

Bevezetés

A gazdaság globalizációja a történelmileg területében, hatalmi struktúrájában, valamint társadalmi és gazdasági fejlettségében erősen széttagolt Európát egységesülésre készíti, amely Janus-arcú egység: igényli egyfelől a gazdasági, ennek folyományaként társadalmi, majd politikai folyamatok magasabb szintről való irányítását, feltételeinek biztosítását; másfelől a területi kohézió jegyében lokális beavatkozások sokaságát feltételezi. E két folyamat első ránézésre pont a történelmileg kialakult egységek, a nemzetállamok szintjét igyekezik átlépni: egyrészt azok integrációját hívja életre, másrészt az azok alatti területi szintek hatékony és integrált fejlesztését igényli. E kettős szorításban azonban a nemzetállam központi aktor: ő maga az, aki nemzetközi szerződések sorával létrehozta az Uniót, éppen azzal, hogy szuverén akaratából mondott és mond le épp szuverenitásának (egyre nagyobb) részéről. E dolgot arra igyekezik szempontokat keresni, vajon valóban túllép-e az idő a nemzetállamon, mint releváns szabályozási szinten, és melyek a szubnacionális és a nemzeti szabályozási szint elválasztásának gazdaságilag és a magyar alkotmányos rend szempontjából is indokolt és lehetséges szempontjai. Nem vállalkozhatok természetesen arra, hogy ezt 10 oldalban megválaszolom, mindenesetre szempont-vizsgálatként a legfontosabb hatótényezőket és útkeresési irányokat igyekszem áttekinteni.

Dolgozatom tételmondata az, hogy a „regionalizmus” nem oldja fel a nemzetállamot, sőt maga a fogalom feltételezi is azt; régió-fogalmunk pedig a követelmények funkcionális jellegéből fakadóan maga is funkcionális kell legyen, amely szerint a régiók nem feltétlenül kell hatalmi centrumok legyenek, hanem a fejlesztéspolitika rugalmas definíciójú beavatkozási területei.

I. Az EU szubszidiaritás – követelménye, regionális politikájának alapvető jellemzői

2000. márciusában a Lisszaboni Csúcson az Európai Unió azt a célt tűzte ki maga elé, hogy az Uniót a világ legdinamikusabb és legversenyképesebb tudás-alapú gazdaságává tegye, amely képes a tartós és fenntartható gazdasági növekedés elérésére, miközben több és jobb munkát, és erősebb társadalmi kohéziót biztosít a tagállamok népességének.

A lisszaboni határozatok értelmében az Unió fejlesztéspolitikájának fő célja, hogy 2010-re az Unió a világ legversenyképesebb térségévé váljon, míg a göteborgi folyamat a fenntartható fejlődést emeli a gazdaságfejlesztés során elsőszámú szempontjává.

Első és a dolgozat megközelítését alapvetően meghatározó észrevételem a tervezés ezen tág korlátjával szemben az, hogy a lisszaboni cél megítélésem szerint önmagában teszi lehetetlenné a tisztán empirikus tervezésemelét alkalmazását, hiszen a megfogalmazott „küldetés” nem egy konkrétan kiszámítható, számszaki, vagy vállalatstratégiai cél, nem pl. a „teljes foglalkoztatás” (amely a számítások szerint vagy lehetséges, vagy nem), vagy a „legfeljebb 3%-os” infláció elérése, de nem is pl. a „kínai piacon való 20%-os export” biztosítása az európai termékekre, hanem a „versenyképesség”, mint olyan, amely által a célállapot inerciarendszerként definiáltatik. A versenyben való kedvező pozíció csakis a többi szereplő pozíciójához képest értelmezhető, önmagában nem. A regionalizáció eszerint nemhogy szemben állna a globalizációval, hanem egyenesen csak annak alárendelve felvethető eszköz-idea.

Ezen megállapítás már önmagában felveti a tervezés területfejlesztésre vonatkozó szűkítésének elégtelenségét, hiszen a versenyképességet nem lehet csak a (térbeli elhelyezéssel jellemzett)

statisztikailag vizsgálható, összehasonlítható, a mikrogazdasági szereplők által elért eredmények átlaga összehasonlításaként értelmezni.

