – Pomorskie; 11 – Śląskie; 12 – Świętokrzyskie; 13 – Podlaskie; 14 – Warmińsko-mazurskie; 15 – Wielkopolskie; 16 – Zachodniopomorskie

Azóta a közigazgatási rendszerben igen csekély változás történt. 2006-ra a powiat-ok száma 373-ról 379-re nőtt, a helyi önkormányzatok száma 2489-ről 2478-ra csökkent.

Lengyelországban a vajdaságok képezik a NUTS2 statisztikai egységeket. Eredetileg egész Lengyelországot egy NUTS1 egységnek tekintették, de az EU új szabályai ezt nem teszik lehetővé. Ezért a 16 vajdaságot 6 nagyrégióba tömörítették, és ezek alkotják a NUTS1 egységeket, amelyeknek csak statisztikai funkciójuk van, közigazgatási nincs. Ezek:

- a központi (Mazóvia, Łódź);
- az északnyugati (Wielkopolska, Lubus, Nyugat-Pomeránia);
- az északi (Kujavia-Pomeránia, Tengermellék, Warmia-Mazuria);
- a délnyugati (Alsó-Szilézia, Opole);
- a déli (Szilézia, Małopolska);
- és a keleti régiók (Szentkereszt, Podkarpatia, Podlachia, Lublin).

A NUTS 3 régiók lehatárolására viszont a powiat-ok túl kicsik. Ezért csoportosították őket, és így a powiat-ok csoportosításával 45 NUTS 3 egységet határoltak le.

Nr. contract: 18072/30.09.2013 (178/2013 - CDC)
Beneficiar: Judeţul Harghita, prin Consiliul Judeţean Harghita
„Dezvoltarea capacităţii administrative a administraţiei publice locale din judeţul Harghita"

A választók nem honorálták a területi reformot megvalósító kormány eredményeit. A 2001. évi, a területi reformot követő választásokon a reformot megvalósító koalíció két legnagyobb pártja, a Szolidaritás Választási Akció és a Szabadság Unió nemcsak veszített, de még csak be sem került a Szejmbe, mert a bekerülési küszöb alatt maradt. Nem állítható, hogy ez a területi reform következménye, de minden bizonnyal az is közrejátszott benne. A 49 vajdaságközpont közül 33 elveszítette ezt a rangját, vele egy csomó jól fizető állást, az e ranggal járó presztízst és befolyást. E városok lakossága közel 4 millió ember, megyéjükkel együtt sokkal több. A kormány az utolsó pillanatban felajánlott ezeknek a városoknak valami kompenzációt, meghatározott többlet fejlesztési források formájában, de ez későn is jött és nem is volt elegendő ahhoz, hogy érdemben változtasson a helyzeten. Egyébként a Szolidaritás-kormány 1997–98-ban túl sok reformba fogott bele egyszerre, és ez a lakosság számára már elfogadhatatlan volt. A közigazgatási reform nem egyedül, hanem a többi reformpróbálkozással együtt és azokkal kölcsönhatásban okozta a kormány bukását.

A kezdeti nehézségek után a lengyel önkormányzati régiók azonban folyamatosan erősödtek, s a 2007-ben kezdődő második programozási periódusban már a választott marsall és hivatala kapott felhatalmazást az önálló regionális operatív programok irányítására, a decentralizáció tehát folyamatosan haladt előre (amit szellemesen inkább lassú araszolásnak is neveznek) és alapvetően pozitívan értékelik a lengyel regionalizáció folyamatát és eredményeit. Ezek az eredmények alapvetően annak köszönhetőek, hogy ugyan a lengyel állam egységes, de erős helyi önkormányzati hagyományaik vannak és erős a regionális lobbi befolyása is (*Swianiewicz*, 2011).

5.4.3. Regionalizmus Lengyelországban

Amint már szó volt róla, Lengyelországban, részben a rendkívüli mértékű kényszerű, vagy önkéntes területi mobilitás következtében, részben a közelmúlt drámai lengyel történelme következményeként a regionalizmusnak hosszabb ideig kevés jelentősége volt. A nemzet vészhelyzeteiben a nemzeti összefogás követelménye minden más szempontot megelőzött. Ahogyan azonban az idő előrehaladt, a regionalizmus, a regionális kötődések kezdtek ismét megjelenni (*Baranyai*, 2009).

Először Galíciában, Kis-Lengyelországban. Az ország felosztottságának időszakában ez a terület volt az egyetlen, ahol a lengyel kultúra, a lengyel nemzeti eszme menedéket talált, ahol a közigazgatás nyelve a lengyel volt és ahol az uralkodó elit a lengyel nemesség, arisztokrácia maradt. Ezzel – ha korlátozottan is – ez a terület jelentette a lengyel államiság

folytonosságának megőrzését. A terület lakossága sem változott, nem cserélődött ki. Igaz nagyon sok szervezett, vagy spontán elvándorló volt, de akik maradtak azok ezután talán még inkább kötődtek a szülőföldhöz. Nem véletlen, hogy a regionalizmus első jelei itt jelentkeztek. Nem volt itt szó semmiféle szeparatizmusról, még autonómiáról sem, hanem arról, hogy a terület sajátosságait és integritását vegyék figyelembe a különféle területi közigazgatási reformelképzelésekben. Az 1990-es évek végén, amikor a lengyel szejm a különböző regionalizálásra vonatkozó javaslatokat, alternatívákat tárgyalta, akkor fiatal emberek „K und K." vámtiszti jelmezben kivonultak Krakkó északi közúti bejáratához, ahol a Habsburg monarchia egykori határa húzódott, megállították az autósokat és „útlevél ellenőrzést" végeztek, amelynek során brosúrákat nyújtottak át az autósoknak. A brossurakban ismertették a régió hagyományait és javaslataikat az egykori Nyugat-Galícia (azaz a Lengyelországhoz tartozó rész) egységes régióként való kezeléséről és határainak megállapításáról. A követelések csak részben teljesültek. A régióhatárok többé-kevésbé követik a régi Galícia határait, de a terület nem egy, hanem két régióhoz tartozik (malopolskie és podkarpackie).

Paradox módon a másik terület, ahol a regionalizmus jelentkezett, az az új vagy akkori kifejezéssel „visszatért" lengyel területek volt, az a térség tehát, amelyet 1945 után vettek el Németországtól és csatolták Lengyelországba, ahová Ukrajnából, Belorussziából, valamint Lengyelország keleti területeiről szervezetten telepítettek lakosságot. A teljes betelepítés máig sem sikerült, a térség lakossága, különösen vidéken, a falvakban, ma is kevesebb, mint 1938-ban volt. A korai kommunista korszak idején ez a terület volt a kommunista kormányzat fő támogatója. Elhitették ugyanis velük, hogy kizárólag a kommunista pártnak köszönhetik, hogy itt e térségben földhöz jutottak (Gomulka volt a „földosztó"), továbbá azt is, hogy házuk és földjeik megtartásának kizárólagos garanciája a Szovjetunió, és a kommunista hatalom Lengyelországban. Ha ez megszűnne, visszajönnének a német földesurak és háztulajdonosok, és mindent elvennének tőlük. Az idő azonban haladt előre és más tényezők kezdtek érvényre jutni. Az Ukrajnában élő lengyelek nagy része városlakó volt, magasabb képzettséggel, noha kétségtelenül jelentős számú lengyel parasztságot is kitelepítettek Ukrajnából. A Lengyelország más területeiről idevándoroltak is inkább a vállalkozó kedvűekből kerültek ki. Gyökeresen más volt továbbá a környezet, amely előbb-utóbb hat az emberekre és életmódjukra. Nagyobbak, komfortosabbak voltak a házak, nagyobbak, jobban felszereltek a németek által itt hagyott gazdaságok. Nagyobbak és kompaktabbak voltak a falusi települések is, kevesebb volt az aprófalu, a tanya jellegű település, mint Lengyelország keleti részén.

Rendezettebb volt a környezet. A városok közül némelyik: Breslau-Wrocław, Danzig-Gdańsk, Allenstein-Olsztyn, az európai építészet remekei közé tartozott. A lakosság lassan magáénak tekintette, és ennek megfelelően gondozta e környezetet, miközben megőrizte régi tradícióit is (Wrocławban például a hely rádió mind a mai napig lembergi lengyel dialektusban is ad műsorokat, mert a lakosság nagyobb része onnan származik). A lakosság egészében iskolázottabb, vállalkozókészebb, nyitottabb, mobilabb és kevésbé kötött a tradíciókhoz (pl. kevésbé vallásos) mint a keleti területeken. A település mélységű térképeken szinte bármely társadalmi-gazdasági mutató tekintetében (iskolázottság, szakképzés, vállalkozások száma, civil szervezetek, választásokon való részvétel, jövedelem, adózás, megtakarítások, infrastruktrális, kommunális és szociális beruházások, önkormányzatok nagysága és anyagi helyzete, stb.) meglepően éles kontúr és választóvonal van a régi és az új lengyel területek között az újak javára A gazdasági növekedés gyorsabb itt, ami viszont megerősítésként hat és tovább növeli a térség és lakói önbizalmát. Nem a tradíciókon, hanem a gazdasági eredményeken alapuló regionalizáció ez, amely az utóbbi időben tovább erősödött. A térség már régen nem a kommunisták, hanem később a Szolidaritás fő szavazó bázisa volt, majd amikor a volt Szolidaritás inkább konzervatív, nacionalista jelleget öltött, akkor a liberálisabb és reformista erőket itt jobban támogatták, még ha sajnos nem is eléggé.

Külön kell – e térségen belül – szólni a Tengermellékről (Pomorze). Ez volt az a térség, ahonnan 1970-ben is és 1980-ban is a munkások elégedetlenségi mozgalmai kiindultak, de e térség lett a Szolidaritás független szakszervezet születési helye is. A Tengermellék hosszú ideig járt élen a demokráciáért folytatott harcban. Ez az újabb keletű tradíció egyben egy új regionalizmusnak is ad tápot és lakosainak egy büszke regionális tudatot kölcsönöz. Ehhez járul a tenger közelségéből fakadó sajátos gazdasági struktúra. E kettő együtt ad a Tengermelléknek egy minden más régiótól megkülönböztető sajátos jelleget. Ugyanakkor a Tengermellék – csekély területek, a korábbi danzigi korridor kivételével – egyben az „új területek" része is.

A fenti történelmi és/vagy gazdasági alapon kialakuló régiók mellett ott vannak a nemzetiségi alapú – lassan kibontakozó regionalista törekvések is:

- A legjelentősebb talán a „sziléziaiaké" és a németeké. A történelmi előzmények keretében már volt szó arról, hogy 1945–46-ban mintegy 2 millió német lakost „repatriáltak", azaz elnémetesedett lengyelnek nyilvánítottak, vagy azon az alapon, mert tudtak valamennyire lengyelül, vagy azért, mert nem pótolható fontos szakmunkási munkakört töltöttek be. Ezeket az embereket lengyelnek még nem

lehetett nevezni, de már németnek sem, ezért nemzetiségüket „sziléziai"-ként határozták meg. Ezek után azonban a statisztikákból „eltűntek", miután 1949 után a nemzetiséget nem mérték fel, és – különben is – németnek vallva magát nem sok jóra számíthatott valaki Lengyelországban. A 2 millió sziléziai egy része – mintegy félmillió – időközben kivándorolt Németországba. Másik fele valóban teljesen „el-lengyelesedett". Amikor a 2002. évi népszámlálás során 53 év után ismét rákérdeztek a nemzetiségre és a beszélt nyelvre, akkor 147 ezer ember vallotta magát németnek, és 173 ezer „sziléziai"-nak. Anyanyelvként viszont 197 ezer adta meg a német és 57 ezer a „sziléziai" nyelvet (ami a lengyel nyelvnek egy szókincsében erősen „elnémetesedett" változata). Döntő hányaduk Sziléziában, elsősorban Opole vajdaságban él. A rendszerváltozás után a németek léptek fel először öntudatos nemzetiségként. Ez átmeneti zavart okozott Lengyelországban, annál is inkább, mert addig hivatalosan német nemzetiségről közel fél évszázadig szó sem volt. Ők voltak azok, akik képviselethez jutottak a szejmben is a demokratikus választások keretében. Németország jelentős anyagi forrásokkal is támogatta őket, kettős állampolgárságot kaptak, ami bizonyos fokig anyagilag is előnyössé tette a német nemzetiség vállalását. Azóta a helyzet konszolidálódott. A német nemzetiség létszámarányának megfelelő számú alapfokú (kevesebb középfokú) oktatási intézményhez jutott, bizonyos önkormányzatokban a német nyelv használatát is bevezették, a németség és a sziléziaiak „normális" nemzetiséggé váltak Lengyelországban.

- A második legnagyobb nemzetiségi csoport a „kasub" lakosságé. A kasubok egy régi szláv törzs, a pomerániaiak közvetlen leszármazottjai. Nyelvük tehát szláv, de erős német behatásokkal. Lakóterületük a Gdynia körüli tengerpart és az attól délre eső területek. A vallásuk a lengyelek többségével ellentétben lutheránus. Mivel hosszú ideig nemzetiségi statisztika Lengyelországban nem volt, számukat nagyon széles intervallumban 50 ezer és 500 ezer körül becsülik. A 2002. évi népszámlálás idején csak 5100-an vallották magukat kasub nemzetiségűnek, de 51 ezren mondták, hogy kasub az anyanyelvük. Azonban, mivel általában kettős (kasub és lengyel) identitásuk van, és ennek regisztrálására a népszámlálás során nem volt lehetőség, a valós lélekszámuk mintegy 300 ezerre becsülhető. Jelentősebb kasub eredetű személyiségek Nicolaus Copernicus, Günther Grass német író, de Donald Tusk is, az egyik legjelentősebb mai lengyel párt, a Polgári Platform elnöke. Mivel

viszonylag zárt területen élnek, bizonyos közösségi autonómia intézmények létrehozására ez lehetőséget adna, de eddig kevés ilyen irányban lépések történt.

– A harmadik nagyobb csoport az ukránoké. Említés történt már arról, hogy 1947-ben Délkelet-Lengyelország 140 ezer főnyi falusi ukrán lakosságát egyetlen éjszak alatt áttelepítették szétszórva az ország északi és nyugati területeire. 2002-ben már csak 54 ezer lakos vallotta magát ukrán nemzetiségűnek, illetve anyanyelvűnek. Meg kell azonban jegyezni, hogy az egykor általuk lakott terület mindmáig szinte üres, illetve ritkán lakott. A hegyes vidék kevéssé alkalmas mezőgazdasági művelésre, az egykori ukrán (lemkó) lakosság is csak nagy erőfeszítéssel, teraszokat kialakítva tehette meg, de ez sem óvta meg a területet a nagymérvű eróziótól. A rendszerváltozás után az ukránok egy része megpróbált visszatelepülni egykori lakóhelyére (de ott inkább a nagyobb városokba). Valószínűleg ez a szám nem lesz túl nagy, de a történtekre való tekintettel bizonyos szimbolikus gesztusok nyújtása számukra indokolt lenne.

Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy az idegenkedés mindenfajta regionalizmustól és bármilyen autonómiától Lengyelországban – hasonlóan több más országhoz – még mindig nagyon erős. Az ország történelmére való tekintettel mindenfajta, nagyobb önállóságot nyújtó regionalizálásban sokan az ország és a nemzet egységét megbontó törekvést, egy újabb felosztás veszélyét látják. Bizonyos politikai csoportok táplálják ezt a félelmet. A regionalizálást, sőt a határmenti Eurorégiokat is a német fellazítás és behatolás eszközeként láttatják és az Európai Unió egész regionális politikáját nem másnak, mint az európai nemzetállamok gyengítését célzó német praktikának igyekszenek beállítani. A 2005. évi választások után a regionalizálást és a régiók további önállóságát nem támogató politikai erők vették át a kormányzatot, így jelentősebb előrehaladás a közeljövőben e téren nem várható.

A határok kérdése máig nem jutott nyugvópontra. A reformot bevezető törvényben eleve kötelezték a kormányt a reform értékelésére és a szükséges korrekciók megtételére. Ennek alapján a reform óta hétszer került sor kisebb határkorrekciókra. A vajdasági területi szerkezetet ugyan lényegében a társadalom elfogadta, de kétségtelen, hogy feszültségek forrása az országon belüli regionális különbségek növekedése, illetve részben bizonyos etnoregionális törekvések megerősödése. Folyamatos viták tárgya a Varsót körülvevő Mazóviai vajdaság helyzete, elsősorban a mérete és gazdasági fölénye miatt. Felső-Szilézia autonómia törekvései egyre nagyobb támogatást élveznek más régiók részéről is annak érdekében, hogy tovább erősítsék a regionális decentralizációt. A „Mozgalom Szilézia

Autonómiájáért" elnevezésű szervezet egyre sikeresebb politikai szereplése nemcsak a vajdasági határok módosítását tűzi újra politikai napirendre (alkotmánymódosítási javaslat és referendum kezdeményezése formájában), hanem a régiók jogállásának alkotmányos megerősítését, egy valóságos regionalizált, de egységes Lengyelország létrehozását (*Baranyai*, 2009).

6. A MAGYARORSZÁGI TERÜLETI REFORMOK ÉS TANULSÁGAIK

6.1. Közigazgatási reformtörekvések a rendszerváltozás után

A helyi-területi irányítási rendszer reformjához már a rendszerváltás előtt megértek bizonyos szakmai és társadalompolitikai alapok Magyarországon. A nyolcvanas évek civil társadalmi reneszánsza nyomán a helyi társadalmak határozott igényt fogalmaztak meg a tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja iránt, amely biztosítja a települési önállóságot, kiszabadítja a településeket a gyámkodó, hatalmaskodó megyei irányítás szorításából.

A decentralizáció iránti elkötelezettség még nyilvánvalóbb volt a rendszerváltás idején. 1990-ben az önkormányzati törvény elfogadásakor kormánypárti és ellenzéki, szakmai és politikai oldalról egyaránt a decentralizált állam kiépítésének szándéka mutatkozott, mégpedig döntően a települési szintű önkormányzatok megerősítésével.

Az 1990-ben kialakított magyar önkormányzati rendszer közjogi filozófiája az volt, hogy az önkormányzati jogalanyiság címzettje a lakóhelyi közösség. A törvény – elégtételt adva a korábbi kényszerintegrációk nyomán önállóságát, identitását vesztett kisfalvaknak – az önkormányzás jogát nem korlátozta sem a népességszámmal, sem az „életképesség" vagy „közigazgatási kapacitás" egyéb paramétereivel. Ennek következtében a települési önkormányzatok száma megduplázódott 1990-ben. Ezt az egyértelmű dezintegrációt a települési társulások rendje sem orvosolhatta, egyrészt a települési politikusok elzárkózása miatt, másrészt a jogi szabályozás és finanszírozási rendszer sem jelentett egyértelmű ösztönzést az együttműködésre.

Az integrációk hiánya, a nem „optimális" igazgatási méretek kialakulása hamarosan minőségi romlást eredményezett az igazgatásban és a szolgáltatások szervezésében, ugyanakkor az erősödő lokális identitás, a „polgár közeli" ügyintézés feltétlenül növelte a működés legitimitását, demokratizmusát.

A gyér társulási kedv ellenére lett volna mód a dezintegráció hátrányainak csökkentésére a helyi önkormányzati funkciók differenciált telepítésével. Az önkormányzati törvényt végrehajtó hatásköri szabályozás során azonban nem történt meg a feladatok-hatáskörök differenciálása, a nagyobb települések nem kaptak több, a körzetük számára is igénybe vehető szolgáltatási feladatokat.

A helyi szint megerősítési céljának rendelődött alá a megyei szint szabályozása is. Több szomszédos posztkommunista országtól eltérően Magyarországon ugyan megmaradt a képviseleti demokrácia területi szintje, a megyei önkormányzatok keretében. Ezek a megyei önkormányzatok azonban a szabályozás elvi pillérei miatt nem válhattak sem súlyponti, sem egyenjogú szereplőivé az önkormányzati rendszernek. Az 1990-es önkormányzati törvény a megyei feladatkört azon körzeti szolgáltatásokra korlátozta, ahol a települések nem képesek vagy nem akarnak szerepet vállalni. A megyei önkormányzatok alig kaptak a törvény erejénél fogva kizárólagos és eredendően nekik címzett hatáskört. A települési önkormányzatok ugyan átadhatták volna körzeti intézményeik működtetését, de ez egyáltalán nem vált jellemzővé. A megyei önkormányzati feladatrendszer nem tudott megszilárdulni sem időben, sem térben, mert a települési önkormányzatok magukhoz vonhatták a korábban megyei fenntartásban működő intézményeket (középiskolák, kollégiumok, kórházak, idősek otthonai stb). Ráadásul a megyei jogú városok saját területükön felhatalmazást kaptak arra, hogy ellássák a megyék hatáskörébe utalt feladatokat, miközben nem küldenek képviselőket a megyei testületbe. A megyei önkormányzatok közvetett választási módszere okán a megyei önkormányzati testületek politikai legitimitása is gyenge volt, ami jó hivatkozási alap volt a megyék mellőzéséhez a hatáskörök, vagyon, források szétosztásakor.

A fentiek alapján nem csoda, hogy a megyei önkormányzatok szinte teljesen elveszítették kapcsolataikat a települési önkormányzatokkal. Erre egyébként nem is kaptak törvényi felhatalmazást (mind a szakma, mind a politika elvitatta például a megyék érdekképviseleti funkcióját). Nem rendelkeztek olyan eszközrendszerrel sem, ami a területi integrációhoz feltétlenül szükség lett volna.

Az 1990-es magyar önkormányzati törvény tehát szükségszerűen vezetett a rendszer rendkívüli megosztottságához. A rendszeren belüli súlypontok elhelyezése sem bizonyult szerencsésnek. A szabályozás nem vette figyelembe, hogy a közfeladatok átalakulásának korában a legújabb kihívásoknak való megfelelés kényszere nem a kistelepülések, hanem a nagyvárosok, és a középszintű kormányzatok szerepét értékeli fel. A közjogi modell hibáit felerősítette az önkormányzati szereplők autark, együttműködésre alig hajló attitűdje, sok esetben a finanszírozási, érdekeltségi rendszer, valamint a funkcionális integrációt elősegítő eszközök hiánya.

A területi dekoncentrált államigazgatás kiépülése jellegében az önkormányzatokhoz hasonló felfogásban történt. Az egyes tárcáknak közvetlenül alárendelt területi szervek létrehozása nagy ütemben következett be a kilencvenes évek elején, s ezzel a megyei szint

elsősorban az államigazgatás számára szolgált földrajzi keretül, bár az is nélkülözte a koordinációt.

Viszonylag hamar felismerték, hogy az erősen széttöredezett helyi-területi kormányzási rendszerrel kapcsolatban fő feladat az integráció, s ezzel a költséghatékonyabb és a szolgáltatásokat jobb minőségben megszervezni képes kormányzási modell kialakítása. A kormány az 1994-es választásokat követően, kormánybiztos vezetésével elkészített egy programot, amely egyaránt foglalkozott az önkormányzati és az államigazgatási szektorral (*Verebélyi*, 1995, 1996), és hamarosan sor került az önkormányzati törvény módosítására, bár bizonyos tabukkal nem lehetett leszámolni. például, hogy továbbra sem vált lehetővé társulás kötelező elrendelése, mert az uralkodó doktrína szerint az önkormányzatoknak a társulás joga, de nem kötelessége. Nem igazán maradt más, mint a forrásszabályozás, pénzügyi ösztönzés az együttműködésre, amely informálisan kezdetektől fogva „elvárta" a racionálisabb léptéket. A megyei önkormányzatok megerősítésének alapvető előfeltétele volt a közvetlen választási rendszer bevezetése. A két választókerület (a 10 ezer főnél nagyobb és kisebb települések köre) mesterséges területiséget hozott létre, a pártlistákon pedig elsősorban a párt elitek jutottak a közgyűlésekbe, ami ugyan megoldotta a közgyűlések legitimációs gondját, s egyben az ambiciózus pártpolitikusok révén ráirányította a figyelmet a megye szintű politikára, nem segítette viszont a megyei szintű integráció erősödését, a települési önkormányzatokkal való kapcsolatrendszer helyreállítását, valódi politikai, pontosabban önkormányzati középszint kiépülését. A megyei közgyűlések hatásköre, feladatrendszere sem erősödött olyan mértékben, mint amilyet a politikai és szakmai programok eredetileg tartalmaztak.

A megyéknek az önkormányzati törvény módosításával megadott „területi önkormányzati" jelző azt is mutatta, hogy a törvényhozó önálló, teljes jogú önkormányzattá kívánta formálni a megyéket, ehhez azonban „lent és fent" egyaránt ambivalens módon viszonyultak. Sem a kormányzat, sem a települések nem akartak lemondani megszerzett hatalmukról, funkciójukról. A kormányzat ragaszkodott a dekoncentrált államigazgatási pozícióihoz, a városok pedig a körzeti intézményeikhez. A megyékkel szembeni bizalmatlanság talaján alapvető ellentmondás jött létre a megyei önkormányzatok erős politikai legitimitása és gyenge funkciói között.

Kormányhatározatok sora foglalkozott az államigazgatással is, hogy a széttagolt területi igazgatást integrálják. A nagy lendülettel megindult reform azonban megtorpant, elsősorban az ágazati minisztériumok ellenállása miatt. Az ágazati dekoncentrált szervezeti típusok száma ugyan csökkent, de a közöttük lévő együttműködést nem sikerült szorosabbá

tenni, illetve az egységes kormányhivatal irányába elmozdulni (*Verebélyi*, 2000, 2002; *Balázs*, 2004).

6.2. Kísérletek a regionális közigazgatás bevezetésére

A területi reformokról szóló vitákban az 1990-es évek középén megjelentek a megyei lépték területi alternatívái, vagy a járásokhoz hasonló egységek (Bibó–Erdei városmegye koncepciója felmelegítése formájában), vagy európai mintára („Régiók Európája") a megyénél nagyobb egységek létrehozását javasolva. A területi közigazgatási reformok fő kérdésévé tehát egyre inkább a földrajzi lépték vált, terméketlen és elhúzódó politikai és szakmai vitákat produkálva.

A középszintű kormányzás terén kialakult patthelyzetre az uniós regionális politikához való alkalmazkodás szükséglete ígért megoldást. A területfejlesztésről szóló törvény elfogadása 1996-ban kifejezetten az uniós alkalmazkodás jegyében történt. Magyarországon a kilencvenes évek közepétől kapott támogatást az a vélemény, hogy a Strukturális Alapokhoz való hozzáférés alapvető feltétele, hogy erős régiókkal, mégpedig a NUTS 2 beosztással megegyező régiókkal rendelkezzünk. A megye vagy régió dilemma megoldódni látszott a regionalizációs törekvések megjelenésével

A magyarországi regionalizáció 1996–2010 között egyértelműen modernizációs, „top down" karakterű volt és különböző állomásokon keresztül haladt.

Az *első szakaszban* a régiók létrehozása *funkcionális karaktert* öltött, tehát a közigazgatási határok érintetlenül hagyása mellett jelentek meg új területi működési keretek, bizonyos intézményekkel formalizálva. A csatlakozásra készülve az 1996-ban elfogadott területfejlesztési törvény nyomán kiépült a területfejlesztési intézményrendszer. Az ún. fejlesztési tanácsok nem csupán a régiókban, hanem a megyékben, illetve a kistérségekben is létrejöttek, jelezve a bizonytalanságot a regionális politika optimális beavatkozási tereinek kérdésében. Az Európai Unió Statisztikai Hivatala számára szolgáltatandó információk gyűjtésére alkalmas ún. statisztikai számbavételi egységek (NUTS) mindegyikében létrejött valamilyen intézmény. Ezek kialakítása során intézményesítés szempontjából nem koncentráltak a régiókra, hanem létrehoztuk

- a kistérségi társulásokat a NUTS 4 egységekben (168 volt 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.

Tovább bonyolította a területfejlesztési intézmények térbeli konfigurációját, hogy már kezdetektől fogva lehetőség volt speciális, funkcionális régiók alakítására is, amelyek egy részét központi szinten, un. kiemelt térségként kezdeményezik, illetve a törvény erejénél fogva, kötelezően hozzák létre (így jött lére a Balaton környékén illetve a fővárosi agglomerációban is külön fejlesztési tanács).

A *második szakaszban* a *régiók közjogi státuszának* létrehozására tett a kormányzat kísérletet, s ezzel kilépett a regionalizáció a területfejlesztési politika közpolitikai kereteiből. A kormány 2002-es és 2006-os programjai hivatalosan beemelték a politikai, önkormányzati régiók létrehozását a közjogi napirendre, bár e szándékok komolyságát erősen megkérdőjelezte e politikai, közigazgatási reformok szisztematikus előkészítésének elmaradása. 2002–2006 között a parlament elé sem került a kérdés, 2006 nyarán, az új kormány megválasztását követően közvetlenül, pedig olyan körülmények között, amelyek egyáltalán nem kecsegtettek kétharmados támogatással. Ilyen horderejű kérdésekben ugyanis még akkor sem lehet politikai kompromisszumot elérni néhány hét alatt, ha egyébként az IDEA-program keretében konkrét kormányzati felhatalmazással előkészítő munka zajlott (*Kádár*, 2008). Megjegyzendő, hogy vélhetően ezzel a törvénycsomagot előterjesztő is tisztában volt, de demonstrálni akarta reformelszántságát, kérdés, hogy akkor miért került le a napirendről a reform a teljes kormányzati ciklusban?

