

Bereznay Gábor (ME ÁJK, konzulens: Dr. Torma András tanszékvezető egyetemi tanár): Úton Európába – a közigazgatási reform és a modernizáció egyes összefüggései[1]

Debreceni Jogi Műhely, 2005. évi (II. évfolyam) OTDK Különszám, (2005. július)

Bevezetés

Ha a naptárra siklik tekintetünk, láthatjuk, mi áll rajta. Igen, ez már a XXI. század – ha úgy tetszik, a jövőnk fekszik előttünk, melynek története csakis rajtunk múlik. Azon tudniillik, hogy képesek vagyunk (leszünk)-e az előttünk lévő lehetőségeket megfelelően kihasználni.

Egy rohamosan fejlődő „szép új világ” részesei vagyunk, ha tetszik, ha nem, nem függetleníthetjük magunkat annak folyamataitól és törvényszerűségeitől. Ezt egyszerűen nem engedhetjük meg magunknak. Ma, amikor a globalizáció ezer veszélyt és ezer lehetőséget rejt magában, ezekre mindenképp oda kell figyelnünk, nekünk magyaroknak, mint (állam)polgároknak, nemzetnek és államnak.

Dolgozatom motivációja is éppen ez. A kor egynémely kihívására kívánok alternatívát vázolni. E dolgozat címe: Úton Európába – a közigazgatási reform és a modernizáció egyes összefüggései, s kifejezett szándékom, hogy már a dolgozat szerkezeti tagolásában is a témával kapcsolatos saját álláspontom fejeződjön ki. Nevezetesen, hogy miként is tekintek a polgárok és államuk, az állam egyes szintjeinek egymással kialakított kapcsolatrendszerére, valamint a civil szféra és az elektronikus infrastruktúra szerepére.

Nézzük csak meg e kérdéskört tüzetesebben! Így láthatjuk, hogy természetesen Európa jövőjével kívánok foglalkozni – egy hatékony, dinamikus Európát képzelek el, mely képes élni a K+F eredményeivel, a technikai médiumok kínálta lehetőségek hadával. Egy versenyképes és polgárközeli Európa körvonalazása a célom.

Az (ön)kormányzásban való polgári részvétel új aspektusa viszont kvázi paradigmaváltást eredményezhet a közigazgatásban[2]. Persze most nem Nyugat–Európáról beszélek, mert ott sok ilyesfajta modern technika alkalmazása már kézenfekvő és természetes. Magyarországon azonban ez még távolról sincs így, mert mi még mindig cipeljük a fejlett szocializmus kényszerpályájából adódó nehéz örökséget, amitől csak fokozatosan lehet megszabadulni.

Nézzük meg azonban azt is, mit sugall még a cím! A polgárok részvétele egyfelől vitán felüli célkitűzés – ez ugyanis egy demokratikusabb, rugalmasabb, ügyfélközpontú, mobilabb és költségtakarékos közigazgatást eredményezhet, amelynek azonban előfeltétele a modern informatikai infrastruktúra. Ez a jövőkép szöges ellentétben áll a fejlett szocializmusban

kialakult centralizált, államközpontú felfogással, hiszen itt éppen a decentralizáció minél teljesebb megvalósítása a cél. Így aztán határozott álláspontom, hogy a polgárok Európája nem illetve csak jogilag, papíron az államok Európája. Miért is mondom ezt? Azért, mert álláspontom szerint ahhoz, hogy a polgárok Európája vízióból valósággá válhasson, az kell, hogy a kormányzásban a polgárok minél inkább részesedjenek. Ez pedig úgy képzelhető el, ha az állam a hatékonyság érdekében mintegy felad hatalmi pozíciójából bizonyos féltve őrzött elemeket, és azokat olyan közigazgatási szinthez telepíti, melyek a vertikumban szó szerint közelebb állnak a polgárokhoz – tehát a decentralizáció a folyamat mozgatórugója.

S akkor melyik legyen az a szint, mely a haladást leginkább szolgálhatja? Álláspontom szerint a régió, mert ezt akként alakítjuk ki, hogy a településnél erősebb, a megyénél pedig jóval hatékonyabb legyen. A települési és a megyei szint, illetve az ott működő szervek ugyanis

megítélésem szerint mára elérték a teljesítőképességük határait, de továbbra is képesek partnerként működni, viszont nincs elég saját forrásuk, s ezáltal a modernizáció érdekében mozgósítható szabad kapacitásuk sem.

Mintegy 3200 települési és 19 megyei önkormányzat van ma Magyarországon, melyek hagyományos paradigma szerinti szervezettel működnek jobbára, mivel anyagilag sem engedhetnek meg maguknak nagy léptékű technikai innovációt. Ez a feladatok, kihívások szempontjából helyben topogást eredményez, ami pedig leszakadáshoz vezethet, holott az EU fontos célkitűzése és regionális politikájának alapja a társadalmi-gazdasági kohézió minél teljesebb megvalósítása.

A megye mindezt a leszakadást nem képes ellensúlyozni, a régiókhöz viszont már eredményesen telepíthetőek lennének a fejlesztési feladatok.

Ahhoz viszont, hogy a közigazgatási középszint szerepét érdemben vizsgáljuk, mindenképpen át kell tekintenünk a helyi szinten felvetődő kérdések sorát. Nevezetesen azt, hogy jelen állapot mit tesz lehetővé a helyi szintű egységek számára, melyek a fejlődés alternatívái, mely faktorok képezhetnek kitörési, és melyek azt gátló pontot. Már most jelzem, hogy EU-konform államot csak az egyes aktorok fokozott és koordinált együttműködése mellett lehet építeni. Ezt nevezzük a hálózatiság elvének – s ez voltaképpen lehetővé kell, hogy tegye, hogy a közszféra kiszabaduljon elefántcsont tornyából, s ne különüljön el oly mereven a magánszektortól.

Ezen kérdések alapul vétele mellett tehát mindenképp megvalósításra vár egy átfogó közigazgatási reform, melynek ügyében már történtek kormányzati lépések. Ezt a reformot én részben Ágh Attila nyomán többnek tekintem szűk értelemben vett közigazgatási reformnál, de kevesebbnek a teljes államreformnál, tehát álláspontom némileg eltér az IDEA programot életre hívó professzorétól. Konceptiója azonban jó kiindulópont az egyes reformterületek kapcsolatát illetően, ám nem látom például okát a teljes unitárius államrend meghaladásának, vagy a területi szint megkettőzésének sem, azt azonban a dolgozat során hangsúlyozni kívánom, hogy a regionális szisztémát regionális önkormányzati rendszerként képzelem el. Ez utóbbi tény szintén ellentmond Ágh Attila elképzelésének.

Fontosnak tartom hangsúlyozni a gazdasági területnek a korábbi közigazgatási reform elméleti koncepciójához és az azóta született tanulmányokhoz igazodó összekapcsolását is.

Visszatérve azonban az államhoz, mely a címben szereplő motívum volt – álláspontom szerint ennek a társadalomszervező keretnek a funkciója a jövőben gyökeresen átalakul. A XIX. század még a nemzetállamok érája volt, az a kor azonban rég elmúlt – hangsúlyozottan nem a domináns állami szerepvállalás vezet a jövő Európájába, noha az állam igenis fontos szereplő ma is, de ma az a feladata, hogy médium legyen. Közvetítő eszköz, mely organizál. Ez a paradigmaváltás alapja. Egyfelől az állam az, amely a közigazgatás szervein keresztül és a dekoncentráció által a lokális szervekkel mintegy leszivárog a társadalomba, de ne feledjük, hogy e folyamat ellenkező irányba is hat: tehát ezáltal nem csak az állam-polgár, hanem a polgár-állam kapcsolat is fontos államszervező tényező. Másfelől pedig az állam szupranacionális szereplőkkel is tart kapcsolatot, melyekhez adott esetben szintén igazodik.

A regionalizmus alulról, míg az európai integráció felülről „sorvasztja” azt az államképet, ami a XIX. századot jellemezte. Ez nem baj, hanem szükségszerűség, de felhívja a figyelmet arra, hogy ma már az állam sokkal inkább állami szándékban és irányvonalban materializálódik, mintsem konkrét államhatalmi cselekvésben. Az a kisebb egységekre marad, melyek ugyanakkor elég nagyok ahhoz, hogy kellőképp hatékonyak legyenek és megfeleljenek a szubszidiaritás elvének is.

Ezek tehát azok a közigazgatási egységek, melyek a racionalitás határain belül optimális üzemméretben a lehető legközelebb állnak a polgárokhoz, akikkel a kapcsolattartás már új szintre lépett – ez az e-government vagy e-közigazgatás. Az e-közigazgatás segít létrehozni egy hálózatszerű együttműködést a társadalmi-állami szereplők szövetségében, s képes cselekvésüket hatékonyan koordinálni, úgy, hogy az produktív és eredményes legyen. Az e-governmentnek e témával való kapcsolását azért tartom mellőzhetetlennek, mert egyrészt álláspontom szerint a közigazgatási reform egyik sarkalatos pontja a regionális reform sikere, másrészt pedig a közigazgatási reformról szóló 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat 1. pontjának 5. alpontja kiemelt területként nevesíti az elektronikus kormányzat kérdéskörét!

Ennek megfelelően jelen dolgozat alapvető strukturális egységei a regionális fejlődést, az informatikai innovációt és az ehhez kapcsolódó érdekérvényesítést mutatják be, kitérve annak egyes fontos kérdéseire. Hangsúlyoznom kell azonban, hogy e téma enciklopédikus igényű bemutatása túlmutat e kereteken. Ennek fényében születtek az alábbi sorok, melyek célja, hogy olyan alternatívákat tárjon az olvasó elé a fent vázolt kihívásokra reagálva, melyek a dolgozat megírásakor megalapozottak.

I. A regionális fejlődés és a közigazgatási szintek reformjának kérdései Magyarországon. Hol a civilek helye?

1.1. A társadalmi-gazdasági kohézió egyes kérdései. A helyi szint, mint a térszerkezet alapjának problematikája.

E fejezetet egy alaptézis lefektetésével kezdem: kiindulópontnak tekintem, hogy az állam, s ezáltal a közszféra organizatorikus szerepköre soha nem enyészhet el, de a hatalmi koncentráció a decentralizáció miatt folyamatosan csökken. Az állam szerepe tehát vitathatatlanul változóban van. Ezáltal nő azon társadalmi és jogviszonyok száma és jelentősége, ahol az állam effektíve együttműködik más aktorokkal – ez az együttműködés pedig egyre inkább a partnerség elvére épül, s háttérbe szorul az alá-fölérendeltség klasszikus mintája. Az ilyen formájú együttműködés mindkét fél számára hasznot hajt, mert az egyik fél válláról – korábban állami költségként megjelenő – terhet vesz le, míg a másik fél – jelesül az önkormányzati és gazdasági, vállalkozási entitások – a nagyobb mozgástérből fakadó előnyöket élvezik.

Ezzel kívánom megalapozni dolgozatom azon kifejtendő álláspontját, mely szerint az állam saját döntésénél fogva decentralizál, mert ez egyrészt uniós, másrészt globalizációs érdeke, valamint nem elhanyagolható szempont az sem, hogy a magánszektor dinamizálásával és bevonásával gazdasági megtakarítások érhetőek el.

S hogy ehhez mi szükséges? Mindennél fontosabb előfeltétele a paradigmaváltás által elérhető minőségi ugrásnak az, hogy hatékony, a kihívásokhoz alkalmazkodni tudó közigazgatási térszerkezet létezzen. Mindaddig ugyanis, amíg az nincs, csak a jelenleg már szűknek bizonyuló – pl. költségvetési – keretek között valósulhat meg az informatikai, infrastrukturális és társadalmi innováció[3]. Egy integrált igazgatási struktúrára van tehát szükség, mely társadalmi, szervezeti, területi és gazdasági integrációt is megvalósít egyszerre.

Ennek az integrált közigazgatási szisztémának az alapja tehát az, hogy az egyes szereplőket nem önmagukban kell értelmezni, hanem sokkal inkább a többi szereplőhöz való viszony kontextusában, s a vizsgálódás köre erősen ki kell, hogy terjedjen a gazdasági szférára.

Adott tehát a tény, hogy egy modern állam kellően urbanizált kell, hogy legyen – ez mind foglalkoztatási, mind gazdasági, mind pedig kulturális szempontból fontos. A városhálózat viszonylagos gazdasági kiegyenlítetttsége a későbbiekben alapját képezhetné egy nagyobb mértékű regionális kohézió megvalósulásának is.

Ahhoz, hogy egy európai volumenű társadalmi kohézió felé tegyünk lépéseket, az kell, hogy elsőként csökkenjen a munkanélküliségi ráta. Ez a ráta ma még jóval magasabb az Unióban, mint akár az USA-ban, akár Japánban, ami azért fontos, mert az USA és Japán makrorégióként az Unió legfontosabb versenytársai! Ez azért különösen riasztó adat, mert a munkanélküliség oka a strukturális tényezőkre vezethető vissza az Unión belül, így Magyarországon is (sőt, országunkban ez kiemelten nagy problémát jelent). Ha pedig nagy a munkanélküliség, akkor az ezzel érintett területen csökken a fogyasztási potenciál, az ellátás plusz terhet jelent az államnak, amely kiadások mellé nem érkezik azt fedező bevétel közvetett és közvetlen adók formájában. A tartós munkanélküliség állapota pedig válságtérsegek kialakulását idézheti elő, amely leszakadáshoz vezethet – ez pedig ismét az uniós kohéziós és így a regionális politika ellen is ható tényező.