Az Európai Bizottság három prioritást tűz ki a 2007-2013 időszakra: a konvergencia, a regionális versenyképesség és foglalkoztatás és az európai területi együttműködés elősegítését. A célkitűzések és a jogosultsági kritériumok áttekintésekor az a kettőség tűnik elő, hogy a szabályok címzettjei evidens módon a tagállamok, azonban azzal, hogy a támogatások címzettjeiként már a tagállamnál kisebb léptékű, a NUTS II-es szintű régiókat állítja, már afelé tesz lépéseket, hogy a régiók a későbbiekben valamiféle önállóságot kapjanak. A jelen szabályokkal a Rendelet egyfelől még csak területi szintű végrehajtásról beszél azzal, hogy az operatív programokat a tagállamok a rájuk jellemző intézményrend szerint hajtják végre. Abból azonban, hogy a célkitűzések (Konvergencia, Regionális versenyképesség és foglalkoztatás, valamint Európai területi együttműködés) földrajzi hatálya a NUTS-II szintű önálló régiók, nem lehet nem arra gondolni, hogy ezen önálló területi lépték megjelentetésével előbb-utóbb a végrehajtási decentralizációból intézményi, majd hatalmi dekoncentráció bekövetkeztét is célul tűzi az európai regionalizmus.

Jelen dolgozat számára a kérdés ebből az: ezen kihívásra a magyar regionalizmus milyen típusú régió-fogalommal kell, illetve tud választ adjon. Írásomban nem vállalkozom arra, hogy ezen régió válaszra kísérletet tegyek, sőt arra sem, hogy a jelenleg körvonalazódó kormányzati választ értékeljem, mindösszesen arra, hogy a válaszkereséshez vizsgálati szempontokat gyűjtsek, valamint az európai célokat vizsgálva néhány értékelő állítást tegyek.

A Strukturális Alapok nemzetállami felhasználásának jogosultságainak alapvető szabályait meghatározó 1083/2006 (1083/2006/EK tanácsi rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről). Bizottsági rendelet egyértelműen fogalmaz atekintetben, hogy a támogatások valódi címzettjei és tervezési egységei már nem a nemzetállami szintű egységek, hanem a statisztikai homogenizálásra létrejött NUTS egységek. Ezen „egységek” azonban nem szervesült, önálló politikai akaratképzésre képes entitások, és abból a szempontból is igénylik a külső szuverén „akcióját”, hogy a NUTS I – III. szintek között „per definitionem” hierarchia érvényesül. A címzettek tehát egyfelől nem önálló, „sui generis” aktorai a rájuk címkézett célkitűzések elérése módjának, másfelől azonban a fejlesztési rendszer logikája szerint a hajtóerő a belső kohézió kellene, hogy legyen. Kérdés azonban, hogy a Rendelet, amikor áthidalja e kettős szorítást, és „területi végrehajtás” iránti igényt fogalmazza meg, döntéshozói dekoncentrációt is feltételez, megkövetel-e, vagy csak specifikált, igazgatási értelemben vett végrehajtást.

Amennyiben a (területi) tervezésről a területfejlesztés körének kizárólagossá tételével, és róla a nemzetállami szinthez képest alacsonyabban elhelyezve gondolkodunk, akkor a még nemzeti hatáskörben hagyott makro-szabályozási eszközöket, az adók és járulékok szabályozását, a migrációs politikát, valamint a humántőke minőségére ható oktatáspolitikát (stb.) is lényegében vagy kihagyjuk a tervezési folyamatból, vagy ezen feltételeket „külső hatótényezőként” kellene kezeljük. A szabályozásban **releváns területi szint továbbra is** a makrogazdasági szabályozó, **a nemzetállam kell legyen**, a makrogazdasági mutatóknak használt jelzők befolyásolására alkalmas szabályozásnak a nemzetállami szintnél alacsonyabban történő elhelyezésére való reális lehetőségeket pedig a következőkben igyekszem körüljárni.

II. A helyi közhatalom ráhatása a versenyképesség lokális definienseire: a szubnacionális szint eszköztára, lehetőségei, nehézségei

A versenyképesség primer, vállalati (mikro) szintű értelmezése során annak fő definiense a költséghatékonyság, amelynek maximalizálását leginkább a makrogazdasági tényezők közül az adók, járulékok, a humántőke minősége, illetve a termelés nem személyi költségei: a nyersanyagokhoz, tőkéhez való hozzáférés, amortizációs szabályok, stb. milyensége határozza meg. A szekunder szempontokként mérhetővé váló tényezők pedig gyakran ezen primer szempontok meglétét és milyenségét tükrözik, és nem önálló információt hordozó mutatók: pl. a humántőke fejlettségét és/vagy fejlődési potenciálját az egyetemek és egyetemisták száma, stb.

A fenti versenyképességi kritériumok közül kérdés, hogy melyek javulását képesek a nemzetállamnál kisebb egységek szolgálni, és melyekről nem lehet, vagy nem érdemes a nemzetállami szint alatt gondolkodni.