A kormányzat sikertelen politikai regionalizációs kísérletét követően, 2006 végén került sor, meglehetősen szoros előkészülési és végrehajtási határidőkkel, az államigazgatás regionalizálására. Az alkotmányos aggályok mellett (melyet az Alkotmánybíróság 2009-ben hozott döntése is megerősített, s az önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés ellehetetlenülése végképp megkérdőjelezett (*Bércesi–Ivancsics*, 2010), a tényeleges pozitív hatások is nehezen voltak értékelhetőek. Az államigazgatási hivatalok regionalizálása mindenesetre növelte a távolságot az ügyfelek szempontjából, növelte az államigazgatási és közhatalmi szereplők mobilitási költségeit, s aligha járult hozzá a regionális kohézióhoz például azzal a megoldással, hogy a különböző hivatalok székhelyeit szétszórták a régiók egymással rivalizáló városai között.

A *harmadik szakaszt* a *régiók sorvadásával* jellemezhetjük, amelyik sajátos módon összefonódik az előző szakasszal, rámutatva a közjogi regionalizáció, és a regionális politika belső ellentmondásaira. A regionalizációhoz fűződő kormányzati viszony őszinteségét már a 2004-es uniós csatlakozás megkérdőjelezte. Hiába épült ki ugyanis az uniós partnerségi elvet követő regionális fejlesztési tanácsok és ügynökségek hálózata a csatlakozást megelőző

évtizedben lényegében az előcsatlakozási alapok felhasználásán keresztül tanulva, az igazán jelentős forrásokat tartalmazó strukturális alapok megnyílásakor, a források feletti döntési hatalom központi szinten maradt, mintegy kiüresítve a „nemzeti" fejlesztéspolitikai intézményrendszert. Miközben a regionalizáció hívei és szereplői a régiók intézményi kapacitásai alapján joggal és felkészülten várták a regionális operatív programok irányításának lehetőségét, mégis a strukturális alapok menedzselésének szélsőségesen centralizált rendszerét vezették be 2004-ben. A modell csak formailag „regionalizálódott" 2007-től, miután sor került a hét NUTS2 régióban operatív programok elfogadására, ám ezek irányítása továbbra is a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség kompetenciájában maradt. A kormány tehát ott sem regionalizált, ahol erre lehetősége lett volna, rácáfolva a korábbi tíz év hivatalos kommunikációjára, amelyik az uniós források hatékonyabb felhasználásával indokolta a leginkább a régiók létrehozásának szükségességét.

Összességében tehát a 2010 előtt lezajlott területi reformok mérlege meglehetősen vegyes. Az nyilvánvaló volt, hogy Magyarországon luxus három szinten területi kormányzati intézményeket működtetni. Különösen károsnak bizonyult, hogy a szintek nem voltak világosan szétválasztva egymástól, a kompetenciák időben és térben szeszélyesen változtak, duplikálódtak, a szereplők rivalizáltak, miközben egyik szint sem volt képes átfogó integráló szerepet betölteni az alap és központi kormányzás között. Közigazgatás szervezési evidencia ugyanis, hogy több szintű rendszer esetén is a szintek, léptékek közül csak egy lehet az önkormányzati, átfogó képviseleti, koordinációs, stratégiai tervezési és elosztási jogosítványokkal feltöltött egység, a többi legfeljebb speciális feladatkörökkel és intézményekkel működő járulékos lépték, de csak akkor, ha annak indokoltsága igazolható. Nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy a települési és középszintű kormányzás modellje szorosan összefügg, s a helyi szint konszolidálása nélkül nem lehet rendezni a középszint kérdését. A kezdeti lazább ösztönző mechanizmusokat követően az igazán intenzív kormányzati beavatkozás a többcélú kistérségi társulásokról elfogadott törvény nyomán történt 2004-ben. A kialakított modell azonban földrajzi méretét, léptékét, tartalmát, és közjogi formáját tekintve is megkérdőjelezhető volt. A magyarországi kistérségi rendszer egyik célja az volt, hogy a települések közvetlen társulása helyett ebben a léptékben kerüljön sor a helyi közszolgáltatások konszolidálására. Ez a cél kezdetektől fogva vitatott volt az aprófalvas térségekben, ahol túl sok település volt ahhoz, hogy ténylegesen a kistérségi léptékében szervezzék meg az alapszintű szolgáltatásokat, ezért is jöttek létre az un. mikrotérségek. A számban ugyan szaporodó, tehát méretében aprózódó (138-ról 174-re)

kistérségek ugyanis túlságosan nagyok voltak ahhoz, hogy teljes egészében átvegyék a helyi önkormányzatok funkcióit, középszintű szolgáltatásokra pedig jellemzően kicsik. A kereteik között megvalósuló funkciók tekintetében is az volt jellemző, hogy a feladatellátás integrációja erősen a központi kormányzati támogatás felhasználását szolgálta, a „méretgazdaságosság" igazi indikátora tehát paradox módon a többlettámogatás megszerzése volt. Mindezt a bizonytalanságot tetézte a kistérségi társulásokról szóló törvényben alkalmazott jogi forma, hiszen az önkéntes társulási keretek jelenlegi kohéziója a kormányzati pénzügyi ösztönzés, amelynek esetleges elmaradása a széteséshez vezethet (*Kovács–Somlyódyné*, 2008).

6.3. Az uniós csatlakozás közigazgatási következményeinek hatása

6.3.1. EU-támogatások és az intézményrendszer

Ha áttekintjük az uniós támogatások felhasználásához kötődő intézményrendszer működésének problémáit, nem nehéz észrevenni, hogy a problémák többsége alapvetően azokból az ellentmondásokból fakadt, amelyek a strukturális alapok felhasználásának követelményei és a hagyományos magyar közigazgatás jellemzői között feszültek. A kétféle követelményrendszernek egyszerre kellett ugyanis megfelelnie az uniós támogatásokkal foglalkozó szervezeteknek, szervezeti egységeknek, a vezetőknek és munkatársaknak, ami szükségszerűen nehezen kezelhető feszültségeket eredményezett.

A strukturális alapokra vonatkozó uniós szabályozás alapján a „partnerek" közül kiemelt szerepe volt a „regionális" szereplőknek. A csatlakozásra való felkészülés során – az Európai Bizottság álláspontjához igazodva – Magyarországon is hosszú ideig tartotta magát az a feltételezés, hogy a támogatásokat alapvetően regionális operatív programok alapján vehetők igénybe, a strukturális alapok fogadásához tehát ki kell építeni a NUTS 2 szintű intézményeket. Miután az uniós strukturális politika lényegében európai szintű területfejlesztési politikát jelent, szükségszerűen a magyar területfejlesztési politikában kezdődött meg az uniós alapelvekhez igazodó fejlesztési intézményrendszer kialakítása. Az 1996-ban megszületett területfejlesztési törvény alapvetően változtatta meg az állam területfejlesztési szerepének értelmezését. Egy olyan – Európában erre az időszakra már általános – „kevert modellt" igyekezett megalapozni, mely a leszakadó térségek felzárkóztatásában, vagy egyéb térszerkezeti problémák kezelésében elengedhetetlennek tekinti a központi, kormányzati szerepvállalást, de számít a helyi erőforrásokra,

kezdeményezésekre, és alapvetően a közszféra különböző szintjeinek egymás közötti, valamint a közszféra, a magánszféra és a civil szféra együttműködésére épít. E felfogás érvényesítésének alapfeltételeit teremtette meg a törvény által létrehozott – a partnerség alapelvére építő – önálló területfejlesztési intézményrendszer. Az 1999 decemberétől kötelezően felállított és megerősödő regionális területfejlesztési tanácsok intézményi keretet teremtettek a különböző ágazati intézkedések területi koordinációjának is, mivel tagjaik sorában jelen voltak a területi folyamatokat leginkább meghatározó ágazati minisztériumok képviselői. Miután a törvénymódosítás a regionális fejlesztési tanácsok számára is megadta azokat a lehetőségeket, amelyekkel korábban csak a kiemelt térségi tanácsok élhettek (a működési költségek biztosítása, döntés a hatáskörükbe utalt pénzeszközökről, lehetőség arra, hogy fejlesztési programjaik finanszírozása érdekében megállapodást kössenek az érintett tárcákkal), az immár teljes országot lefedő régiók alkalmassá váltak arra, hogy az un „decentralizált" területfejlesztési források felhasználásáról döntsenek. A regionális fejlesztési tanácsok – előbb önkéntesen, majd törvény szerint – létrehozták a regionális fejlesztési ügynökségeket. Ezzel a területfejlesztés területén általánossá vált az a szervezeti megoldás, hogy a fejlesztési döntéseket meghozó, és az előkészítés, végrehajtás operatív feladatait ellátó szervezet jogi értelemben is elkülönült egymástól. Míg a politikai döntéshozó testület a költségvetési szervekre jellemző szabályozás mellett működött, a „technokrata" végrehajtó szervezet rugalmasabb keretek között gazdálkodó közhasznú vállalkozási formát öltött. A PHARE regionális területfejlesztési programok (és „tükör-programok) kapcsán a regionális intézmények megerősödtek, és miután aktív közreműködők voltak, némi gyakorlatot is szereztek regionális programok tervezésében és végrehajtásában.

A területfejlesztési politika és az önálló területfejlesztési intézményrendszer súlya a hazai fejlesztéspolitikában mégis meglehetősen szerény maradt. A fejlesztési források felhasználása alapvetően továbbra is az ágazati logikát követte, és érdemben nem érvényesült sem a területi koordináció, sem a területi kiegyenlítés törvényben is megfogalmazott célja. Hiába történtek meg az első lépések a források decentralizációja irányába, az általános megoldás a centralizált felhasználás maradt. Miközben a regionális szint megerősítése és a decentralizáció – nem csupán az uniós források fogadása, hanem hazai közigazgatás-fejlesztési célok miatt is – az egymást váltó kormányok programjának kiemelt célkitűzése volt, a regionális szint intézményei mégsem tudtak érdemben megerősödni. Ennek az volt az egyik legfőbb akadálya, hogy szorosan összekapcsolódott a fejlesztési intézményrendszer és a területi közigazgatás reformjának kérdése. A regionális szint körüli viták ugyanis a régiók

lehatárolása, és a regionális önkormányzatok kialakításának lehetősége körül csúcsosodtak ki, és a fejlesztési régiók megerősítésének kérdése „összemosódott" a politikailag érzékenyebb területi önkormányzatiság kérdéseivel. Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) kidolgozásának kezdeti időszakában még reális verzióként fogalmazódott meg az önálló regionális operatív programok kidolgozása, és végrehajtása. A tervezés rendszerére – az ágazati, illetve kormányzati fejlesztési tervezéssel ellentétben – a területfejlesztés megalkotta intézményeit. A regionális tanácsok és munkaszervezeteik, illetve a 2000-re már teljes körűen közhasznú társaság formában megalakult regionális fejlesztési ügynökségek aktívan részt vettek az előzetes Nemzeti Fejlesztési Terv, majd az I. NFT kidolgozásának folyamatában, és 2002-ben minden régió elkészítette a saját adottságaihoz illeszkedő stratégiáját. Az I. NFT. kapcsán azonban regionális fejlesztési tanácsok végül – részben a megváltozott uniós elvárások miatt – nem kaptak érdemi szerepet. A tervezésbe csupán mint fontos „nem kormányzati partnereket" vonták be őket. A magyar kormány – csak részben a brüsszeli bürokrácia nyomásának engedve – nem nyújtott be önálló regionális operatív programokat, csak egy ún. Regionális Operatív Programot (ROP), mely nagyságrendileg kisebb súlyú volt a többi operatív programnál, és elsősorban az ágazati programokban megvalósított fejlesztéseket egészítette ki a területi sajátosságok figyelembevételével. Az önálló regionális programok hiánya, és a kifejezetten területfejlesztési források alacsony aránya elsősorban annak volt eredménye, hogy a területfejlesztés továbbra is jelentéktelen súlyú szereplő maradt a kormányzati struktúrában, illetve, hogy – minden közigazgatási reformelképzelés ellenére – nem épült ki olyan erős regionális intézményrendszer, melyekre az önálló regionális programokat alapozni lehetett volna.

Nem csak az operatív programok struktúrája, hanem a strukturális alapok végrehajtási intézményrendszere is a központi közigazgatási szint relatív megerősödését hozta. A Bizottság a 2004–2006 közötti időszak rövidségére és Magyarország regionális intézményfejlesztési fogyatékosságaira tekintettel, a hatékonyság és az egyszerűség jegyében az NFT körébe tartozó uniós források felhasználásánál a kormányzati felelősség mellett nem csak a kormányzati koordinációt, hanem a központi kormányzati végrehajtást is elvárta. A területfejlesztési intézményrendszer így végül nem kapott jelentős szerepet az uniós források elosztásához kapcsolódó döntésekben. Az EU csatlakozási tárgyalások regionális politikáról szóló 21. fejezete ugyan tartalmazta, hogy Magyarország a Nemzeti Fejlesztési Terv Regionális Operatív Programja végrehajtását a hét regionális fejlesztési ügynökség

közreműködésével kívánja végrehajtani, de ez végül csak néhány intézkedés pályázatkezelői közreműködő szervezeti feladataira korlátozódott.

Az európai értelemben vett „területfejlesztés" hazai megvalósításának jogi szabályozása végül szintén teljesen elkülönült a hazai területfejlesztésétől. A területfejlesztési törvény a hazai forrásból finanszírozott fejlesztések vonatkozásában a tervezéshez és szabályozáshoz kapcsolódó stratégiai döntéseket az Országgyűléshez telepítette, és a törvény felhatalmazása alapján születtek meg a fontosabb, a legtöbb esetben kormánydöntést igénylő operatív szabályok. Az uniós forrásokból finanszírozott fejlesztések tekintetében minden döntés „alacsonyabb szinten" született meg. Maga a területfejlesztési törvény – még a módosítások után sem – tett említést az EU területfejlesztési forrásainak létezéséről, és hazai felhasználásukra vonatkozó általános szabályokról. Miután az ország területi fejlődését a továbbiakban jelentősen meghatározták az uniós forrásokból finanszírozott programok, az uniós támogatások elkülönült kezelése és szabályozása a területfejlesztési törvény és a területfejlesztés intézményrendszer jelentőségét csökkentette.

Az „alapokra" tehát valóban csak egy szerény melléképület került. Az uniós támogatások intézményrendszerének a területfejlesztési intézményrendszertől teljesen elkülönült kiépítése ellentétes hatású volt a kormányzati szinten meghirdetett decentralizációs folyamattal, és erősítette a központi közigazgatási szintet. A központi szinten is párhuzamos struktúrákat hozott létre, növelte a feladat és hatáskörök megosztásának bizonytalanságait, a szakterületen működő állami vezetők számát, új koordinációs feladatokat és igazgatási feszültségeket teremtett, és nem utolsósorban megosztotta a rendelkezésre álló kapacitásokat. A régiók szerepének hosszú ideig elhúzódó bizonytalansága ráadásul mind a központi, mind a regionális szinten többletmunkát eredményezett, megállította a regionális szintű intézmények kiépítésének lendületét, és a területi szinteken jelentős kiábrándultsággal is párosult.

6.3.2. Az uniós támogatások hatása a hagyományos közigazgatásra

Az ÚMFT kidolgozásának és végrehajtásának időszaka már uniós csatlakozásunk utáni időszakra esik. A csatlakozás után azt tapasztalhattuk, hogy hazai közigazgatásunk az uniós tagállami működésre alkalmasnak bizonyult, de a globalizálódó világban kialakult „közigazgatási versenyben" való helytálláshoz, és az „európai közigazgatási térbe" való illeszkedéshez elkerülhetetlennek tűntek az érdemi változások. Erre a problémára még jobban ráirányították a figyelmet az állami költségvetés egyensúlyi zavarai. A közigazgatás-fejlesztési elképzeléseket, és a megvalósított lépéseket az uniós források fogadása ezért már

nem motiválta olyan erővel, mint a korábbiakban. A fő mozgatórugót a kormányzással és a közigazgatással szemben megjelenő általános kihívások jelentették.

Az uniós támogatások intézményrendszerének átalakítása szervesen illeszkedett az „államreform" folyamatba, amelyet a 2006 nyarán megalakult új kormány indított el „az olcsóbb, hatékonyabb és átláthatóbb állam" megteremtése érdekében. A nagy ellátó rendszerek reformja mellett ennek jegyében kezdődött meg a közigazgatás belső működésének, struktúrájának és finanszírozásának modernizációja. Az átalakítás fő iránya a kormányzati koordináció erősítése, a stratégiai kormányzás feltételeinek megteremtése és az államigazgatás „karcsúsítása" volt. A változások első lépésben elsősorban az államigazgatás szervezetrendszerét, és a közigazgatás személyi állományát érintették. Az alkalmazott fő eszközök a kormányzati struktúra átalakítása, a szervezetrendszer újraszabályozása, a szervezetek számának csökkentése, az ezzel párhuzamos létszámleépítés, és a közszolgálati szabályozás módosítása volt. A módosítások során az üzleti szférában alkalmazott hatékonyságnövelő megoldások is alkalmazásra kerültek. Ilyenek voltak például a méretgazdaságossági szempontok szerint történő összevonások, a párhuzamos funkcionális területek (pl. humánpolitika, informatika, vagyonkezelés, üzemeltetés) tervezett központosítása, az új teljesítményértékelési rendszer és a rugalmasabb előrejutási és bérrendszer bevezetése. A változások gyakran együtt jártak azzal, hogy piaci, vagy kvázi piaci szereplők szélesebb körben kerültek bevonásra az állami feladatellátásba. A közigazgatás modernizációjának eddigi és további lépéseit a kormány az uniós dokumentumokba is beillesztette, azokat szerepeltette a 2006. szeptemberben elkészült konvergencia programban, illetve az Új Magyarország Fejlesztési Programban.

A nemzeti fejlesztési terv időszaka abból a szempontból is más, mint az előző időszak volt, hogy az uniós támogatások már nem csak közvetett hatást gyakorolnak a hagyományos közigazgatásra. Az EU felismerve, hogy a gazdasági szféra önmagában nem képes teljesíteni a nagyobb gazdasági növekedés, illetve a munkahelyteremtés céljait, lehetővé tette, hogy a tagállamok az uniós támogatások egy részét közigazgatásuk továbbfejlesztésére fordítsák. Ezzel a lehetőséggel Magyarország is élt, és – bár viszonylag szerény költségvetéssel – kidolgozott olyan operatív programokat, melyek elsősorban a közigazgatás teljesítményének javítását szolgálják.

Az államreform operatív program (ÁROP) folyamat- és szervezetfejlesztést, az emberi erőforrások megújítását célzó beavatkozásainak hatására a remények szerint minőségi változás következik be a közigazgatás működésében, javul a közigazgatás eredményessége,

költséghatékonysága, és közszolgálati jellege. Az OP-k első évében elsősorban a központi államigazgatási szervek kiemelt projektjei indultak el, de a későbbiekben a program végrehajtása során várhatóan nagyobb arányban valósulnak meg a helyi-területi igazgatást támogató pályázati konstrukciók. A program eredményességét, hatásait a jelen fázisban még nincs mód felmérni. Az első két év tapasztalataiból témánk szempontjából talán az a leginkább figyelemreméltó, hogy – amint azt az ÁROP 2007 évi jelentése is megállapítja – az érintett államigazgatási szervek nem voltak igazán felkészültek a támogatások fogadására, és projektmenedzsment kapacitásuk gyengébb mind az önkormányzatokkal, mind pedig a piaci szereplőkkel összehasonlítva. Államigazgatási szereplők más OP-k esetében is szerepelnek kiemelt projektgazdaként, vagy pályázóként, és sajnos a tapasztalatok az ÁROP tapasztalataival megegyezők. Az átszervezések, és reformok ellenére úgy tűnik, hogy az államigazgatási szereplők ma is alig, az önkormányzati szereplők, pedig csak részben képesek a menedzsment típusú működésre.

Bíztató változást jelentett a fejlesztéspolitikai intézményrendszer egységesítése. Az egységesítés azonban nem eredményezte a hazai és uniós források felhasználásának teljes körű összhangját. Az uniós támogatások felhasználása akkora figyelmet követelt az új fejlesztéspolitikai intézményrendszer szereplőitől, hogy háttérbe szorultak a „tisztán" hazai célok, és egységesen szemléletben nem is került sor a hazai és uniós fejlesztési támogatások felhasználásának megtervezésére. Az immár ágazatoktól elkülönült fejlesztéspolitikai intézményrendszer elsősorban az uniós támogatások felhasználására koncentrált, és annak logikáját követte. A szakpolitikai szempontok érvényesítése az uniós források felhasználásában nem minden esetben érvényesült. A hazai szakpolitikák végrehajtását szolgáló fejlesztési források csökkentek, mégis nagyon lassan indult el az a folyamat, melyben a hazai támogatások felhasználásának szabályai, intézményei az uniós támogatások felhasználásához hasonulnak. A leginkább a területfejlesztési támogatások esetén kezdődött meg a hazai források felhasználásának összehangolása az EU-források felhasználásával. Más területeken is született kísérlet a támogatások komplex programok alapján történő felhasználására, de ezek a tervdokumentumok általában „uniós értelemben" nem tekinthetőek kidolgozott programoknak. Az intézményrendszer kiépítésében gyakran mintát szolgáltat az uniós támogatások intézményrendszere, de sokszor az azonos elnevezés teljesen más típusú szervezetet takar. A hazai fejlesztési, azon belül támogatási források felhasználásának tervezésében még ma is hiányzik a döntés-előkészítés széleskörű társadalmi vitája és

konszenzusa. Az átláthatóság, nyilvánosság és partnerség uniós követelményei csak lassan épülnek be a hazai forrású támogatások és adókedvezmények rendszerébe.

Az uniós támogatások felhasználása végül nem erősítette, sőt inkább lelassította a decentralizációs folyamatot. Korábban a hazai területfejlesztési intézményrendszerben – nem utolsósorban az uniós források felhasználásához szükséges kapacitások kiépítésének szándékával – elkezdődött egy folyamatos építkezés, és kialakultak a decentralizált forrásfelhasználás intézményi és jogi feltételei. Az intézményi megoldások egyértelműen támaszkodtak a korszerű európai tapasztalatokra. Regionális szinten létrejöttek a partnerségi elven felépülő, a fejlesztési stratégiai döntéseket meghozó testületetek, és az attól elkülönült végrehajtó ügynökség típusú szakmai szervezetek. A döntések megalapozását, illetve a szakmai előkészítő munkát területi hálózatok segítették (megyei fejlesztési tanácsok, megyei fejlesztési ügynökségek, kistérségi tanácsok, civil egyeztető fórumok, szakértői hálózatok). A területfejlesztési intézményrendszert azonban az I. NFT idején alig, az Új Magyarország Fejlesztési Terv idején pedig, csak korlátozottan hasznosítottuk. Sőt a fejlesztési források feletti – bár korlátozott – döntések lehetősége miatt a területi önkormányzati szereplők még a területfejlesztési tanácsokban is egyre inkább háttérbe szorultak. Ez nem csak azért szomorú tény, mert jelentős kiábrándultságot okozott a helyi, területi szinten aktivizálódó társadalmi-gazdasági és önkormányzati partnerekben, hanem azért is, mert korlátozza a kormányzati munka eredményességét. A támogatások gazdasági-társadalmi, környezeti hatásainak együttes számbavétele ugyanis feltételezi a területi elv erősödését, a támogatások hatásait megsokszorozhatja a különböző partnerek közötti területi együttműködés és a kialakuló térségi hálózatok. Nem véletlen, hogy az európai államok többségében a területfejlesztési politika szakított a korábbi központosított területfejlesztési rendszerrel. A kormányok ma már erőteljesen építkeznek a helyi erőforrásokra, és a központi állami szervek mellett fokozottabb hangsúlyt kapnak a területfejlesztésben érintett egyéb szereplők. A hagyományos „hierarchikus" irányítást felváltja a többszintű és többszektorú kormányzás. A meghirdetett közigazgatási reformcélok ellenére Magyarországon sajnos nem ezt az irányt vette a közigazgatás átalakítása, ami jelentősen korlátozza az uniós programok eredményességét.

Az uniós támogatások intézményrendszerének kialakítása és működtetése során – hasonlóan általában a közigazgatás megszervezéséhez – a nemzeti sajátosságoknak megfelelő megoldásokat alkalmazhaták Magyarországon. Ez a terület mégis más, hiszen ez esetben az uniós szabályozásban is megjelennek azok az alapelvek, melyek a hagyományos közigazgatással szemben csupán elvárásként vannak jelen. Az uniós támogatások

felhasználása esetén a hatékonyság és hatásosság, a megbízhatóság és kiszámíthatóság, a nyitottság és átláthatóság, a részvétel, a koherencia alapelveinek érvényesítését az EU – miután uniós közpénzek felhasználásáról van szó – nem csupán elvárja, hanem egyértelműen megköveteli. Mind a közigazgatás hazai szabályozása, mind az EU támogatások felhasználásának szabályozása formálisan követi az „európai közigazgatási térre" vonatkozó alapelveket és értékeket. A szabályozás és a gyakorlat azonban gyakran jelentősen eltér egymástól. Az eltéréseknek csak az egyik oka a hagyományos közigazgatási kultúra tovább élése, a másik ok a közigazgatás minden szintjén markánsan megjelenő napi pártpolitikai befolyás. Az alapelvekkel ellentétes működés, ha rövid távon nem is, de hosszabb távon mindenképpen negatív hatással lehet az uniós források felhasználásának eredményességére, sőt Magyarország politikai megítélésére, és hazai gazdasági, társadalmi fejlődésünkre.

2007-től az európai uniós források és az azokhoz kötődő hazai társfinanszírozás meghatározó súlyúvá vált a magyar fejlesztéspolitikában. Nem véletlen, hogy a 2008 őszén kezdődő válság kezelésére megfogalmazódó kormányzati elképzelések között is fontos szerepet kapott az uniós források átcsoportosításának, és a forrásfelhasználás egyszerűsítésének, gyorsításának gondolata.

6.4. A 2010-es kormányváltást követő reformok

6.4.1. Régiók helyett újra megyék

A 2010-es kormányváltás a korábbi területi kormányzás modelljét alapjaiban rendezte át. Az új neoweberi, jó állami kormányzási filozófia jegyében erős centralizáció zajlik le. A folyamat a megyei kormánymegbízottak kinevezésével kezdődött, majd az új alkotmány megalkotásával, az új önkormányzati törvénnyel, az állami-önkormányzati feladatrendszer átszabásával, a finanszírozási rendszer reformjával teljesedik ki. Ami a területi közigazgatás középszintjét illeti, a régió vagy megye kérdése eldőlt, maradtak a megyék, felszámolták a régiókat mind a területfejlesztés (fejlesztési tanácsok), mind az államigazgatás terén. A kormány rendteremtési szándéka a fentiek tükrében érthető volt, ugyanakkor a megtett lépések sokkal inkább a felhalmozott válságtünetek megoldására irányulnak, semmint a térbeli hatalommegosztás decentralizáltabb modelljének hosszú távra szóló megalkotására. Amikor a megyei kormányhivatalok létrejöttek és a kormánymegbízottak szerepe körvonalazódott, már érzékelhető volt, hogy a megyei szint felértékelődése nem fog decentralizációt eredményezni. A bekövetkezett fejlemények tükrében a kezdeti gyanú beigazolódott. A megyék rehabilitálása lényegében a kormányzatnak alárendelt

államigazgatási szervezeti szektor rendkívüli megerősítésével zajlott le, míg a megyei önkormányzatoknak valóban csak morzsák jutottak. A megyei kormányhivatalok funkció bővülése nyomán olyan nagy méretű szervezetek jöttek létre, amelyek mint „minikormányok" gyakorlatilag átvették a területi kormányzás integráló, vezérlő funkcióját, ami húsz éve hiányzik a magyar kormányzati rendszerből. Egyetlen szépséghibája a modellnek, hogy ezt a funkciót a központi hatalom képviseletében gyakorolják.

A megyei önkormányzatok a rájuk vonatkozó változásokat jelenleg talán nagy megkönnyebbüléssel és egyben reményekkel fogadják. Megszabadultak ugyanis a fojtogató adósságcsapdából, bár nagy árat fizettek érte, hiszen lényegében elveszítették valamennyi közszolgáltatási funkciójukat. Az önkormányzati törvényben szereplő ún. koordinációs funkció ugyan a közszolgáltatás szervezésre is kiterjedhet, de aligha hihető, hogy a megyei önkormányzat fogja koordinálni akár a megyei jogú városok vagy éppen a megyei kormányhivatalok (illetve intézményfenntartó hivatalaik) közszolgáltatási tevékenységét. A koordinációhoz nem csak felhatalmazás, hanem elsősorban eszköz és kapcsolatrendszer kell. Hasonló okokból aggályos a megyei önkormányzatok területfejlesztési felhatalmazása, még akkor is, ha a területfejlesztésről szóló törvény látszólag nem feledkezik meg ennek kibontásáról sem. De talán pontosabb a megfogalmazás, hogy e törvényben továbbra is bennfelejtődtek olyan megyei önkormányzati jogosítványok, amelyeket korábban sem lehetett gyakorolni. Kétségtelen, s ez új elem, hogy a törvény a megyei önkormányzatokat jelentős területi tervezés és tervkoordinációs jogosítványokkal ruházza fel, sőt megemlítődik a forráselosztás, illetve az operatív programok végrehajtásában való részvétel lehetősége is. Nagy kérdés azonban, hogy a megyei önkormányzatok szakmai, szervezeti és pénzügyi kapacitásai mire lesznek elegendőek. Sajnos az uniós kohéziós források felhasználásának erősen centralizált hazai intézményi modellje nem sok reménnyel kecsegtet arra vonatkozóan, hogy a központi kormányzat valóban átenged pozíciókat a következő programozási periódusban a megyék javára, bár elhangzott már a miniszterelnök szájából, hogy a következő programozási periódusban a megyei önkormányzatok a források mintegy 10%-a fölött rendelkeznek majd.