Fontos központi törekvéseket érvényesíteni annak érdekében, hogy a munkanélküliek minél rövidebb időn belül elhelyezkedhessenek. Ez ma nem valósul meg, hiszen a munkanélküliek mindössze maximum 30%-a talál magának 1 éven belül munkát – ezen a helyzeten ma még sem a központi, sem a közép szintű, sem pedig a helyi szintű közigazgatás nem volt képes segíteni.

Látható tehát, hogy a munkanélküliség a versenyképességet súlyosan romboló faktor. Egy nem versenyképes államnak pedig nincs modernizációs potenciálja, s ez távlatokban meghatározhatja az adott állam sorsát. Az Unió munkanélküliségi rátája például 10,4%-os volt 1999-ben, szemben az USA-val és Japánnal, amely államokban nem éri el ez a mutató az 5%-ot.

A feladat tehát: mobilizálni az aktív korú, de az adott pillanatban inaktív lakossági csoportot, így növekszik a kibocsátás és a kereslet is. (Ehhez szükséges a későbbiekben kifejtendő modern infrastruktúra és informatikai innováció is, mely össze kell, hogy kösse az egyes szinteket. Akár e-workshopok[4] is elképzelhetőek a kérdés kezelésére.)

Pontosan ez az a feladat, amely igényli a városi szint hathatós közreműködését. Ehhez az kell, hogy az urbanizációs folyamatok olyan térszerkezetet hozzanak létre, mely megfelelő szuburbiákkal rendelkezik, a nagyvárosokhoz kötődve tehát kiterjedt agglomeráció kell, hogy létrejöjjön. Az agglomeráció, illetve az elővárosi szerkezet azért fontos, mert decentralizálja – legalábbis némiképp – az egyébként a városhoz vonzódó bevételt és tőkét (noha még egyszer jelzem, ez a decentralizáció igencsak viszonylagos, és a városi koncentráció nominális értékéhez mérten még mindig igen kis mértékű).

Jelen sorokban pedig azt kívánom röviden bemutatni, hogy elemzések, valamint az Országjelentések alapján melyek azok a területek, melyekre a pénzügyi forrásokat és egyéb erőforrásokat koncentrálni kell. Dolgozatom témájának egyik alapvető tétele mindenképpen az, hogy a regionális politika célja az, hogy a jelenleg kedvezőtlen helyzetű térségek felemelkedését segítse (Maastricht: szociális és gazdasági kohézió), alapot teremtsen a gazdasági fejlődéshez. [5] Ennél fogva a legelső feladat a válságrégiók további leszakadásának mérséklése. Magyarországon ugyanis a rendszerváltás néhány, elsősorban nehéziparra épülő térséget különösen hátrányosan érintett. A rendszerváltás után a vállalatok először vidéki telephelyeiket szüntették meg, s helyükre, őket pótlandó, nem áramlott a térségbe számottevő gazdasági erőforrás. A fővárosban és a nyugati országgrészen koncentráltak a befektetések. Ezt mutatja az alábbi táblázat is.[6]

Megnevezés	Vállalkozások	Jegyzett tőke	Külföldi tőke	Külföldi tőke
------------	---------------	---------------	---------------	---------------

	száma	Mrd forint	Mrd forint	%-os aránya
Budapest	13 453	1 892, 1	1 625, 8	85, 9
Baranya megye	749	31, 1	25, 4	81, 6
Bács-Kiskun megye	788	37, 8	35, 3	93, 3
Békés megye	242	33, 3	28, 6	86, 0
Borsod-Abaúj-Zemplén megye	369	137, 6	103, 6	75, 3
Csongrád megye	915	79, 0	59, 7	75, 7
Fejér megye	422	113, 4	99, 0	87, 3
Győr-Moson-Sopron megye	1 169	165, 6	121, 5	73, 4
Hajdú-Bihar megye	276	64, 7	53, 1	82, 1
Heves megye	277	60, 3	45, 7	75, 8
Komárom-Esztergom megye	463	98, 4	95, 1	96, 7
Nógrád megye	154	14, 2	13, 0	91, 4
Pest megye	1 903	413, 0	364, 9	88, 4
Somogy megye	509	21, 8	17, 7	81, 4
Szabolcs-Szatmár-Bereg megye	653	21, 4	20, 0	93, 4

Jász-Nagykun-Szolnok megye	231	37, 2	32, 0	86, 0
Tolna megye	265	9, 3	8, 3	88, 5
Vas megye	709	93, 9	83, 2	88, 7
Veszprém megye	750	32, 3	25, 8	80, 0
Zala megye	835	28, 9	19, 0	65, 6

Hogyan lehet fejleszteni egy elmaradott térséget? Mindenekelőtt új vállalkozásokkal[7]. Ezek viszont a betelepüléskor mérlegelik a :

- gazdasági környezetet, (melyet helybeli intézkedésekkel kecsegtetőbbé lehet tenni),
- az infrastrukturális fejlettséget (melynek fejlesztésére a központi közigazgatásban is meg kell, hogy legyen a szándék, valamint igénybe vehetők e célra a már említett előcsatlakozási alapok is /PHARE, SAPARD, ISPA/),
- a lakosság korát, képzettségét (fontos az, hogy versenyképes munkaerő álljon rendelkezésre, melyben a PHARE program szintén előrelépést hozhat regionális szinten, persze csakis az önkormányzatok tevékeny részvétele mellett).

A vállalkozói hajlam kialakítása szintén fontos – ezt egyrészt kedvezményekkel, másrészt az információk hozzáférhetővé tételével lehet elősegíteni[8]

A felmerülő gazdasági kérdések olyan súlyosak, hogy bizonyos területeken teljes gazdasági szerkezetváltást tesznek szükségessé, hiszen a Magyarország egyes területein a szocializmus érájában a nehézipar olyannyira dominánssá vált, hogy ez a rendszerváltás után egész térségek hanyatlását eredményezte. E térségek ugyanis nem tudtak és a mai napig is csak óriási nehézségek árán tudnak alkalmazkodni a modern gazdasági struktúra által támasztott követelményekhez. Így aztán a gazdasági reformmal egyidejűleg a településszerkezet átalakítása is megoldandó kérdésként jelenik meg. [9] E körben Magyarországon négy modellt dolgoztak ki:

- A külső vezérléses modell a határon túli kapcsolatokról várja a segítséget, itt a modernizációs tevékenység is az országhatáron kívüli tevékenységhez kötődik.

Álláspontom szerint ennek azért van jelentősége, mert a külkapcsolatok ugyan gazdasági szempontból is igen fontosak, ám az együttműködésnek ma már vannak ezen túlmutató „gyümölcsei” is. Elsősorban arra gondolok, hogy ha két, egymáshoz hasonló háttérrel rendelkező település testvérkapcsolatot tud kiépíteni, az a különböző információs csatornákon keresztül folyamatos információcserét eredményezhet, ami a fejlesztési potenciál minél teljesebb kihasználását eredményezheti. A tudatos államépítés modern modellje ismeri a közigazgatásba bevezetett twinning és benchmarking fogalmát, s ezek akkor lehetnek igazán hatékonyak és eredményesek, s legfőképp naprakészen alkalmazhatóak, ha az ilyen jellegű kapcsolatainkat építjük. Van tehát a megközelítésnek gazdasági hozadéka, de talán még annál is fontosabb a modernizációs potenciál kiteljesedése e mintában.

- A meghatározó centrumra épülő modellben erős Budapest szerepe, melynek déli része tartja a kapcsolatot az ún. félperiférikus ív településeivel (Veszprém, Székesfehérvár, Dunaújváros, Kecskemét, Szolnok, Salgótarján), az ún. félperiférikus szigetek központjaival (Pécs, Szeged, Debrecen, Miskolc), a határ menti kereskedelmi övezetekkel (Győr, Sopron, Záhony).

Állásponatom szerint ez a modell arra épít, hogy országunk sugaras infrastruktúrája már eleve predestinálja a fővárost és régióját egyfajta központi szerepre gazdasági, társadalmi, politikai, fejlesztési szempontból egyaránt. Ez történelmileg is megalapozott, ám ennél a modellnél figyelemmel kell lenni arra is, hogy Budapest leginkább a tágabb értelemben vett agglomerációjának képes valamiféle segítséget nyújtani. A félperiférikus ív települései tehát törekedhetnek egy szorosabb együttműködésre a központi régióval, de a szigetek helyzete már egész más. Ők a fokozatosan kiépülő virtuális és közlekedési infrastrukturális csatornákon keresztül továbbra is fenn tudnak tartani egy, a korábbinál intenzívebb kapcsolatot a központi régióval, ám itt állásponatom szerint nem erre a lehetőségre kell a hangsúlyt helyezni. Itt célszerű lenne a kialakuló regionális kapcsolatokat tovább mélyíteni pontosan azért, hogy országosan is kiegyenlítettebb térstruktúra jöjjön létre. Ezzel közelebb kerülnénk a regionális politika egyik céljával kijelölt viszonylagos társadalmi-gazdasági kohézióhoz.

Jól tükrözi ezen térségek jelen helyzetét az elnevezés: „félperiférikus szigetek”. Nos, ez az a pont, amin változtatni kell, és ennek eszközrendszere, a már említett infrastruktúra, már kiépülőfélben van. Emellett fontos az, hogy ennél a modellnél, a koncentráció oldása miatt a belföldi aspektus mellett vegyük át az első modell fejlesztési aspektusát is. E két településhálózati modell ötvözése állásponatom szerint jól működő alapot szolgáltathat a regionális reformnak és a kistérségi elképzelések is érvényesíthetőek e keretben.

- Az ipari folyosó modellje főként a Bécs – Budapest fejlesztési vonalra épül. Állásponatom szerint az előbbi modellekkel ötvözve ez a modell is alkalmazható. Az így adódó kapcsolatrendszer ideális alapot jelenthetne a magyar helyi szintű önkormányzati rendszer reformjához, ami elengedhetetlen előfeltétele a regionális reformnak. Az Európéer című internetes uniós szaklap[10] arra hívja fel a figyelmet, hogy az osztrák gazdasági és foglalkoztatási tárcánál ötmillió négyzetméteres vonzáskörzetű Bécset álmodtak. Ez egy merész terv és ha teljes mértékben megvalósul, mielőtt a magyar vezetés erre időben megfelelő alternatívát nyújtana konkrét tervek formájában, akkor az, valljuk be, eléggé identitászaros helyzetet eredményezne. Kézzelfogható hátránya persze nem lenne az országra nézve, hiszen így a nyugati térség nyitottabbá és befogadóbbá válhatna Nyugat-Európával szemben, s talán az is nyitottabbá válna országunk felé. A másik oldalon pedig az figyelhető meg, hogy a kétoldalú esetleges tőkeáramlás jó esetben képes lehetne dinamizálni a gazdaságot!
- A decentralizált központok modellje egymással csak laza kapcsolatban álló központokat épít ki, amelyeknek van egy meghatározott vonzáskörzetük. A források ezen központok között oszlanak meg. Az egyes térségek (számuk 7-10) az egyetemi városok fejlesztő tevékenységére támaszkodnak.

Állásponatom szerint ennek a modellnek az az előnye, hogy több központot jelöl ki, és ezáltal mintegy decentralizálja az országosan kialakult térszerkezetet, azonban a fokozott együttműködés és a partnerség elvének érvényesülése a laza kapcsolat miatt nem elég hangsúlyos itt. Az azonban pozitívum, hogy e modell a központok vonzáskörzetével is számol, s ami a legnagyobb előny – és a többi modellnél is követendő –, hogy forrásokat telepít a központokhoz. Ezek a központok ráadásul itt egyben tudásközpontként is működnek, lévén egyetemi városok. További előny, hogy ennek vonzataként a térségek külkapcsolatai is fejlődnek, hiszen minden egyetem jelentős külkapcsolatokkal is bír.

E négy modell alapján megállapítható, hogy a település szerkezetének reformja nem kezelhető és nem is kezelendő elszigetelten, tehát csakis helyi igazgatási ügyként; hanem éppen ellenkezőleg: ki kell építeni a külföldi, belföldi kapcsolatokat, sokszor a központ – agglomeráció viszonyban kell gondolkodni, mert a fejlődés kulcsa a fejlett és fejlődő települések együttműködésében van. Mindezeket a településeket pedig egy regionális gazdasági és közigazgatási rendszer részeként kell kezelni, mely rendszer már a gazdasági érdekközösségen alapul, s melyen belül megindulhat a gazdasági növekedés.

Azt azonban már a modellek elemzésénél is hangsúlyozottan említettem, hogy milyen fontos a közigazgatási rendszerek közötti kapcsolattartás, és hogy ennek meg kell teremteni a megfelelő csatornákat. Jeleztem, hogy erre az informatika mindenképpen megfelelő eszközzel rendelkezik. Ennek megfelelően itt kell bemutatnom röviden az IDA programot, mely egy 1995-ben kiadott tanácsi rendelet által született meg. Ez a program kezdetben határozott időtartamra, 3 évre szólt, majd ezt követően 1999-ben a Bizottság javaslatára megnyitották az IDA második szakaszát, amely már kiszélesítette a nemzetközi együttműködést.