Forman Balázs összefoglalásában a makroökonómiai regionális versenyképesség mutatói (*Forman Balázs: Regionális Gazdaságtan; Forrás: <http://www.formanbalazs.hu/index.php?gcPage=public/cikkek/mutatCikk&fnId=23>, letöltve: 2006. október 5): a bruttó hazai termék (GDP); egy főre jutó bruttó hazai termék a területi egységre vetítve, a foglalkoztatottság szintje és a munkanélküliségi ráta, illetve a külkereskedelem aktivitása az adott térségből indulóan, illetve a térségbe érkezően.*

Ezek az információk azonban nem feltétlenül a régió működésén múlnak, nem biztos, hogy ezek alakulására a régió hatalmi struktúrája hatással lehet. A GDP adatait vetítik az adott szintre, az „viszont már

vitatható, hogy az alkalmazott statisztikai módszerek alkalmasak-e a fejlettség vagy elmaradottság mérésére”(Forman Balázs, uott.). Ezek a számok alapvetően nem mondanak semmit a régió kapcsolatairól, illetve arról sem, hogy a mutatókat produkáló társaságok döntései mennyiben születnek helyben, illetve arról, hogy a társaságok eredményeiből, a helyieknek kifizetett munkabéren és a helyi jellegű adókon kívül mennyiben profitál az adott régió, a pótlólagos beruházásokat ugyanide vonzzák-e, stb.

Abban, hogy a lokális folyamatok „épp-ott-léte” motivációiról kapjunk adatot, segítenek a humán és a fizikai infrastruktúra jelző számai. Így nemcsak a vállalkozások adatai (szám, méret, koncentráció, forgalom, stb.) hanem a környezetük (pénzügyi intézmények és más szolgáltatók száma, beszállítók, ügyfelek, a képzettség mutatói, pénzügyi előnyök-hátrányok, stb.) mérhetősége is kulcs az elemzéshez, ezek mutatják meg a vállalkozások sűrűségét és az agglomerációs hatásokat (Forman Balázs, uott.), tehát végeredményében együttesen jellemzik a gazdasági folyamatok koncentrálódását.

A megfelelő mérőszámok tisztázása a visszamérésen túl segít a beavatkozási területek kijelölésében is. A regionálisan tervezett beavatkozási területek pedig a területfejlesztés célrendszeréhez vittek bennünket, amelyeket Faragó László az alábbiakban foglal össze (*Dr. Faragó László: A területfejlesztés fogalmáról = Tér és Társadalom, 1. 1987 1. 1-15. oldal*):

- Munkaalkalmak bővítése,
- Hatékony nemzeti erőforrás-allokáció,
- Urbánus területeken a túlnépesedés miatti demográfiai nyomás csökkenése,
- Népeesség és környezet egyensúlyának megtartása.

Fontos mindemellett, hogy a célrendszer sorából ne hagyjuk ki a regionális identitás megőrzését/erősítését (/létrehozását?), amely nem csak kulturális identitás, de a területre jellemző telephely-választási vonzerők eltéréseinek „aggregátuma” is. Erre, valamint a telephelyválasztás koncentrációból adódó fejlődési szinergiákra tekintettel, az ezen véges telephely-koncentrációk funkcionális, ágazati megoszlása vezethet kiegyensúlyozott térstruktúrához (ipari-övezetek, turisztikai övezetek, stb.)

Itt azonban ismét a fejezet elején előre vetített állítás igazolódik: a nemzetállam alatti szint funkcionális kategória, és nem oldja fel a nemzetállam szükségességét: ha a funkciómegosztás nem egy, a funkciót hordozó szint feletti hatalmi pontban történik, akkor a funkciómegosztási szempontokban versenyhelyzet generálódik, és a regionális különbségek simulása indul be, amely nem szolgálja a telephely-koncentrációk specifikus igényeinek kiszolgálását.

A regionális politika céljaiban és eszközrendszerében is feltételezi a felettes szintet. **Kettejük viszonyát meghatározza egyrészt a döntésre/végrehajtásra való felkészültség, alkalmasság, másrészt a szükségesség.**

A **szükségességet** vizsgálva érdemes azt áttekinteni, melyek azok a beavatkozási pontok, ahol egyáltalán államnál kisebb léptékű gazdasági szabályozásra lehetőség és szükség van. A szakirodalom megegyezik abban, hogy a regionális (gazdaság)politika eszközrendszerének legfőbb elemei (*Horváth Gyula: Európai Regionális Politika, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 1998, 56. old.*):