6.4.2. Kistérségek helyett/mellett járások

Ahhoz, hogy a járások kérdésében tisztán lássunk, érdemes megemlíteni, hogy a magyar közigazgatásnak ismert léptékéről van szó, amelyik már a 15. századtól megjelent a térképen. jellemzően a járások (mint egy nap alatt „bejárható" térségek) a megyei igazgatás kirendelt-

ségei voltak, olyan feladatokat ellátva, amelyek nagyobb tömegű ügyfélforgalmat jelentettek. A járások mérete többször változott egyrészt a feladatok, másrészt a közlekedési technikai, infrastrukturális fejlődés következtében. A földrajzi konfigurációt többnyire a városhálózat alakulása formálta, bár hozzá kell tenni, hogy a járásszékhely városok gyakran járási jogú városok voltak, tehát szigetszerűen ketté is szakították a székhelyt a környező községektől, miközben egyben székhelyül szolgáltak a járási hivataloknak. A várost és környékét összekötő modellre többször volt, inkább elméleti kísérlet, ilyennek tekinthető az Erdei–Bibó nevéhez kötődő városmegye, amelyik a megyei léptéket váltotta volna ki. Ugyancsak erre volt kísérlet a városkörnyékek általános bevezetése 1984-től, amikor kivezették a járásokat a rendszerből (1971–1984 között párhuzamosan voltak városkörnyéki és járási formációk). A járási lépték a rendszerváltás után a települések önkéntes „kistérségi" együttműködéseként jelent meg újra a kilencvenes évek elején, majd erős kormányzati nyomás alatt 2004-től váltak általánossá és az egész ország területét lefedővé.

A területi kormányzás tekintetében a kistérségi és települési szinteket érintően is jelentős változások történtek 2010-et követően. A települések ugyan nem veszítették el formálisan az önkormányzatukat, de mérlegelési önállóságuk minimálisra zsugorodik a helyi közszolgáltatási kompetenciák elvándorlásával és az un. feladatfinanszírozással. Még nagyobb veszélyt jelent a hivatalok, az adminisztratív kapacitás elszivárgása a járások irányába a helyi polgármesterek és a testületek mögül. Kétségtelenül két évtizedes adósságot számolt fel az önkormányzati törvény a kötelező társulás lehetőségével, az önkormányzati hivatalokra vonatkozó szabályokkal, de úgy tűnik, hogy ezzel a ló másik oldalára kerültünk. A települési szint konszolidálása, az adminisztratív kapacitások átrendezése ugyanis szorosan összefügg egy új területi „szint", lépték bevezetésével, a járásokkal.

Miután a kistérségekről szóló törvényt hatályon kívül helyezték, a korábbi kistérségi társulások léte rendkívüli módon bizonytalanná vált, hiszen veszítettek a „legitimitásukból", illetve nem számíthatnak plusz kormányzati támogatásokra, ami az eddigi létük igazi motívuma volt. Kérdés tehát, hogy az „alsó középszint" az önkormányzati rendszeren belül egyáltalán megmarad-e, az is kérdéses, hogy elindul-e a városi körzeteket lefedő közszolgáltatási feladatok városokra telepítése, már csak azért is, mert jelentős közszolgáltatások, illetve intézmények kerültek át az állam fenntartásába a közoktatás, egészségügy, szociális gondoskodás, közgyűjtemények stb. területén.

Míg az önkormányzati rendszerben tehát a települési és megyei szint közötti teret egyelőre nem tölti be szabályozott köztes intézményrendszer, addig az állami igazgatás a

járási hivatalok formájában 2013 januárjától megjelent ebben a mezőben. A megyei szinten érzékelhető duális (önkormányzati és dekoncentrált) struktúra a járási léptékében egyelőre nem érzékelhető, amiből arra is következtetni lehet, hogy nincs is szándékjárási léptékben önkormányzati funkciókat, intézményeket kiépíteni. (Megjegyezzük, a járások (175+23 fővárosi kerületi hivatal) és a volt kistérségek száma (2012-ben számuk 174 volt) ugyan nagyon hasonló, de a területi konfigurációban vannak eltérések, ami nem csoda, hiszen mindkét körzetrendszer az alapos, megfontolt szakmai javaslatokhoz képest módosult a különböző lobbik hatására.)

A járások nem szerepelnek sem az alkotmányban, sem az önkormányzati törvényben, ami egyébként közjogilag védhető, hiszen kifejezetten az államigazgatás egységei, s a kormánynak alkotmányos felhatalmazása van a saját szervezeti apparátusa kiépítésére. Ugyanakkor tény, hogy a járási hivatalok létrehozása nagyon jelentősen érintette az önkormányzati rendszert, hiszen átvették az eddig az önkormányzati hivatalok által ellátott hatósági ügyek mintegy felét. Ez az átrendezés adott alapot arra, hogy az önkormányzati hivatalok létszáma erősen megcsappant, illetve az önkormányzatok kénytelen-kelletlen át kellett, hogy adják azokat a helyiségeket, amelyekben a járási hivatalok zöme került elhelyezésre. Kétségtelen előnye a járási hivatali rendszernek, hogy a korábbi körzeti, városi államigazgatási hivatali rendszer egységes szervezeti illetve földrajzi keretbe került, viszont az is egyértelmű, hogy az ügyfelek szempontjából az átláthatóság, egységesség előnye a nagyobb földrajzi távolsággal és utazási teherrel társul, bár a kihelyezett ügyfélszolgálatok rendszerével az a szándék, hogy ez a plusz teher minimalizálódjon.

Nem elképzelhetetlen azonban, hogy a járás nem csak a hatósági igazgatás kerete lesz, hanem helyi közszolgáltatások megszervezésére is szolgál majd, így oldva a hatalmas országos, illetve megyei állami intézményfenntartó központok méretéből és földrajzi távolságából szükségszerűen adódó működési gondokat.

7. ÖSSZEGZÉS

Az objektívnek tekinthető földrajzi realitások és racionalitások, a méretgazdaságosság követelményei mellett a területi-közigazgatási rendszer alakításában nem hanyagolhatóak el a történelmi tradíciók, az 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, ritkábban radikálisan, totálisan átrajzolva az ország közigazgatási térképét.

A szintek száma, a közigazgatási egységek mérete szorosan összefügg az egész rendszer működési racionalitásával és politikai tartalmával, lehetetlen pusztán a közgazdasági méretgazdaságossági vagy földrajzi racionalitásokat vagy kizárólagosan hatalompolitikai célokat követni. Mindkét egyoldalúság működésképtelen vagy végrehajthatatlan megoldásokhoz vezet. Valószínűsíthető, hogy nem lehet átfogó területszervezési reformot végrehajtani szakmai és politikai kompromisszumok nélkül, de ezek megkötéséhez célszerű világos modellekből – alternatívákból kiindulni. Ezeknek a szakmai alternatíváknak figyelemmel kellene lennie az alábbi követelményekre:

- A területi reform nem cél, hanem eszköz. A térbeli szerkezetnek a rendszer funkcióit kell optimálisan szolgálnia, tehát először a feladatokat kell tisztázni, s azt követően az optimális méretet, illetve szervezeti formát. A közigazgatás által ellátott funkciók vizsgálatának kell alátámasztania a reform szükségességét.
- A területi egységek közjogi intézményesítése elsőrendűen a jellemző funkcióktól függ. A funkciók telepítését nem hatalmi ambícióknak, hanem a megvalósíthatóság szempontjainak kell alárendelni. Le kellene számolni az önkormányzatiság „eufóriájával", ma már a közösségi funkciók intézményesítésének sokfajta alternatívája van. Nem szükséges és nem is szabad minden közfeladatot önkormányzati keretekbe rendezni, a közösségi, demokratikus mérlegelést igénylő feladatok viszont társadalmi/képviseleti ellenőrzést igényelnek, mint ahogy a stratégiai irányítási döntések is (tervek, forráselosztás stb.).
- A területi közigazgatásban az irányítási szintek számát nem lehet önkényesen növelni. A középszintek száma az alapszint integráltságának fokától, a decentralizáció mértékétől, a szolgáltatások és igazgatás kiépültségétől, és döntő mérték-

ben az ország méretétől függ. A hozzánk hasonló földrajzi méretű illetve népességű országok túlnyomó többsége egyetlen általános hatáskörű, önkormányzati jellegű középszinttel rendelkezik. Újabb és újabb szintek, egységek beállítása sokszor inkább dezintegrációt eredményez, nem ésszerű koncentrációt.

- A szintek kialakításakor figyelembe kell venni az irányított szervezetek-intézmények területi hatósugarának alakulását. Szintek kialakítása ott indokolt, ahol a szervezetek működési körzete többnyire egybeesik. Alsóbb szinteken, az emberekhez közel, a megvalósító, felsőbb szinteken az irányító-kisegítő szervezetek a jellemzőek. A középszintű kormányzatok földrajzi konfigurációit azonban ma már nem csak a közszolgáltatási intézmények elhelyezkedése befolyásolja, hanem gazdaságfejlesztési és globális kihívások, követelmények is. Annak eldöntése, hogy ezeket a követelményeket egymással hogyan lehet harmonizálni, alapos mérlegelést igényel.
- A teret ma már elsősorban a városhálózatok strukturálják. A földrajzi határok megvonásakor a településhálózati, természetföldrajzi adottságok mellett a területi egységek székhelyeinek mérete, megközelíthetősége alapvető szempont. Nem a területi egységnek kell keresni a székhelyét, hanem a centrum vonzáskörzetét kell lehatárolni. Nincs absztrakt optimum sem a helyi, sem a területi igazgatási egységek léptékében, mert azt a természetföldrajzi helyzet, a településhálózat, a kommunikációs viszonyok, kulturális sajátosságok és a feladatrendszer, intézményhálózat komplexen determinálja. Különösen kiemelendő azonban az, hogy irreális igény a térbeli folyamatok követése a közigazgatási határokkal. A határok megváltozatása csak akkor indokolt, ha kifejezetten és hosszútávon akadályozzák a közhatalmi szervek működését.
- Nem kizárt, hiszen külföldi példák bizonyítják, hogy az ország közigazgatásának térbeli elrendezése nem uniformizált, eltérő léptékű és jogállású középszintű egységek működhetnek a térbeli és egyéb sajátosságokat tiszteletben tartva (a változó geometria jelensége).

A magyarországi tapasztalatok arra figyelmeztetnek, hogy a területi reformok végrehajtását a döntéshozás körülményei, a végrehajtás sajátosságai is nehezítik:

- Bár a területi közigazgatás átszervezése folyamatosan a politika és a szakma napirendjén tartják, nem születnek mindig empirikus, teoretikus kutatásokkal

megalapozott, koherens reformkoncepciók, amelyek átfogó érvénnyel foglalkoznának az irányítás valamennyi szintjével és szektorával. Az elemzések, koncepciók nem tudnak egységes és átfogó programmá formálódni.

- Sok esetben nem a reform előkészítésének és végrehajtásának a folyamatát sem lehet megtervezni, ha nem folytak szisztematikus, valamennyi területre kiterjedő tudományos kutatások, nincsenek megfelelő közpolitikai elemzések, a közigazgatás által működtetett közösségi szektor mennyiségi és minőségi jellemzői csak egyes részleteiben ismertek.
- A kelet-európai új demokráciákban a kormányzás ciklikus jellegéből adódóan, négyévenként irányváltások, megtorpanások következtek be, így a konkrét reformprogramok inkább kormányzati rögtönzések, semmint tudatos, hosszabb távú törvényhozói célkijelölésekké váltak. Sok helyen nincs a közigazgatás reformjáért felelős állandó kormányzati szerv, intézmény, pozíció, így szükségszerűen erősebbek az állandóságban érdekelt kormányzati erők.
- A mindenkori miniszterelnökök nem álltak a reformok élére, s a tradicionálisan gyenge kohézióval rendelkező kormányok ezzel nem válhatott generálójává, vezérlőjévé a meghirdetett reformoknak.
- Mint ahogy a kormányzás más területein Magyarországon, 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. Ez különösen azért tekinthető hibának, mert így nem is alakulhatott ki valamilyen kognitív vagy emocionális viszony a reform irányában, s így a „reformerek" magukra maradtak, sötétben tapogatóztak a fogadtatást illetően.
- Nem készült el mindezek miatt egy hosszabb távra szóló (kormányzati ciklusokat átívelő) intézkedés csomag, amelynek végrehajtását lehetett volna modellezni, szakaszolni, megtervezni.

- A reformcsomagok a fentiek miatt lényegében szinte mindig megrekedtek a párt, vagy kormányprogramok szintjén, és nem jutottak el a nagyobb legitimációt és hosszú távúságot biztosító törvényhozási szintig.

A regionális közigazgatás az unitárius berendezkedésű országokban nem kerülhet le a napirendről. Régiókra az új tagországokban is azért van szükség, mert az európai területi fejlődés egyértelműen igazolja, hogy a körülbelül egy-két millió fős népességet felölelő, önkormányzati elvek alapján irányított szubnacionális szint, a régió gazdasági kapacitásai és strukturális adottságai folytán:

- a gazdaságfejlesztési orientációjú regionális fejlesztési politika érvényesítésének optimális térbeli kerete,
- a posztindusztriális térszervező erők működésének és ezek kölcsönkapcsolatai fejlesztésének megfelelő terepe,
- a területi-társadalmi érdekérvényesítés fontos színtere,
- a regionális politika modern infrastruktúrájának és professzionális szervező-tervező-végrehajtó intézményének kiépítéséhez a legmegfelelőbb méretű térbeli egység,
- az Európai Unió regionális és kohéziós politikai döntési rendszerének meghatározó eleme.

A decentralizált államszervezeti rendszer szerves fejlődéssel, komplex jogi szabályozás nyomán alakulhat ki. Az ennek előfeltételeit megteremtő elveket az alkotmányban (vagy konszenzushiány esetén decentralizációs törvényben) célszerű rögzíteni, nevezetesen:

- Az állam fejlesztő tevékenységében, gazdaságpolitikájában épít a területi adottságok és a térelemek közti kölcsönkapcsolatokra és törvényszerűségekre, ezek hasznosítása révén a társadalmi alapfunkciók gyakorlásához biztosítja a szükséges feltételeket;
- Az állam a társadalmi méltányosság és igazságosság elvét érvényesítve saját eszközeivel közreműködik az életkörülményekben megmutatkozó objektív, ugyanakkor jelentős és tartós területi különbségek mérséklésében, a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés esélyegyenlőségének megteremtésében;
- Az állam aktív regionális politikája elősegíti a gazdasági tevékenységek és funkciók területi decentralizálását;

– Az állam regionális politikai feladatait és eszközeit pontos szabályok szerint megosztja az önkormányzatokkal, a területi koordinációs jogosítványokat és fejlesztési forrásokat a regionális önkormányzatokhoz delegálja.

A politikai-közigazgatási régiók létrehozása természetesen időigényes feladat, de jövőjükről most, az ország modernizációjának történeti jelentőségű időpontjában, az európai csatlakozás előtt kellett volna egyetértésre jutni. A kiélezett politikai küzdelmek ugyanakkor nem kedveznek az átfogó területpolitikai reformoknak sem, függetlenül attól, hogy nehéz ellenérveket találni a modernizáció és a racionalizálás decentralizált irányaival szemben. A konfliktusok ellenére célszerű mihamarabb a parlament elé bocsátani a regionális közszolgáltatási, közigazgatási szervezetrendszerre való áttérés alapvető dokumentumait.

Az átmeneti időszakban a területfejlesztési régiók megerősítése nem halogatható. A csatlakozást követő években a Strukturális Alapok felhasználásában megmutatkozó alkalmasságunk döntő referencia lesz a 2007 utáni időszak uniós regionális politikai döntései számára. Az elkövetkező másfél évben a régiókat maximálisan fel kell készíteni arra, hogy 2007-től közvetlenül irányíthassák a regionális operatív programokat. Ennek érdekében meg kell erősíteni legitimitásukat a partnerség, szakmai színvonalukat a hatékonyság és az áttekinthetőség, forrásaikat az addicionalitás, a komplexitás és a koncentráció jegyében.

Regionalizálási kényszerhelyzet ma Kelet-Közép-Európában nem közigazgatási értelemben vagy az EU-tagság miatt alakult ki. A gazdaságok növekedése, az országok modernizációja, a területi különbségek mérséklődése, az európai területi munkamegosztásban elfoglalandó pozíciók jövője a tét. A regionalizmus lehet a modernizációt ösztönző új erő a 21. század elején.

A területfejlesztés jelenlegi regionális intézményrendszere még az eredeti célokat sem képes megvalósítani. A regionális ügynökségek lényegében projektgyűjtő feladatokat látnak el, voltaképpen a központi akarat végrehajtását és nem a regionális elképzelések megvalósítását szolgálják. A regionális ügynökségek teljesítményében lényeges különbségek tapasztalhatók. Vannak innovatív, a korszerű regionális gazdaságfejlesztés módszereit alkalmazni szándékozó ügynökségek, és találhatók hagyományos, végrehajtói szerepkörben tevékenykedő ügynökségek is.

Az empirikus vizsgálatok eredményei szerint a decentralizált modell a legnagyobb ellenállást éppen a minisztériumok körében válthatja ki, amit következetes és határozott kormányzati, parlamenti fellépéssel, alkotmányos szabályozással lehet ellensúlyozni. A kutatási eredmények azt mutatják, hogy a régióépítésben érintettek nagy része elvben támogatja a

reformot, de nincsenek meggyőződve a jelenlegi régióhatárok és a régióközpontok kijelölésének helyességéről, területi kötődéseik szűkebb körben érvényesülnek. Azonban – úgy tűnik – a szereplők véleménye alapján nem lehet a jelenleginél elfogadottabb régióhatárokat kialakítani. Nagyon fontos, hogy az érdemi kérdésekről – mint az állam decentralizációja és a regionális autonómia erősítése – ne tereljék el a figyelmet a régiók határvitájával, és a régióközpontok körüli huzavonával. Pillanatnyilag e két utóbbi kérdés izgatja leginkább a megyei elitek különböző köreit.

Soha nem beszélnek, vitatkoznak arról – ami egyébként a lényeg –, hogy milyen funkciói legyenek a régiónak, milyen jogosítványokat adjon át a központi államigazgatás. Úgy tűnik, hogy a minisztériumok is most döbbennek rá, hogy netán változás előtt állnak. Miért kell pár millió forintos pályázatok elbírálásával a központi államigazgatásnak foglalkoznia? Miközben pályázatok százait, ezreit bírálják el és értékelik, ugyanezt az intenzitást nem lehet érzékelni stratégiai kérdések megvitatásában. Miért nem az európai uniós csatlakozáshoz oly fontos ágazati operatív programok kidolgozása a központi államigazgatás legfontosabb feladata? Miért nincsenek alaposan kimunkált hosszú távú fejlesztési elképzelések?

Nem csak operatív, hanem a fontos stratégiai tervezési feladatok is a régiókhoz telepíthetők. Annál is inkább, mert nem lesz járható út az új programozási periódusban, amit a központi hivatalok sugallnak: hogy az ország egyik szegletében kipróbált módszereket lehet alkalmazni a másik felében. Minden régiónak saját utat kell járnia. Azok az uniós tagállamok sikeresek, ahol változatos regionális pályákon fejlődik az ország.

Az elmaradottság mérséklése, a régiók fejlesztése a Közösség egyik legfontosabb stratégiai célja, költségvetésének közel negyven százalékát erre fordítja. A felzárkóztatásra a közös költségvetésből a tagállamok, illetve azok régiói – fejlettségük színvonalától függően – jelentős támogatásokat kapnak. Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy a jelentős támogatások ellenére az egyes tagállamokban a régióik rangsorában csak akkor következtek be változások, ha az uniós támogatások felhasználásában több évtizedes következetes strukturális politika érvényesült. A régiók fejlesztési politikájukban nem a hagyományos infrastrukturális elemek fejlesztésére koncentráltak, hanem a modern területfejlesztési hajtóerőkre (innováció, üzleti szolgáltatások, modern iparszervezési megoldások, humánerőforrás-fejlesztés) összpontosították erőfeszítéseiket. Azok a régiók, amelyek kizárólag az Európai Unió támogatáspolitikájától várták boldogulásukat, és az éppen aktuális fejlesztéspolitikai célok megvalósítására törekedtek, nem voltak képesek relatív pozíciójukon javítani.

A strukturális politika megvalósítását szolgáló, valamennyi tagországra érvényes alapelvek – szubszidiaritás, decentralizáció, addicionalitás, koncentráció, programozás, partnerség, áttekinthetőség – a nemzeti regionális politikai szervezetrendszer korszerűsítését is megkövetelték. Ezeket a szempontokat kell mérlegelni a közigazgatási reform előkészületei során is.

Az unió tagállamaiban az alapelvek következetes alkalmazása növelte a regionális fejlesztések hatékonyságát, erősítette a kohéziót. Az utóbbi időben egyre határozottabban megfogalmazódó új támogatáspolitikai célkitűzés, a versenyképesség fejlesztése a régiók fenntartható fejlődését kívánja szolgálni. S ami talán a legfontosabb, az uniós tagság lényege nem a strukturális támogatások megszerzése, hanem a 450 milliós piac előnyeinek kiaknázása. Ebből következik, hogy a regionális politika továbbfejlesztésének módja sem kizárólag az újraelosztás mértékében, hanem az erőforrások mobilizálásának lehetőségeiben keresendő. Az Európai Unió tagországainak többségében ma már nyilvánvaló, hogy a hatalommegosztás és a több szintű kormányzás intézményei fokozzák a gazdasági teljesítőképességet és a jólétet az egyes régiókban. A lobbista politikus helyébe a helyi autonóm fejlődés hosszú távú garanciáit törvényekkel szabályozó, az európai együttműködést szorgalmazó, a regionális szereplők közötti partnerkapcsolatokat építő, fejlesztő típusú politikus lép. Számtalan nyugat-európai régió sikeres fejlődése mutatja e magatartás eredményességét, kiemelkedő szerepét a regionális identitás megteremtésében is.

Irodalom

AMBROSANIO, M. F. – BORDIGNON, M. – CERNIGLIA, F. 2010: Constitutional reforms, fiscal decentralization and regional fiscal flows in Italy. In Bosch, N. – Espasa, M. – Solé-Ollé, A. (eds.): *Political Economy of Inter-Regional Fiscal Flows.* Cheltenham, Edward Elgar. 75–107. o.

AMIN, A. – TOMANEY, J. 1995: The regional dilemma in a neo-liberal Europe. *European Urban and Regional Studies.* 2. 171–188. o.

ANDRÉN, N. 1967: Nordic Integration, *Cooperation and Conflict,* 2. 1–25. o.

BACHTLER, J. – MCMASTER, I. 2008: EU cohesion policy and the role of the regions: investigating the influence of Structural Funds in the new member sates. *Environment and Planning C. Government and Policy.* 26/2 pp 398-428

BALÁZS I. 2004: A regionális közigazgatási hivatalok kialakításának lehetőségei a területi államigazgatás működése átalakításának tükrében. *Magyar Közigazgatás,* 4. 193–199. o.

BALÁZS I. 2009: Középszintű önkormányzatok Európában. *Új Magyar Közigazgatás.* 10. 13–21. o.

BALDERSHEIM, H. – ROSE, L E (eds) 2010: *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders.* New York, Palgrave-Macmillan.

BARANYAI N. 2009: A szilézia autonómiatörekvések háttere és dilemmái. In Gulyás L.– Szávai F. – Keczer G. (szerk.): *Régiók a Kárpát-medencén innen és túl.* A 2. nemzetközi konferencia tanulmányai (A VIKEK Évkönyve, 2009). Szeged – Kaposvár, Virtuális Intézet Közép-Európa Kutatására. 261–267. o.

BASSANINI, F. – TORCHIA, L. 2005: *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del paese.* Firenze, Passigli.

BATLEY, R. – STOKER, G. (eds.) 1991: *Local Government in Europe.* London, Macmillan.

BENNETT, R. J. (ed.) 1989: *Territory and Administration.* London, Pinter.

BENNETT, R. J. (ed.) 1990: *Decentralization, Local Governments and Markets. Towards a Post-Welfare Agenda.* Oxford, Clarendon Press.

BÉRCESI F. – IVANCSICS I. 2010: A helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés múltja és jelene. *Közigazgatástudományi Közlöny.* 1. 7–19. o.

BEVIR, M.: 2011: Public administration as storytelling. *Public Administration.* 1. 183–195. o.

BIBÓ I. 1986: *Válogatott tanulmányok.* Budapest, Magvető Könyvkiadó.

BLOM-HANSEN, J. – HEEAGER, A. 2011: Denmark: Between Local Democracy and Implementing Agency of the Welfare. State. In Loughlin et al (eds). 221–241. o.

BOUCKAERT, G. – NAKROSIS, V. – NEMEC, J. 2011: Public Administration and Management Reforms in CEE: Main Trajectories and Results. *The NISPACEE. Journal of Public Administration and Policy.* 1. 9–32. o.

BRAUDEL, F. 1986: *L'Identité de la France: espace et histoire.* Paris, Atrhaud-Flammarion.

BRENSKI, C. – LIEBIG, A. (Hrgs.) 2005: *Aktivitaten auf dem gebiet der Staats und Verwaltungsmodernisierung in den Landern und beim Bund.* Speyer, Speyer Forschungsberichte 250.

BUDD, L. 1997: Regional Government and Performance in France. *Regional Studies.* 2. 18–192. o.

BULL, A. 1999: Regionalism in Italy. In Wagstaff, P. (ed.): Regionalism in the European Union. Exeter, Intellekt. 198–214. o.

CHARRON, N. – LAPUENTE, V. – DIJKSTRA, L. 2012: Regional Governance Matters: A Study on regional Variation in Quality of Government within the EU. Working Papers. D-G Regional Policy, European Commission.

CURSON PRICE V. 2004: Switzerland: growth of government, growth of centralization. *Economic Affairs.* June. 30–36. o.

DAYRIES, J.-J. – DAYRIES, M. 1978: *La Régionalisation.* Paris, PUF.

DREVET, J.-F. 1988: *1992-2000: Les régions françaises entre l'Europe et le déclin.* Paris, Souffles.

DENTE, B. – KJELLBERG, F. (eds.) 1988: *The Dynamics of Institutional Change.* London, Sage.

ELSTER, J. 1998: *Democracy; Decision Making; Representative Government and Representation.* Cambridge, Cambridge University Press.

EMILEWICZ, J. – WOLEK. J. 2002: *Reformers and Politicians.* Białystok/Warsawa, SEAP–ELISPA.

ESMAN, M. J. (ed.) 1977: *Ethnic Conflict in the Western World.* Ithaca, Cornell University Press.

GESHEV, G. 1999: *Problemi na regionalnoto razvitie i regionalnata politika v Republika Balgarija.* Sofia, Geografski institut BAN, Jugozapaden universitet Neofit Rilski.

GIORDANO, B. 2001: Institutional thickness' political sub-culture and the resurgence of (the 'new') regionalism in Italy - a case study of the Northern League in the province of Varese. *Transactions of the Institute of British Geographers.* 1. 25–41. o.

GORDON, J. 2011: Territorial competition. In. Pike, A.– Rodríguez – Pose, A. – Tomaney, J (eds): *Handbook of Local and Regional Development.* London and New York, Routledge. 30–43. o.

GOUREVITCH, P. 1980: *Paris and the Provincies.* Berkeley, University of California Press.

GRAVIER, J.F. 1947: *Paris et le désert français,* Paris, Portulan.

GROTE, J. R, GBIKPI, B. 2002: *Participatory Governance: Political and Societal Implications.* Opladen, Leske und Budrich.

GROTH, A. 1969: Dmowski, Pilsudski and Ethnic Conflict in Pre-1939 Poland. *Canadian Slavic Studies.* 3. 69–91. o.

GUALINI, E. 2006: Politicizing Territorial Governance: embedding the Political economy of Scale in European Spatial Policy. In Doria, L. – Fedeli, V. – Tedesco, C. (eds.): *Rethinking European Spatial Policy as an Hologram: Actions, Institutions, Discourses.* Aldershot: Ashgate. 113–134. o.

HALKIER, H. – DANSON, M. – DAMBORG, CH. (eds.) 1998: Regional Development Agencies in Europe. London, Jessica Kingsley.

HÉRITIER, A. 2001: New modes of governance in Europe: Policy-making without legislating. In Héritier, A. (ed): Common Goods: reinventing European and International Governance. Lanham, Rowman and Littlefield. 137–149. o.

Nr. contract: 18072/30.09.2013 (178/2013 - CDC)
Beneficiar: Judeţul Harghita, prin Consiliul Judeţean Harghita
„Dezvoltarea capacităţii administrative a administraţiei publice locale din judeţul Harghita"

HORVÁTH GY. 1998: *Európai regionális politika*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

HORVÁTH GY. (szerk.) 2003: *Székelyföld*. A Kárpát-medence régiói. 1. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

HUPE, P. L. – HILL, M. J. 2006: The Three Action Levels of Governance: Re-framing the Policy Process Beyond the Stages Model. In Peters, B.G. – Pierre, J. (eds): *Handbook of Public Policy*. London, Sage. 13–31. o.

JANN, W. 1997: Public Management Reform Germany: A revolution without a Theory? In Kickert, W. (ed): 83–103. o.

JOHNSON, H. G. (ed.) 1968: *Economic Nationalism in Old and New States*. London, Allen and Unwin.

JOÓ R. 1984: *Etnikumok és regionalizmus Nyugat-Európában*. Budapest, Gondolat.

KÁDÁR K. (szerk.) 2008: *Idea és valóság*. Az IDEA közigazgatás-korszerűsítési program négy éve. Budapest, Belügyminisztérium, OTKA.

KAUFMAN, R. 2003: The Comparative Politics of Administrative reform: Some Implications for theory and Policy. In Schneider, B.C. – Heredia, B. (eds): 281–303. o.

KAUFMAN, R. 2007: Approaches to the Study of State Reform in Latin America and Postsocialist Countires. *Comparative Politics*. 3. 357–376. o.

KEATING, M. 1997: The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe. *Environment and Planning C: Government and Policy*. 4. 383–398. o.