Az IDA új szakaszának középpontjában a hálózatépítés, az infrastruktúra kialakítása állt. Ezen túl létezett még egy stratégiai célja az IDA II-nek: mégpedig a magánszektor és a közigazgatás közti kapcsolat költséghatékonyabbá tétele.

Az alábbi ábra az IDA kapcsolati ábrája és piramisa.[11],[12]

Az ábra feltöltés alatt...

A gazdasági növekedésnek 3 modellje képzelhető el:

- a polarizált modellben a területi különbségek tovább nőnek, Északkelet – Magyarország kedvezőtlen helyzete állandósul, a kisvárosi szerkezet instabil marad, csak a vidéki nagyvárosok fejlődhetnek csekély mértékben,
- a közepesen koncentrált modellben a modernizációs szerep nagyrészt Budapesthez, valamint néhány egyetemmel rendelkező városhoz kötődik. Ebben az esetben távlati esélye van az ipari körzeteknek a felzárkózásra,
- a dekoncentrált gazdasági modellben a növekedés jelentős, a válság a kistérségekre korlátozódik, a szegény rétegek nem koncentrálnak egy-egy régióra.

Az elkövetkező években valószínűsíthető a többszöri modellváltás. A közeljövőben valószínűleg a polarizált modell alakulhat ki, mely átválthat fokozatosan a közepesen koncentrált, majd a dekoncentrált modellre. Addig azonban, amíg ez megtörténik, Magyarország nem tehet mást, mint hogy EU és országos szintű – valamint a területi és az ágazati kívánalmaknak is megfelelő – reformokat fogantossin az állami és társadalmi élet minden fejlesztésre szoruló területén. Ebben a folyamatban az éves Országjelentések komoly támaszt jelentenek, hiszen mutatnak egyrészt egy évről-évre követhető fejlődési ívet, másrésztől viszont ráirányítják a figyelmet a hiányosságokra.

Az Európai Bizottság 2001. évi Országjelentése az előbbiekhöz hasonlóan az állami élet három területére koncentrált: a politikai, a gazdasági, valamint a jogharmonizációs tevékenységre.

A politikai kritériumok számbavételénél tér ki a közigazgatás kérdéseire, bár ezt meglehetősen szűkszavúan teszi: kijelenti, hogy problémákat lát a helyi önkormányzat megvalósulását illetően. Hangsúlyozza, hogy mindemellett növelni kell az önkormányzat feladatainak ellátásához rendelkezésre álló forrásokat. Sürgeti tehát az önkormányzati reformot, amelyet azonban már egy új szemléletben kell majd megvalósítani, mert Magyarország közigazgatása az EU – tagság küszöbén nagy változásoknak néz elébe.

A gazdasági kritériumok esetében megállapítja, hogy az előcsatlakozási alapok hatékonyan működnek, s ennek megfelelően működésüket 2002-től teljes mértékben decentralizálni lehet. Az Országjelentés utal arra is, hogy az eddigi éves programokat több évre kiterjedő programok válthatják majd fel, amivel Brüsszel azt a célt kívánja elérni, hogy növelhető legyen az intézményfejlesztésre, a gazdasági és szociális kohézió erősítésére rendelkezésre álló források aránya, s ezáltal több beruházás valósuljon meg. A Jelentés – akárcsak a magyar tudományos közvélemény – károsnak tartja a túlzottan liberális szellemű önkormányzati rendszert, ezért a hatékonyság és gazdaságosság kritériumait figyelembe véve igyekszik ösztönözni azt, hogy a helyinél magasabb szintű megyei önkormányzati egységekre a mainál nagyobb szerep háruljon.

Jelentős eredményként említi azonban a jelentés a magánszektor dinamikus fejlődését, ugyanis ez a gazdasági teljesítménynek mintegy 80%-át adja, mely rendelkezésre álló működő tőkét jelent, s így feladat lehet, hogy megtaláljuk az utat ennek területfejlesztési célú hasznosítására (amint azt már az új típusú szociális gazdaság kialakulása kapcsán dolgozatomban említettem).[13]

Van azonban még egy kérdés, melyre a gazdaság helyzetének szemügyre vétele során e dolgozat keretei között is szükséges kitérni: ez a Magyar Köztársaság jogharmonizációs tevékenysége. Egy állam gazdasága ugyanis csak akkor működhet ideálisan, ha jogilag kellően szabályozott rendszerben működik, de fontos az is, hogy ez a szabályozás ne önmagában álló legyen, hanem harmonizáljon a vonatkozó közösségi joganyaggal is. Ehelyütt említést érdemel az a tény is, hogy a jogharmonizáció hosszú folyamat, mely szükségszerűen a nem a csatlakozáskor kezdődik. Kezdetei jóval korábbra, még a rendszerváltást követő első kormányzati ciklus idejére nyúlnak vissza (hiszen a sok gazdasággal kapcsolatos elemet tartalmazó, és a társult tagsági viszonyt létrehozó Brüsszelben, 1991-ben aláírt, majd 1994-ben kihirdetett Európai Megállapodás is e ciklus idején kötött!), s azóta e tevékenység több szinten valósul meg. Fontos például az állam

- önkormányzati struktúrára, jogalkotásra vonatkozó,
- önkormányzati humán erőforrásokat szabályozó,
- önkormányzati információs rendszerre vonatkozó

jogharmonizációs tevékenysége. E keretek között képzelhető csak el az „Unió-kompatibilis” gazdasági modell kialakítása, ami adott esetben az ország „belügyének” számító gazdasági kérdések újragondolását is szükségessé teheti.

Már a Megállapodás kitért arra, hogy a jogharmonizációnak kötelezően ki kell terjednie egyfajta igazgatási szervezeti reformra is, valamint hogy e tevékenység körében célszerű figyelembe venni az 1995-ben az Európai Bizottság által kiadott Fehér Könyv rendelkezéseit. Mindez a jogközelítés azonban mindeztől elsősorban az Unió elsődleges jogforrásaira vonatkozott. A 2003. április 12-i ügyszavazás eredményének és a Csatlakozási Szerződés április 16-i aláírásának köszönhetően azonban hazánk már 2004-ben az Unió tagja lett, így Magyarország jogharmonizációs tevékenységének köre is szükségszerűen kibővült. A teljes jogú tagok jogrendszere ugyanis az Unió elsődleges (Alapító Szerződések) és harmadlagos (az Európai Bíróság esetjoga) jogforrásával is összhangban kell, hogy legyen.

1.2. A középszintű reform egyes kérdései és alternatívái

A Bevezetőben tettem arról említést, hogy a jelenlegi önkormányzati rendszer[14] nem szolgálja megfelelően a dinamikus fejlődés érdekeit, mivel túl liberális szellemű.[15]

Sok kis igazgatási egység létrejöttek enged teret, melyek erőtlének, s a kezdeti dinamikus fejlődés is csak addig tart, míg az alapellátás rendszere kiépül, mert többre például a kisfalvak nem tudnak forrást találni. Ennek a folyamatnak köszönhetően azonban nem jut kellő szerephez a középszint, mely pedig a megyei tanácsok létezésének idején erős volt, fontos hatáskörökkel rendelkezett. Így aztán hiányzik az a szint, mely kellő eszközökkel rendelkezik ahhoz, hogy mintegy összekovácsolja a helyi törekvéseket és a központi közigazgatással ennek megfelelően tartsa a kapcsolatot a polgárok érdekeinek szolgálatában. Pedig a cél mind megyei, mind települési szinten mindig is az volt, hogy az adott szint a központtól függetlenedjen – amennyire az ésszerű és lehetséges. Ennek, és a civil társadalom e rendszerben való elhelyezésének a megoldása régóta várat magára.

Annak, hogy ezeknek a problémáknak a megoldását oly hosszú ideje halasztják, az az egyik oka, hogy tulajdonképpen az Unió belül sem beszélhetünk egy egységes önkormányzati modellről, mely mérvadó lenne minden tagállam számára. Az e terület szabályozására vonatkozó joganyag voltaképpen irányelvekből áll, melyek alapján az egyes államok maguk állapítják meg, milyen önkormányzati rendszer valósul meg, így azt mondhatjuk, hogy a jelenlegi 15 tagállam 15 féle önkormányzati rendszert épített ki. A különbségek ellenére azonban vannak közös vonások is: ilyen például a többszintűség, az önkormányzatok egymás mellé rendeltsége, az, hogy növelni kell a szubszidiaritás és a decentralizáció elvének szerepét a rendszeren belül. Ezek azok az elvek, melyek alapját adhatják az európai önkormányzati reformoknak.

Az önkormányzati reformok már a XX. század derekán elkerülhetetlennek tűntek, mert egyre nagyobb igény mutatkozott a hatékony közigazgatásra, mely nem választódik el mereven a magánszektortól, és ezért érvényesülnek benne annak elvei is. A közigazgatás ilyen típusú fejlesztését már akkor összekapcsolták az informatika és a telekommunikáció fejlődésével, valamint azzal, hogy ennek felhasználásával egy polgárok közeli igazgatási rendszert kell kiépíteni, mely a lehető legszélesebb társadalmi rétegek számára hozzáférhető.

Ha mindehhez hozzátesszük még azt, hogy a gazdasági, társadalmi, informatikai szféra jelenségei mennyivel gyorsabb ütemben követik egymást ma, mint 50 éve, akkor indokoltnak tűnik, hogy az önkormányzati reformok ügyét ma is ezen tényezők szemszögéből közelítsük meg.

Európában az önkormányzati fejlődés kétféle úton haladhat. Az egyik szerint kevés, de nagy területű, és anyagilag erős önkormányzatokat kell létrehozni helyi szinten, melyekhez ekkor párosulhat gyenge középszint. A másik szerint viszont sok, de kicsi lélekszámú, kis területű helyi önkormányzatot hoznak létre, melyek sikeres működéséhez viszont kell az erős középszint. Magyarország ez utóbbi mintát követi, ezért válik különösen hangsúlyos kérdéssé a középszint átalakulásának kérdése. Önmagában egyik rendszer sem jó vagy rossz, de például a második modell magában rejti a rendszer elaprózódásának veszélyét, ami akkor következik be, ha a középszint nem kap kellő szerepet. Ez az elaprózódás jellemző a magyar önkormányzati viszonyokra is, mely alapvetően a szovjet uralom alóli felszabadulás által kiváltott szabadság- és függetlenségvágyból fakad. Ahhoz, hogy a közigazgatási reformok rendben kivitelezhetőek legyenek, a központi közigazgatásnak kompromisszumos megoldást kell találnia, amivel egyrészt nem sérül aránytalanul a kisebb igazgatási egységek függetlensége, másrészt viszont számukra is lehetővé válik a nagyobb léptékű fejlődés, a gazdasági megújulás. A legfőbb probléma viszont mindeközéig abban állt, hogy Horváth Gyula szavaival élve: „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”, ennél fogva a szükséges reformok időről-időre elmaradnak, a központ befolyása pedig továbbra is nagy marad. [16]

Ha a központi és az alatta elhelyezkedő igazgatási szintek kapcsolattartását vizsgáljuk, akkor két fontos szervezési elvet mindenképp meg kell említenünk: a dekoncentráció és a decentralizáció elvét [17], melyek közül az Unió a decentralizáció elvét tartja korszerűbbnek, noha a kelet-közép-európai térség államaiban eddig a dekoncentráció elve volt igen jelentős, mégpedig a Horváth Gyula által kifejtett és fentebb idézett okból. Ez azonban semmiképpen nem a jövő, hiszen ahogy azt Horváth Gyula írja, mindez a nemzetállamokhoz kötődik, amitől viszont egyre távolabb kerülünk. Így aztán gyümölcsözőbb a decentralizáció lehetséges útjait kutatni [18], de ez nem jelenti azt, hogy a közigazgatás-szervezésben ezután nem szabad érvényesíteni a dekoncentráció elvét. A lényeg csupán a hangsúlyeltolódás, amely globalizációs és integrációs szükségszerűség is egyben.

Horváth Gyula szerint a decentralizációnak három lehetséges modellje képzelhető el ma Kelet-Közép-Európában.

Az elsőnek a lényege, hogy részletesen és egyértelműen kell rendezni a központi és a regionális szervek közti munkamegosztást, különös tekintettel a fejlesztési feladatok telepítésére. Ezt a kérdést területi alapon szabályoznák – amelyik terület érdekelt, ahhoz telepítik az adott feladatot. Ehhez saját bevételekkel is kell rendelkezniük, kell, hogy legyenek tervezési jogosítványaik, s fontos az önkormányzatok tevékeny közreműködése is. Így valóban érvényesülne az addicionalitás a fejlesztéseket illetően. Ehhez persze szükséges lenne a jól működő regionális önkormányzat, ami a térség államaiban még félelmekkel övezett fogalom, ám az elmúlt évek során mind Magyarország, mind pedig Csehország, Szlovákia, Lengyelország is a regionalizálódást tűzte zászlajára. [19]

A másik két decentralizációs stratégia ennél jóval kevesebb önállóságot nyújt a régióknak. A második stratégia ugyanis már amellet foglal állást, hogy a regionális érdekű feladatok egy része a központi közigazgatási szerveknél marad, ezáltal az unitárius államokban (mivel a típus kialakítása ott célszerű) nem változik azok befolyása. A dekoncentrált szervek jelentősége továbbra is nagy marad, ami a központi akarat kihelyezett szerveken keresztül való érvényesítését segíti, de mivel emellet az átadott funkciók révén a régiók is képviselhetik érdekeiket, ezért egészséges egyensúly alakulhat ki az érdekek között, s így a központ jelenléte nem káros. Sőt: a központi jelenlét által megvalósuló feladatmegosztás azzal az előnnyel jár, hogy nem kell számottevően átalakítani a rendszert, mégis nő annak hatékonysága.