- Pénzügyi ösztönzők (adókedvezmények, támogatások, kedvezményes hitelek, kamatkedvezmények, képzési támogatások, és-elszámolások egyszerűsítése)

- Infrastrukturális beruházások: energetika, közművek, közlekedés, ipari parkok, K+F kapacitás, képzési infrastruktúra, pénzügyi szolgáltatások)

Ide kell venni a továbbá a:

- foglalkoztatáshoz kapcsolódó támogatások körét: az általános képzési és foglalkoztatási mutatók javulásának elősegítésére ható ösztönző-módszereket, illetve a beruházási projektektől független (esetleg régiók szerint differenciált) foglalkoztatási és bérkiegészítő támogatásokat is (*Illés Iván: Területfejlesztés, Budapest, 2003. (letöltve a PTE -KTK Regionális Politika és Gazdaság Doktori Iskola szerveréről).*)

Elméletileg ezek tehát azok a beavatkozást, szabályozást, így hatalmi képességet is igénylő területek, amelyeken a nemzetállamnál kisebb léptéknek a szubszidiaritás követelménye okán döntési igénye van.

Mielőtt ezen tovább haladnánk, érdemes ennél a gondolatsornál vetni egy pillantást arra is, hogy az intézményrendszer felépítése, a hatáskör-delegálás szükségessége felvetésének célja, „a fejlődő regionális versenyképesség” vizsgálatához milyen mutatókat találunk. Tekintettel arra, hogy a magyar fejlesztéspolitika letette voksát a növekedési pólusok elmélete mellett, néhány bekezdés gondolataira visszalépve, nézzük itt meg, a növekedési pólusok („growth pole”: nagyvárosok, erős központok) versenyképességének vizsgálatához milyen direkt mutatósor használatos (*Horváth Gy., id. mű.256. old.*):

- Felsőoktatásban részt vevő hallgatók száma,
- Repülőtér (nemzetközi vagy regionális, HUB, vagy végponti, stb.) utasforgalma;
- Állandó vásár kiállítási terület (ezer m²) - bár a terciálizálódás következtében ennek jelentősége visszaszorulhat;

- Tercier szektorban alkalmazottak száma;
- Konferencia-központok befogadóképessége;
- K+F központokban foglalkoztatottak száma, aránya a népességben
- Külföldi képviseltek száma, külföldi érdekeltség jelenléte.

Ezen mutatók olyan, akár pontszerű beruházásokkal, fejlesztésekkel mozdítható mérőszámok, amely beruházások projektgazdászerepének meghatározását már nem a „ki a szabályozó?”, esetleg a „ki a szuverén?”-, hanem csak és kizárólag a „kinél van hozzárendelhető forrás?” -kérdése dönti el. Ilyen jellegű beruházásokat bárki eszközölhet, ennek merev korlátja az ésszerűség, a gazdasági megtérülés, amely nem a régió normatív kompetenciájába tartozó kérdés. A „normativitás e területen éppen fordított irányból vetődik fel: ezen fejlesztésekről szóló döntés mennyiben van azon aktorok/korporációk hatáskörében, akik e forrásokat előteremteni képesek és készek, illetve egyáltalán: vannak-e olyan struktúrák, amelyek e szükségességre választ adni képesek.

A **szükségesség** melletti másik két kérdésre, a döntésre/végrehajtásra való felkészültség és alkalmasság vizsgálatára a következő fejezet gondolatmenetét látom adekvátnak mai alkotmányos struktúránkhoz.

III. A helyi hatalom jellege, szerep-lehetőségei a szabályozásban

Elméletileg lehetséges régió-megközelítések a magyar példán keresztül

A magam részéről, talán szerénytelenül, a régiókról való gondolkodásban a fentiek alapján amellet teszem le voksomat, hogy amennyiben a fejlesztési célok funkcionális megközelítése szükségszerű, úgy az annak megvalósulási terepeként kezelt, a de facto megkérdőjelezhetetlen módon nem létező régió-fogalomnak is, kialakítása során, inkább rugalmasnak és funkcionálisnak, mintsem közjogilag szilárd struktúrának kell lennie.

Megítélésem szerint azzal, hogy az európai közbeszédben a „régiók Európáját” felváltotta a „versenyképes Európa” szlogen, és a „fenntarthatóság” is a „fejlődés” értelmezője, az európai politika bennfoglaltan a kiegyenlítődést is csak annyiban kezelheti célként, amennyiben az a versenyképességre leselkedő veszélyeket (szociális feszültségek, esetleg politikai kockázat, stb.) kezeli. Az eddig leírt fejtegetés szűkszavú lényegét abban foglalnám össze, hogy az **európai regionalizmus** nem alternatív gazdaságpolitika a globalizációhoz képest, hanem a globális versenyben való eszköz a kedvező pozícióhoz, így az európai célkitűzés saját logikája szerint szükségszerűen „**funkcionális**”. Ennek megfelelően a magyar területfejlesztési és regionális politikában is elkerülhetetlen feladat e funkcionalitás felismerése, és az ennek megfelelő rugalmasság biztosítása, összességében pedig a magyar gazdaság és térhasználat elhelyezése az európai munkamegosztásban.