KEATING, M. 1998: What's wrong with asymmetrical government? *Regional and Federal Studies*. 1. 195–218. o.

KEATING, M. 2004: European Integration and the Nationalities Question.. *Politics and Society*, 3. 367–422. o.

KEATING, M. 2009: Rescaling Europe. *Perspectives on European Politics and Society*. 10. 3–50. o.

KICKERT, W. (ed.) 1997: *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham, Edwar Elgar.

KISS I. 1976: *Az urbanizáció és a közigazgatás összefüggéseinek szemléleti alapja és problémái*. Budapest, ELTE Államigzagatási Jogi Tanszék.

KNILL, CH. 1999: Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Intrumental Bureaucracies. *Journal of Public Policy*. 19. 113–139. o.

KOHLER-KOCH, B. (1998): *Interaktive Politik in Europa. Regionen im Netzwerk der Integration*. Opladen, Leske–Budrich.

KÖNIG, K. – FÜCHTNER, N. (Hrgs.) 1999: *Schlanker Staat-Verwaltungsmodernisierung in Bund. Speyer Forschungsberichte*.183. Speyer.

KRISTIINA, T. 2004: The applicability of networking principles among Estonian local governments. In *Challenges of Public Management Reforms*. In Jenei, Gy. –Mclaughlin, K. – Mike, K. – Osborne, S. P. Budapest, IRSPM-BUESPA. 193–217. o.

KRUGMAN, P. R. 1996: Making Sense of the Competitiveness Debate. *Oxford Review of Economic Policy*, 12. 17–25. o.

LAFONT, R. 1967: *La Révolution régionaliste.* Paris, Gallimard.

LAFONT, R. 1971: *Décoloniser en France,* Paris, Gallimard.

LAZAREVICIUTE, I. – VERHEIJEN, T. 2000: Efficient and Effective Government.. In Péteri, G. – Simek, O. (eds): *European Union Enlargement and the Open Society Agenda. Local Government and Public Administration.* Budapest, OSI/LGI.. 149–163.

LENGYEL I. 2006: A területi verseny és versenyképesség elméleti alapjai. In Horváth Gy. (szerk): *Régiók és települések versenyképessége.* Pécs, MTA RKK. 35–68. o.

LIDSTRÖM, A. 2001: Between Scandinavian Democracy and Neoliberalism. In Loughlin, J. (ed.): *Subnational Democracy in the European Union.* Oxford, Oxford University Press, 343–364. o.

LINDER, W. 2010: *Swiss Democracy.* Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies. Basingstoke/New York, Palgrave-Macmillan.

LINDER, W.– VATTER, A. 2001: Institutions and Outcomes of Swiss Federalism. The Role of the Cantons in Swiss Politics. *West European Politics.* 95–122. o.

LOUGHLIN, J. – HENDRIKS, F. – LIDSTRÖM, A. (eds.) 2011: *Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe.* Oxford, Oxford University Press.

LOUGHLIN, J. (ed.) 1999: *Regional and Local Democracy in the European Union.* Luxemburg Office for Official Publications of the European Communities.

LOUGHLIN, J. 2000: Regional authonomy and state paradigm shifts in Western Europe. – *Regional and Federal Studies.* 2. 10–34. o.

LOUGHLIN, J. 2001: Subnational Democracy in the uropean Union. Challenges and Opportunities. Oxford, ford University Press.

MACK SMITH, D. (ed.) 1968: *The Making of Italy.* New York, Harper & Row.

MENDEZ, C. 2011: The Lisbonization of EU cohesion policy: a successful case of experimentalist governance? European Planning Studies. *3. 519–537. o.*

MÉNY, Y. – WRIGHT, V. (eds.) 1985: *Centre–Periphery Relations in Western Europe.* London, Allen and Unwin.

MIGLIO, G. – VENEZIANI, M. 1997: *Padania, Italia. Lo Stato nazionale è soltanto in crisi o non è mai esistito?* Firenze, Le Lettere

MILES, L. (ed.) 1996: *The European Union and the Nordic Countries.* London, Routledge.

MILES, L. (ed.) 1999: Scandinavian Regionalism: the Case of Sweden. In *Wagstaff, P. (ed.): Regionalism in the European Union.* Exeter, Intellekt. 229–245. o.

MORGAN, R. (ed.) 1986: *Regionalism in European Politics.* London, Policy Studies Institute.

NANETTI, R. (1988): *Growth and Territorial Policies. The Italian Model of Social Capitalism,* Pinter, London & New York

NEWHOUSE, J. 1997: Europe's Rising Regionalism. *Foreign Affairs.* 1. 67–84. o.

NUNBERG, B. 2003.: The Politics of Administrative Reform in Post-Socialist Hungary. In. Schneider, B.C.– Heredia, B. (eds.): 59–89. o.

Nr. contract: 18072/30.09.2013 (178/2013 - CDC)
Beneficiar: Judeţul Harghita, prin Consiliul Judeţean Harghita
„Dezvoltarea capacităţii administrative a administraţiei publice locale din judeţul Harghita"

PAINTER J. – GOODWIN, M. 2000: Local governance after Fordism: a regulationist perspective. In Stoker, G. (ed.): *The new politics of British local governance*. Basingstoke, Macmillan. 33–53. o.

PALMER, A. 2005: *Northern Shores: A History of the Baltic Sea and its Peoples*. London, John Murray.

PÁLNÉ KOVÁCS I. (szerk) 2009: A politika új színtere a régió. Budapest, Századvég.

PARRI, L. 1989: Territorial political exchange in federal and unitary countries. – *West European Politics*. 3. 197–220. o.

PERRONS, D. 2011: Regional disparities and equalities: Towards a capabilities perspective? In Pike et al (eds.): 59–74. o.

PÉTERI G. 2006: Hogyan csináljunk közigazgatási reformot? Dániai tanulságok Magyarország számára. In Vígvári A. (szerk): *Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság*. Budapest, IDEA, MKI. 11–44. o.

PIKE, A. – RODRÍGUEZ-POSE, A. – TOMANEY, J. – TORRISI, G. – TSELIOS,V. 2012: In search of the 'economic dividend' of devolution. *Environment and Planning C. Government and Policy*. 1. 10–29. o.

PORTER, B. 2000: *When Nationalism Began to Hate. Imagining Modern Politics in Nineteenth-Century Poland*. New York/Oxford, Oxford University Press.

Preparing public administrations for the European administrative space. SIGMA Papers. 1998. 23.

PUTNAM, R. – LEONARDI, R. – NANETTI, R. 1993: Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. *Princeton University Press*.

PUTNAM, R. D. 1993: *Making Democracy Work.Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, New Jersey.

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

REICHARD, CH. 1988: Der dritte Sektor. *Die öffentliche Verwaltung*. 9. 363–370. o.

RHODES, R. 1997: Reinventing Whitehall 1979–1995. In Kickert (ed.) 43–61. o.

RIXER Á. 2007: Új közigazgatás-változó társadalom. *Közigazgatási Szemle*. 2. 14–33. o.

ROKKAN, S. – URWIN, D. (eds.) 1983: *The Politics of Territorial Identity*. London, Sage.

SCHMIEDING, H. 1992: Maastricht: a dead end of European integration? *Kiel, Institut für Weltwirtschaft*.

SCHNEIDER, B.C. – HEREDIA, B. (eds.) 2003: *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*. Miami, North-South Center Press University of Miami.

SHARPE, L. J. 1979: *Decentralist Trends in Western Democraties*. London, Sage.

SCOTT, J. W. (ed.) 2009: *De-coding New Regionalism Shifting Socio-political Contexts in Central Europe and Latin America*. Aldershot, Ashgate.

SJÖBLOM, S. 2011: The limits of the unitary decentralised model. In: Laughlin, J.– Hendriks, F. – Lidström, A. (eds.): *The Oxford handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press. 241–260. o.

Nr. contract: 18072/30.09.2013 (178/2013 - CDC)
Beneficiar: Judeţul Harghita, prin Consiliul Judeţean Harghita
„Dezvoltarea capacităţii administrative a administraţiei publice locale din judeţul Harghita"

SPÄTH, L. 1991: *1992 – Európa álma.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

STREHL, F. 1997: Administrative reforms in Austria: Project „Verwaltungsmanagement". In Kickert, W. (Hrsg.): 103–123. o.

SURAZSKA, W. – BUCEK, J. – MALIKOVA, L. – DANEK, P. 1997: Towards regional government in Central Europe. *Government and Policy.* 4. 437–463. o.

Svenska Kommunförbundet (1995): *Administration in Swedish Local Authorities in the Nineties,* Stockholm

SWIANIEWICZ, P. 2011: Poland: Europeanization of Subnatioanl Governments. In Loughlin et al. (eds.): 480–505. o.

SWYNGEDOUW, E. 2000: Authoritarian governance, power, and the politics of rescaling. *Environment and Planning D: Society and Space.* 1. 63–76. o.

TÖDTLING, F. 2011: Endogenous approaches to local and regional development policy. In. Pike et al. (eds.): 333–344. o.

TUROK, I. 2011: Inclusive growth: meaningful goal or mirage? In. Pike et al (eds.): 74–87. o.

VARRÓ, K. 2012: Reconsidering the English question as a matter of democratic politics and spatial justice. *Environment and Planning C. Government and Policy.* 1. 29–46. o.

VATTER, A. 2005: Transformation of access and vetopoints in Swiss federalism. *Regional and Federal Studies.* 1. 1–17. o.

VEREBÉLYI I. 1995: A helyi önkormányzati rendszer fejlődésének főbb irányai. *Magyar Közigazgatás.* 2. 65–78. o.

VEREBÉLYI I. 1996: A kormányzás és a közigazgatás reformjának tervezete. *Magyar Közigazgatás.* 4. 193–230. o.

VEREBÉLYI I. 2000: Önkormányzati modellváltás és modernizáció I-II. *Magyar Közigazgatás.* 9–10. 521–529, 577–588. o.

VEREBÉLYI I. 2002: Megbízható és sikeres közigazgatással a jó kormányzásért. *Magyar Közigazgatás,* 6. 321–351. o.

VOYENNE, B. 1976: *L'histoire de l'idée fédéraliste. Vol. I.* Paris, *"Les Sources",* Presses d'Europe.

WAGSTAFF, P. 1999: Regionalism in France In *Wagstaff, P. (ed): Regionalism in the European Union.* Exeter, Intellekt. 113–128. o.

WRIGHT, V. 1997: The Paradoxes of Administrative Reform. In. Kickert (ed.): 236–251. o..

ZELDIN, T. 1977: *France 1848–1945,* Oxford, OUP.

Nr. contract: 18072/30.09.2013 (178/2013 - CDC)
Beneficiar: Judeţul Harghita, prin Consiliul Judeţean Harghita
„Dezvoltarea capacităţii administrative a administraţiei publice locale din judeţul Harghita"

str. Márton Áron nr. 18 530211 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
OP 1, CP 95, 530300 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
Nr.Reg.: J19/1174/21.12.2007
CUI: RO22984675

„Instrumente de dezvoltare cu caracter regional în perioada 2007-2013"

CDC Consulting SRL – 2013
elaborator: Csata Andrea, econ. drd.
coordonator: Csák László, PhD, MeRSA, PGCert
harti: ing. Kakucs Hajnal-Elisabeta
traducere: Kurcsakovszki Kinga, BSc

Nr. contract: 18072/30.09.2013 (178/2013 - CDC)
Beneficiar: Judeţul Harghita, prin Consiliul Judeţean Harghita
„Dezvoltarea capacităţii administrative a administraţiei publice locale din judeţul Harghita"

str. Márton Áron nr. 18 530211 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
OP 1, CP 95, 530300 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
Nr.Reg.: J19/1174/21.12.2007
CUI: RO22984675

Cuprins

Cuprins ..... **Error! Bookmark not defined.**
Probleme de metodologie ..... **Error! Bookmark not defined.**
Programul Operaţional Regional ..... **Error! Bookmark not defined.**
Programul Naţional de Dezvoltare Rurală ..... **Error! Bookmark not defined.**
Concluzii ..... **Error! Bookmark not defined.**

str. Márton Áron nr. 18 530211 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
OP 1, CP 95, 530300 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
Nr.Reg.: J19/1174/21.12.2007
CUI: RO22984675

Probleme de metodologie

În prezenta analiză examinăm valorile sprijinului financiar acordat până în primăvara anului 2013 în cadrul Programului Operațional Regional (POR) și Programul Național de Dezvoltare Rurală (PNDR), pe nivel de județ - nivelul regional ales este relevant, în ciuda faptului că în mod obișnuit este tipică analizarea nivelului NUTS 2: în documentele de analiză a proceselor economico-sociale am demonstrat în mod clar, că divizarea regională actuală nu reflectă diversitatea regională, și în același timp nu corespunde cu criteriile flexibilității de proiectare optimale.

În România toate fondurile au fost accesibile în perioada 2007-2013, însă doar două s-au ocupat în mod special cu rezolvarea problemelor de dezvoltare regională: POR și PNDR. Prin definiție, POR este conceput pentru a rezolva problemele de infrastructură mijlocie, iar scopul lui este scăderea diferențelor regionale. PNDR a fost în mod originar un mijloc cu efect regional negativ și în perioada de programare 2000-2006. Acest lucru a fost schimbat în principiu de către actuala reformă PAC: teoretic și acest mijloc trebuie să contribuie la atingerea obiectivelor de coeziune teritorială.

Datele din POR sunt exprimate în lei, iar cele din PNDR sunt date în euro. Acest lucru ar putea să facă confuz procesul de comparabilitate, însă scopul analizei noastre nu este compararea anumitelor programe, ci examinarea distribuției regionale al sprijinului financiar acordat pe baza axelor, măsurilor și programelor până în primăvara anului 2013, când teoretic se intenționează imobilizarea fondurilor din POR și PNDR.

Deci întrebarea este: care este concluzia realizării celor două așa-numite programe de succes, și ce puncte de vedere pot fi propuse județului pe baza acestora, în urma coordonării între Acordul de parteneriat și Programele operaționale?

Nr. contract: 18072/30.09.2013 (178/2013 - CDC)
Beneficiar: Județul Harghita, prin Consiliul Județean Harghita
„Dezvoltarea capacității administrative a administrației publice locale din județul Harghita"

str. Márton Áron nr. 18 530211 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
OP 1, CP 95, 530300 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
Nr.Reg.: J19/1174/21.12.2007
CUI: RO22984675

Programul Operațional Regional

Programul Operațional Regional, în continuare POR, este unul din domeniile accentuate ale programelor în ceea ce privește programul național de dezvoltare. Obiectivul strategic al POR este facilitarea dezvoltării economice, sociale, durabile și echilibrate din punct de vedere teritorial, conform nevoilor și resurselor individuale ale regiunilor României, punându-se accentul pe polurile de creștere, pe mediul de afaceri și pe îmbunătățirea infrastructurii de bază a orașului. Programul consideră ca fiind prioritară amplificarea coeziunii teritoriale, astfel încât regiunile României, în special cele mai puțin dezvoltate, să devină locuri de atracție pentru investiții.

Cadrul financiar al POR pentru perioada 2007-2013 este 4.568.341.147 euro, din care suma de 3.726.021.762 euro va fi acoperită din Fondul European de Dezvoltare Regională, iar restul sumei provine din bugetul de stat și din bugetul propriu al solicitantului.

Axele prioritare POR:

Axa prioritară 1: Sprijinirea dezvoltării durabile a orașelor – poli urbani de creștere

Axa prioritară 2: Îmbunătățirea infrastructurii de transport regionale și locale

Axa prioritară 3: Îmbunătățirea infrastructurii sociale

Axa prioritară 4: Sprijinirea mediului de afaceri regional și local

Axa prioritară 5: Dezvoltarea durabilă și promovarea turismului

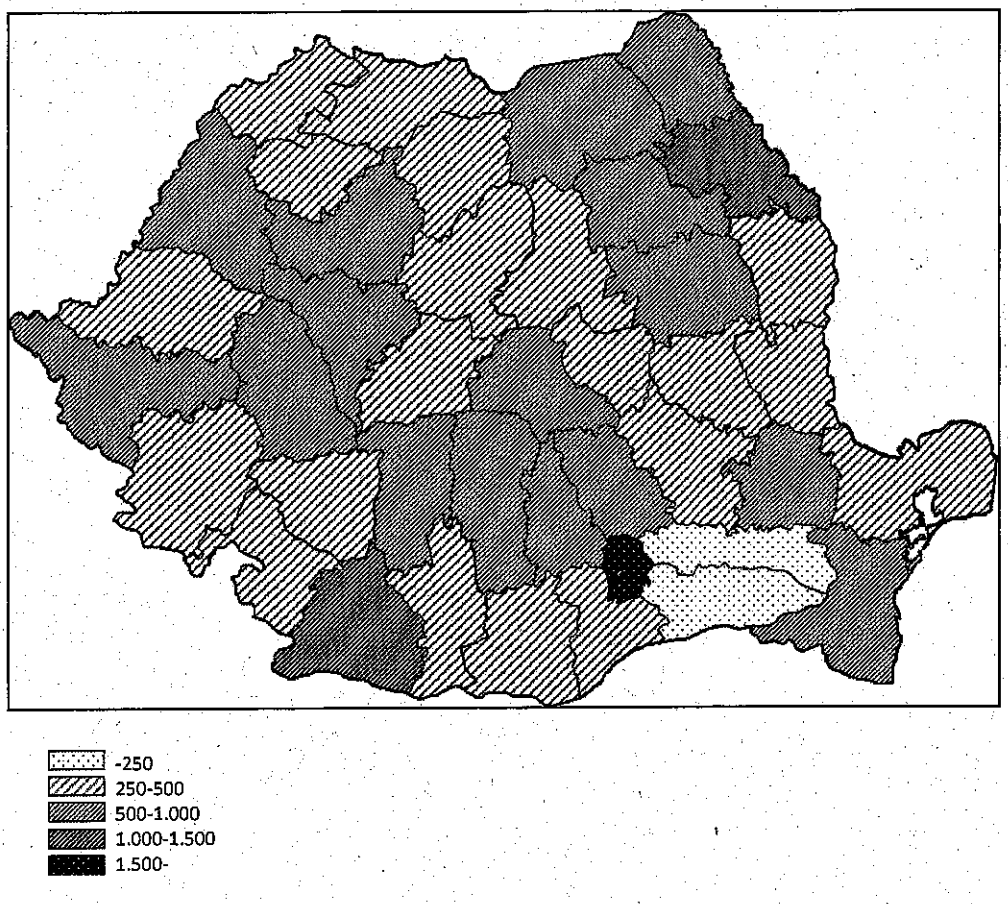
Axa prioritară 6: Asistență tehnică (nu are relevanță teritorială, deci nu va fi analizată)

În introducere vă prezentăm 2 fenomene interesante, care nu se referă neapărat la nivelurile județene. Primul fenomen interesant este faptul că cele mai multe proiecte finanțate sunt din orașele mari (aici rolul principal are municipiul București) și din centrele de județ. Acest fenomen se explică prin două lucruri: majoritatea proiectelor au fost depuse de către consiliile județene (în mod firesc acestea se află în centrele de județ) și de către cei care dispun de un capital puternic. Întrucât teritoriile afectate de investiție se află îndeosebi în municipii, efectul la nivel de localitate la fel nu amplifică coeziunea, deoarece din nou sunt în avantaj orașele mai dezvoltate. În iulie 2012 au fost 2 județe, în care proiectele nu s-au concentrat în centrele de județ. Aceste județe sunt Maramureș și Caraș-Severin. Al doilea factor îl constituie dinamica proiectelor depuse pentru accesarea fondurilor europene. În timp ce în iulie 2012 județul Harghita a avut contracte pentru 51 de proiecte, 6 luni mai târziu, în 31 ianuarie a dispus de 62 de proiecte contractate. Județul Argeș a dispus în urmă cu 6 luni de 90 de proiecte, iar acum are 165 de proiecte, diferența constând îndeosebi în proiectele depuse de întreprinderile mici, în cadrul axei prioritare 4.3 (cu centrul în Pitești). În Covasna din 44

Nr. contract: 18072/30.09.2013 (178/2013 - CDC)
Beneficiar: Judeţul Harghita, prin Consiliul Judeţean Harghita
„Dezvoltarea capacităţii administrative a administraţiei publice locale din judeţul Harghita"

de proiecte depuse cu 6 luni în urmă au devenit 49 de proiecte. Judeţul Dolj este câştigătorul acestui semestru: a avut 110 de proiecte, iar acum dispune de 165 de proiecte, diferenţa constând şi aici în proiectele depuse de întreprinderile mici. În concluzie, în decurs de 6 luni distribuţia numerică a proiectelor se poate rearanja în totalitate.

Harta nr. 1: Sprijin financiar acordat în cadrul POR [milioane lei][1]



Imaginea este umbrită, dacă punem laolaltă valoarea proiectelor depuse şi valoarea PIB pe judeţ (conform www.cnp.ro). Aici este importantă ordinea proiectelor şi nu valoarea totală. Este clar, că conduce municipiul Bucureşti, însă adevăraţii câştigători sunt judeţele Iaşi şi Dolj, iar din punct de vedere al aşezării câştigă judeţele Vaslui şi Mehedinţi (tabelul A).)

[5]sursă de date POR: editare proprie pe baza paginii oficiale POR, http://www.inforegio.ro/node/22

str. Márton Áron nr. 18 530211 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
OP 1, CP 95, 530300 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
Nr.Reg.: J19/1174/21.12.2007
CUI: RO22984675

Tabelul A).: Comparaţie între valoarea totală a proiectelor la nivel de judeţ şi PIB

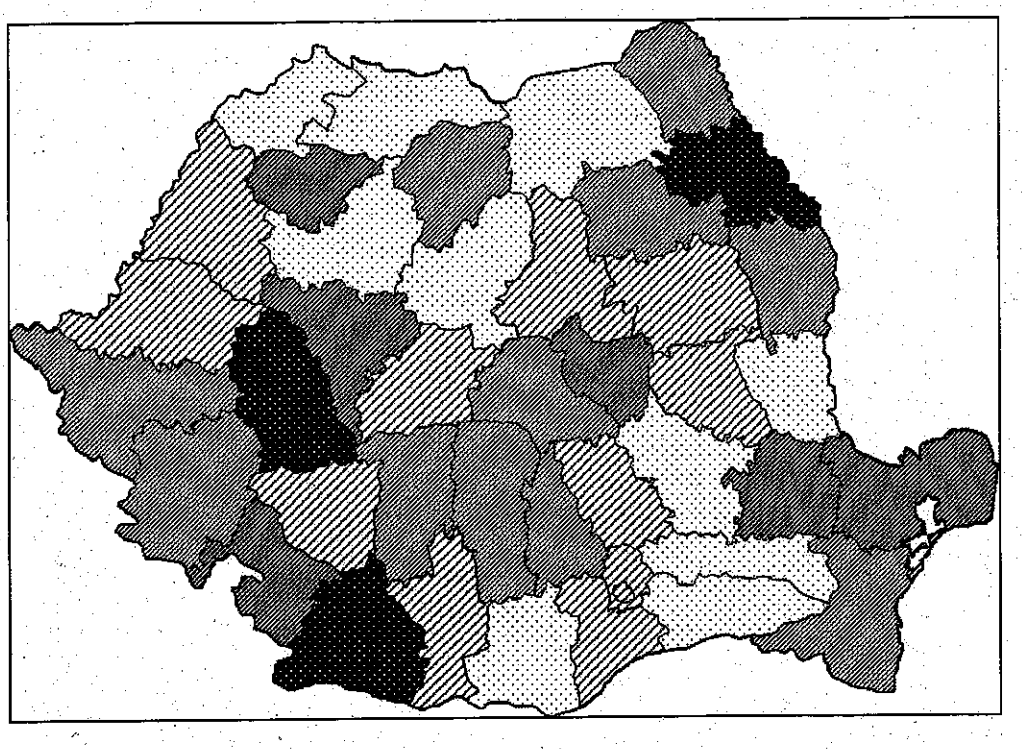
ORDINEA JUDEŢELOR(valoare totală POR)	ORDINEA JUDEŢELOR (PIB)		ORDINE VALOARE TOTALĂ – ORDINE PIB		ORDINEA JUDEŢELOR (POR EUR/PERS.)	
1	Bucureşti	1	Bucureşti	0	1	Hunedoara
2	Iaşi	2	Timiş	-5	2	Dolj
3	Dolj	3	Constanţa	-6	3	Ilfov
4	Timiş	4	Braşov	2	4	Iaşi
5	Hunedoara	5	Prahova	-16	5	Brăila
6	constanţa	6	Cluj	3	6	Mehedinţi
7	Dâmboviţa	7	Iaşi	-11	7	Tulcea
8	Argeş	8	Argeş	0	8	Sălaj
9	Ilfov	9	Dolj	-2	9	Covasna
10	Prahova	10	Bihor	5	10	Dâmboviţa
11	Braşov	11	Ilfov	7	11	Vâlcea
12	Bihor	12	Bacău	2	12	Caraş-Severin
13	Cluj	13	Sibiu	7	13	Timiş
14	Arad	14	Arad	0	14	Arad
15	Vâlcea	15	Mureş	-11	15	Braşov
16	Brăila	16	Galaţi	-14	16	Alba
17	Bacău	17	Suceava	5	17	Argeş
18	Suceava	18	Dâmboviţa	1	18	Bistriţa-Năsăud

Nr. contract: 18072/30.09.2013 (178/2013 - CDC)
Beneficiar: Judeţul Harghita, prin Consiliul Judeţean Harghita
„Dezvoltarea capacităţii administrative a administraţiei publice locale din judeţul Harghita"

19	Neamţ	19	Gorj	-6	19	Constanţa
20	Botoşani	20	Alba	-13	20	Botoşani
21	Vaslui	21	Hunedoara	-17	21	Vaslui
22	Mureş	22	Maramureş	7	22	Neamţ
23	Mehedinţi	23	Buzău	-18	23	Gorj
24	Alba	24	Olt	4	24	Bihor
25	Caraş-Severin	25	Neamţ	-2	25	Sălaj
26	Olt	26	Vâlcea	2	26	Giurgiu
27	Maramureş	27	Caraş-Severin	5	27	Olt
28	Sibiu	28	Satu-Mare	15	**28**	**Harghita**
29	Gorj	**29**	**Harghita**	**10**	29	Prahova
30	Galaţi	30	Brăila	14	30	Vrancea
31	Bistriţa-Năsăud	31	Bistriţa-Năsăud	0	31	Bacău
32	Sălaj	32	Vrancea	-7	32	Satu-Mare
33	Tulcea	33	Botoşani	-7	33	Cluj
34	Covasna	34	Teleorman	-8	34	Bucureşti
35	Buzău	35	Călăraşi	12	35	Teleorman
36	Teleorman	36	Giurgiu	2	36	Maramureş
37	**Harghita**	37	Ialomiţa	8	37	Suceava
38	Vrancea	38	Vaslui	6	38	Mureş
39	Satu-Mare	39	Sălaj	11	39	Ialomiţa
40	Giurgiu	40	Tulcea	4	40	Buzău

41	Ialomiţa	41	Mehedinţi	4	41	Galaţi
42	Călăraşi	42	Covasna	7	42	Călăraşi

Harta nr. 2: Sprijin financiar acordat în cadrul POR [lei/cap de locuitor]



-1.000
1.000-1.250
1.250-1.750
1.750-2.000
2.000-

Din harta nr. 2 reiese în mod evident, că POR nu este pus în aplicare în mod corespunzător, deoarece județele Timiș, Arad, Brașov și Constanța au avut rezultate mai bune decât așa-numitele zone de criză din documentul nostru, elaborat pentru a analiza procesele regionale: sunt 9 județe în zona de criză care fac parte din categorie inferioară.

Totodată este important de subliniat faptul că regiunea de vest face excepție: aici județul cel mai slab dezvoltat, Hunedoara a avut parte în cea mai mare măsură de sprijin financiar – în celelalte regiuni ori este vorba de un model întâmplător, ori sursele de finanțare au fost atrase de către centre, a se vedea cazul județelor Dolj și Iași (cel din urmă nu este centru, însă constituie polul de creștere al Moldovei).

Se știe, că repartizarea fondurilor din POR între regiuni este corelată cu numărul populației, adică în mod teoretic POR din perioada 2007-2013 ar putea să ajute la diminuarea diferențelor regionale. Iar repartizările între regiuni, cu excepția regiunii de vest, conduc la alte procese nefavorabile – desigur, întrucât fondurile din POR au constituit mai puțin de jumătate din fondurile programelor similare ungare sau cehe, în mod evident efectul este minim. Conluzia însă este următoarea: este nevoie de

atingerea de obiective noi mai solide în interesul judeţului în ceea ce priveşte sursele, concentrarea şi obiectivele regionale reale.