A harmadik modell azonban már ennél is kevesebb önállóságot szán a területi szerveknek. Pusztán eseti kérdésekben érvényesül a munkamegosztás, ami a központnak egy még markánsabb jelenlétét eredményezi, s ennél fogva itt a lehető legkevésbé érvényesülnek a decentralizáció elvei és előnyei. Kelet-Közép-Európa legtöbb rendszerváltó állama ezt a módszert alkalmazza, hiszen így koordinálhatóak leginkább felülről a reformok, lévén, hogy ennek a rendszernek nem vagy legfeljebb részben jellemzője a források decentralizációja.

Álláspontom szerint az első modell átvétele lenne a legcélszerűbb, mivel az tartalmazza a legprogresszívebb megoldásokat a közigazgatás jövőjére nézve, hiszen nagy teret hagy a decentralizációs elv érvényesülésének, lehetőséget ad a központi és területi szint hatékony együttműködésére azáltal, hogy érvényesíti az addicionalitás elvét. A modell sarkalatos eleme, hogy a regionális önkormányzatiság elvét érvényesíti, s így felveti az egész önkormányzati szisztéma megváltozásának lehetőségét. Álláspontom e kérdésben az, hogy valóban szükséges ekkor az átalakítás mellé állni már csak a két területi szint szükségtelensége miatt is, másrészt pedig nagy feladatot jelenthet ekkor a helyi szintű

önkormányzati egységek átszabása is, amelyek jelen formájukban kicsik és erőtlenek, s távol vannak a majdani régióktól. Egy másik megoldás a megyék megtartása lenne, de úgy egy ilyen kicsi országban két területi szinttel kellene számolni, ami sem költségvonzatait, sem a feladatmegosztást illetően nem ésszerű, ráadásul akkor is számolni kellene a helyi szint túlzott elaprózódottságával, s annak átalakítása úgy is szükséges volna – gondolok itt elsősorban társulási megoldásokra. Úgy vélem, hogy míg a megyéknél a társulások megoldás inkább elvetendő, s területi szinten egyetlen regionális szint megjelenítése a kívánatos, addig helyi szinten a települések társulások együttműködése valós, de nem feltétlenül zavaroktól mentes alternatíva lehet. Miért is mondom ezt? Azért, mert egész egyszerűen a helyi önkormányzatok illetékességi területe a polgárok olyan összetartó kapcsa, melynek történelmi hagyománya van – ehhez a polgár kötődik. Ha az állam el tudja érni, hogy a polgár kötődjön valamihez, azzal alapvető emberi érzéseket visz az állami és egyben törvényszerűen személytelen szabályrendszerbe. Az emberek sokkal hamarabb mozgósítják erőforrásaikat akkor, ha motiváltak – márpedig ezt kis, hagyományokat ápoló közösségben talán könnyebb elérni. Nem arról van szó, hogy egy kis illetékességi területű közigazgatási egység de facto különösen hatékony, de az emberek magukénak érzik, s ez az érzet a társulással megtartható, ráadásul úgy már a potenciál is jelentősen nő. A megye azonban már nem a „szűkebb pátriánk”, ott ezzel nem kell számolni – sőt, a középszint feladataiból fakadóan ott a hatékonyság és dinamizmus mindenek felett álló szempont. Ha ezt is figyelembe vesszük, akkor sokkal logikusabb egy olyan regionális struktúrát létrehozni, melyben a régió mellett nem szerepel „versenytárs”, s így a területfejlesztés reformját is érdemes lenne elkezdni, nevezetesen a jelenlegi tanácsos szervrendszert fel lehetne váltani egy olyan szervrendszerrel, ami illeszkedik a regionális önkormányzati közigazgatási szerkezetbe.

Ez azonban csak az én elképzelésem, mely az eddig ismertettek alapján és az ezután ismertetendők alapján alakult ki bennem. Természetesen a szakirodalom sok más alternatívát vázol e tárgykörben.

Feltehetjük ezek után a kérdést, hogy miután Magyarország már jogszabályokkal igazolhatóan a regionalizáció útjára lépett, és ennek fényében a fentieket figyelembe véve elvi és gyakorlati reformokat kell, hogy bevezessen a közigazgatásban, hol lesz a helye az új rendszerben az olyan régi formáknak, mint amilyen a megye? Ez a kérdés nem pusztán azért fontos, mert az Alkotmányt nem régiókra, hanem megyékre „szabták”, hanem azért is, mert a megyék, ha veszélyeztetve érzik pozíciójukat, jelenleg működő középszintű egységként az Országgyűlésen keresztül latba vethetik befolyásukat a regionalizmus folyamatának gátlása érdekében. A gazdaságilag fejlett megyék további fejlődésüket láthatják veszélyeztetve az esetleges új irányvonal által, míg a recesszióval sújtottak helyzetük további romlásának rémét vélhetik felfedezni abban, ha bizonyos hatásköröket elvonnak tőlük. [20]

A következő táblázat az egyes megyék dinamikus gazdasági helyzetét hivatott szemléltetni.

Megye, régió	Regisztrált	Működő	Ebből: működő	Külföldi vállalkozások	érdekeltségű
	szervezetek száma, 2002. december 31.		vállalkozások száma, 2002. december 31.	Szervezetek száma 2001. dec. 31	külföldi tőkéje, milliárd Ft
Budapest	365 466	263 324	243 927	14 440	3 338,4

Pest	124 700	99 378	93 015	2 009	688,7
Közép-Magyarország	490 166	362 702	336 942	16 449	4 027,1
Fejér	46 234	36 011	33 308	423	203,9
Komárom-Esztergom	33 949	27 786	25 215	610	229,1
Veszprém	46 220	33 593	29 729	780	82,0
Közép-Dunántúl	126 403	97 390	88 252	1 813	515,0
Győr-Moson-Sopron	51 503	42 611	38 927	1 142	541,0
Vas	29 554	22 385	19 707	702	196,8
Zala	39 986	28 557	25 443	812	32,2
Nyugat-Dunántúl	121 043	93 553	84 077	2 656	770,0
Baranya	48 159	36 264	32 560	715	57,0
Somogy	45 513	28 175	24 794	531	44,8
Tolna	26 509	20 628	18 342	251	21,8
Dél-Dunántúl	120 181	85 067	75 696	1 497	123,6
Borsod-Abaúj-Zemplén	58 594	47 421	41 881	361	189,6
Heves	30 473	24 917	22 122	281	91,1
Nógrád	17 636	15 067	12 970	161	27,0
Észak-Magyarország	106 703	87 405	76 973	803	307,7

Hajdú-Bihar	51 295	41 895	37 987	290	122,2
Jász-Nagykun-Szolnok	35 152	28 263	25 337	246	85,1
Szabolcs-Szatmár-Bereg	48 068	39 910	36 220	1 197	44,6
Észak-Alföld	134 515	110 068	99 544	1 733	251,9
Bács-Kiskun	54 993	43 506	39 569	775	57,4
Békés	34 092	27 083	24 176	232	63,7
Csongrád	48 044	37 610	34 535	851	78,8
Dél-Alföld	137 129	108 199	98 280	1 858	199,9
Külföld	750	307	258		
ÖSSZESEN	1 236 890	944 691	860 022	26 809	6 195,2

Az álláspontom ezért az, hogy a partnerség elvét szem előtt tartva kellene kialakítani az új rendszert, de semmiképpen nem az alább vázolt harmadik és negyedik minta szerint.

Pálné Kovács Ilona Régiók Magyarországa című tanulmánya[21] az átalakítást illetően négy modellt vázol fel:

- kétszintű, regionalizált modell, mely a legnagyobb átalakítást kívánja, hiányzik a megyei szint, a települések és régiók szintje megnövelt hatáskörrel, de a kis egységeket integrálva működik; a folyamatot a megyék és a települések sem támogatják,
- az ugyancsak kétszintű, de megyei modell meghagyja a megyéket, s a régióknak nem szán önkormányzati státust, kisebb reformmal számol, s a régiót területfejlesztési egységnek tekinti,
- a háromszintű, járási, regionális modell megmaradna a jelenleg is rossznak minősíthető elaprózott települési önkormányzati rendszernél, megnyerve azt a szintet támogatónak, ellenfélként viszont a megye jelenik meg, mert az nem kap helyet a koncepcióban – azonban létrehozna két új szintet is: a járási és a regionális szinteket,
- a háromszintű, megyei és regionális modell valószínűleg elnyeri mind a települések, mind pedig a megyék támogatását, mert ezeket változatlanul hagyva hozná létre a régiókat, kérdés viszont, hogy így milyen szerep jut majd a régióknak, mert lehet, hogy ez a megoldás ebben a formában nem több mint formalitás, s a régió nem lesz képes betölteni a szerepét. Továbbra is a megyék kezében maradnak azok a hatáskörök és források, melyek jelenleg is náluk vannak, és ennek megfelelően a régiók továbbra is inkább statisztikai jelleggel bírnak majd, s így nem tudják ellátni a fejlesztési feladatokat.

E fenti sorokból is kitűnik, hogy egy regionalizált térstruktúra Magyarországon immár végre valóban kézzelfogható közelségbe került, lévén, hogy e téren a kutató és jogalkotó munka is nagyon előrehaladott állapotban van. Az is látszik azonban, hogy amekkora a haladás e területen, legalább akkora a szakmai disszenzus is abban a kérdésben, hogy milyen alapokat szabad adni egy regionális térstruktúrának. Emellett persze még mindig vannak olyan szakmai vélemények is, melyek szerint – és ilyen vélemény képviselője például a később említendő Verebélyi Imre is – nem szabad Magyarországot regionalizálni, hanem a létező megyei rendszert kell reformálni, például úgy, hogy létrehozzuk a nagymegye rendszert. Az én később kifejtendő álláspontom szerint azonban ez éppúgy nem járható út, mint ahogy az sem, hogy egy ilyen kicsi, és ennyire limitált gazdasági erejű országban, mint a miénk, két középszintű egységet hozzunk létre. Hangsúlyozom azonban, hogy a két középszintű egység elkerülése alatt azt értem, hogy ne legyen kétféle ilyen kiterjedésű, párhuzamosan működő önkormányzat az országban. Éppen ezért a később érintőlegesen bemutatásra kerülő kistérségi rendszer álláspontom szerint kvázi közigazgatási szintként, ám nem önkormányzatként teljesen kompatibilis lehet egy ilyen rendszerrel.

Ebben a dolgozatban a regionalizmus mellett kívánok állást foglalni, mint ahogy tette azt a Magyar Köztársaság Kormánya az 1998-ban és 2002-ben meghirdetett kormányprogramokban[22] is. Ezek a programok még csak körvonalakat rajzolnak meg, ám az mindkettőből kitűnik, hogy talán a modern történelemben most először találkozunk a szakmai és a politikai szándék és elhatározás a regionális térszerkezet ügyében. A későbbiekben említeni fogom, hogy a 90-es évek közepén már volt egy reformfolyamat, melynek komplex megközelítését én jelen dolgozat szerkesztésénél is figyelembe vettem, mert álláspontom szerint az a modern körülményekhez adaptálva mintaeértékű lehet. Akkor a közigazgatási reformot nem sikerült egy kvázi kisebb „államreformmal egybekötni”, nem sikerült egy olyan modernebb aspektust adni annak a reformnak, mint ami a szerzők szakmai álláspontja volt. Talán ha akkor a gazdasági és közigazgatási kérdések összekötése a szakma szerint teljesebb mértékben valósulhat meg, a mostani modernizáció sokkal hamarabb és dinamikusabban válhat valóra.

Ám most ismét itt a lehetőség, hogy egy teljesen új, szinte paradigmaváltást eredményező rendszert építsünk fel. Ebben mint említettem, példának értekelem a korábbi koncepciót is, ezen kívül álláspontom többek között a Gazdasági Versenyképesség és Regionális Operatív Programok, Torma András és Ágh Attila elmélete, az IDEA program tanulmányaira és egyéb szakértői esszékre támaszkodva alakítottam ki.

Ezen a programoknak és tanulmányoknak azonban nem mindegyikével és persze azok nem minden pontjával értek egyet, ahogy annak a későbbiekben is hangot adok majd. Ágh Attila elméletének például saját álláspontom több részében ellentmond. Ilyen pont például az önkormányzatiság, a területi kettőződés és a régió és a központi kormányzat viszonyának kérdése. Mindezek ellenére azonban az elmélet reformszelleme miatt a szakmai progressziót segítheti elő és jó vitaalap lehet egy konszenzusos modell megalkotásához.