Dogmatikai követelmények a magyar „régió”-val szemben, a települési önkormányzat mint alapszint

A magyar NUTS II. régiók megítélése során a szakirodalom viszonylag egységes atekintetben, hogy azok kijelölése valóban statisztikai indítatású, az országon belül sem eltérő regionális identitások (*Pálné Kovács Ilona: Regionális politika és közigazgatás, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2001., 204. o.*), sem egyértelműen megjelenő és gazdasági körzetek nem rajzolják ki a hét statisztikai nagyrégió határait. A regionalizmus motivációiként ismert és részint ismertett szempontok (*Pálné Kovács Ilona, id. mű 72. old.*) közül a magyar területfejlesztési irodalom leginkább az uniós integrációt emeli ki hajtóerőként. A bevezetőben is bevallott témaszűkítésnek megfelelően jelen dolgozatban leginkább a területfejlesztési funkciót megvalósító regionális egységeket vizsgálva, számomra teljesen elfogadható azon megállapítás, amely a területi politika feladatának „a területi diszparitások miatti funkció és érdekkonfliktusok redukálását, a területi szintű integráció növelését, a forrásallokáció hatékonyságának növelését, a területi különbségek szociális költségeinek csökkentését, a regionális forráspotenciál kihasználását tekinti” (*Pálné Kovács Ilona, id. mű, 104. old.*). Ebben az összefüggésben, elfogadva a kulturális és/vagy gazdasági régiók ma de facto módon való létezésének hiányát, a fenti célok közül a magam részéről az intézményrendszer kiépítésének a tervezés elején elfogadandó definienseként a szociális különbségek területi felismerhetőségét, a forrásallokáció-hatékonyság közgazdaságtani és szervezeti „törvényeit” tekintem, míg a területi integrációt, és a regionális forráspotenciált (az adott régióban meglévő gazdasági erőforrások összességét) a majdan már létező (megelőlegezem: „kialakult”) régiók ismeretében vizsgálható, hatékonyságot befolyásoló szempontokként látom. Ezen motivációk fejlesztési, gazdasági indítatásuk, amelynek megfelelően a régió igazgatását ellátó

intézményeket sem lehet ezektől függetlenül felállítani. A „bottom up” megközelítésből kiindulva vállalható, hogy a gazdasági és intézményi, majdani régiók működése akkor szerves és hatékony, ha az a „bottom” szinten elhelyezkedő aktorok döntéshozóinak aktivizálására épül. Az akaratképzés regionalizálása kétirányú folyamat: egyrészt jelenti a „centrum-decentrum” lefelé irányuló, a középszintnek a centrumból átengedett akaratképzési normatív terepet, másrészt jelenti az alsó szintű szereplők kooperációjaként megjelenő „emeletet”.

A magyar jogi berendezkedésben az alapszint aktoraként csakis a települési önkormányzat mint demokratikus, választott testület jöhet szóba.

Az „akaratképzés” vizsgálatakor érzem szükségét annak, hogy az alapszint akaratképzési autonómiájáról, a települési önkormányzat közjogi jogalanyiségének jellegéről járjak körül néhány szempontot. Ebben alapvető kérdés, hogy a magyar települési önkormányzatot milyen arányban tekintjük a helyi hatalomgyakorlás és demokrácia letéteményese és az államigazgatás alapszintű végrehajtója elegeének. A magyar közjogi rendszerváltást igen sokban előmozdító alkotmánybíróság több ítéletében (*Elemzésük: Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Osiris Kiadó, Budapest, 2001.*) kifejtette, hogy az önkormányzatok autonómiáját egyáltalán nem tekinti abszolútnak, sőt, a jogalanyiséghez kapcsolódó alapjogok közül a tulajdonosi pozíciót és a rendeletalkotási jogot is több ponton korlátozhatónak, az állami szintű szabályoknak abszolút alárendeltnek találta. Azonban kifejtette, hogy a helyi hatalom ettől még alkotmányos konstitúció, azt védelem illeti és annak letéteményese az önkormányzat. Az önkormányzatot csak a parlament oszthatja fel, amennyiben működése alkotmányellenes, jogai védelmében az AB-hoz fordulhat, és az állami vagyonból jelentős tulajdont kapott. Az Alkotmány 42.§-ában kifejti, hogy „a választópolgárok

közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása” e jog tartalma. Van tehát helyi közhatalom, azonban az önkormányzati autonómiát az AB sem tekintette soha kvázi föderatív struktúrának.