Sprijinul financiar acordat în regiunea Sud Muntenia

Judeţ	Valoare totală LEI	Procentul judeţelor cu cele mai multe realizări
Dâmboviţa	848907340	100
Argeş	847259425	100
Prahova	760400686	90
Teleorman	341709809	40
Giurgiu	294328635	35
Ialomiţa	214487565	25
Călăraşi	199399298	23

Sprijinul financiar acordat în regiunea Nord-Est

Judeţ	Valoare totală LEI	Procentul judeţelor cu cele mai multe realizări
Iaşi	1490210243	100
Bacău	585211056	39
Suceava	579446723	39
Neamţ	567366594	38
Botoşani	540639491	36
Vaslui	497595958	33

Sprijinul financiar acordat în regiunea Centru

Judeţ	Valoare totală LEI	Procentul judeţelor cu cele mai multe realizări
Braşov	737848278	100
Mureş	491582219	67
Alba	469193958	64
Sibiu	436338992	59
Covasna	364352152	49
Harghita	329990786	45

str. Márton Áron nr. 18 530211 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
OP 1, CP 95, 530300 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
Nr.Reg.: J19/1174/21.12.2007
CUI: RO22984675

Sprijinul financiar acordat în regiunea Sud-Vest Oltenia

Judeţ	Valoare totală LEI	Procentul judeţelor cu cele mai multe realizări
Dolj	1403825264	100
Vâlcea	597441436	43
Mehedinţi	477391842	34
Olt	452851901	32
Gorj	414072934	29

Sprijinul financiar acordat în regiunea Sud-Est

Judeţ	Valoare totală LEI	Procentul judeţelor cu cele mai multe realizări
Constanţa	865640486	100
Brăila	594791078	69
Galaţi	400545974	46
Tulcea	367983374	43
Buzău	357767954	41
Vrancea	327104299	38

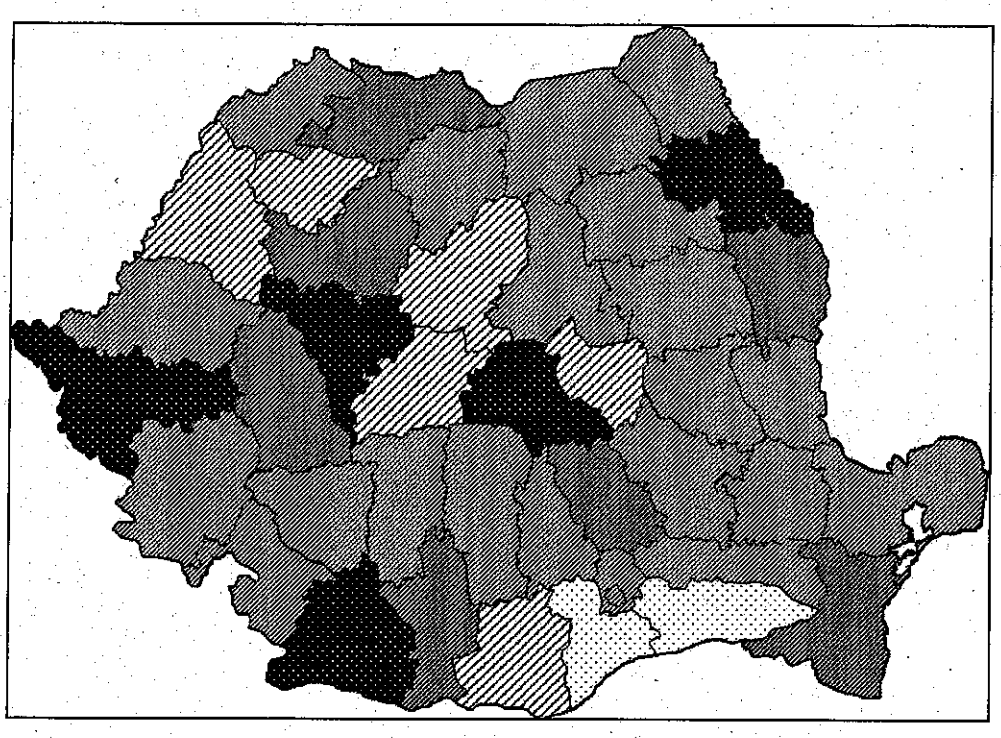
Sprijinul financiar acordat în regiunea Vest

Judeţ	Valoare totală LEI	Procentul judeţelor cu cele mai multe realizări
Timiş	976007179	100
Hunedoara	931262483	95
Arad	610991391	63
Caraş-Severin	460828784	47

Sprijinul financiar acordat în regiunea Nord-Vest

Judeţ	Valoare totală LEI	Procentul judeţelor cu cele mai multe realizări
Bihor	665726545	100
Cluj	650781647	98
Maramureş	436906250	66
Bistriţa-Năsăud	395772537	59
Sălaj	391535946	59
Satu-Mare	325621364	49

Harta nr. 3: Sprijin financiar acordat în cadrul POR– Axa 1. [lei/cap de locuitor]



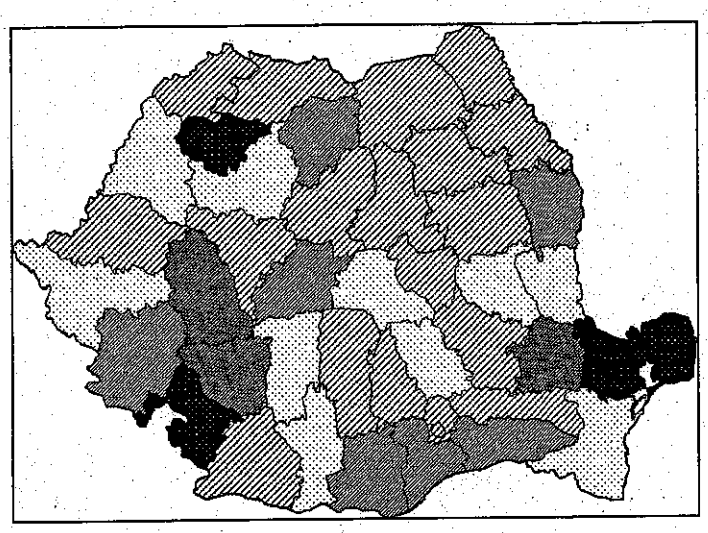
-50
50-200
200-400
400-600
600-

Datele axei prioritare de dezvoltare urbană sunt distorsionate, deoarece până în momentul finalizării prezentei analize, polurile și centrele nu au putut să depună cereri de finanțare valabile pentru sumele alocate în centru. Fondurile centrelor urbane însă apar deja complet.

În județul Harghita toate municipiile au avut drept la sprijin financiar, inclusiv municipiul Cristuru Secuiesc. Însă doar Miercurea-Ciuc, Toplița și Gheorgheni au aplicat în acest sens. Toate trei strategii de dezvoltare urbană au fost cu succes, însă în cazul municipiului Gheorgheni proiectele nu au îndeplinit condițiile din anunțul cererii de proiecte, și astfel strategia nu a putut fi finanțată din POR.

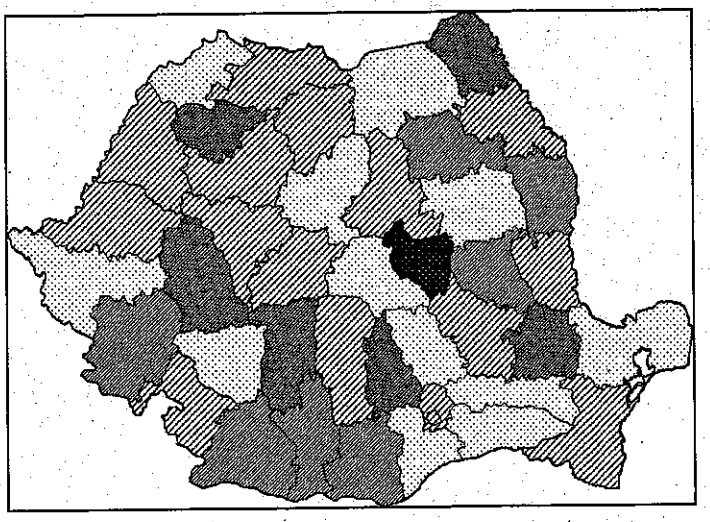
Rețeaua urbană a județului Harghita are caracter de oraș mic. Nicio zonă metropolitană nu atinge teritoriul județului, de aceea este extrem de importantă impunerea unei politici în perioada 2014-2020 care să ia în considerare vacuumul urban, și să nu dezavantajeze județul.

Harta nr. 4: Sprijin financiar acordat în cadrul POR– Axa 2. [lei/cap de locuitor]



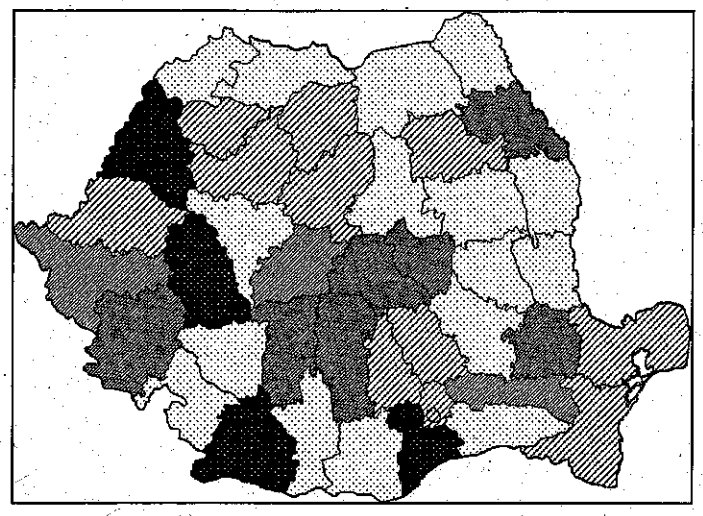
-200
200-400
400-600
600-800
800-

Harta nr. 5: Sprijin financiar acordat în cadrul POR– Axa 3. [lei/cap de locuitor]



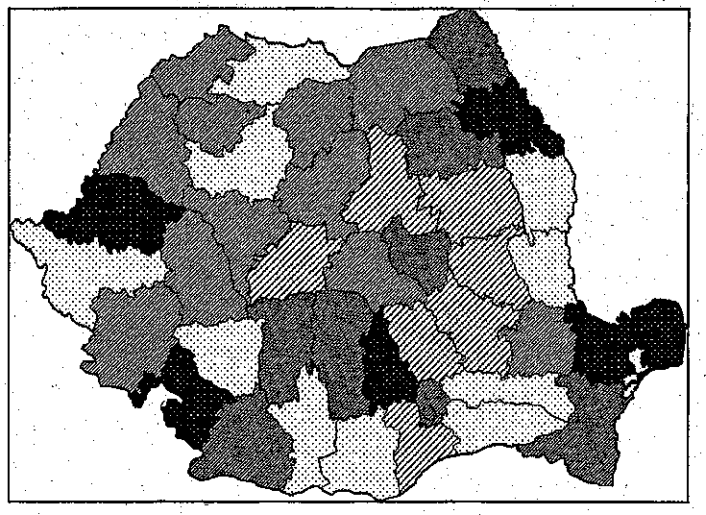
-100
100-200
200-300
300-500
500-

Harta nr. 6: Sprijin financiar acordat în cadrul POR – Axa 4. [lei/cap de locuitor]



-100
200-100
200-300
300-400
400-

Harta nr. 7: Sprijin financiar acordat în cadrul POR – Axa 5. [lei/cap de locuitor]



-100
100-200
200-300
300-400
400-

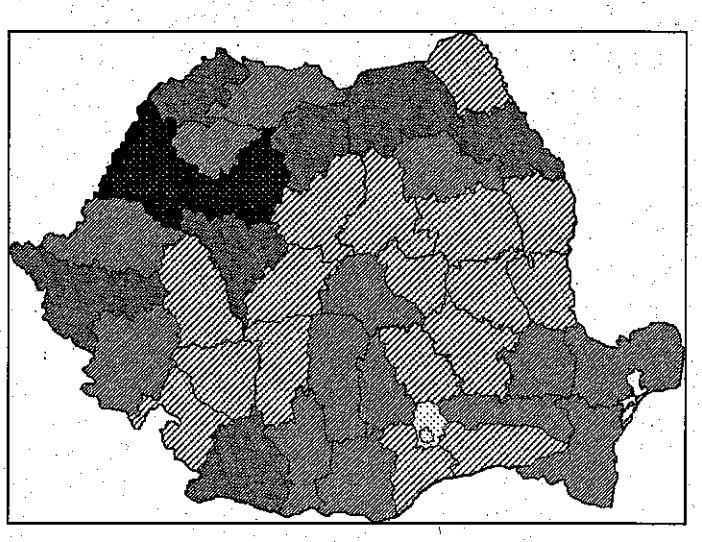
În cadrul fiecărei regiuni de dezvoltare pot fi observate diferențe mari în ceea ce privește numărul și valoarea, respectiv tipul proiectelor. Din această cauză județele din nici o regiune de dezvoltare nu pot fi considerate unitare.

Cea mai mare diferență în numărul și valoarea proiectelor se poate observa în regiunea de Sud, deoarece în această regiune sunt municipiile care și la nivel de țară se află pe ultimul loc. Este vorba de orașele Ialomița, Călărași, Giurgiu, Teleorman (la orice tip de proiecte), iar pe primul loc se află Prahova și Argeș. Aici trebuie observat și faptul că municipiul București, încadrat în mijlocul regiunii, a depus cele mai multe și mai mari proiecte. Județele aflate la sud de București au avut rezultate foarte slabe, în timp ce cele aflate la nord de București au avut rezultate foarte bune. În acest caz POR a condus la amplificarea și nu la reducerea diferențelor .

Programul Național de Dezvoltare Rurală

Cadrul Strategic de Referință Național din 2007-2013 iar apoi Planul Național de Dezvoltare Rurală definesc acele priorități, care sunt suportate din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală, responsabil pentru realizarea Politicii Agrare Comune a UE. Încercăm să implantăm realizarea a 4 axe, acestea fiind următoarele: creșterea competitivității sectarelor agricol și forestier, îmbunătățirea mediului și a spațiului rural, calitatea vieții în zonele rurale și diversificarea economiei rurale, cât și axa LEADER. Cadrele de finanțare și fondul din care vor fi finanțate definesc în mod fundamental și faptul că activitățile de dezvoltare rurală au fost realizate din fonduri legate în mare parte de agricultură.

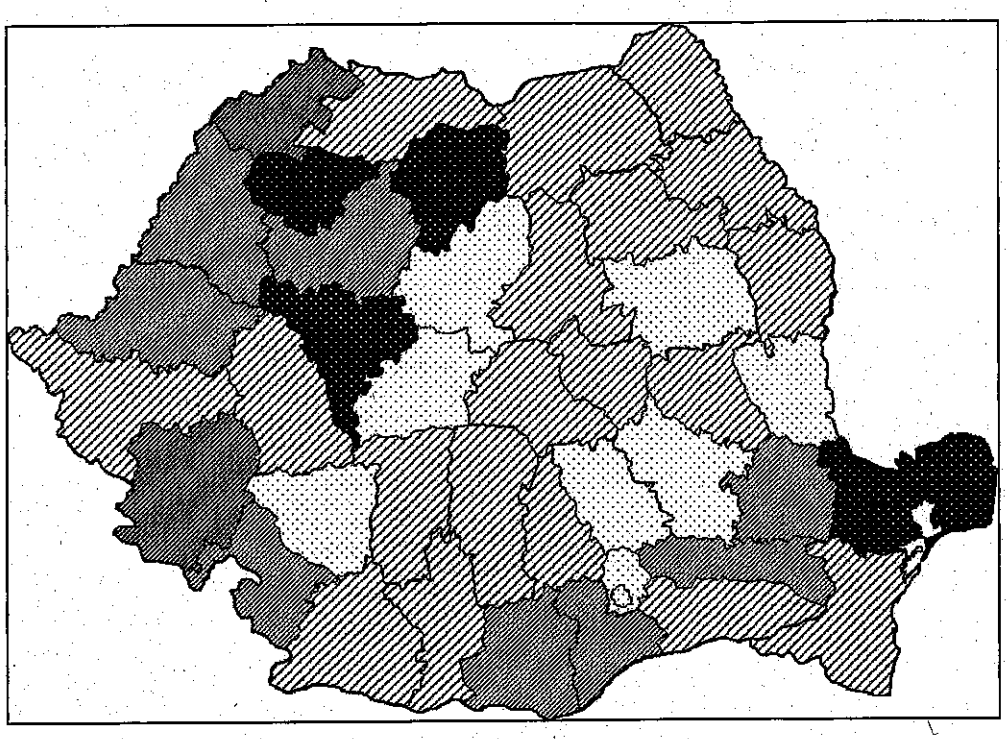
Harta nr.8 : Sprijin financiar acordat în cadrul PNDR [milioane euro][2]



-50
50-100
100-150
150-200
200-

[2] sursa de date PNDR: editare proprie pe baza paginii oficiale APDRP http://www.apdrp.ro

Harta nr. 9: Sprijin financiar acordat în cadrul PNDR [euro/cap de locuitor]



-200
200-300
300-400
400-500
500-

Pe harta nr. 9 se poate observa faptul că rata fondurilor PNDR este mult mai semnificativă decât cea a fondurilor POR, unde valoarea medie accesibilă maximă este 270 euro/cap de locuitor – ceea ce în în PNDR ar însemna o realizare sub valoarea medie.

Municipiul Alba-Iulia a profitat de avantajul provenit din centralitate, însă celelalte centre nu au profitat de aceste posibilități. Cele mai performante județe în ceea ce privește accesarea fondurilor pe cap de locuitor sunt județele Tulcea, Alba, Sălaj și Bistrița-Năsăud. Este interesant faptul că nici județele mari agricole, și nici județele montane, periferice sau predominant rurale nu au rol determinant în accesarea fondurilor PNDR – iar acest lucru înseamnă dezavantaj și din punct de vedere al efectelor regionale al PNDR.

Obiectivele de dezvoltare agricolă și rurală nu pot fi atinse, cu toate că efectele politice și probabil și efectul experienței în proiecte sunt evidente, ceea ce în județele mai dinspre vest pot fi măsurate prin activități mai mari în ceea ce privește anunțurile de proiecte, care de altfel sunt unitare la nivel de țară și oarbe din punct de vedere regional.

Interesul judeţului Harghita în perioada 2014-2020 este delimitarea cu mijloace eficiente a fondurilor pentru obiectivele de dezvoltare agricolă ale judeţelor dezavantajate.

Sprijin financiar acordat în regiunea Centru

Judeţ	Valoare totală-euro	Procentul judeţelor cu cele mai multe realizări
Alba	184315242	100
Braşov	115680197	63
Harghita	113313996	61
Mureş	93173268	51
Sibiu	71087862	39
Covasna	59394582	32

Sprijin financiar acordat în regiunea Nord-Est

Judeţ	Valoare totală-euro	Procentul judeţelor cu cele mai multe realizări
Suceava	205242956	100
Iaşi	192655832	94
Neamţ	118247007	58
Vaslui	103616864	50
Botoşani	101665416	50
Bacău	94514814	46

Sprijin financiar acordat în regiunea Sud-Est

Judeţ	Valoare totală-euro	Procentul judeţelor cu cele mai multe realizări
Tulcea	138337550	100
Constanţa	134804733	97
Brăila	105865742	77
Galaţi	88598359	64
Buzău	77669825	56
Vrancea	73551990	53

str. Márton Áron nr. 18 530211 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
OP 1, CP 95, 530300 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
Nr.Reg.: J19/1174/21.12.2007
CUI: RO22984675

Sprijin financiar acordat în regiunea Sud

Judeţ	Valoare totală-euro	Procentul judeţelor cu cele mai multe realizări
Dâmboviţa	156278038	100
Teleorman	133522589	85
Argeş	125711066	80
Ialomiţa	102441725	66
Giurgiu	97772325	63
Prahova	95281179	61
Călăraşi	77895951	50

Sprijin financiar acordat în regiunea Sud-Vest

Judeţ	Valoare totală-euro	Procentul judeţelor cu cele mai multe realizări
Dolj	158224900	100
Mehedinţi	114462372	72
Olt	112531829	71
Vâlcea	88476586	56
Gorj	67059953	42

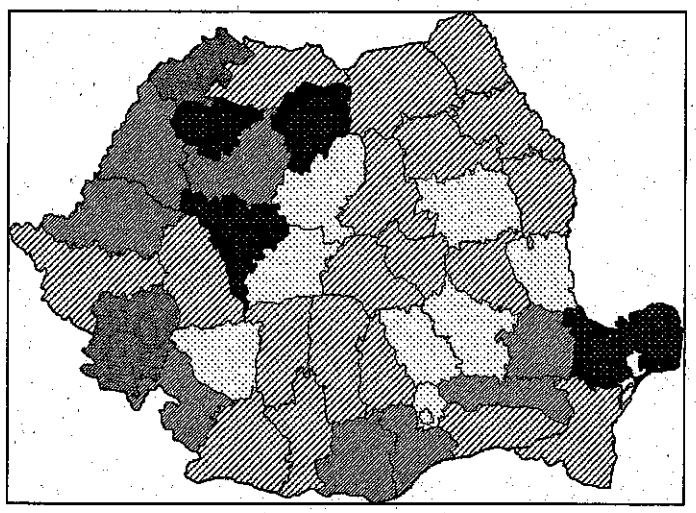
Sprijin financiar acordat în regiunea Vest

Judeţ	Valoare totală-euro	Procentul judeţelor cu cele mai multe realizări
Timiş	203623317	100
Caraş-Severin	148953444	73
Arad	140867516	69
Hunedoara	104694878	51

Sprijin financiar acordat în regiunea Nord-Vest

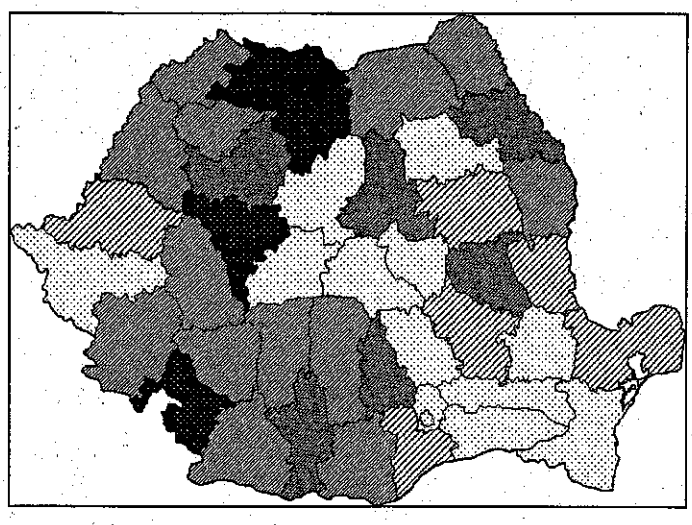
Judeţ	Valoare totală-euro	Procentul judeţelor cu cele mai multe realizări
Bihor	232084029	100
Cluj	216434514	93
Bistriţa-Năsăud	215523375	93
Satu Mare	163411702	70
Sălaj	141510499	61
Maramureş	108574816	47

Harta nr. 10: Sprijin financiar acordat în cadrul PNDR – măsura 112 [euro/cap de locuitor]



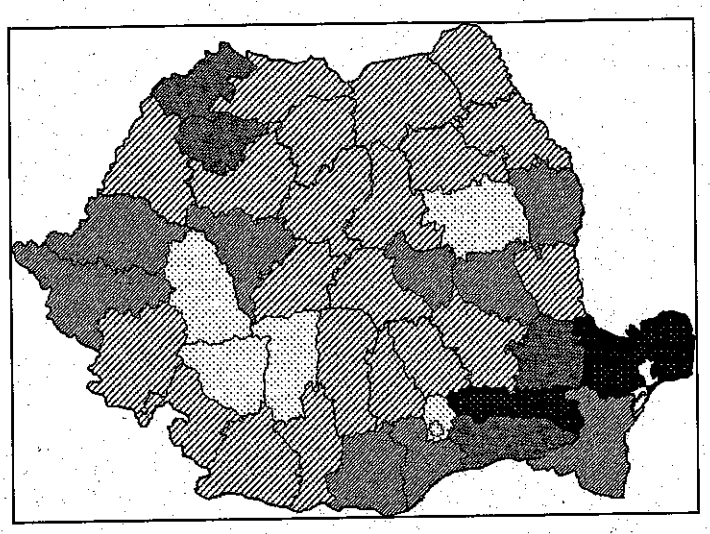
-100
100-200
200-300
300-400
400-

Harta nr. 11: Sprijin financiar acordat în cadrul PNDR – măsura 141 [proiect/județ]



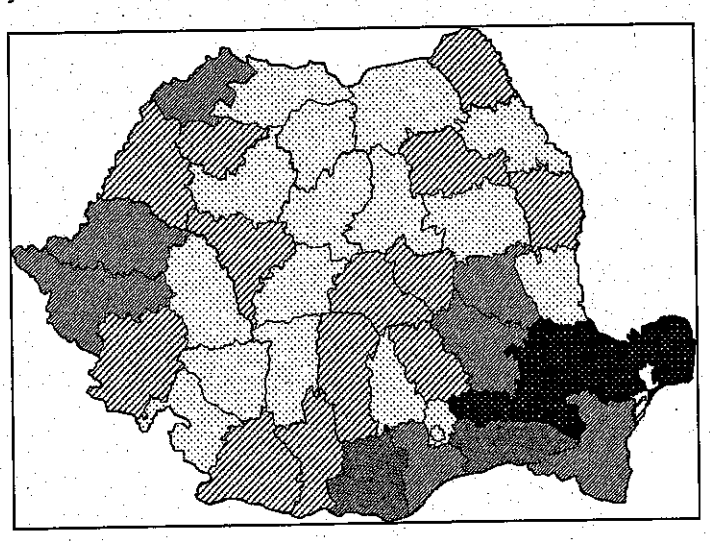
-500
500-1.000
1.000-1.500
1.500-2.000
2.000-

Harta nr. 12: Sprijin financiar acordat în cadrul PNDR – măsura 121 [euro/cap de locuitor]



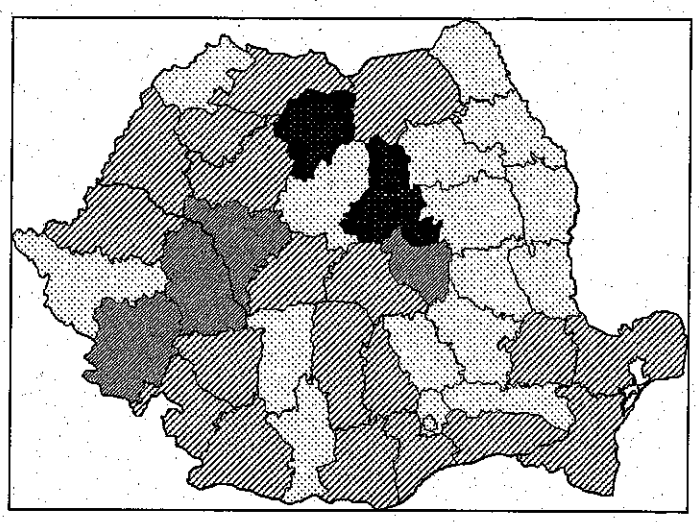
-10
10-30
30-60
60-90
90-

Harta nr. 13: Sprijin financiar acordat în cadrul PNDR – măsura 123 [euro/cap de locuitor]



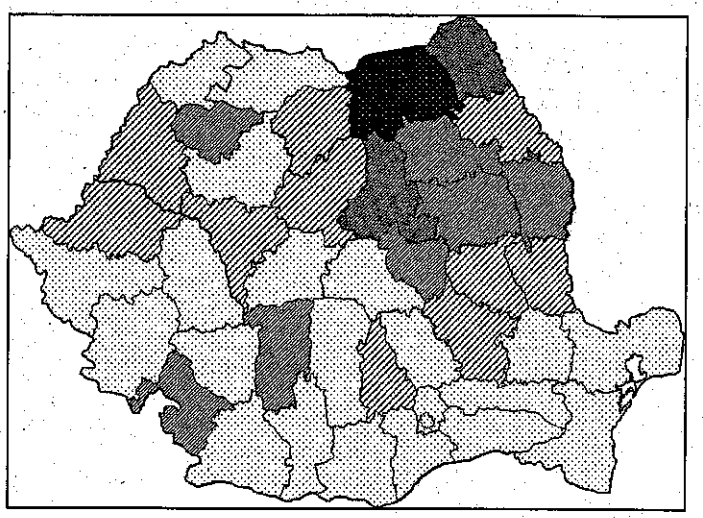
-20
20-40
40-80
80-100
100-

Harta nr. 14: Sprijin financiar acordat în cadrul PNDR – măsura 125 [euro/cap de locuitor]



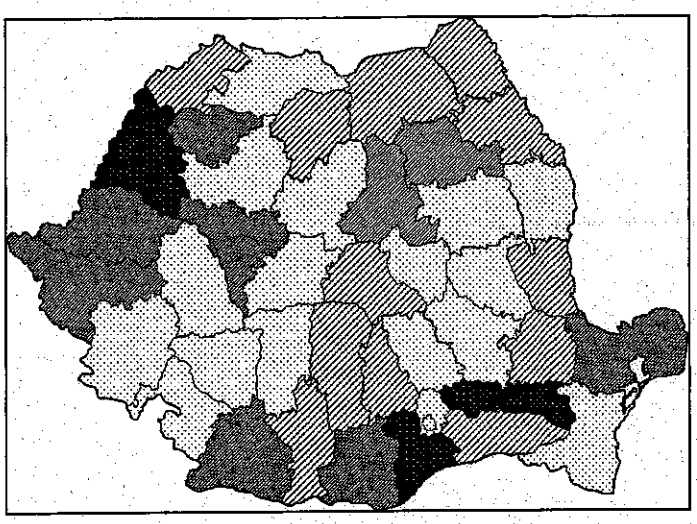
-20
20-40
40-60
60-100
100-

Harta nr. 15: Sprijin financiar acordat în cadrul PNDR – măsura 322d [euro/cap de locuitor]



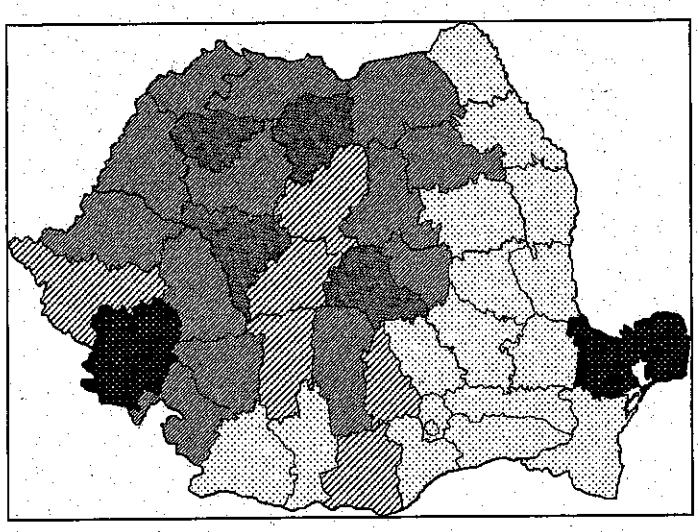
-5
5-15
15-30
30-60
60-

Harta nr. 16: Sprijin financiar acordat în cadrul PNDR – măsura 312 [euro/cap de locuitor]



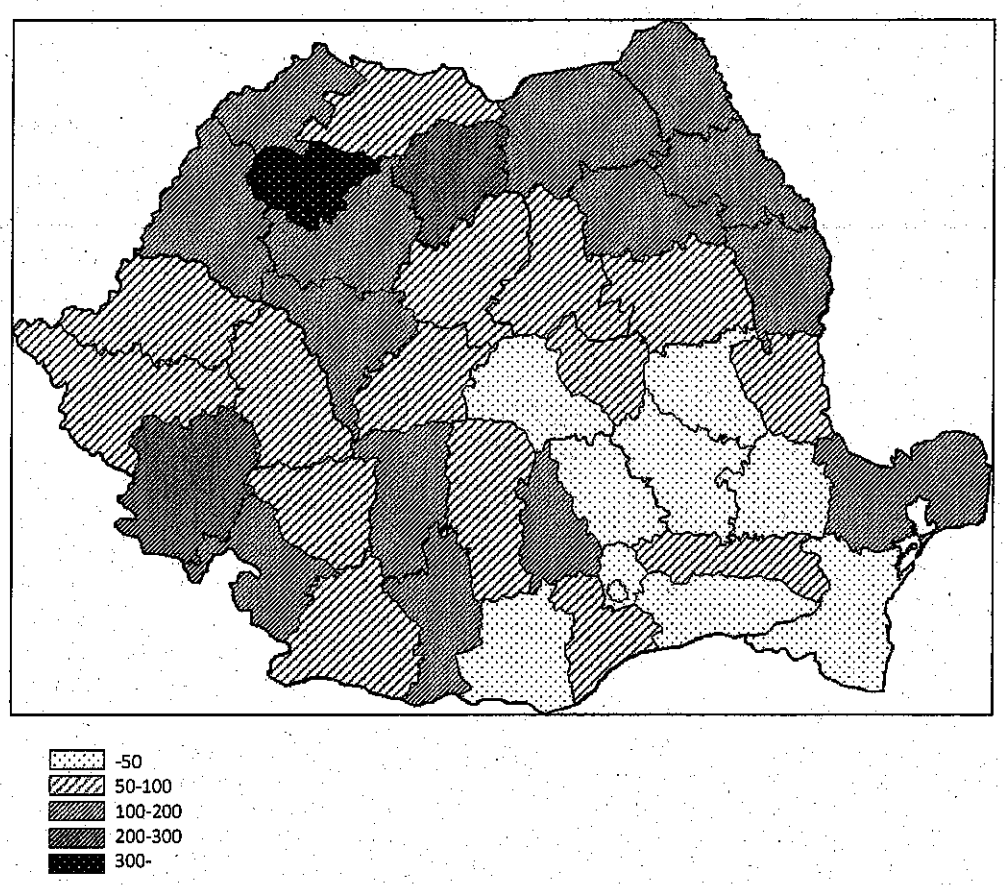
-10
10-20
20-30
30-40
40-

Harta nr. 17: Sprijin financiar acordat în cadrul PNDR – măsura 313 [euro/cap de locuitor]



-5
5-10
10-20
20-30
30-

Harta nr. 18: Sprijin financiar acordat în cadrul PNDR – măsura 322 [euro/cap de locuitor]



Judeţul Harghita din punct de vedere al accesului la fondurile PNDR se situează pe câmpul de mijloc, cu toate că pe baza principiilor politice ar trebui să se afle pe locul întâi. Pe hărţile cu numărul 14 şi 15 se poate vedea că judeţul a ajuns în rândul primelor judeţe prin măsurile privind reabilitările de drum (măsurile 125 şi 322d), la care se adaugă şi amplificarea prestării de servicii de consultanţă în proiecte UE.