Elfogadom a regionalizmus tényét, sőt támogatom, valamint azt is, hogy optimális esetben ne a 7 statisztikai régió szolgáljon a közigazgatási önkormányzati régiók keretében. Annál kevesebb, de nagyobb területű egység jöjjön létre, amely jobban szolgálja a decentralizációt és szervezetében integrálja a mostani tanácsos területfejlesztési szervezetrendszerrel. Ez történhet úgy, hogy a tanácsokat reformálják meg és azokat immár nem a dekoncentráció elveinek megfelelően szervezik meg az adott régiók területébe illesztve, hanem decentralizálják őket, mégpedig a forrásokkal koordinált rendszerben. Így pótolni kell majd az Országos Területfejlesztési Tanács organizatórikus központi hatásköreit és talán célszerű lenne a központból származó források célszerű és célhoz kötött felhasználásának

ellenőrzésére felügyeleti hatásköröket adni már létező szervnek vagy erre a feladatra a területi beosztásnak megfelelően létrehozni egy szervrendszert. Én ez utóbbit azért nem javaslom, mert nyilvánvalóan ez a legköltségesebb, ámde kétségkívül helyettesíthető modell.

Olyan scenárió is elképzelhető álláspontom szerint, amely szerint a jelen tanácsok szervezeti átszabása után azok területfejlesztési hatásköreit közvetlenül a régiók és kistérségek között osztanák fel, azonban az így kiürülő tanácsok nem szűnnének meg, hanem felügyeleti szervvé válnak. Úgy vélem, a decentralizáció és az önkormányzati szabadság érdekében célszerű lenne a feladatait a központi források felhasználásának ellenőrzésére és koordinációra limitálni. A koordináció nem sérti az önkormányzatiságot, de segíti a racionális értékeléshasználatát és tervezést, s közigazgatási ciklus is zavartalanabban valósulhat meg így.

Ebből is látszik, hogy a regionalizmusra úgy tekintek, mint eszközre, mely segít megvalósítani egy európai szintű társadalmi-gazdasági kohéziót. Ez volt ugyanis az eredeti koncepció is. Emellett nagy potenciált látok a terület- és térségfejlesztésben is, melyek erre a szintre telepíthetők, valamint fontosak a támogatások is, melyek a Strukturális Alapoktól közvetlenül erre a NUTS 2 szintű egységre érkeznek és fontos forrásokat jelentenek. A források a modernizáció eszközei, amely szorosan kapcsolódik a regionalizmushoz. Nézzük csak meg a 2002-es Kormányprogramot vagy akár csak tanulmányozzuk az IDEA program koncepcióját és egyes tanulmányait! Ezekből kitűnik, hogy a decentralizáció, az önkormányzati reform és az elektronikus kormányzat olyan fejlesztési és reformterületek, melyek szükségszerűen összekapcsolódnak, mert részei annak a strukturális paradigmaváltásnak, amely az Unióhoz való csatlakozás eredményeként kell, hogy megvalósuljon. Egy modern, szolgáltató államra épülő rugalmas, demokratikus piacgazdaság kell, hogy megszülessen a reform eredményeként. Ebből is látszik, hogy megtévesztő, sőt hamis képet festene a valóságról az, ha bármelyik reformterületet kiemelnénk, hiszen amikor vizsgálódunk, azt a közigazgatási ciklus elveinek megfelelően kell tennünk. A jelszó tehát ismét: CITDÖVKE[23]. Ha ennek mentén gondolkodunk, akkor jutunk el ahhoz a regionális fejlesztési koncepcióhoz, amelyre dolgozatomban építem.

Ennek a koncepciónak alapja a már sokszor említett hálózati paradigma, az igazgatási szintek összekapcsolása. Alapkérdésként adódik az elaprózódott, potenciál nélküli helyi önkormányzati rendszer problémája, amelynek megoldása a kistérségi közigazgatás kvázi közigazgatási szintként való létrehozása lehet. Ez a kérdés ismét rendkívül szerteágazó, s mivel ezzel a kérdéssel terjedelmi okokból csak röviden térek ki rá. Álláspontom szerint ez a közigazgatási probléma a régiós rendszer létrejötte szempontjából megkerülhetetlen – ha másért nem, akkor a potenciál és a területi illeszkedés miatt!

1.3. Néhány szó a kistérségekről

A kistérségek jelenleg Magyarországon nem képeznek önálló közigazgatási szintet, nem önkormányzatok, hanem statisztikai egységek. Amikor a kistérségekről írok, nem kerülhetem meg az IDEA program megemlézését, amelynek jelentős érdemei vannak a kistérségi kutatómunkában.

Az IDEA program több fázisra bontható. Az első fázis 2003. őszén ért véget, melynek mindhárom munkacsoportja törvényelőkészítő munkát végzett, amelyet a fázis végére be is fejeztek. A három munkacsoport közül a kistérségi volt az, amelyben először kirajzolódtak a közigazgatási reform körvonalai. Ez a koncepció is együtt kezeli a helyi, kistérségi, megyei, regionális szint kapcsolatát.

A program keretében voltaképpen tanulmányok és vitairatok egyaránt születtek, s számos kérdésben nem sikerült közös nevezőre jutnia a kutatóknak, de ennek előnye is van: nevezetesen, hogy több lehetőséget lehet és kell közösen mérlegelni.

A kistérség fogalma, funkciója, intézményrendszere éppúgy megvitatásra került, mint a településekkel és a központi közigazgatással való kapcsolat, a komplex kistérség problémacsoportja.

Elsőként a kistérség fogalmát célszerű meghatározni. E fogalom már a 90-es években megjelent a szakirodalomban. Azóta jelentősége folyamatosan növekszik, s ez azt eredményezte, hogy egyes államigazgatási feladat ellátása már nem a meglévő közigazgatási szintek feladata, hanem azokat a kistérségek látják el. Ez a helyzet még akkor is konzerválódhat, ha abból az alapfeltevésből indulunk ki, hogy a területi kettőződést megelőzendő nem szándékozunk önkormányzati rangot adni a kistérségeknek, s ezáltal nem akarjuk azokat kvázi közigazgatási szintnél többé tenni.

Jelenleg a kistérségeket a terminológiai sokszínűség mellett az alkotmányjogi és törvényi szabályozatlanság jellemzi. De lege ferenda szükség lenne arra, hogy az egyes szintekkel való kistérségi kapcsolat rendezésre kerüljön – ehhez talán koncepciójában legközelebb a helyi önkormányzatok társulásáról és együttműködéséről szóló törvény került, de még az sem tisztázta az alapvető fogalmakat. Ez már tulajdonképpen a területfejlesztési törvényben helyet kapott, ám ez a törvény ismét nem szabályozta a kistérség helyét, szerepét, szervezetét a területfejlesztési rendszerben.

Ezért a kistérség még ma is többféleképpen definiálható. Meghatározható hatósági igazgatási társulásként, emellett jelenthet igazgatási körzeti kistérséget, minthogy már említettem, hogy néhány államigazgatási feladatot már erre a „szintre” telepítenek. Ezeken túl jelentheti a kistérség a területfejlesztési önkormányzati társulások működési területét vagy a NUTS 4 szintet.

Ebből is látszik, hogy a kistérség igen jelentős és sokirányú kapcsolatokkal rendelkező szereplő a magyar közigazgatási rendszerben, s mint ilyen, mellőzhetetlen. Szükségszerű volt a létrejötte, hiszen valahogyan kezelni kellett azt a nagyfokú helyi és területi dezintegrációt, amit önkormányzati törvényünk megszületésekor a jogalkotók még szabadságként neveztek el.

Kezdetben az önkormányzatok saját méretbeli és forrásokat illető korlátaikat társulásokkal akarták ledönteni, azonban az idő azt igazolta, hogy ez a megoldás csak limitált lehetőségekkel kecsegtet, s igazán nagy fejlesztési potenciál – ami pedig az innováció előfeltétele – nincs benne. Ráadásul mára már eljutottunk oda, hogy a társulások rendszere lényegében áttekinthetlenné vált, s ez koordinátlanságot, párhuzamosságot eredményezett nagyon sok területen. Ez veszélyezteti az eredményességet, hatékonyságot, szakszerűséget, s lehetlenné teszi a fejlődést. Az ebből levonható következtetés az, hogy a kistérségek rendszere intézményesítésre szorul, hiszen a társulások arra legalábbis alkalmasak voltak, hogy működő kapcsolatrendszer alkossanak – azonban a működés azt igazolta, hogy a régi társulások keret nem megfelelő.

A kistérséget kell olyan módon intézményesíteni, hogy az képes legyen alapvető funkciók ellátására. Álláspontom szerint olyan komplex kistérségeket kell szervezni, amelyek alkalmasak arra, hogy egy integrált régiórendszerrel kooperáljanak fejlesztési és koordinációs kérdésekben. Helyesnek találnám, ha a jelenlegi 7 statisztikai régió területileg nagyobb régiók kialakítása esetén e szintre kommunikációs feladatokat telepítenének. A kommunikáció többirányú kellene hogy legyen. A legszorosabb kapcsolatot a régiókkal

kellene kiépíteni, míg szükséges lenne egy információs csatorna a központi közigazgatással is. Maga a kistérség pedig a helyi szintű információk gyűjtőmedencéje lehetne az ehhez szükséges informatikai ellátottság esetén. Itt gazdasági szempontú osztályozás alapján persze szükséges lehetne a támogatás. A Gazdasági Versenyképesség Operatív Programban már van is ilyen célú támogatás, csak jelenleg az önkormányzatoknak van címezve. De lege ferenda a program ezen részét kis módosításokkal összhangba lehetne hozni a kistérségi törekvésekkel! (A kistérségek gazdasági erejét regionális bontásban az alábbi ábra szemlélteti.)[24]

A kistérségi rendszer maradéktalanul lefedi az ország egészét és reprezentatív a régiók helyzete és ereje szempontjából. Minden régió meghatározott, közel azonos számú kistérséget tartalmaz, szám szerint 20-23-at. Minden település egy, de csakis egy kistérséghez tartozik és minden kistérség egy régió része a jelen térszerkezet szerint. Egy olyan kistérségi szerkezetre van szükség ezen elvek alapján, amely időtálló és képes a régiók partnere lenni. További előnyük, hogy a régióknak mintegy statisztikai célú egységei is lehetnek tevékeny szerepvállalásuk mellett, nagy segítséget nyújthatnak a tervezésben is.

A kistérségeket az integrált regionális rendszerben úgy kell elhelyezni, hogy illeszkedjen a szolgáltató állam elvárásaihoz, részt vegyen a helyi gazdaság és infrastruktúra-fejlesztésben. Általános és közvetlen hatásköri felhatalmazásra, normatív forrásokra van szükség e szinten. A régiók normatív finanszírozási rendszerét ezért álláspontom szerint ezzel összhangban kell kialakítani.

Mivel az e dolgozatban általam helyesnek vélt regionális szisztéma nem számol a megyei önkormányzatok létevel, ezért az így felszabaduló feladatokat az új rendszerben kell az ésszerűség, decentralizáció és szubszidiaritás elvei alapján elosztani. Azok az önkormányzati feladatok, melyek a térségre terjednek ki, értelemszerűen ide telepíthetőek, míg más feladatok a megyétől és annak területfejlesztési tanácsától származhatnak egy jövőbeli regionális rendszerben. Azok a megyei illetve területfejlesztési tanácsi feladatok pedig, amelyek nem a kistérségekhez kerülnek, regionális szinten kaphatnak helyet. Gondolok itt például a regionalizálható dekoncentrált szervi feladatokra.

Látható tehát, hogy a kistérség a megyétől és a helyi szint szereplőitől is kap feladatokat. Ahhoz, hogy ezeket a sokrétű feladatokat el tudja látni, a kistérségnek jó koordinációs szervekkel kell rendelkeznie. Ilyen szerv a Polgármesterek Tanácsa. Érdekesség, hogy ugyan nem szándékoznak közigazgatási szintté, azaz önkormányzattá alakítani a kistérségeket, ennek ellenére ez a tanács jogosult „saját jogon önkormányzati döntéseket hozni”![25]

Végezetül a kistérségekkel kapcsolatban azt kell még megemlítenem, hogy ezen egységek egyes variánsainak mintaelemzése modellkísérletekkel jelenleg is folyik. Ezekre csak említés szintjén térek ki. A miskolci modellprogram például a Nagyváros és térsége elnevezéssel indult, aminek következménye az, hogy mint a nevéből is látszik, nagy hangsúlyt fektet az agglomerációs feladatokra. Ennek jelentősége lehet a közszolgáltatások és a finanszírozás szempontjából.

1.4. A regionális rendszer – alternatívák és kérdések

Annak ellenére, hogy a dolgozatban azt írtam, országunk a regionalizáció útját járja, nem szabad azt hinni, hogy ez a folyamat automatikusan csak egyetlen, szabványos, EU-konform megoldáshoz vezethet. Két nagyon fontos kérdés adódik. Az egyik az, hogy létre kell-e jönnie valóban a régióknak, mint külön területi igazgatási szintnek, s ha létre is jön, vajon

önkormányzati jellegű lesz-e. A másik kérdés pedig az, hogy mindezek megválaszolása után a régi, hagyományokkal rendelkező közigazgatási szervezet hogyan alakul át, milyen lesz például a megye és a régió viszonya. E kérdésekre a vonatkozó szakirodalom nem ad egységes választ, ezért a következő sorokban a szerzők által vázolt lehetséges válaszokat kíséreltem meg röviden bemutatni.