A fenti fejtegetés nem öncélú. Arra irányul, hogy ha önkormányzatisággal, demokratikusan választott testülettel ellátott új szintet emelünk a magyar közjogi struktúrába, akkor annak valódi közjogi személyiséget is kell adni, amelyek javára a települési önkormányzatok mintájára arról is gondoskodni kell, hogy „az önkormányzás alapjoga realizálásához szükséges tulajdon is rendelkezésre álljon” (*Sólyom L. id. mű, 781. oldal*). Az AB értelmezésében az önkormányzati autonómiára vonatkozó szóhasználat nem csak emlékeztet a polgári jogi tulajdonosi szabadságra, hanem valóban annak is kell lennie, különben az autonómia nem valós.

Magam mélyen egyet értek azokkal, akik szerint a jelenlegi alkotmányos berendezkedésnek az AB határozatai tartalmilag is fontos elemei, nem csak magyarázatok, hanem az alkotmányos szövet alkotó szálai. Ebből a szemszögből értelmezve a fentieket, amennyiben új, választott, autonóm középszintű szisztémát és működő struktúrát kívánunk a magyar alkotmányos rendszerben létrehozni, úgy annak meg kell felelnie a rendszer egészére érvényes elveknek. Ennek módja vagy egy roppant átfogó, a teljes mai állami berendezkedést és a tulajdonosi struktúrákat átalakító reform, vagy a meglévő alapszintű aktorok által felépített, szerves és - az előző fejezetben bemutatni szándékolt okok miatt - funkcionális intézményi háló létrehozása.

Működési, strukturális szempontú elvárások egy igazgatási szinttel szemben

Dr. Tamás András megközelítésében a közigazgatás problematikája szociológiai, illetve közgazdasági értelemben leírható integratív és allokációs funkciókként (*Dr. Tamás András: A közigazgatási jog elmélete, a PPKE-JÁK könyvei, Szent István Társulat, 1997., 223. old.*). Az integratív funkció azt jelenti, hogy a központi politikai akaratot, érdeket érvényesíti a közigazgatás minden (alsóbb) döntési tartományában. Megjegyezni kívánom, hogy amennyiben a közigazgatási szinteket szerves és nem kizárólag pozitív jog által konstituált működéssel kívánjuk jellemezni, úgy ezen integratív politikai funkció irányultsága lehet kétirányú, nem csak felülről lefelé érvényesülő. Az allokációs funkció pedig azt jelenti, hogy gondoskodik a társadalmi erőforrások feltárásáról, regisztrálásáról, megnöveléséről, megállapítja a források meghatározásának és felhasználásának általános észszerűségét. A közigazgatásnak ezek azonban csak jellemzői, indikátorai, definiense a normativitás, a jogi rend. Az utóbbi státuszát, az előbbieket ésszerű működésének értékelő szempontjait adják.

A dolgozat elején ismertetett dokumentumok kiemelik, hogy az európai területfejlesztés fő célja a versenyképesség növelése, (ezen keresztül) a területi kiegyenlítés előmozdítása. Amennyiben a magyar regionalizmus fő mozgatójaként elfogadjuk az európai integráció mélyítésének célját, akkor eredményességének megítélésében is más, hatékonysági mértékeket is el kell fogadni a normatív szemlélet, a törvényi lehetőségek leghatékonyabb kihasználása mellett.

A Közigazgatásnak, abból kiindulva, hogy egyfelől kormányzás, másrészt adminisztrációs jelentésrétege domináns, eleve három eleme van:

- szervezet, amely a munkamegosztásban kialakított együttes cselekvés lehetősége és kerete;
- működés, amely azt mutatja, hogy az előző keret valóban aktív;
- és a normativitás, amely kettős: egyrészt jelenti azt, hogy a működés megfelel bizonyos normáknak, másfelől azt is jelenti, hogy vannak olyan normák, amelyek akkor is biztosítják az igazgatás működését, ha operatív, kormányzó döntések aktuálisan nincsenek (*Tamás András, id. mű, 216. oldal*).