Oricum trebuie să ne străduim ca sprijinirea dezvoltării rurale, a LEADER şi DLCC (Dezvoltare Locală Condusă de Comunitate) şi diversificarea economiei rurale să aibă un rol accentuat în perioada 2014-2020. Capacităţile şi dotările judeţului nu sund corespunzătoare pentri accesarea altor tipuri de fonduri FEADR.

str. Márton Áron nr. 18 530211 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
OP 1, CP 95, 530300 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
Nr.Reg.: J19/1174/21.12.2007
CUI: RO22984675

Concluzii

Pe baza analizei elaborate se conturează clar ce puncte de vedere se propun a fi reprezentate de către județul Harghita în vederea pregătirii pentru perioada de programare 2014-2020:

- Județul are caracter de oraș mic, de aceea trebuie găsită posibilitatea ca sistemul de sprijinire financiară să reflecte interdependențele dintre oraș și sat: limita clară dintre FEADR și FEDR are efect dăunător asupra județului.
- Județul este puternic în formarea colaborărilor regionale, dispune de experiență corespunzătoare, de aceea trebuie reprezentat punctul de vedere a consolidării regiunilor LEADER
- La nivel de județ și microregiune.
- Alocarea fondurilor din perioada de programare trebuie planificată în așa fel, încât să se ia în considerare contradicțiile regionale – a se vedea și documentul despre procesele regionale
- Trebuie să se facă ceva în privința reprezentării de calitate a intereselor: sunt cunoscute deja titlurile accesibile din perioada 2014-2020, de aceea este nevoie de coordonări, pentru ca ideile bune, inovative ale județului să ajungă în documentele naționale.
- La nivel de infrastructură de bază s-a format o capacitate și experiență adecvată în proiecte UE, însă activitatea sectorului privat este încă slabă. Trebuie elaborate mecanisme județene care să ajute proiectele de antreprenoriat și să ajute la diversificarea activității populației ocupate în agricultură.
- La nivelul comunelor trebuie începută planificarea și pregătirea strategică pentru perioada 2014-2020, astfel încât pe de o parte să se formeze posibilitatea reprezentării la București a ideilor concepute, iar pe de altă parte localitățile să aștepte anunțurile de proiecte în situație mai bună.
- Județul poate să reprezinte anumite idei ale programelor la nivel de județ - în privința sistemelor de întreținere, a problemelor de infrastructură, educație și mediu

Pe toate aceste teritorii județul poate avea un rol și o responsabilitate importantă.

Nr. contract: 18072/30.09.2013 (178/2013 - CDC)
Beneficiar: Județul Harghita, prin Consiliul Județean Harghita
„Dezvoltarea capacității administrative a administrației publice locale din județul Harghita"

str. Márton Áron nr. 18 530211 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
OP 1, CP 95, 530300 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
Nr.Reg.: J19/1174/21.12.2007
CUI: RO22984675

„Területi hatással bíró támogatások a 2007-2013-as időszakban"

CDC Consulting SRL – 2013
elaborator: Csata Andrea, econ. drd.
coordonator: Csák László, PhD, MeRSA, PGCert
harti: ing. Kakucs Hajnal-Elisabeta
traducere: Kurcsakovszki Kinga, BSc

Nr. contract: 18072/30.09.2013 (178/2013 - CDC)
Beneficiar: Judeţul Harghita, prin Consiliul Judeţean Harghita
„Dezvoltarea capacităţii administrative a administraţiei publice locale din judeţul Harghita"

str. Márton Áron nr. 18 530211 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
OP 1, CP 95, 530300 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
Nr.Reg.: J19/1174/21.12.2007
CUI: RO22984675

Tartalomjegyzék

Tartalomjegyzék 2
Módszertani kérdések 3
Regionális Operatív Program 4
Nemzeti Vidékfejlesztési Program 15
Következtetések 24

Nr. contract: 18072/30.09.2013 (178/2013 - CDC)
Beneficiar: Judeţul Harghita, prin Consiliul Judeţean Harghita
„Dezvoltarea capacităţii administrative a administraţiei publice locale din judeţul Harghita"

str. Márton Áron nr. 18 530211 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
OP 1, CP 95, 530300 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
Nr.Reg.: J19/1174/21.12.2007
CUI: RO22984675

Módszertani kérdések

Jelen elemzésben a Regionális Operatív Program (ROP) és a Nemzeti Vidékfejélesztési Program (NVP) 2013 tavaszáig megítélt támogatási értékeit vizsgáljuk, megyei bontásban – a választott területi szint annak ellenére releváns, hogy jellemzően a NUTS 2 szintet szokás elemezni: a gadzasági-társadalmi folyamatokat elemző dokumentumunkban egyértelműen kimutattuk, hogy a jelenlegi regionális felosztás nem képezi le a területi sokszínűséget, s egyúttal nem felel meg az optimális tervezhetőség kritériumának sem.

Az Alapok közül mindegyik hozzáférhető volt Romániában 2007-2013 között, de csak kettő foglalkozott kifejezetten területfejlesztési kérdések kezelésével: a ROP és az NVP. A ROP definíció szerint a közepes infrastruktúra kérdéseit hivatott kezelni, célja pedig a regionális különbségek csökkentése. Az NVP eredenedően negatív területi hatással bíró eszköz volt a 2000-2006-os programozási időszakban is, ezen elvileg változtatott az esedékes KAP reform: elméletileg a területi kohézió céljaihoz ennek az eszköznek is hozzá kell járulnia.

A ROP adatai lejben hozzáférhetőek, míg az NVP adatsorok euróban jelennek meg. Ez az összevethetőséget eleve zavarhatná, de elemzésünk célja nem az egyes programok összehasonlítása, hanem az, hogy a tengelyek illetve intézkedések terén, illetve a programok szintjén hogyan alakult a megítélt támogatások területi eloszlása 2013 tavaszáig – amikorra gyakorlatilag érdemben lekötötték a ROP és az NVP releváns forrásait.

A kérdés tehát az, hogy Hargita megye számára milyen tanulság vonható le a két sikeresnek nevezett program megvalósításából, illetve, hogy milyen szakpolitikai álláspont javasolható ennek alapján a Partnerségi megállpodás és az operatív programok egyeztetése során a megye számára.

Nr. contract: 18072/30.09.2013 (178/2013 - CDC)
Beneficiar: Judeţul Harghita, prin Consiliul Judeţean Harghita
„Dezvoltarea capacităţii administrative a administraţiei publice locale din judeţul Harghita"

str. Márton Áron nr. 18 530211 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
OP 1, CP 95, 530300 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
Nr.Reg.: J19/1174/21.12.2007
CUI: RO22984675

Regionális Operatív Program

A Regionális Operatív Program, a továbbiakban ROP, a programok egyik kiemelt területe a nemzeti fejlesztési terv szerint. A ROP stratégiai célja a gazdasági, társadalmi, fenntartható és területileg kiegyensúlyozott fejlődés elősegítése, Románia régióiban az egyedi szükségleteknek és erőforrásoknak megfelelően, a városi növekedési pólusokra, az üzleti környezet és az alapinfrastruktúra javítására fektetve a hangsúlyt. A program a területi kohézió erősítését tartja elsődlegesnek, hogy Románia régiói, különösen a kevésbé fejlett régiók, a beruházások számára vonzó helyekké váljanak.

A Regionális Operatív Program pénzügyi kerete a 2007-2013-as időszakra 4.568.341.147 euró, amelyből 3.726.021.762 eurót az Európai Regionális Fejlesztési Alapból fedeznek, a fennmaradó összeg pedig az állami költségvetésből és a magánszférából, a pályázók önrészéből származik.

A ROP prioritási tengelyei:

1. Prioritási tengely: a városi növekedési pólusok fejlesztésének támogatása

2. Priortiás tengely: a regionális és helyi szállítási infrastruktúra javítása

3. Prioritási tengely: a helyi és regionális szociális infrastruktúra javítása

4. Prioritási tengely: a helyi és regionális vállalkozási környezet fejlesztésének segítése

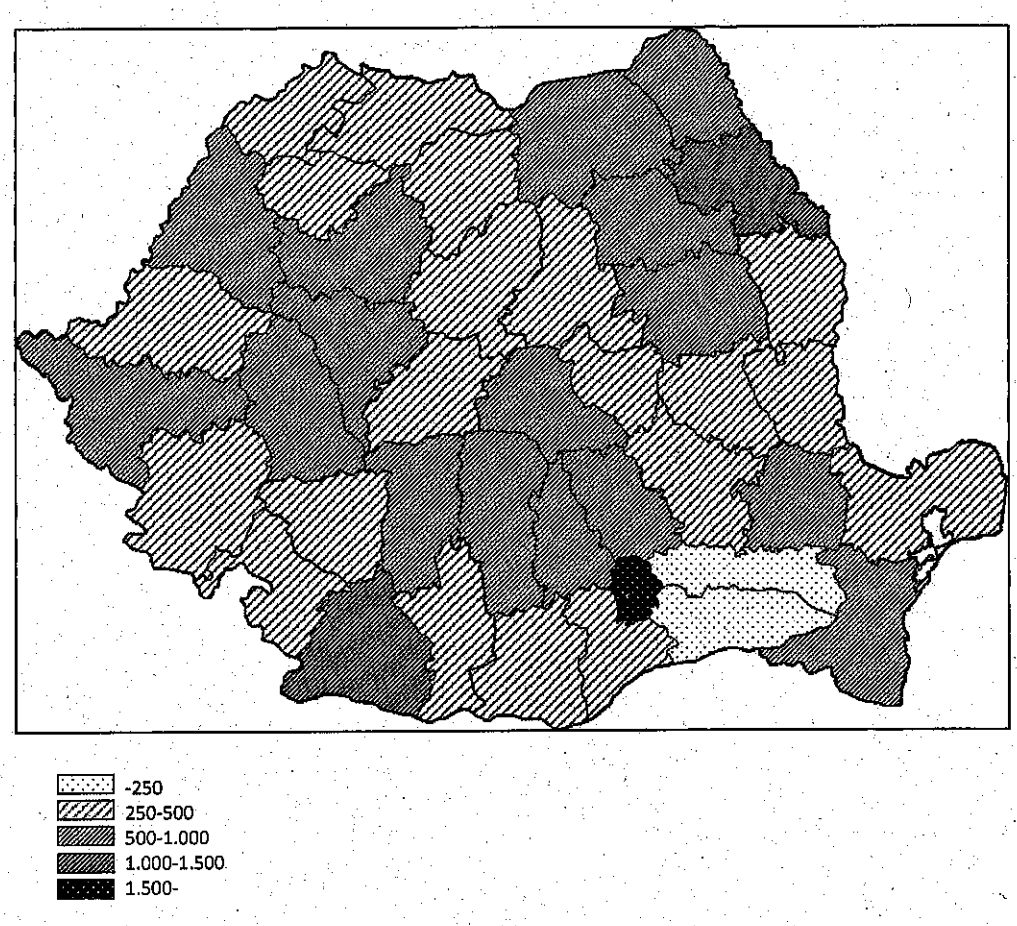
5. Prioritási tengely: a turizmus fejlesztése és népszerűsítése

6. Prioritási tengely: technikai segítségnyújtás (területi relevanciája nincs, nem vizsgáljuk)

Bevezetésként két érdekes jelenség, amely nem feltétlenül a megyei szintekre vonatkozik. Az első érdekes tény, hogy a lehívott projektek sokkal nagyobb számban vannak a nagyvárosokban (itt természetesen Bukaresté a vezető szerep) és megyeszékhelyeken. Ez alapvetően két dologgal magyarázható: a pályázatok egy részét a megyei önkormányzatok (ezek természetszerűen a megyeközpontokban vannak), illetve a nagyobb tőkeerővel rendelkezők tudták lehívni. Ammenyiben a befektetés érintettjeinek területe is a megyei jogú városokra hat leginkább, ebben az esetben a hatás települések szintjén sem éppen a kohéziót erősíti, mivel ismételten a fejletebb városok kerülnek előnybe. Volt két megye 2012 júliusában ahol a pályázatok nem koncentrálódtak a megyeközpontokban: ez Máramaros és Krassó-Szörény. A másik tényező a pályázatok lehívásának dinamikája. Míg Hargita megye 2012 júliusában 51 projektre kötött szerződést, addig 6 hónappal később január 31-én 62 leszerződött projekktel rendelkezik. Arges megyének 6 hónappal ezelőtt 90 projektje volt, most pedig 165 és a különbséget leginkább a 4.3-as, a kisvállalkozások által lehívott projektek adják (Piteşti központtal). Kovásznán a fél évvel ezelőtti 44 pályázatból mostanra 49 lett.

Dolj az egyik nyertese ennek a félévnek: 110 volt és most 165 projekt van, itt is a kisvállalkozások pályázatai adják leginkább a különbséget. Tehát fél év alatt teljesen átrendeződhet a pályázatok száma szerinti eloszlás.

1. Térkép: Megítélt ROP támogatások [millió lej][1]



A képet árnyalja, ha egymás mellé tesszük a lehívott pályázatok értékét és a megyei megtermelt GDP-t[2]. Itt a sorrend a fontos és nem az összérték. Az egyértelműen látszik, hogy Bukarest messzemenően vezet, de az igazi nyertesek összegekben Iasi és Dolj, helyezésekben pedig Vaslui és Mehedinti megye. (A)-jelű táblázat.)

[1] ROP adatok forrása: Saját szerkesztés a regionális operatív program hivatalos honlapja alapján, http://www.inforegio.ro/node/22

[2] Forrás: INS TEMPO adatbázis.

str. Márton Áron nr. 18 530211 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
OP 1, CP 95, 530300 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
Nr.Reg.: J19/1174/21.12.2007
CUI: RO22984675

A) táblázat: a megyei szintű pályázati összérték és a GDP összehasonlítása

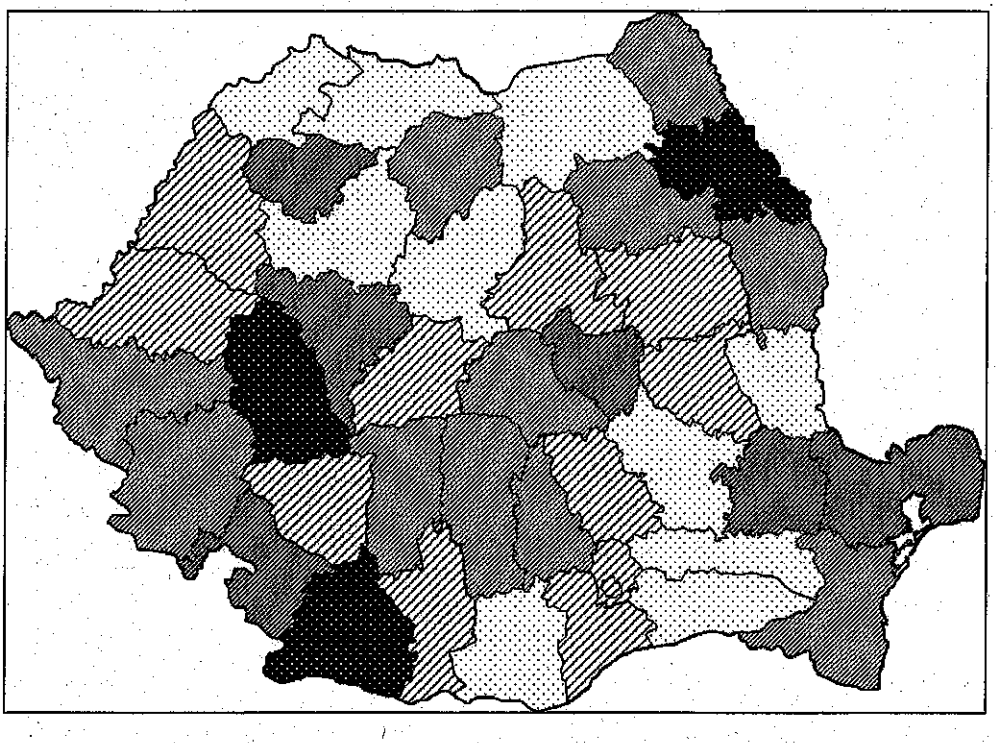
MEGYÉK SORRENDJE (ROP összérték)		MEGYÉK SORRENDJE (GDP)		ÖSSZÉRTÉK sorrend – GDP sorrend	MEGYÉK SORRENDJE (ROP lej/fő)	
1	Bukarest	1	Bukarest	0	1	Hunyad
2	Iași	2	Temes	-5	2	Dolj
3	Dolj	3	Konstanca	-6	3	Ilfov
4	Temes	4	Brassó	2	4	Iași
5	Hunyad	5	Prahova	-16	5	Brăila
6	Konstanca	6	Kolozs	3	6	Mehedinți
7	Dâmbovița	7	Iași	-11	7	Tulcea
8	Argeș	8	Argeș	0	8	Szilágy
9	Ilfov	9	Dolj	-2	9	Kovászna
10	Prahova	10	Bihar	5	10	Dâmbovița
11	Brassó	11	Ilfov	7	11	Vâlcea
12	Bihar	12	Bacău	2	12	Krassó-Szörény
13	Kolozs	13	Szeben	7	13	Temes
14	Arad	14	Arad	0	14	Arad
15	Vâlcea	15	Maros	-11	15	Brassó
16	Brăila	16	Galați	-14	16	Fehér
17	Bacău	17	Suceava	5	17	Argeș
18	Suceava	18	Dâmbovița	1	18	Beszterce-Naszód
19	Neamț	19	Gorj	-6	19	Konstanca
20	Botoșani	20	Fehér	-13	20	Botoșani
21	Vaslui	21	Hunyad	-17	21	Vaslui
22	Maros	22	Máramaros	7	22	Neamț
23	Mehedinți	23	Buzău	-18	23	Gorj
24	Fehér	24	Olt	4	24	Bihar
25	Krassó-Szörény	25	Neamț	-2	25	Szilágy
26	Olt	26	Vâlcea	2	26	Giurgiu
27	Máramaros	27	Krassó-Szörény	5	27	Olt
28	Szeben	28	Szatmár	15	**28**	**Hargita**
29	Gorj	**29**	**Hargita**	**10**	29	Prahova
30	Galați	30	Brăila	14	30	Vrancea
31	Beszterce-Naszód	31	Beszterce-Naszód	0	31	Bacău

Nr. contract: 18072/30.09.2013 (178/2013 - CDC)
Beneficiar: Județul Harghita, prin Consiliul Județean Harghita
„Dezvoltarea capacității administrative a administrației publice locale din județul Harghita"

str. Márton Áron nr. 18 530211 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
OP 1, CP 95, 530300 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
Nr.Reg.: J19/1174/21.12.2007
CUI: RO22984675

MEGYÉK SORRENDJE (ROP összérték)		MEGYÉK SORRENDJE (GDP)		ÖSSZÉRTÉK sorrend – GDP sorrend	MEGYÉK SORRENDJE (ROP lej/fő)	
32	Szilágy	32	Vrancea	-7	32	Szatmár
33	Tulcea	33	Botoşani	-7	33	Kolozs
34	Kovászna	34	Teleorman	-8	34	Bukarest
35	Buzău	35	Călăraşi	12	35	Teleorman
36	Teleorman	36	Giurgiu	2	36	Máramaros
37	**Hargita**	37	Ialomiţa	8	37	Suceava
38	Vrancea	38	Vaslui	6	38	Maros
39	Szatmár	39	Szilágy	11	39	Ialomiţa
40	Giurgiu	40	Tulcea	4	40	Buzău
41	Ialomiţa	41	Mehedinţi	4	41	Galaţi
42	Călăraşi	42	Kovászna	7	42	Călăraşi

2. *Térkép: Megítélt ROP támogatások [lej/fő]*



-1.000
1.000-1.250
1.250-1.750
1.750-2.000
2.000-

A 2. Térkép alapján nyilvánvaló, hogy a ROP végrehajtása nem megfelelő, hiszen Temes, Arad, Brassó és Constanta megyék magasabb eredményt értek el, mint a területi folyamatok elemzésével foglalkozó dokumentumunk ún. válságövezetei: kilenc válságövezetbe tartozó megye tartozik alacsonyabb kategóriába.

Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy Vest region kivételt képez: itt ugyanis a legkevésbé fejlett Hunyad megye részesült legnagyobb mértékben a támogatásból – a többi régióban viszont vagy esetleges a minta, vagy a központok vonzották magukhoz a forrásokat, lásd Dolj és Iasi esetét (utóbbi nem ROP központ, de Moldva pólusáról van szó).

A régiók közt tudható, hogy csak a lakosságszámmal korrelál a ROP leosztása, azaz elvileg a regionális különbségek kiéleződését segítheti a 2007-2013 ROP. A régiókon belüli leosztás pedig Vest kivételével további kedvezőtlen folyamatokhoz vezethet – természetesen mivel a román ROP kevesebb, mint felét tette kis a magyar, vagy a cseh hasonló programoknak, ezért a hatás nyilván elenyésző. A következtetés viszont egyértelmű: több forrást, erősebb koncentrációt, valódi területi szempontkat kell elérni 2014-2020-ban a megye érdekében.

str. Márton Áron nr. 18 530211 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
OP 1, CP 95, 530300 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
Nr.Reg.: J19/1174/21.12.2007
CUI: RO22984675

Megítélt támogatások Sud Muntenia régióban

Megye	Összérték - lej	A legjobban teljesítő megye százalékában
Dâmbovita	848907340	100
Arges	847259425	100
Prahova	760400686	90
Teleorman	341709809	40
Giurgiu	294328635	35
Ialomita	214487565	25
Călărasi	199399298	23

Megítélt támogatások Nord-Est régióban

Megye	Összérték - lej	A legjobban teljesítő megye százalékában
Iasi	1490210243	100
Bacău	585211056	39
Suceava	579446723	39
Neamt	567366594	38
Botosani	540639491	36
Vaslui	497595958	33

Megítélt támogatások Centru régióban

Megye	Összérték - lej	A legjobban teljesítő megye százalékában
Brassó	737848278	100
Maros	491582219	67
Fehér	469193958	64
Szeben	436338992	59
Kovászna	364352152	49
Hargita	329990786	45

str. Márton Áron nr. 18 530211 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
OP 1, CP 95, 530300 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
Nr.Reg.: J19/1174/21.12.2007
CUI: RO22984675

Megítélt támogatások Sud-Vest Oltenia régióban

Megye	Összérték - lej	A legjobban teljesítő megye százalékában
Dolj	1403825264	100
Vâlcea	597441436	43
Mehedinti	477391842	34
Olt	452851901	32
Gorj	414072934	29

Megítélt támogatások Sud-Est régióban

Megye	Összérték - lej	A legjobban teljesítő megye százalékában
Constanta	865640486	100
Brăila	594791078	69
Galati	400545974	46
Tulcea	367983374	43
Buzău	357767954	41
Vrancea	327104299	38

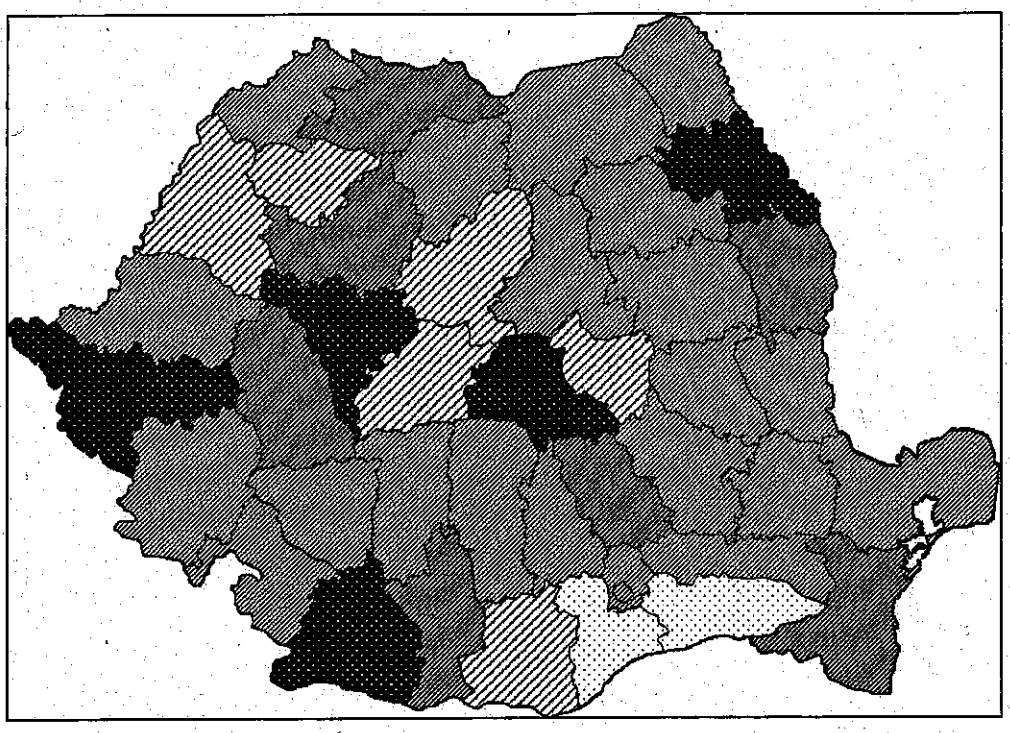
Megítélt támogatások Vest régióban

Megye	Összérték - lej	A legjobban teljesítő megye százalékában
Temes	976007179	100
Hunyad	931262483	95
Arad	610991391	63
Krassó-Szörény	460828784	47

Megítélt támogatások Nord-Vest régióban

Megye	Összérték - lej	A legjobban teljesítő megye százalékában
Bihar	665726545	100
Kolozs	650781647	98
Máramaros	436906250	66
Beszterce-Naszód	395772537	59
Szilágy	391535946	59
Szatmár	325621364	49

3. *Térkép: Megítélt ROP támogatások – 1. prioritási tengely [lej/fő]*



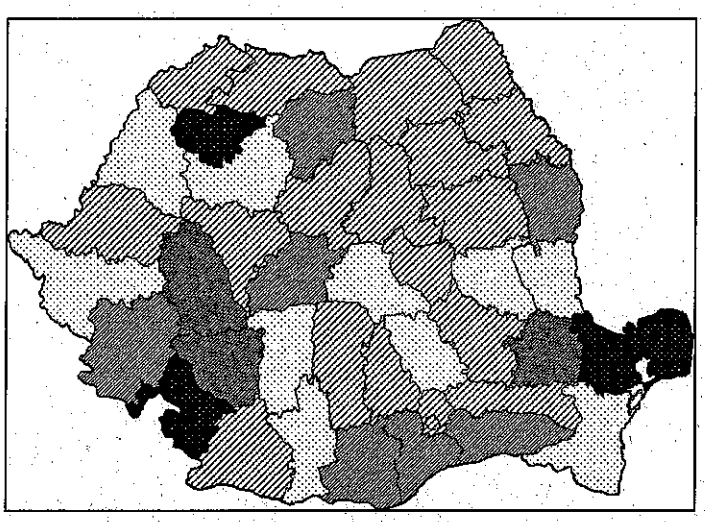
-50
50-200
200-400
400-600
600-

A városfejlesztési prioritási tengely adatai torzak, mivel néhány központilag elkülönített összegre a pólusok és központok nem tudtak érvényes pályázatot benyújtani az elemzés lezárultáig. A városi központok forrásai azonban már megjelennek teljes mértékben.