Dr. Torma András[26] 2003. októberében tartott pécsi előadásában a regionális struktúrát is vizsgálta, ám ennél sokkal szélesebb témakört elemzett. Témája a magyar közigazgatás modernizációja, a közigazgatás jövőképe vizsgálatát volt. Kitért arra a nagyon fontos kérdésre is, hogy az egyes modernizációs tényezők milyen súllyal esnek latba a fejlődési folyamatban.

A szerző különösen fontosnak tartja, hogy a regionális fejlődés témája maga ne különüljön el a helyi és központi szint, valamint a kapcsolódó infrastrukturális kérdések vizsgálatától – ez utóbbi teremti meg ugyanis a fejlődés alapját, hátterét. Ez az a szemléletmód, amit én is követni szándékszom jelen dolgozatban, ahogy azt a bevezetőben is hangsúlyoztam.

A szerző abból indul ki, hogy a történelmi előzmények rövid vázolásával bemutatja a jelen közigazgatási struktúrát. A közigazgatás egész vertikumának szempontjából fontosnak ítéli a dekoncentrált szervek szerepét, tekintve hogy ezek teremtik meg a központi, területi és a helyi szint közötti kapcsolatot. Fontos funkciójuk van tehát, de mindenképpen átalakításra szorulnak egy új regionális szisztéma keretein belül. Ebben a regionális szisztémában azonban a középszint helyzete újragondolásra szorul.

Jelenleg a középszintet a megye jelenti, tehát itt egy közigazgatási egység foglal helyet, a közigazgatási régió megjelenése azonban két középszintet eredményezne, ha a megyék fennmaradnának. Alapvető problémája a jelen megyerendszernek, hogy dezintegrált, míg ezzel szembeállítva az integrált régiórendszer valós és kecsegtető alternatívát jelenthet. Ez utóbbi keretei között ugyanis úgy tűnik, sokkal inkább megvalósíthatóak az uniós modernizációs feladatok. Miért? Azért, mert a megyerendszer elérte teljesítőképességének határait, anyagi és jogi értelemben sincsenek benne a szükséges tartalékok, melyek a folyamatos fejlődés alapját adhatnák. Egyfajta területi és szervezeti integráció szükséges tehát – de ennek eszköze a szerző szerint sem a megyék társulása, mert ez egyrészt ugyan bővíti a forrásokat, másrészt viszont a megyék közti kommunikációs nehézségek vagy érdekellentétek valós problémát jelentenek. Valós és élő probléma az is, ha csak egyes alapfeladatokat próbálnak ellátni a megyei önkormányzatok bizonyos fajta és mértékű együttműködés keretein belül. Ennek eszköze lehet az, hogy a résztvevő önkormányzatok jogi személyt hívnak életre, de fennáll a veszélye annak, hogy ha a résztvevők nem akarják vagy tudják teljesíteni vállalt kötelezettségeiket, akkor veszélybe kerül a feladat ellátása. Ez vállalhatatlan kockázat, nem lehet alapja egy fejlődés iránt elkötelezett közigazgatási rendszernek.

Így tehát a kiegyensúlyozott fejlődés alapja a régió lehet területi szinten, míg ahhoz pedig egy átalakított helyi igazgatási rendszert kell csatolni. Ennek az az oka, hogy ezek az egységek is elérkeztek teljesítőképességük határaihoz. Túl kicsik, kevés a lakosság, az adófizető, ennél fogva a saját bevétel és az igazgatási kapacitás is. Rendben van tehát az alkotmányos liberális önkormányzati felfogás, de egyre inkább úgy tűnik, hogy csak látszatmegoldás – sőt: visszatartó erő!

A helyzet megoldása intézkedések sorát igényli, melyek közül csak egyetlen a közigazgatási szintek átalakításának kérdése. Ugyanilyen alapvető fontosságú, hogy ezt kiegészítendő a feladatok a társadalmi koprodukciónak elvén az adott szinteken a magánszféra, a civil szervezetek részvételével valósuljanak meg. Ez a kiszervezés elve, mely nem alkalmazható korlátok nélkül – az pedig, hogy hol is vannak e korlátok, SWOT-analízissel[27] vizsgálható.

Ilyen vizsgálatot mutatok be a dolgozatomban a Cirill és Metód alapítvánnyal kapcsolatban, ugyanis e kérdés az én álláspontom szerint is központi jelentőségű a modernizációs folyamatban. Ha pedig már közelebb jutottunk a civilekhez, érdemes egy pillantást vetni a szervezési, szervezeti struktúrákra egyik és másik oldalon is. Mi a cél? Hatékonyság, gyorsaság, eredményesség, költségvetési takarékoság. Hogyan érhető el? Jelenlegi struktúra fennmaradása esetén minőségi ugrás nem várható, ám eszközként átvehetőek a gazdasági élet gyakorlatának egyes megoldásai.

Mintegy kitérőként, saját álláspontom e kérdésben az, hogy ezeknek – s ez az Unióban már közhelyszerűnek számít – a feltétele a modern infrastruktúra. Pontosan ez az oka annak, hogy kiemelten hangsúlyosan foglalkozom az e-kormányzattal. Ez a terminus egy gyakorlati eszközrendszert, különböző informatikai megoldások átvételét jelenti. Nincs tehát arról szó, hogy amikor az e-kormányzatról szólok a regionális fejlődéssel kapcsolatban, akkor konkrét regionális rendszereket kellene említenem és csak ezekre szorítkoznom. Nem. Álláspontom szerint arról van szó, hogy szem előtt kell tartani a hálózati paradigmát[28], és hogy az e-kormányzat célok, módszerek, eszközök meghonosítását jelenti, s semmiképp nem e-szigeteket. Amikor tehát regionális e-kormányzatot említünk, az annyit tesz, hogy egy olyan rendszerről beszélünk, mely adott régióban, annak sajátosságait tekintve jött létre, de integráns része a nemzeti hálóznak, attól el nem különíthető, s az nem is szolgálná az érdekét. A regionális e-rendszert az általános közigazgatási elektronikus rendszerektől elkülöníteni azért sem lenne most ésszerű, mert még nem tudjuk, nem tudhatjuk, milyen formában jönnek majd létre a régiók. Még rengeteg vitás, rendezést igénylő kérdés áll előttünk, és az egyes régiók informatikai specifikuma majd ennek megfelelően csak a jövőben ölt alakot.

Vitás kérdés még például az is, hogy hány régiót kellene létrehozni.

Ebben a kérdésben Dr. Torma András egy merőben újszerű és előremutató álláspontot képvisel. Szerinte ugyanis egy területi szintre, tehát csak régiókra van szükség – de szám szerint négyre, s a megyék kiiktatásra kerülnek. A 7 nagyrégiót tartalmazó tervet tehát a szerző elveti, de azt Rinaldo Locatelli sem tartja megfelelőnek: „Magyarország a 19 megyéjével, a 22 megyei jogú városával és Budapesttel együtt összesen 42 regionális típusú hatáskörrel rendelkező entitással nem lépte át a küszöböt, mely az európai regionális politika szükségleteihez igazodik. A központi igazgatás 7 régiója és a központi közigazgatás tervezése, ha meg is felelnek az Unió követelményeknek, nem alkotnak megfelelő struktúrát.” [29]

A már említett 4 régió intézményrendszerébe kell integrálni a dekoncentrált szerveket, melyek száma szigorúan a feladatokhoz szükséges szintre csökkentendő! A szerző e szükségyszerűséget a következő érveléssel magyarázza: „a jelen helyzet az igazgatási hatékonyság rovására megy, szükségtelenül bürokratikus[30] és számos esetben nem világos a feladat- és hatásköri elhatárolás...Ez a helyzet nincs összhangban a helyi önkormányzatok európai Chartájának elveivel és a szubszidiaritás elvével.”[31]

S hogy melyek a már említett régiók?

- Dunántúl
- Duna-Tisza köze
- Tiszán-túl
- főváros és agglomerációja

A következő sorokban már a saját álláspontomat írom le, ezt azonban azért itt teszem, mert ezt az elméletet részleteiben is követendőnek ítélem, ám néhány kérdést éppen a vele szembeni kritikák vetnek fel, amelyek megválaszolására vállalkozom az alábbiakban.

Nézzük meg ehhez az adatokat, melyek a 9. oldalon található táblázatban szerepelnek!

Így láthatjuk, hogy a drasztikus, elsőpró egyenlőtlenség például a működő vállalatok számát illetően legalábbis mérséklődik, ha e regionális felosztás valósul meg, de ugyanilyen öröndetes hírek a gazdasági teljesítményt illetően sajnos nincsenek – vagy legalábbis nem ilyen mértékben.

Még így is érzékelhető az ország két térfélre szakadása, bár kevésbé markánsan. Előremutató azonban az, hogy a térszerkezet így már kicsit kiegyenlítettebb abban az értelemben, hogy a főváros kevésbé van kiemelt pozícióban. Ez azonban szintén relatív. Abban azonban jelentős fejlődési potenciált látok, ha megpróbáljuk kiaknázni a megmaradt gazdasági erőfőlényt a ma még fejletlen régiók érdekében! Ennek akkor van különösen nagy jelentősége, ha figyelembe vesszük, hogy a mai Közép-Magyarországi statisztikai régióknak kapcsolódási pontjai vannak az Észak-Magyarországi régióval és Észak-Alfölddel is! Ez a helyzet persze a négy régiós rendszerben akként módosul, hogy ott Budapest és agglomerációja, valamint Pest megye nem azonos régió részei, ám az agglomerációs kapcsolódási pontok egy használható közúti és információs infrastruktúra kiépítése esetén megmaradnak. Ez kulcsfontosságú, hiszen a tiszántúli térségnek akkor van esélye a felzárkózásra, ha fejlettebb régiókkal építünk ki erős tőkemozgást lehetővé tevő élő kapcsolatot belföldön, és ha emellett keressük a kapcsolatot a határon túli együttműködésre. Ezek a lehetőségek adottak, hiszen földrajzilag a térségben mindössze két megye nem rendelkezik határszakasszal, ám ezek közül is csak egy van, aminek a határa az országhatártól messze esik. Ez utóbbinak viszont nagy előnye az, hogy szinte teljes nyugati határszakasza a jelenlegi Pest megyével határos, ami fejlesztésben Budapest hatását közvetítheti.

Azt azonban nem állíthatjuk, hogy az ilyen nagy területtel létrejövő régiós rendszernek ne lennének ellenzői. Természetesen szép számmal vannak, akik azt mondják, hogy az így létrejövő középszint túl távol áll a helyi szereplőktől, de ez az infrastruktúra által kiküszöbölhető probléma, másrészt pedig a mai helyi igazgatási koncepció mindenképp javításra szorul. Ennek módjait eddig a kuszaságot teremtő társulások rendszer keresztül-kasul történő alkalmazásában keresték a településvezetők, de kiderült, hogy nem ez a keresett formula. Nem tilos persze a társulás továbbra sem, nem is szabad azzá tenni, de igazán nagy potenciál álláspontom szerint a kistérségi rendszerben van. Ez, mint már írtam, helyi aktoroknak csak kvázi szintként való, nem önkormányzati egységként történő együttműködése. Emellett a valószínűtlenül kicsi egységek számára racionális mértékben továbbra is ott áll a társulás lehetősége, ha ez az új szisztémában is anyagilag elengedhetetlennek bizonyul. Egyes települések azonban álláspontom szerint összevonhatók is lehetnének! Itt azonban fokozott szerep hárul a partnerség elvére és az átalakítást társadalmi párbeszéd kell, hogy kísérje szervezetenként rendezett és koordinált, de nem a döntést kiereszkoló formában!!!

Mindehhez meg kell jegyeznem, hogy ezzel ugyan már láthatóan csökken a régió – település egység távolsága, de emellett fontosnak tartanám a városkörnyékek, kvázi tágan értelmezett agglomerációk szerepnövelését (anyagi oldalról is). Ezt a következőképpen képzelem el. Első lépésként mindenképpen meg kell szervezni a régiókat, ami egy régióközpont kijelölését jelentené szükségképpen. Ez a legnagyobb, nagyon valószínű, hogy ma megyeszékhelyként működő városok közül kerülne ki. A megyeszékhelyek között azonban harc fog kialakulni, ami végső soron még a regionális átalakulást és ebben a térségi érdekek képviselőjét is veszélyeztetheti! Ezt el kell kerülni, mert további válságócok kialakulásához vezethet a jelentőségvesztéstől való ilyen fokú félelem. Ha azonban a mai megyeszékhelyek közül egyet a regionális központi szereppel, a többi pedig térségi szerepkörrel ruházzuk fel, akkor agglomerációs fejlesztő feladatokat és hatásköröket is telepíthetünk hozzájuk a források decentralizálásával. A pénzeszközök így a fejlesztésre szorulók, esetlegesen még mindig apró településszerkezethez két irányból érkeznek. Így a kistérség és a városközpontok folyamatos

együttműködése egy olyan stabil alapot jelenthetne a régióknak, amire azok biztosan építhetnének. Ennek az lenne a határozott előnye, hogy az a pénz, ami a régióktól származna, már nem életmentésre kellene, hogy fordítódjon, hanem a tényleges fejlesztés eszköze lehetne.