A régiók megerősítésének támogatói egyik fő érvként a méretgazdaságos működés lehetőségére hivatkoznak. Nem véletlenül, hiszen ha a fejlesztés fő célja a versenyképesség előmozdítása, akkor a hatékonyság valóban alapvető szempont. Ezek azonban alapvetően a magánigazgatás fogalmai, amelynek szempontjai: a kár-haszon, költség-megtakarítás összefüggéseiben mérhetők. De vajon alkalmazhatók-e ezen szempontok a közigazgatásra? Egyáltalán megfellelteshetők a méretgazdaságosság magánigazgatási mutatói a közigazgatásban mérhető, empirikusan megszerezhető információinak?

A méretgazdaságosság szempontját a mikrogazdaságtan az egységnyi termék előállításához szükséges kapacitás, valamint a fix-, és változó költségek egy egységnyi termékre vetített arányával jellemzi. A méret akkor gazdaságos, ha a mindenképp fellépő fix költségek minél több egység termék előállítása során lépnek fel, a ktg/db hányados minél kedvezőbb a feladatellátás minőségének őrzése mellett (*Id. Samuelson - Nordhaus: Közgazdaságtan II., Mikro-ökönómia, 20. fejezet. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995, 620. oldal*). A párhuzam evidens alkalmazása során persze alapkérdés, hogy a területi irányítás, mint hatalom gyakorlását is meg-

valósító „közszolgáltatás” viszonylatában mi a „termék”, és mi az „egység”. A párhuzam alkalmazása során mindig figyelni kell az absztrakció ezen kérdésére, és a további vizsgálódás és gondolkodás fontos irányának tartanám ezen párhuzam kidolgozását, a méretgazdaságosság mérhetőségéhez indikátorok megfogalmazását a területi irányítás mint management művelet értékelésében.

A magánigazgatás hatékonyságának növelésére a tudományos üzemszervezés koncepciójának keretében tucatnyi elmélet született. Az egyik legnagyobb hatású, a francia Henry Fayol (1841-1925) elméletében a vállalat működésében hatféle alapfunkciót határozott meg, közöttük utolsónak az igazgatást (*Henry Fayol: Az igazgatás fogalmának meghatározása. In: Közigazgatás-tudományi antológia (Budapest UNIÓ, 1994.), 171. old.*), a dolgozat vizsgálati tárgyának fő hordozóját: jelesül: mely igazgatási szint hatékony szabályozó a versenyképesség szempontjából. Ez utóbbi funkcionális elemeiként az alábbiakat jelöli meg: tervezés, szervezés, parancsolás, koordinálás, ellenőrzés. Az egész, a területfejlesztés és annak intézményrendszere „hatékonyság”-át (a versenyképességet mint célt nem elfeledve) vizsgáló gondolkodásnak alapfeltevése, hogy a közigazgatás feladatai megoldhatók magánigazgatási technikák alkalmazásával, továbbá az, hogy a közcélú igazgatás összeegyeztethető egy demokratikus rendszerrel. Ennek érve az, hogy ha a közigazgatás működési alapfeltétele az állampolgárok bizalma egy felelősségteljes közigazgatásban, akkor ez állampolgári összetartozást és résztvevőséget előfeltételez (*Dennis F. Thompson: Bueaucracy and Democracy. Ismertetés in: Tamás András id. mű, 221. oldal.*).

Az összetartozás és résztvevőség szempontjainak visszavetítése Fayol adminisztráció funkcionális elemeiről való felsorolására azt eredményezi, hogy annak mind az öt elemére így, vagy úgy, közvetve, vagy közvetlenül vonatkoznia kell.

Az tehát kérdés, hogy a társadalmi résztevétség és összetartozás-érzés a fenti elemek mely (igazgatási/hatalmi/térségi szinten való megvalósulása esetén optimálisak a versenyképességre fókuszáló hatékonysági szemponttal egybevetve.

IV. Összegzés

Azt elfogadva, hogy a magyar közhatalmi akaratképzés ma egyedül alkotmányos és demokratikus alapszintje a települési önkormányzat, valamint azt is kiindulópontnak véve, hogy sem regionális identitások, sem kiépült gazdasági-érdekérvényesítési régiók készen nem felismerhetők ma Magyarországon, azt gondolom, hogy egy új, demokratikusan közvetlenül választott, választási ciklusaiban esetlegesen a helyi önkormányzati választásoktól eltolt intézményi struktúra felállítása, beágyazottsága híján, hatékonyságában megkérdőjelezhető, sőt párhuzamosságokhoz vezethet.