Hargita megyében minden municípium jogosult volt támogatásra, illetve Székelykeresztúr is ebbe a körbe tartozott. Azonban csak Csíkszereda, Maroshévíz és Gyergyószentmiklós pályázott. Mindhárom IVS sikerek volt, utóbbi esetében azonban a projektek nem feleltek meg a kiírásnak, így az IVS-t nem finanszírozhatták a ROP-ból.

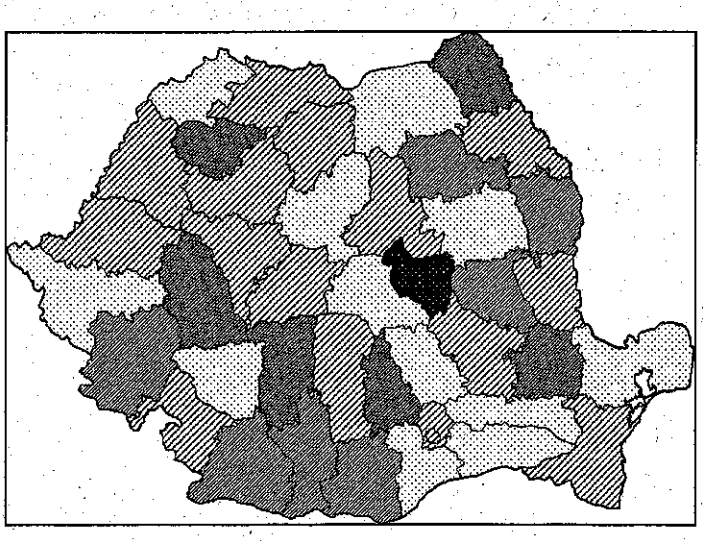
Hargita megye városhálózata kisvárosias. Egyetlen nagyváros vonzáskörzete sem érinti a megye területét, ezért kiemelten fontos, hogy olyan szakpolitika érvényesóljön 2014-2020-ban, amelyik az urbánus vákuumot figyelembe veszi, és nem hozza hátrányos helyzetbe a megyét.

4. *Térkép: Megítélt ROP támogatások – 2. prioritási tengely [lej/fő]*



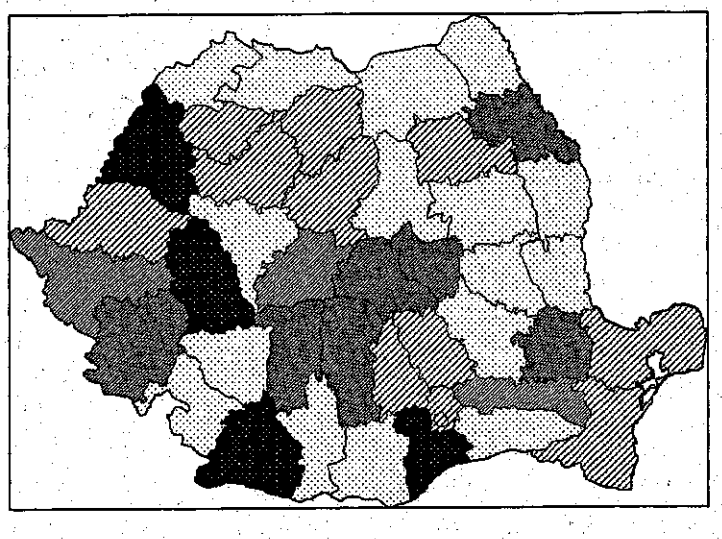
-200
200-400
400-600
600-800
800-

5. *Térkép: Megítélt ROP támogatások – 3. prioritási tengely [lej/fő]*



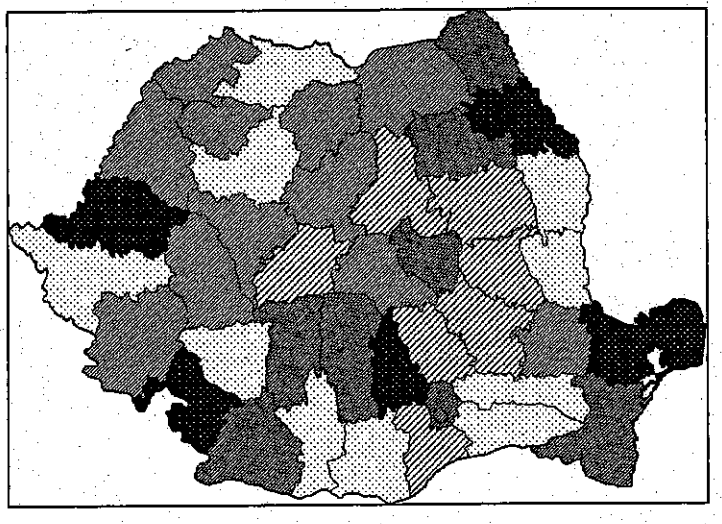
-100
100-200
200-300
300-500
500-

6. *Térkép: Megítélt ROP támogatások – 4. prioritási tengely [lej/fő]*



-100
200-100
200-300
300-400
400-

7. *Térkép: Megítélt ROP támogatások – 5. prioritási tengely [lej/fő]*



-100
100-200
200-300
300-400
400-

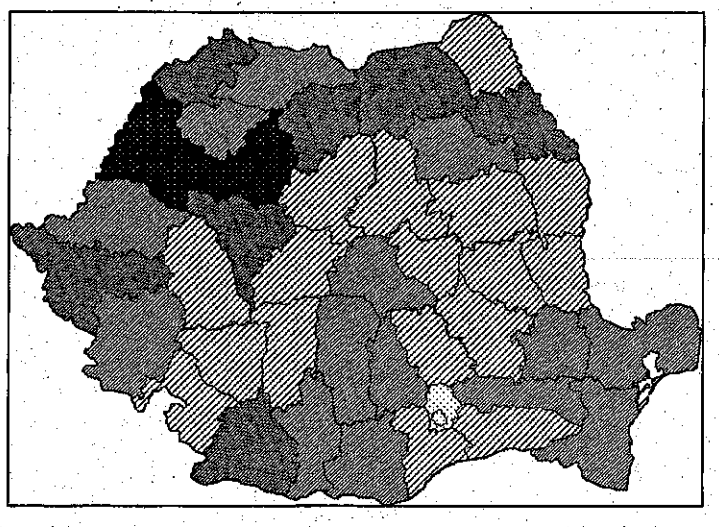
Minden fejlesztési régión belül nagy különbségeket lehet észlelni a lehívott projektek számában és értékében illetve a pályázatok típusában. Emaitt az egy fejlesztési régióban levő megyéket sem lehet egységesként kezelni.

A legnagyobb különbség a lehívott projektek számában és értékében a Déli régióban figyelhető meg, ugyanis ebben a régióban országosan is az utolsó helyeken szerepel Ialomiţa, Călăraşi, Giurgiu, Teleorman (minden pályázattípusnál) míg vezető helyen van Prahova és Argeş. Itt kell észrevenni azt is, hogy Bukarest a régió közepére beékelődve a legtöbb és legnagyobb értékben hívott le pályázatot. A Bukaresttől délre eső megyék nagyon rosszul teljesítettek, míg a Bukaresttől északra fekvők nagyon jól. Ebben az esetben a regionális operatív programok a különbségek erősítését és nem a leépítését valósították meg.

Nemzeti Vidékfejlesztési Program

A 2007-2013-es Nemzeti Stratégiai Referencia Keret és később a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv határozza meg azokat a prioritásokat amelyeket az EU Közös Agrárpolitikájának megvalósításáért felelős Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alapból támogatnak. Négy tengely megvalósítását próbálják életbe ültetni, ezek a következőek: a mezőgazdasági és erdőgazdálkodási szektor versenyképességének növelése, a vidéki környezet és vidéki zónák feltételeinek javítása, a vidéki térségek életminőségének javítása és a gazdasági tevékenység diverzifikálása, valamint a LEADER programok megvalósítása. A finanszírozási keretek, és az alap amelyből finanszírozzák, alapvetően meghatározzák azt is, hogy a vidékfejlesztési tevékenységek nagyrészt mezőgazdasághoz kötődő támogatásokon keresztül valósultak meg.

8. Térkép: Megítélt NVP támogatások [millió euró][3]

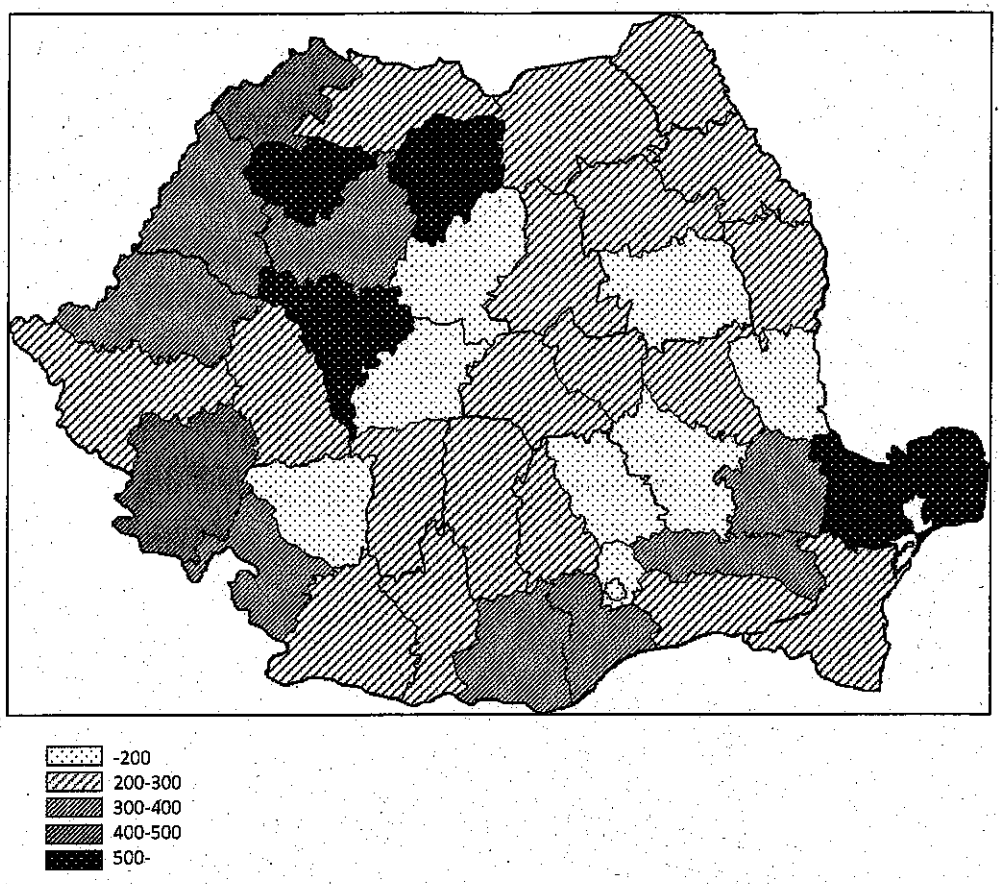


-50
50-100
100-150
150-200
200-

[3] NVP adatok forrása: Saját szerkesztés a Vidékfejlesztési és halászati kifizetési ügynökség hivatalos honlapja alapján, http://www.apdrp.ro

Nr. contract: 18072/30.09.2013 (178/2013 - CDC)
Beneficiar: Judeţul Harghita, prin Consiliul Judeţean Harghita
„Dezvoltarea capacităţii administrative a administraţiei publice locale din judeţul Harghita"

9. Térkép: Megítélt NVP támogatások [euró/fő]



A 9. Térképen jól látszik, hogy a NVP források mértéke jóval jelentősebb, mint a ROP forrásoké volt, ahol a maximálisan lehívható átlagos érték 270 euró/fő körül van – ami az NVP-be átlag alatti teljesítményt jelentene.

A központiságból eredő előnyt kihasználta Gyulafehérvár, de más központok nem éltek vissza a lehetőségekkel. Kimagasló Tulcea, Fehér, Szilágy és Beszterce-Naszód megye teljesítménye az egy fore eső forráslehívásban. Érdekes módon sem a nagy mezőgazdasági megyék, sem a hegyvidéki vagy egyéb perifférikus, erősen vidéki megyék szerepe sem meghatározó az NVP források lehívásában – ez pedig hátrányt jelent számukra, és az NVP területi hatásai szempontjából is.

Az agrár-fejlesztési és a vidékfejlesztési célok nem érhetők tetten, bár nyilván láthatók a politikai hatások, illetve feltételezhető a pályázati kultúra hatása is, ami a nyugatabbi megyékben nagyobb aktivitásban mérhető le az egyébként országosan egységes, területileg vak pályázati felhívásokban.

Hargita megye érdeke, hogy 2014-2020-ban hatékony eszközökkel különítseneke el forrásokat a hátrányos helyzetű megyék vidék- és agrár-fejlesztési céljaira.

Megítélt támogatások Centru régióban

Megye	Összérték- euró	A legjobban teljesítő megye százalékában
Fehér	184315242	100
Brassó	115680197	63
Hargita	113313996	61
Maros	93173268	51
Szeben	71087862	39
Kovászna	59394582	32

Megítélt támogatások Nord-Est régióban

Megye	Összérték - euró	A legjobban teljesítő megye százalékában
Suceava	205242956	100
Iasi	192655832	94
Neamt	118247007	58
Vaslui	103616864	50
Botosani	101665416	50
Bacău	94514814	46

Megítélt támogatások Sud-Est régióban

Megye	Összérték - euró	A legjobban teljesítő megye százalékában
Tulcea	138337550	100
Constanta	134804733	97
Brăila	105865742	77
Galati	88598359	64
Buzău	77669825	56
Vrancea	73551990	53

str. Márton Áron nr. 18 530211 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
OP 1, CP 95, 530300 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
Nr.Reg.: J19/1174/21.12.2007
CUI: RO22984675

Megítélt támogatások Sud régióban

Megye	Összérték - euró	A legjobban teljesítő megye százalékában
Dâmbovita	156278038	100
Teleorman	133522589	85
Arges	125711066	80
Ialomita	102441725	66
Giurgiu	97772325	63
Prahova	95281179	61
Călărasi	77895951	50

Megítélt támogatások Sud-Vest régióban

Megye	Összérték - euró	A legjobban teljesítő megye százalékában
Dolj	158224900	100
Mehedinti	114462372	72
Olt	112531829	71
Vâlcea	88476586	56
Gorj	67059953	42

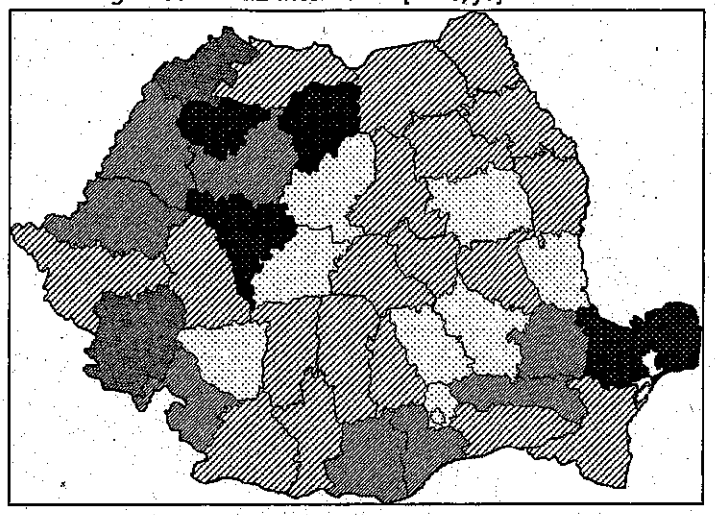
Megítélt támogatások Vest régióban

Megye	Összérték - euró	A legjobban teljesítő megye százalékában
Temes	203623317	100
Krassó-Szörény	148953444	73
Arad	140867516	69
Hunyad	104694878	51

Megítélt támogatások Nord-Vest régióban

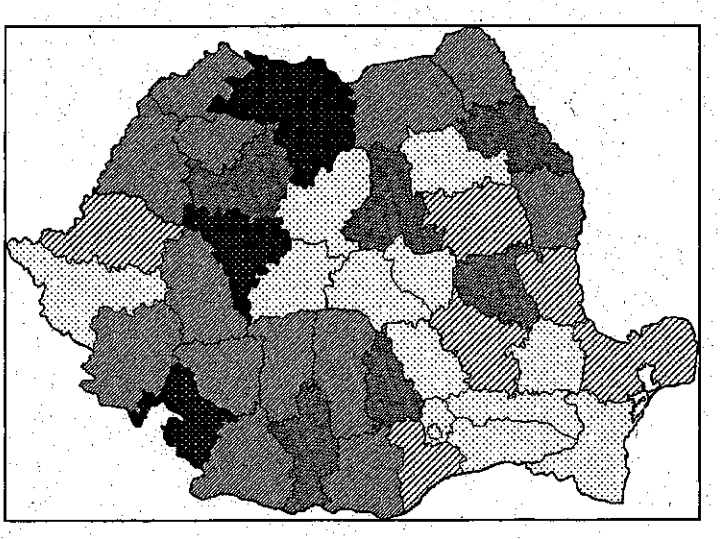
Megye	Összérték - euró	A legjobban teljesítő megye százalékában
Bihar	232084029	100
Kolozs	216434514	93
Beszterce - Naszód	215523375	93
Szatmár	163411702	70
Szilágy	141510499	61
Máramaros	108574816	47

10. Térkép: Megítélt NVP támogatások – 112 intézkedés [euró/fő]



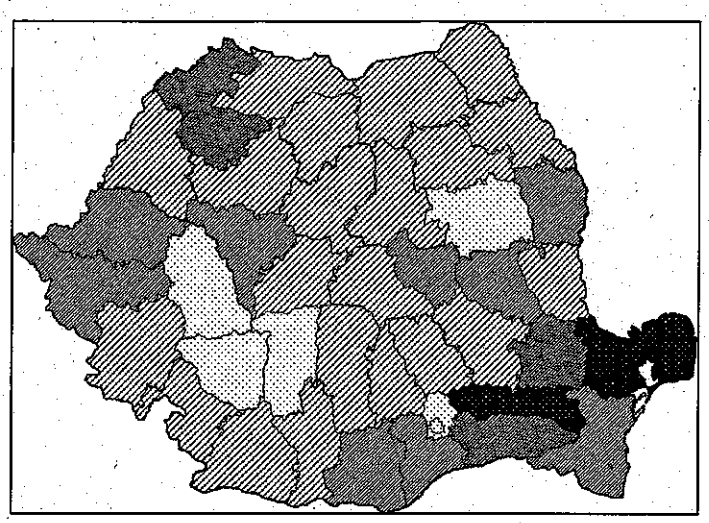
-100
100-200
200-300
300-400
400-

11. Térkép: Megítélt NVP támogatások – 141 intézkedés [pályázat/megye]



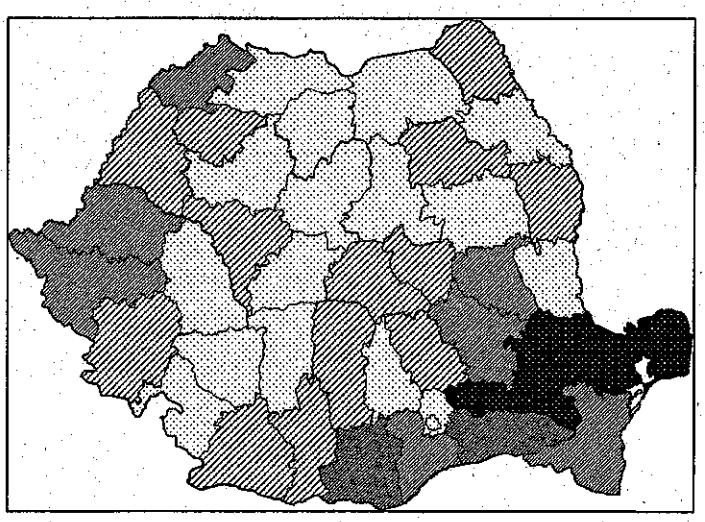
-500
500-1.000
1.000-1.500
1.500-2.000
2.000-

12. Térkép: Megítélt NVP támogatások – 121 intézkedés [euró/fő]



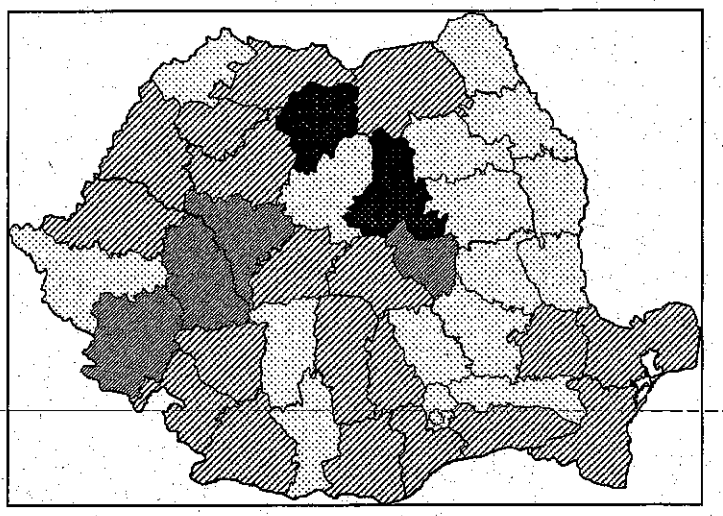
-10
10-30
30-60
60-90
90-

13. Térkép: Megítélt NVP támogatások – 123 intézkedés [euró/fő]



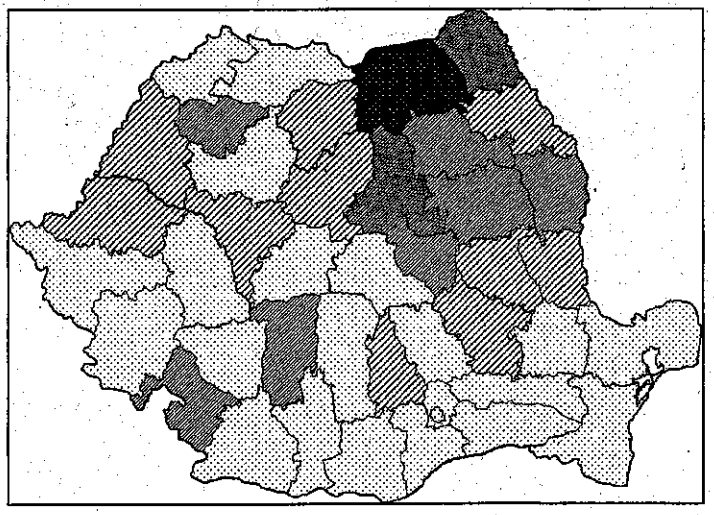
-20
20-40
40-80
80-100
100-

14. Térkép: Megítélt NVP támogatások – 125 intézkedés [euró/fő]



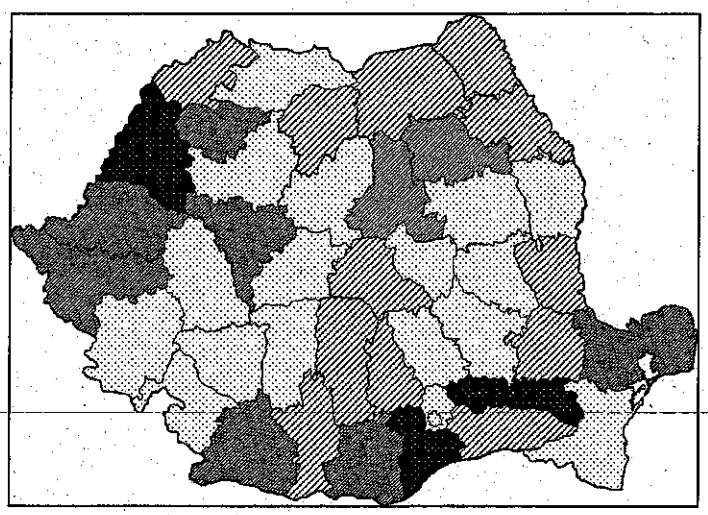
-20
20-40
40-60
60-100
100-

15. Térkép: Megítélt NVP támogatások – 322d intézkedés [euró/fő]



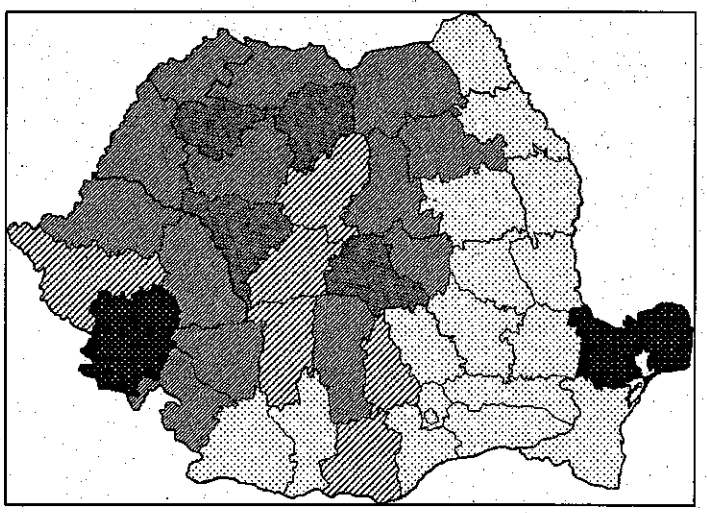
-5
5-15
15-30
30-60
60-

16. Térkép: Megítélt NVP támogatások – 312 intézkedés [euró/fő]



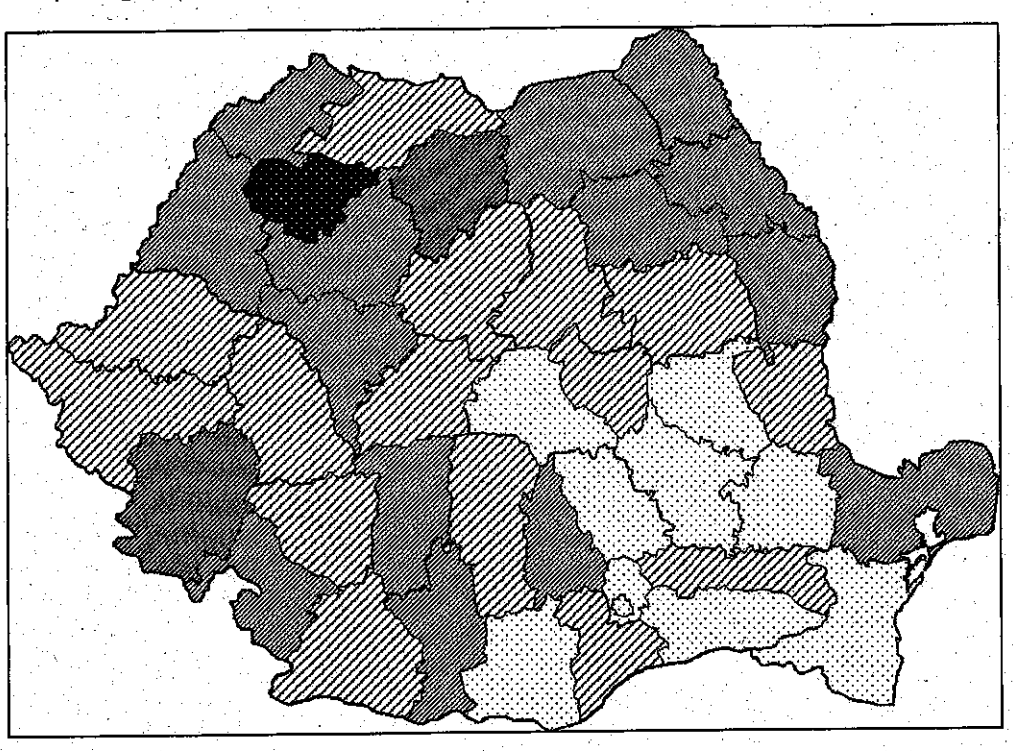
-10
10-20
20-30
30-40
40-

17. Térkép: Megítélt NVP támogatások – 313 intézkedés [euró/fő]



-5
5-10
10-20
20-30
30-

18. Térkép: Megítélt NVP támogatások – 322 intézkedés [euró/fő]



-50
50-100
100-200
200-300
300-

Hargita megye az NVP forrásokhoz való hozzáférésben a középmezőnyben található, pedig szakpolitikai elvek alapján az elsők között kellene lennie. Látható a 14. és 15. Térékepeken, hogy a megye az útrehabilitációs intézkedések esetén került be az elsők köző (125, 322d intézkedések), amihez hozzájárult a pályázati szolgáltatói oldal megerősödése is.