Álláspontom szerint egy ilyen szisztéma részleteinek kidolgozása esetén még mindig nem esnénk abba a hibába, hogy feleslegesen párhuzamos hatáskör és feladat-kihelyezés történjen. Előnye lenne azonban, hogy ennek regionális szint alatti minden eleme a koordinációt segítené, racionalizálást és költségcsökkentést is lehetővé tenne, hiszen a feladatok nagy része informatikai háttérrel kezelhető mértékűvé zsugorodik. További előny az, hogy a jelenlegi reformellenzék ellenállása csökkenne, és nem amiatt, hogy kompromisszumot kötöttünk, hiszen az átalakítás céljává, a megtakarítás pedig a hivatalrendszerben jelentkező hosszútávon. A részletek kidolgozásához SWOT-analízisek, szociológiai tanulmányok is szükségessé válnak. Ez térségi civil szervezetek bevonását teszi szükségessé.

Forgácsné Orosz Valéria[32] a Regionális Önkormányzatok Európai Chartájának tervezete és a magyar regionalizáció lehetőségei című tanulmányában kifejti[33], hogy a regionális fejlődésnek három alapvető európai irányvonala van.

Az első irányzat szerint nem feltétlenül kell regionális önkormányzati, vagy akár igazgatási szintet létrehozni. Sokkal inkább a regionalizáció céljait kell számba venni, s ezekhez igazodva a meglévő intézményeket átalakítani. Ez egyrészt kevésbé költséges, másrészt nem bolygatja meg radikálisan a történelmi hagyományokkal bíró rendszert. Ez a megoldás jellemzi például Angliát, azzal a kitételrel, hogy ott regionális önkormányzat létrehozásának lehetősége adott, de arról régióként népszavazás dönthet.

A második irányzat szerint a regionális decentralizáció a megoldás, ami egy új helyi önkormányzat létrehozását jelenti regionális szinten. Ez azt jelenti, hogy új intézményrendszer jön létre, de jogi státuszát tekintve ez nem különbözik a jelenleg alkotmányosan működő helyi önkormányzatoktól, viszont nagyobb területi illetékességű és alapvetően gazdasági feladatokat lát el. Erre a típusra a francia modell szolgáltat példát.

A harmadik irányzat szerint a regionalizáció – akárcsak Spanyolországban – valamely összetartozást kifejező ismérv alapján is létrejöhet.

Ezen példák alapján a magyar regionalizáció nem sorolható egyik irányzatba sem, de magán hordozza a regionális decentralizáció egyes ismérveit.

A szerző azon az állásponton van, mely szerint Magyarországon egy regionális decentralizációs modellre van szükség a helyi önkormányzati rendszer érintetlenül hagyásával. A megyei választott testülettel rendelkező önkormányzatok mellett ugyanilyen elveken nyugodna a regionális önkormányzati rendszer is. A feladat- és hatáskörök és a legerősebb jogosítványok pedig továbbra is a települési szinten maradhatnak. A régió tervezett feladatköre a területfejlesztésre terjedne ki elsősorban. Ekkor azonban két területi szint jelentkezik, melyek ráadásul önkormányzati rangra emelkednek. Ezt a témával foglalkozó szerzők közül többen kifogásolják a feladat- és hatáskörre, és az ország kis méreteire, és eleve az önkormányzati formára hivatkozva. Az Európa Tanács tagállamai nem tekintik kötelezőnek a regionális önkormányzat alakítását, bár lehetőségként elismerik azt – ellenben deklarálják a regionális önszerveződés elvét. Eszerint a helyi és területi hatóságoknak biztosítani kell, hogy saját kezdeményezés alapján bővítsék szervezetüket a regionális szint irányába is. Ehhez azonban területi és helyi szinten és ezek között is akár, hatékony együttműködésnek kell kialakulni, ami egyelőre várat magára Magyarországon.

Szente Zoltán[34] A középszintű közigazgatási hatáskörök telepítésének elvei és gyakorlata az EU-ban című tanulmányában szintén vizsgálja a középszintű közigazgatási szint átalakulásának problémáját. Szerinte, ellentétben például Forgácsné Orosz Valéria álláspontjával, elég egyetlen, választott testülettel rendelkező középszint is önkormányzati formában szervezve, de ez optimális esetben a régió. Ez erősebb, területileg nagyobb, hatékonyabb érdekérvényesítő szint lehet a túlcentralizált állami törekvésekkel szemben, a megyénél jobban szolgálja az olcsó közigazgatás megvalósítását, s jobban illeszthető a Régiók Európájába, jobban képes ott az érdekeit érvényesíteni, s ez egyben nemzeti érdek is kell, hogy legyen. A jelenleg jogszabály által megállapított 7 statisztikai-tervezési régió olyan alap lehet, melyre akár egy önkormányzati típusú régiórendszer is felépíthető a szerző szerint, aki ezen nézetével az ún. nagyrégiós rendszert elfogadhatónak tartja. A szakirodalom persze ebben a kérdésben sem egységes, mert ezt az egységet más szerzők azzal a kritikával illetik, hogy nem képes megfelelően képviselni az alsóbb közigazgatási szinteket, távol van tőlük, s egyáltalán nem illeszkedik a hagyományos közigazgatási rendszerünkbe, felborítja annak kialakult kereteit.

Szigeti Ernő[35] A közigazgatási térszerkezet regionalizálásának feltételei és alternatívái című tanulmányában szintén feleslegesnek ítéli a középszintű közigazgatás megkettőzését. Álláspontja szerint a régió létrejötte esetén nem a megyei, hanem kistérségi önkormányzati rendszerre van szükség, s ezt a túl nagy számú helyi önkormányzat teszi szükségessé. A helyi önkormányzatok számát azonban előbb-utóbb valószínűleg csökkenteni kell, de még ebben az esetben is inkább egy városkörnyéki rendszerre támaszkodó és a társulást gyakran alkalmazó szisztéma valószínűsíthető. Ezt egyébként a központi költségvetés is igyekszik elősegíteni. A településrendszernek társulásos alapon való újraszerveződése alapjául szolgálhat a kistérségi önkormányzat kialakulásának, város és környéke egybeszerveződésének, s ezek között akár olyan viszony is kialakulhat a jövőben, mint a főváros és annak egyes kerületei között. Ez tehát kétségtelenül megkérdőjelezné a megyei önkormányzatok létjogosultságát, de másfelől szükségessé is tenné azt, hogy a régió önkormányzati szervezettel jöjjön létre.

Létre kell tehát hozni a régiókat – kérdés, hogy milyen nagyságú és számú egységek legyenek. Nagyrégió, középrégió, kisrégió létrehozása lehetséges, de mindenképpen a NUTS 2 struktúrával összehangolható régió kell, hogy megszülessen. Az említett, s nagyrégióként is definiált tervezési-statisztikai régiót egyébként még az 1996. évi XXI. törvény határozta meg, de ettől a törvény a fejlesztési régió fogalmát elkülönítve kezeli, ez utóbbit egy vagy több megyére kiterjedő társadalmi, gazdasági és környezeti szempontból együtt kezelendő területi egységként határozva meg

A tanulmány szerint a területfejlesztési feladatoknak, az ország méreteinek, a társadalmi-gazdasági érdekeknek a nagyrégió megfelelő volna. A nagyrégió már csak azért is kézenfekvő megoldás, mert a már létrehozott 7 tervezési-statisztikai régió szolgál keretével. [36]

Ehhez csak a megyék egyesítése szükséges, azok határait nem kell átszabni, nem úgy, mint a közép- vagy kisrégiók esetében. Ezen felül az így kialakított régiók gazdaságilag a főváros ellenpontját alkothatnák, az ország némileg kiegyensúlyozottabb gazdasági fejlődését segítve ezzel elő.

6, 7, 8 egységből álló nagyrégiós rendszer is elképzelhető. Ezek közül a 6 régiós csak annyiban tér el a 7 régióstól, hogy a Dunántúlon csak 2 régiót hoznának létre. A 8 régiós modell pedig Pestet és Budapestet emelné régió rangjára.

A középrégiós rendszer inkább nagymegye-rendszerként aposztrofálható. Ebben a rendszerben a 9 egység és Budapest lenne optimális. A kistrégiós rendszer elemzésére a tanulmány már nem szán sok helyet, mert mind közül ez minősíthető a legproblematikusabbnak, s a másik oldalon ez jár a legkevesebb előnnyel, részint, mert a megyerendszer feldarabolását is igényelné.

Bármelyik változat valósuljon is meg azonban, mindenképpen szükség lesz a régióközpontok kijelölésére. Erre a szerepkörre nem alkalmas bármely település, hanem csak a 100 000 főt meghaladó lakosságú. Ezek képesek ellátni a gazdasági, igazgatási, szervezési, irányítási feladatokat.

A régióközpontok kérdése azonban ismét a megye – régió ellentétet vetíti elénk. Melyik megyeszékhely legyen ugyanis a régióközpont? Ez a kérdés.

Itt azt is tekintetbe kell venni, hogy az intézményrendszer a jelenlegi közigazgatási rendszerben a központban túlsúlyos – legyen szó a bankokról, biztosítókról, pénzügyekről, más képviselői szervekről, s ha adott megyeszékhely jelentősége elenyészik, ezek az intézmények sajnos lehet, hogy máshová teszik át a székhelyüket. Egyrészt csökken a jelentőségét veszített település presztízse, de ezen túl foglalkoztatási és fejlesztési, gazdasági gondokat is eredményezhet ez – noha a modern információs társadalom keretei között és a fejlődő közlekedési infrastruktúrának köszönhetően ennek nem lenne szabad megtörténni. Többek között ezért is fontos az információs technika fejlesztése és hozzáférhetővé tétele, melyről a Magyar Információs Társadalom Stratégia szól. Erről a 2. fejezetben fogok bővebben írni.

Verebélyi Imre Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció című tanulmányában egy nagymegyes rendszert mutat be regionalizációs fejlődési irányként.

A szerző nem pártolja a kétszintű területi önkormányzati rendszer létrehozásának lehetőségét, mondván, hogy ez a történelmi hagyományokkal is ellentétes és az ország kis mérete is ez ellen hat. Így nincsenek felesleges kiadások sem és a feladatok elosztása sem keletkeztet logikátlan megoldásokat az egyes szintek között. A regionalizáció tehát így nem jelenti egy önkormányzati szint létrehozását, kézenfekvőbb a megyék társulása. A szerző nem támogatja a nagyrégiós modellt sem, mivel azok túl közel lennének a megyéhez és megnehezülne a feladatelosztás.

E modellben a megye kiemelten hangsúlyos szerepet kap. Ezért jelent gondot, hogy a megyei területfejlesztési tanácsokhoz telepítették a területfejlesztési hatásköröket – ez a szerv ugyanis nem illeszkedik a közigazgatási rendszerbe, a megye demokratikusabb, decentralizáltabb, önállóbb, nemzetközileg gyakrabban alkalmazzák e célra. Ugyanakkor a megyék nem mindegyike képes ellátni a területfejlesztésből adódó feladatokat, már csak mérete miatt sem, ez a probléma azonban egyesítéssel orvosolható. A nagyobb megyéket pedig funkcióikat és erőforrásaikat tekintve kell megerősíteni.

Így a főváros mellett 12-13 nagymegye alakulhat. Az ily módon kialakított nagymegye-rendszer nem tenné szükségessé újabb általános hatáskörű szint, a régiók létrehozását.

Dr. Fábrián Adrián[37] szintén foglalkozik e kérdéssel, de álláspontja a fent említettel szöges ellentétben áll. Tanulmányában a 2002-es kormányprogramra támaszkodva vázolja a regionális átalakítás lehetséges jövőbeli kormányzati feladatait. A kormányprogram szerint „a kormányzati periódus végére a jelenlegi megyei önkormányzatok helyett kiépíthető a választott regionális önkormányzatok rendszere.”[38] Ez azonban szerinte több kérdést is felvet: először a regionális decentralizáció, majd a szervek és feladataik telepítésének és a regionális dekoncentrációnak a kérdése vár megválaszolásra.

A regionális decentralizáció kérdése, az önkormányzatiság kialakításának szükségessége először az 1052/1999. (V. 21.) Kormányhatározatban vetődött fel. Ebben az fogalmazódott meg, hogy a területfejlesztési régiók tapasztalataira támaszkodva vizsgálni kell a választott testülettel rendelkező regionális önkormányzat kialakítását. Ezt a határozatot hatályon kívül helyezte az 1057/2001. (VI. 21.) Kormányhatározat, melyben már nem feltétel, hogy önkormányzati alapon szervezzék a régiókat. Ez a határozat csak azt szögezi le, hogy a területi közigazgatás változás küszöbén áll, és kutatni kell az átalakítás lehetséges megoldásait. Ha viszont ez így van, ismét a megye és régió szembenállásának dilemmájához jutunk. A szerző véleménye szerint a területi szint megszervezése a regionális önkormányzatok mellett nem teszi lehetővé a megyei önkormányzatok létét.