A jelen dolgozatban is áttekintett, lehetséges gazdaságpolitikai eszközök eredményessége a regionális versenyképességre nem abban fejeződik ki leginkább, hogy a róluk szóló döntés a nemzetállami szinttől ilyen messzire és mennyire szeparáltan történik, hanem abban, hogy alkalmazásuk mennyiben tud megfelelni a „bottom” szintről induló, a releváns területi lépték érdekviszonyait beállító politikai-hatalmi struktúra akaratképzési képessége és a kiegyenlítést biztosító felettes tervezési szint (a nemzetállam) elvárásai által kirajzolt mátrixnak. Az ilyen döntések csak akkor szolgálják a területi kiegyenlítődés átfogó célját, ha nem termelnek azzal ellentétes tendenciákat: új szinten való „kiérlelésükkel” nem törik meg a már kialakult akaratképzési hatalmi aktorok érdeksztruktúráit, és az azonos szintű döntések nem nélkülözik a koncentrált tervezés cél-allokációs meghatározottságát. Véleményem szerint ennek veszélyét csökkenti, ha egyfelől a közép-

szint autonómiája származtatott, annak valódi aktora a magyar közjogban már elhelyezett, szervesült települési önkormányzat, illetve az azok korporációiból születő formáció; másfelől, ha ezen középszint céljában hű marad azon tényhez, hogy a magyar regionalizmus fő hajtóereje az európai regionális politika céljaiba való illeszkedés, és mint ilyen, struktúrájában rugalmas, funkcionális szint marad.

Felhasznált irodalom

1. Dennis F. Thompson: Bueaucracy and Democracy. Ismertetés in: Tamás András: A közigazgatási jog elmélete, a PPKE-JÁK könyvei, Szent István Társulat, 1997.
2. Dr. Faragó László: A területfejlesztés fogalmáról = Tér és Társadalom, 1. 1987 1.
3. Dr. Faragó László: A jövőalkotás társadalomtechnikája, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2005.
4. Forman Balázs 3C - Harmadik kohéziós jelentés -Merre tovább 2007 után?
<http://www.formanbalazs.hu/index.php?gcPage=public/cikkek/mutatCikk&fnd=35>
(letöltve: 2006. 10.03).
5. Forman Balázs: Regionális Gazdaságtan
Forrás:<http://www.formanbalazs.hu/index.php?gcPage=public/cikkek/mutatCikk&fnd=23> (letöltve: 2006. október 5.)
6. Henry Fayol: Az igazgatás fogalmának meghatározása. In: Közigazgatástudományi antológia (Budapest UNIÓ, 1994.).
7. Horváth Gyula: Európai Regionális Politika, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 1998.
8. Illés Iván: Területfejlesztés, Budapest, 2003. (letöltve a PTE -KTK Regionális Politika és Gazdaság Doktori Iskola szerveréről)
9. Marján Attila: Euró, Pénzügyek, Globalizáció, Savaria University Press, 2004., Szombathely
10. Pálné Kovács Ilona: Regionális politika és Közigazgatás, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2001.
11. Paul J.J. Welfens: Árfolyam-politika az EURO-övezetben: elmélet, stratégia, lehetőségek, in: Az Európai Unió Gazdaság- és Társadalompolitikájáról, Szerk.: Muráth Ferencné, Janus Pannonius Tudományegyetem, Európa Központ, Pécs, 1999.
12. Robert E. Quinn: Beyond Rational Management: Mastering the Paradoxes and

Competing Demands of High Performance In: Tamás András: A közigazgatási jog elmélete, a PPKE-JÁK könyvei, Szent István Társulat, 1997.

13. Samuelson - Nordhaus: Közgazdaságtan II., Mikroökonómia, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995.
14. Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Osiris Kiadó, Budapest, 2001.
15. Tamás András: A közigazgatási jog elmélete, a PPKE-JÁK könyvei, Szent István Társulat, 1997.
16. Willem F. Duisenberg: Az EURO jelentősége az európai gazdasági és pénzügyi politika szemszögéből

Jogszabályok:

- 1828/2006/EK Bizottsági rendelet az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1083/2006/EK tanácsi rendelet, valamint az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló 1080/2006/EK európai parlamenti és a tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok meghatározásáról
- 1083/2006/EK tanácsi rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről
- 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról
- 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
- 1997. évi CXXXV. törvény a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről
- 255/2006. (XII. 8.) Korm. rendelet a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről

Internet:

- http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/cohesion3/cohesion3_summary_hu.pdf (letöltve: 2005. december)
- <http://www.formanbalazs.hu/index.php?gcPage=public/cikkek/mutatCikk&fnId=35> (letöltve: 2006. október 03.)
- <http://www.formanbalazs.hu/index.php?gcPage=public/cikkek/mutatCikk&fnId=23> (letöltve: 2006. október 5.)