Mindenképp törekedni kell arra, hogy a vidékfejlesztési, a LEADER/CLLD, a kisgazdaságok támogatása és a vidéki gazdaság diverzifikálása kiemelt szerephez jusson a 2014-2020-as időszakban. Más jellegű EMVA támogatások lehívására a megye képességei és adottságai nem megfelelőek.

str. Márton Áron nr. 18 530211 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
OP 1, CP 95, 530300 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
Nr.Reg.: J19/1174/21.12.2007
CUI: RO22984675

Következtetések

Az elvégzett elemzés alapján egyértelműen kirajzolódik, hogy Hargita megye milyen álláspontot javasolt képviseljen a 2014-2020-as programozási időszakra való felkészülés tekintetében:

- A megye jellemzeőn kisvárosias, ezért meg kell keresni a lehetőségét annak, hogy a város-vidék interdependenciákat tükrözze a támogatási rendszer: az egyértelmű EMVA-ERFA határ káros a megy számára.
- A megye erős a területi együttműködések kialakításában, megfelelő tapasztalattal rendelkezik ezen a téren, ezért képviselni kell a LEADER térségek erősítésének álláspontját.
- Követelni kell a hegyvidéki, urbánus vákuum által súlytott térségek speciális támogatását megyei és kistérségi szinten.
- A programozási időszak forrásallokációját úgy kell megtervezni, hogy az vegye figyelembe a területi ellentmondásokat, lásd a területi folyamatokról szóló dokumentumot is.
- Tenni kell a jó minőségű érdekképviseletért: már ismertek a 2014-2020 között hozzáférhető jogcímek, ezért egyeztetésekre van szükség, hogy a jó, innovatív megyei ötletek bekerülhessenek az országos dokumentumokba.
- Az alapinfratruktúra terén megfelelő pályázati kapacitás és tapasztalat alakult ki, de a magánszektor aktivitása még alacsony. Ki kell dolgozni olyan megyei mechanizmusokat, amelyek segítik a vállalkozói pályázatokat, és a mezőgadaásgi népesség tevékenység-diverzifikációját.
- A községek szintjén sürgősen el kell kezdeni a stratégiai tervezést és a felkészülést 2014-2020-ra, hogy egyrészt lehetőség nyíljon a megfogalmazódó elképzelések bukaresti képviseletére, másrészt jobb helyzetben várják a teleülések a pályázati felhívásokat.
- A megye képviselheti bizonyos megyei szintű programok gondolatát – ellátórendszerek, infrastuktúra, képzés és környezeti kérdések tekintetében.

Mindezeken a területeken a megye kiemelten fontos szerepet játszhat és nagy a felelőssége is.

Nr. contract: 18072/30.09.2013 (178/2013 - CDC)
Beneficiar: Judeţul Harghita, prin Consiliul Judeţean Harghita
„Dezvoltarea capacităţii administrative a administraţiei publice locale din judeţul Harghita"

str. Márton Áron nr. 18 530211 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
OP 1, CP 95, 530300 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
Nr.Reg.: J19/1174/21.12.2007
CUI: RO22984675

I. Regulamente NUTS

REGULAMENTUL (CE) NR. 1059/2003 AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ŞI CONSILIULUI din 26 mai 2003 privind instituirea unui nomenclator comun al unităţilor teritoriale de statistică (NUTS):

Articolul 3.
Criterii de clasificare

(2) Nivelul corespunzător al NUTS în care trebuie să se înregistreze o anumită clasă de unităţi administrative dintr-un stat membru este determinat pe baza pragurilor demografice, menţionate în continuare, în cadrul cărora se situează dimensiunea medie a acestei clase de unităţi administrative ale statului membru în cauză:

Nivel	Minim	Maxim
NUTS 1	3 milioane	7 milioane
NUTS 2	800 000	3 milioane
NUTS 3	150 000	800 000

...
(5) În cazul în care într-un stat membru, pentru un anumit nivel NUTS, nu există unităţi administrative de o dimensiune suficientă conform criteriilor menţionate la alineatul (2), acest nivel al NUTS se constituie prin agregarea unui număr corespunzător de unităţi administrative existente alăturate, de dimensiuni mai mici. Agregarea se realizează pe baza unor criterii corespunzătoare, precum **situaţia geografică, socio-economică, istorică, culturală sau de mediu**.
...
Se poate face o **derogare de la aceste praguri** pentru anumite unităţi neadministrative – din motive geografice, socio-economice, istorice, culturale sau de mediu (...)

Articolul 5.
Modificările NUTS
Modificările NUTS pentru unităţile neadministrative dintr-un stat membru, precum cele menţionate la articolul 3 alineatul (5), **pot fi efectuate în cazul în care**, la nivelul în cauză al NUTS, modificarea **reduce diferenţa tip a dimensiunii din punct de vedere demografic, pentru ansamblul unităţilor teritoriale ale Uniunii Europene.**

Nr. contract: 18072/30.09.2013 (178/2013 - CDC)
Beneficiar: Judeţul Harghita, prin Consiliul Judeţean Harghita
„Dezvoltarea capacităţii administrative a administraţiei publice locale din judeţul Harghita"

str. Márton Áron nr. 18 530211 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
OP 1, CP 95, 530300 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
Nr.Reg.: J19/1174/21.12.2007
CUI: RO22984675

Date necesare:

- diferenţa tip actuală la nivelul NUTS 2 (pe baza EUROSTAT 2012): ***1 603 595 (σ_1)***
- diferenţa tip la nivelul NUTS 2 prin organizarea separată a RO123, RO124, RO125: ***1 601 130 (σ_2)***

- Populaţia conform EUROSTAT 2012: 1.123.817 (media UE: 1.886.160)

Concluzie:

- Introducerea RO123, RO124, RO125 într-un nivel NUTS 2 corespunde
  - Condiţiei din articolul 3 alineatul (2), deoarece mai mult de 800.000 şi mai puţin de 3 milioane de persoane au domiciliul obişnuit în regiunea respectivă
  - Aşteptărilor articolului 5, deoarece prin realizarea acestuia se respectă regula $\sigma_1 > \sigma_2$, cu condiţia că celelalte regiuni NUTS 2 din România nu se schimbă

II. Perioada de programare 2014-2020

Dispoziţia legislativă din 20 noiembrie 2013 referitoare la propunerea modificată de regulament al Parlamentului European şi al Consiliului de stabilire a unor dispoziţii comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală şi Fondul european pentru pescuit şi afaceri maritime, care fac obiectul cadrului strategic comun, precum şi de stabilire a unor dispoziţii generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european şi Fondul de coeziune şi de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului (COM(2013)0246 – C7-0107/2013 – 2011/0276(COD))

Articolul 89.
Programele operaţionale prezentate în temeiul obiectivului de concurenţă şi ocuparea forţei de muncă **sunt întocmite la nivelul NUTS 2,** în conformitate cu sistemul instituţional propriu statului membru, pentru regiunile care beneficiază de o finanţare din FEDER, în absenţa deciziei contrare a Comisiei şi a statului membru. Acestea sunt întocmite de statele membre **la nivelul adecvat** în cazul în care sunt finanţate din FSE.

Dispoziţia legislativă din 20 noiembrie 2013 referitoare la propunerea de regulament al Parlamentului European şi al Consiliului privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR) (COM(2011)0627 – C7-0340/2011 – COM(2012)0553 – C7-0313/2012 – 2011/0282(COD))

str. Márton Áron nr. 18 530211 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
OP 1, CP 95, 530300 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
Nr.Reg.: J19/1174/21.12.2007
CUI: RO22984675

Articolul 2.
Definiții:
b) „regiune": înseamnă unitate teritorială corespunzătoare nivelului 1 sau 2 din Nomenclatorul unităților teritoriale de statistică (nivelurile NUTS 1 și 2) în sensul Regulamentului (CE) nr. 1059/2003 al Parlamentului European si al Consiliului;

Concluzie:

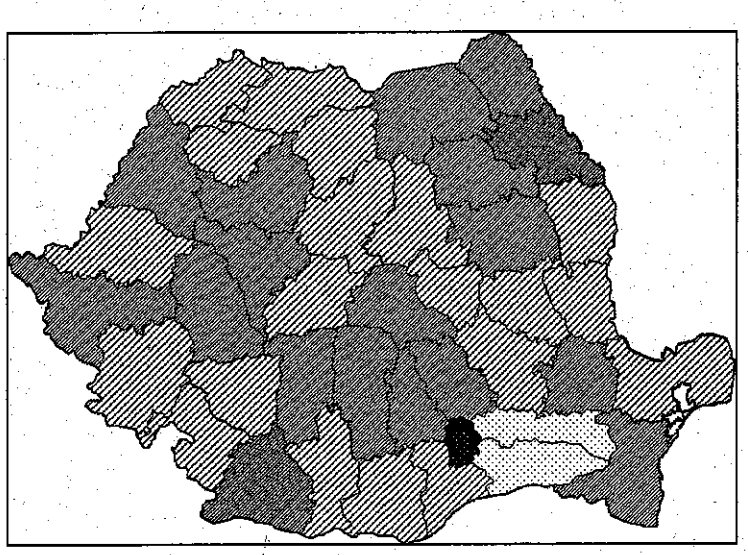
- În perioada de programare 2014-2020 nivelul de analiză și de prelucrare a datelor statistice în cazul FEDER și FSE este nivelul NUTS 2. Conform primului proiect din Acordul de Parteneriat, România planifică un program operațional și/sau o autoritate de management (nu e clar punctul de vedere), pentru fiecare regiune NUTS 2, deci unitatea NUTS 2 formată din RO123, RO124, RO125 corespunde cu regulamentul noii perioade de programare și poate apărea ca unitate individuală de planificare, cu program operațional regional propriu.
- Noua regiune inclusă în proiect corespunde și regulamentelor referitoare la FEADR, mai ales prin faptul că din regulamentul FEADR a dispărut dispoziția privind analizele anterioare de nivel NUTS 3.

Nr. contract: 18072/30.09.2013 (178/2013 - CDC)
Beneficiar: Judeţul Harghita, prin Consiliul Judeţean Harghita
„Dezvoltarea capacității administrative a administrației publice locale din județul Harghita"

III. Perioada de programare 2007-2013

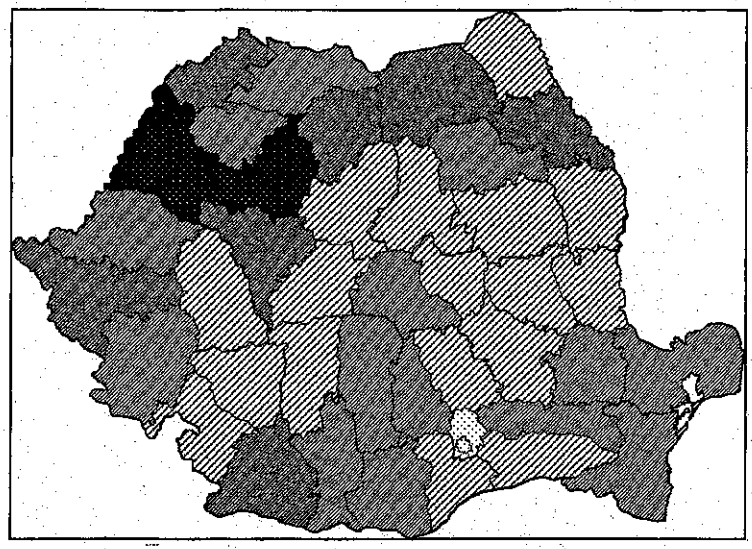
Programele cu cel mai semnificativ efect asupra dezvoltării regionale sunt Programul Operațional Regional (POR) și Programul Național de Dezvoltare Rurală (PNDR). Distribuirea regională a valorilor sprijinului financiar acordat în prima parte a anului 2013 este ilustrată pe următoarele hărți:

Harta nr. 1: Valoarea sprijinului financiar acordat în cadrul POR [milioane lei]



-250
250-500
500-1.000
1.000-1.500
1.500-

Harta nr. 2: Valoarea sprijinului financiar acordat în cadrul PNDR [milioane euro]



-50
50-100
100-150
150-200
200-

În concluzie, privind alocarea prin PNDR sau POR a valorilor sprijinului financiar acordat fie de FEADR, fie de FEDER, județele Alba și Brașov au beneficiat de cea mai mare parte din fonduri, în timp ce cele trei județe analizate au avut parte de mult mai puține fonduri. Explică mai clar procentul județelor cu cele mai multe realizări, astfel:

Județ	POR	PNDR
Brașov	100%	63%
Mureș	67%	51%
Alba	64%	100%
Sibiu	59%	39%
Covasna	49%	32%
Harghita	***45%***	***61%***

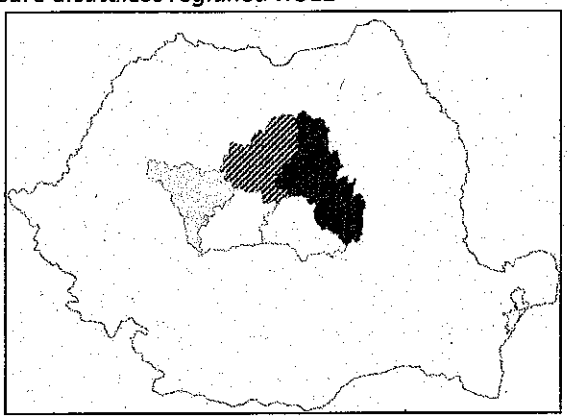
Pe baza analizelor economice teritoriale, județele Alba și Sibiu pot fi considerate zone de creștere în România, județul Brașov stagnează, în timp ce ponderea economiei naționale din cele trei regiuni NUTS 3 analizate acum scade în mod continuu și în mod semnificativ, aflându-se sub valoarea de 75% din valoarea PIB/cap de locuitor, valoare medie pe țară pe care le au la momentul actual toate

str. Márton Áron nr. 18 530211 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
OP 1, CP 95, 530300 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
Nr.Reg.: J19/1174/21.12.2007
CUI: RO22984675

judeţele. Toate cele trei regiuni din NUTS 3 alcătuiesc o unitate unică în cadrul regiunilor de Vest şi Centru din România.

Concluzie:

Harta 3: Regiuni NUTS 3 care alcătuiesc regiunea RO12



- Valoarea PIB/cap de locuitor în comparaţie cu valoarea medie anuală pe ţară
  - 75-60% - slab dezvoltat (gri închis)
  - 80-75% - risc de dezvoltare slabă (gri închis cu dungi)
  - 110-80% (gri deschis)
  - 110%< (alb)

- Regiunea RO12 actuală deţine trei, sau cel puţin două categorii de regiuni NUTS 3, cu nevoi de dezvoltare total diferite.
- În perioada de programare 2007-2013 cea mai mare parte a fondurilor a fost direcţionată către judeţele mai dezvoltate, făcând ca diferenţele din interiorul regiunii să fie şi mai evidenţiate.
- Nici unul dintre documentele agenţiilor de dezvoltare regională (ADR) privind perioada 2014-2020 nu conţine referiri la aceste probleme reale.
- Din această cauză se poate propune din punct de vedere a politicii de dezvoltare şi de proiectare încadrarea regiunilor RO123, RO124, RO125 în regiunea NUTS 2.

str. Márton Áron nr. 18 530211 Miercurea-Ciuc, jud. Harghita, Romania
OP 1, CP 95, 530300 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
Nr.Reg.: J19/1174/21.12.2007
CUI: RO22984675

III. Concluzii

Încadrarea condițiilor referitoare la dreptul european (NUTS 2003, Fonduri 2014-2020) a regiunilor RO123, RO124, RO125 în regiunea NUTS 2 este conformă cu legile - la nivel de UE ar scade diferența numărului de locuitori din regiuni, adică în comparație cu regiunile actuale NUTS 2 din România, cele două regiuni NUTS 2 în curs de formare ar corespunde mult mai bine sistemului NUTS.

Îndeplinirea perioadei de programare 2007-2013, analizarea proceselor economice, planificarea Acordului de Parteneriat referitor la perioada 2014-2020, cât și elaborarea de documente ADR pentru perioada 2014-2020 reflectă încadrarea celor trei regiuni NUTS3 în noua regiune NUTS 2, atât din punct de vedere a politicii de dezvoltare, cât și în ceea ce privește proiectarea. Valoarea PIB/cap de locuitor din noua regiune NUTS 2 ar fi aproximativ la nivelul regiunii RO22 (Sud-Est), depășind regiunea RO21 (Nord-Est).

Nr. contract: 18072/30.09.2013 (178/2013 - CDC)
Beneficiar: Judeţul Harghita, prin Consiliul Judeţean Harghita
„Dezvoltarea capacităţii administrative a administraţiei publice locale din judeţul Harghita"

str. Márton Áron nr. 18 530211 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
OP 1, CP 95, 530300 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
Nr.Reg.: J19/1174/21.12.2007
CUI: RO22984675

I. NUTS szabályok

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1059/2003/EK RENDELETE (2003. május 26.) a statisztikai célú területi egységek nómenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról:

3. cikk
Osztályozási ismérvek

(2) Annak érdekében, hogy megállapítsák a vonatkozó NUTS-szintet, amelybe egy tagállam közigazgatási egységeinek adott osztályát be kell sorolni, a közigazgatási egységek ezen osztálya átlagos méretének a következő népesség-küszöbértékeken belül kell lennie:

Szint	Legalább	Legfeljebb
NUTS 1	3 millió	7 millió
NUTS 2	800 000	3 millió
NUTS 3	150 000	800 000

...
(5) Ha egy adott NUTS-szinthez egy tagállamban – a (2) bekezdésben említett ismérvnek megfelelően – nincs megfelelő méretű közigazgatási egység, e NUTS-szintet megfelelő számú, egymással határos, meglévő kisebb közigazgatási egység összevonásával kell képezni. Az ilyen összevonás olyan vonatkozó ismérveket vesz figyelembe, mint a **földrajzi**, **társadalmi-gazdasági**, **történelmi**, **kulturális** vagy **környezeti** körülmények.

...
Egyes nem közigazgatási egységek azonban – sajátos földrajzi, társadalmi-gazdasági, történelmi, kulturális vagy környezeti körülmények miatt – **eltérhetnek a fenti küszöbértékektől**(...)

5. cikk
A NUTS módosításai
Egy tagállamnak a 3. cikk (5) bekezdésében említett nem közigazgatási egységeire vonatkozó NUTS **akkor módosítható**, ha a módosítás az érintett NUTS-szinten a népesség tekintetében **csökkenti minden EU területi egység méretének a szórását**.

1

Szükséges adatok:
- szórás NUTS 2 szinten jelenleg (EUROSTAT 2012 alapján): ***1 603 595 (σ_1)***
- szórá NUTS 2 szinten RO123, RO124, RO125 külön rendezésével: ***1 601 130 (σ_2)***

- Népesség EUROSTAT 2012 szerint: 1.123.817 (EU átlag: 1.886.160)

Következtetés:

- RO123, RO124, RO125 egy NUTS 2-be rendezése megfelel
  - a 3. cikk (2) szakasz feltételének, mivel 800.000 lakosnál több, 3 milliónál kevesebb szokásos tartózkodási helye van a régióban,
  - az 5. cikk elvárásának, mivel létrehozásával, feltételezve, hogy a többi romániai NUTS 2 régió nem változik, teljesül a $\sigma_1 > \sigma_2$ szabály.

II. 2014-2020 programozási időszak

Az Európai Parlament 2013. november 20-i jogalkotási állásfoglalása a Közös Stratégiai Kerethez tartozó Európai Regionális Fejlesztési Alapra, Európai Szociális Alapra, Kohéziós Alapra, Európai Vidékfejlesztési Mezőgazdasági Alapra és Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló európai parlamenti és tanács rendeletre irányuló módosított javaslatról (COM(2013)0246 – C7-0107/2013 – 2011/0276(COD))

89. cikk
A növekedést és munkahelyteremtést szolgáló beruházások célra irányuló operatív programok földrajzi hatálya
Kivéve, ha a Bizottság és a tagállam másképpen állapodott meg, az ERFA és az ESZA által támogatott <u>operatív programokat a megfelelő földrajzi szinten és legalább NUTS 2. szinten kell kidolgozni</u>, a tagállamra jellemző intézményi rendszernek megfelelően.
A Kohéziós Alap által támogatott operatív programokat nemzeti szinten kell létrehozni.

2

Az Európai Parlament 2013. november 20-i jogalkotási állásfoglalása az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (COM(2011)0627 – C7-0340/2011 – COM(2012)0553 – C7-0313/2012 – 2011/0282(COD))

2. cikk
Fogalommeghatározások
b) „régió": az 1059/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletben meghatározott statisztikai célú területi egységek nómenklatúrája szerinti 1. és 2. szintnek (NUTS 1. és 2. szint) megfelelő területi egység;

str. Márton Áron nr. 18 530211 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
OP 1, CP 95, 530300 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
Nr.Reg.: J19/1174/21.12.2007
CUI: RO22984675

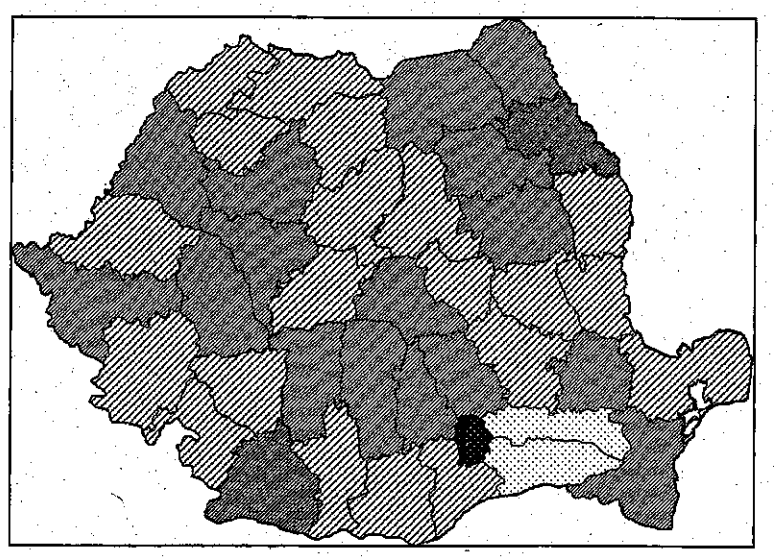
Következtetés:

- A 2014-2020-as időszakban az elemzés és statisztikai adatfeldolgozás szintje az ERFA és az ESZA esetében a NUTS 2. A Partnerségi megállapodás első tervezéte szerint Románia minden NUTS 2. régióban operatív programot és/vagy irányító hatóságot tervez (nem világos az álláspont), tehát a RO123, RO124, RO125-ből alakuló NUTS 2-es egység megfelel az új programozási időszak szabályozásának és önálló tervezési egységként jelenhet meg, saját regionális operatív programmal.
- A tervezetben szereplő új régió az EMVA-ra vonatkozó szabályoknak is megfelel, különösen, hogy az EMVA szabályozásában eltűnt a korábbi NUTS 3. szintű elemzések előírása.

III. 2007-2013 programozási időszak

A regionális fejlődésre legjelentősebb hatással járó program a Regionális Operatív Program (ROP) és a Nemzeti Vidékfejlesztési Program (NVP). A 2013 elős feléig megítélt támogatási értékek összefüggésében a területi megoszlást az alábbi térképek szemléltetik.

1. Térkép: Megítélt ROP támogatások [millió lej]

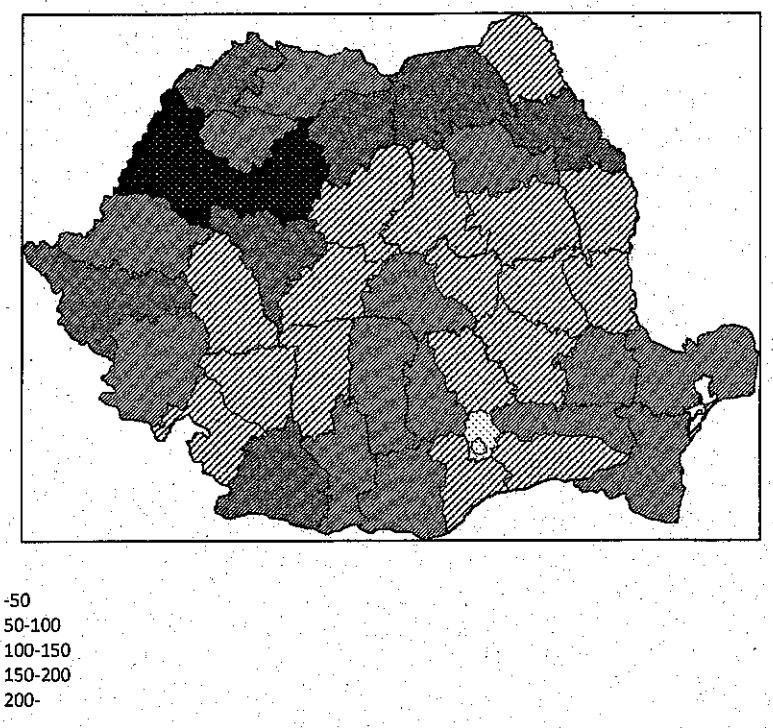


-250
250-500
500-1.000
1.000-1.500
1.500-

Nr. contract: 18072/30.09.2013 (178/2013 - CDC)
Beneficiar: Judeţul Harghita, prin Consiliul Judeţean Harghita
„Dezvoltarea capacităţii administrative a administraţiei publice locale din judeţul Harghita"

str. Márton Áron nr. 18 530211 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
OP 1, CP 95, 530300 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
Nr.Reg.: J19/1174/21.12.2007
CUI: RO22984675

2. *Térkép: Megítélt NVP támogatások [millió euró]*



Azaz akár az EMVA, akár az ERFA NVP-n illetve ROP-on keresztüli allokációját tekintjük, Fehér és Brassó megyék jutnak a források nagy részéhez, míg a vizsgált három megye jóval kevesebb forráshoz jut. Pontosabban fogalmazva, a legjobban teljesítő megye %-ában kifejezve:

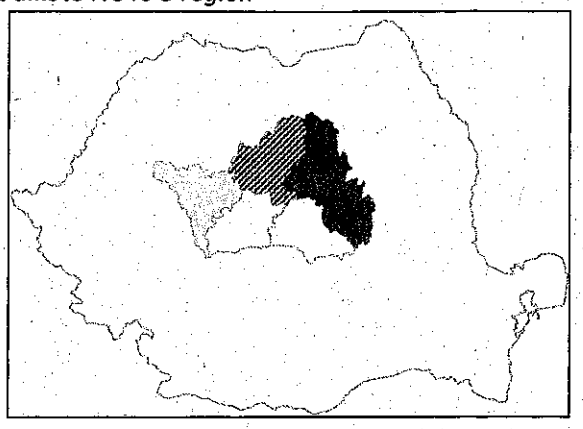
Megye	ROP	NVP
Brassó	100%	63%
Maros	67%	51%
Fehér	64%	100%
Szeben	59%	39%
Kovászna	49%	32%
Hargita	***45%***	***61%***

Térgazdasági elemzések alapján Fehér és Szeben megyék növekedési övezetnek tekinthetők Romániában, Brassó megye stagnál, míg a most vizsgált három NUTS 3. régió nemzetgazdasági súlya folyamatosan és jelentősen csökken, a mára mindegyik a román átlag GDP/fő érték 75%-a alatt van. A három NUTS 3-as régió Románia nyugati és középső terein belül egyedi egységet alkot.

str. Márton Áron nr. 18 530211 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
OP 1, CP 95, 530300 Miercurea Ciuc, jud. Harghita, Romania
Nr.Reg.: J19/1174/21.12.2007
CUI: RO22984675

Következtetés:

3. *Térkép: RO12 régiót alkotó NUTS 3 régiók*



- GDP/fő érték (lej/fő) éves országos átlaghoz képest tekintve
  - 75-60% - kevésbé fejlett (sötét szürke)
  - 80-75% - kevésbé fejlettség kockázata (csíkozott sötét szürke)
  - 110-80% (világos szürke)
  - 110%< (fehér)

- A jelenlegi RO12 régió három, de legalább kettő, egészen eltérű fejlesztési igényekkel rendlkező NUTS 3. Régiókategóriát tartalmaz.
- A 2007-2013-as időszakban a források túlnyomó része a fejlettebb megyékbe irányult, ezzel élezve a régión belüli különbségeket.
- A 2014-2020-ra vonatkozó RFÜ-s dokumentumok egyike sem tartalmaz utalást ezekre a valós problémákra.
- Ezért fejlesztéspolitikai és tervezési szempontból javasolható a RO123, RO124, RO125 régiók egy NUTS 2 régióba sorolása.

III. Összegzés

A vonatkozó EU jog (NUTS 2003, ill. Alapok 2014-2020 szabályozása) feltételeinek a RO123, RO124, RO125 régiók egy NUTS 2 régióba szervezése megfelel a jogszbaályoknak, EU szinten a régiók lakossgszámának szórása csökkenne, azaz a jelenlegi román NUTS 2 régiókhoz képest a látrejövő két NUTS 2 régió jobban megfelelne a NUTS rendszernek.

A 2007-2013-as programozási időszak megvalósítása, a gazdasági folyamatok elemzése, a 2014-2020-ra vonatkozó Partnerségi megállapodás tervezet, valamint az RFÜ 2014-2020-at előkészítő dokumentumainak fényében a három NUTS 3-as régió új NUTS 2-es régióba sorolása javasolható fejlesztéspolitikai és tervezési szempontból egyaránt. A létrejövő NUTS 2 régió GDP/fő értéke a RO21 (Nord-Est) régiót megelőzve, hozzávetőleg a RO22 (Sud-Est) régió szintjén lenne.