Ha jogalkotó valóban ezt az alternatívát választja, széleskörű jogszabály-változtatásokra lesz szükség. Új Alkotmányt, új önkormányzati, választási törvényt kell megszavazni. Erre már csak azért is szükség van, mert a Regionális Önkormányzatok Európai Chartája szerint a régiók képviselői általános választójog alapján nyerik megbízatásukat, valamint a régiókat maximális mértékben el kell ismerni az alaptörvényben. A Charta szerint kívánatos, hogy a regionális szintű feladatok megoldását regionális szinthez rendeljék.[39]

Ekkor viszont sürgető feladat a minisztériális feladatkörök ezirányú felülvizsgálata. Minisztériumi hatáskörben csak az ágazati stratégiai, elemző, ellenőrző feladatok maradnak. A többi feladatot decentralizálni vagy dekoncentrálni kell – ez utóbbival a szintén átszervezett dekoncentrált szervek feladatai gyarapodnának, míg előbbi a feladatot önkormányzathoz utalná. Egy másik lehetőség az, ha egyes feladatok közigazgatásból való kiszervezéséről gondolkodunk. Egyértelmű tehát egy, a központtól való távolodást jelző trend megjelenése. Lampert Mónika[40] szerint „a regionális hatalom létrehozásával egyértelműen a központi hatalom decentralizálását kívánjuk elérni. Arra törekszünk, hogy ... a régiók döntsenek a régió kérdéseiről a decentralizáció és a partnerség elvei alapján.”[41]

A regionális önkormányzatok a következő területeken rendelkeznek feladat- és hatáskörrel:

- regionális gazdaságpolitika,
- regionális tervezés,
- infrastruktúra,
- környezetvédelem,
- mezőgazdaság,
- kultúra,
- egészségügy,
- idegenforgalom,
- közrend.

Ezeknek a feladatoknak az ellátását alkotmányos garanciákkal kell biztosítani. Fontos például az adókiadás joga, a társulási, a vállalkozási, rendeletalkotási szabadság.

A regionális szinten felmerülő feladatokat tehát regionális szintre kell telepíteni, biztosítva azonban a központi közigazgatás konzultációs jogát. A másik megközelítés viszont a regionális dekoncentráció.[42] Az Alkotmány[43] ugyanis a Kormány[44] széles hatáskört biztosít az államigazgatási rendszer kialakítását illetően, az ugyanis minisztériumon kívül bármely államigazgatási szervet létrehozhat, megszüntethet.

1.5. A regionális szervezeti rend – a régiók keresztmetszete

Egészen a közelmúltig a regionális közigazgatás abban állt, hogy léteztek dekoncentrált szervek, melyek illetékességi területe eltér a megyék területétől. Maga a regionalizmus azonban jelen értelmezésben már a dekoncentrált szervrendszer átalakítását igényli. E szempontból sem közömbös, hogy a régió vajon kizárja-e a megyét, vagy amellel létezik. Az

illetékesség meghatározása és a feladatok telepítése szempontjából sem mindegy, hogy egy szerv adott esetben megyei szervet tudhat maga mellett, vagy ahelyett is működik.

Jelenleg több olyan szerv létezik, melyek illetékességi területe nem egyezik a megye közigazgatási területével. Vannak olyan dekoncentrált szervek melyeknek feladata miatt mindig elérhetőnek kell lennie a lakosság számára. Ilyenek a munkaügyi központok vagy a földhivatalok. Ezek a szervek eddig sem csak megyei szinten működtek, ezért csak a megyei szintet célszerű regionális illetékességgel felruházni, a területi kirendeltségek pedig a körzetközpontokba helyezendők. Fontos azonban megemlíteni, hogy a területi elhelyezés megállapításánál az egyes szervek funkciója, feladata hangsúlyos és vizsgálat tárgyát képezi. Épp emiatt indokolatlan lenne például épp az említett földhivatalokat regionális illetékességgel felruházni, mert azok jelen elhelyezésükben és illetékességgel sokkal célszerűbben és hatékonyabban tudnak működni.

Ugyanakkor például az is megfontolás tárgya lehet, hogy egyes szervek, például a bányakapitányságok illetékességi területe több régióra is kiterjedne.

A fenti lépések is részei annak a racionalizálási törekvésnek, ami a regionális reform részeként jelentkezett. A cél, hogy ésszerű decentralizációval versenyképessé tegyünk egy térséget és így kezelhessük az ott fellépő strukturális problémákat. A reform minden pontja ezt kell, hogy elősegítse.

Mint már említettem, azon az állásponton vagyok, hogy a létrejövő régiók önkormányzattal kell, hogy rendelkezzenek. Így új szereplő jön létre a területi színtre, ami kizárólagossá válik és alkotmányos rangra kell, hogy emelkedjen. De lege ferenda két feladat azonnal adódik: az egyik az Alkotmány módosítása, a másik az önkormányzati törvényé.

A regionális önkormányzat közhatalmi szerv, mely általános választásokon választott szerv vezetése alatt áll. Saját hatáskörrel, normatív finanszírozási rendszerrel és saját költségvetéssel rendelkezik, ezen kívül támogatásra jogosult a Strukturális Alapoktól a társfinanszírozást is figyelembe véve. A regionális önkormányzat két irányból kap hatásköröket: a központi és a megyei szintről.

A szervezeti rendszer alábbi aktorai ebben a rendszerben Horváth M. Tamás tanulmányában szerepelnek[45]. Az alábbi egységben erre is építkezek.

A szerző 6 szervcsoportot tár elénk.

Választott szervként nevesíti a

1. regionális önkormányzatot, mely saját hivatali szervezetet működtető közvetlenül választott szerv,

az EU forrásainak a felhasználására:

1. a regionális fejlesztési operatív programot irányító hatóságot,
2. a regionális operatív program ellenőrző bizottságát,
3. a regionális operatív program kifizető hatóságot,

államigazgatási szervként:

1. a regionális közigazgatási hivatalt a területi államigazgatási feladatok ellátására,
2. regionális dekoncentrált szerveket a lehetőségekhez képest,

önkormányzati társulási formaként:

1. megyénként kötelezően létrehozandó intézményfenntartó testületet a hozzá kapcsolt kiszolgáló szervezettel együtt,

társadalmi érdekegyeztetés fórumaiként:

1. a gazdasági érdekegyeztetés területi tanácsát és a regionális civil képviselőtestületet.

Miben is segít nekünk ez az intézményrendszer? Abban, hogy egy egységes szervezeti rendszerrel, könnyebben születhessen meg egy egységes törvényi szabályozás és természetesen abban is, hogy megfelelően ki tudjuk használni a Strukturális Alapokból befolyó támogatásokat. Így könnyebben kialakíthatóak a partnerkapcsolatok és lehetőség nyílik a hivatalszervezési racionalizálásra (is).

Első és legfontosabb a sorban a regionális önkormányzat. Ez képviseli a régiókat a döntésközpont-funkcióját. Ezzel kapcsolatban két felfogás verseng egymással: az egyik szerint az önkormányzatra az önkormányzati törvény rendelkezéseit kell érvényesíteni, azonban a másik szerint egy regionális kormányt kell létrehozni. Álláspontom szerint országunknak az első út lenne a megfelelő, azt ugyanis semmilyen tényező nem indokolja, hogy a második útra lépjünk. Véleményem szerint azért, mert országunk mérete és gazdasági erőforrásai sem mutatják ennek szükségességét, s megjegyzem, reális lehetőségét sem. Ez a másik véglet lenne.

A képviselőtestület megvalósítására a tanulmány két lehetőséget vázolt:

1. Adott a regionális önkormányzat általános, közvetlen választójog alapján megválasztott testülete, a regionális közgyűlés, melynek elnökét maga választja, ám őt már nem közvetlen módon. A közgyűlés működése során bizottságokat hoz létre.

Létrehozzák a közgyűlés hivatalát is, amelyet a főjegyző vezet.

Természetesen meg kell teremteni azokat a szerveket is, amelyekkel a többi szinttel válik lehetővé a kapcsolattartás. Konzultatív testületként olyan testületek jönnek létre, amelyek a kistérségek delegáltjait tartalmazzák.

2. Az előbbi szervezeti rend közvetlenül választott, egykamarás rendszerrel számolt, de nem ez az egyetlen, és kizárólagos megoldás. Létezik olyan verzió is, mely szerint kétkamarás önkormányzati testületre van szükség, s ebben csak az egyik kamara szerveződik a fenti elveken, míg a másik egy települési gyűlés, mely delegáltakból áll. A második kamarában tehát közvetett szisztéma érvényesül. Ez a verzió mindenképpen egy bonyolultabb séma, kérdéses, hogy indokolt-e, ennek költségvonzatainak felmérése mindenképpen indokolt, ha ezt a szervezeti rendet követjük. Az ugyanakkor előnyös a településekre, hogy közvetlenül az ő képviselőjük prezentálhatja az adott kérdéseket, tekintve azonban, hogy a szerepe csak véleményező és javaslattevő, álláspontom szerint az első verziótól eltérő kétkamarás rendszer nem tűnik indokoltnak és a költség-haszon elmélet szerint megtérülőnek.

A következő szerv a regionális fejlesztési operatív programot irányító hatóság. Ezt azért kell felállítani, mert a 2007-es költségvetési ciklustól közvetlenül a régióink juthatnak hozzá a Strukturális Alapok támogatásaihoz. A mai fejlesztési ügynökségek e szervek felállítása után nem szűnnek meg, hanem menedzselő hatóságként működnek tovább, így közvetlen lebonyolító hatósággá válnak.

Az ügynökségek közhasznú társaságként működnek jelenleg. Ez a forma is meg fog változni, s feltehetően az önkormányzat közintézményeként fognak tovább működni.

Fontos szerep hárul az ellenőrző szervrendszerre is, melyek legfontosabb szereplője a ROP monitoring bizottsága. Ugyanígy fontos koordinációs szerepe van a kifizető hatóságnak és a

regionális közigazgatási hivatalnak. Utóbbiak a megyei közigazgatási hivatalok összevonásával jönnek létre.

A megyei intézményfenntartó testület tulajdonképpen az intézményfenntartó feladatok szervezeti kerete. E funkció alapvetően megmarad megyei szinten, azonban nem az eddigi szervezeti keretben, hanem annál jóval racionalizáltabban, ami a feladatoknak jobban megfelel. Az intézmény egy megyei társulási tanács irányítása alatt fog állni, maga a hivatalszervezet pedig kicsi és költséghatékony lesz.

1.6. Hatáskörök a regionális térszerkezetben

Amikor a regionális térstruktúra szervezetét elemezzük, akkor tekintetbe kell vennünk azt is, hogy ennek az új rendszer hatáskörmozgást fog indukálni. Ennek eredményeként vertikális és horizontális hatáskörmozgásról egyaránt beszélhetünk.[46] A vertikális hatáskörmozgás irányulhat felülről lefelé, és alulról felfelé is. Utóbbi esetben három esetkör lehetséges. Utóbbi első esetkora a megyétől, második esetkora a megyei területfejlesztési tanácsoktól származtat hatásköröket, míg ha a hatáskör felülről decentralizálódik, az csak a központ hatáskörvesztését jelentheti. A horizontális hatásköri mozgások a területfejlesztési tanácsokhoz és a dekoncentrált közigazgatási szervekhez köthetők.

Nagyon fontosak emellett a személyi állomány átcsoportosításával együtt járó feladatok, a forrás-allokáció, a regionális önkormányzatok költségvetési kapcsolódási pontjainak kidolgozása valamint a járulékos jogi problémák rendezése.

Szükséges egy regionális önkormányzati feladattérkép megrajzolása, ehhez azonban az kell, hogy a regionális közügyek fogalma tisztázott legyen. „Regionális közügynek tekinthetjük mindenekelőtt azokat a közfeladatokat, amelyek közvetlenül érintik az adott térség, régió mindennapos életét, közvetlen befolyásuk van az adott térség fejlődésére.”[47]

Igen fontos regionális feladatoknak minősülnek az alábbiak:

1. Területfejlesztési támogatások
2. Támogatáspolitikai
3. Települési és megyei támogatások
4. Környezetvédelem
5. Fogyasztóvédelem
6. Egészségügy
7. Idegenforgalom
8. Egyéb helyi specifikumok

Ha például a területfejlesztési feladatok sorát vesszük sorra, világossá válik a kétoldalú regionális kapcsolattartás szükségességének oka. Azt mindenképpen látni kell, hogy a területfejlesztési feladatokat nem lehet az Országos Területfejlesztési Konceptióra való tekintet nélkül végrehajtani. Itt ugyanis közép- és hosszú távú tervekről van szó regionális szinten. Ezzel összefüggésben szükség van a gazdaságfejlesztés területi koordinációs feladatainak ellátására, pénzügyi terv készítésére is regionális hatáskörben. Ez utóbbi is a regionális decentralizáció eszköze.

Mivel azonban a régióknak a kistérségi rendszerrel is igen szoros a kapcsolata, ezért ezzel kapcsolatban is kell e szintre feladatokat telepíteni. A 2003. évi központi költségvetés példája azt sugallja, hogy regionális szinten lehetőség van a kistérségi fejlesztési pénzüsszegek elosztására.

Ha pedig a támogatáspolitikai hatásköröket vesszük sorra, itt a vállalkozásfejlesztés, a kis- és középvállalkozások fejlesztése, a vállalkozási övezetek támogatása és a közlekedésfejlesztés tartozik a legfontosabbak közé.

Létezik jelenleg is a költségvetési rendszerben egy kis- és középvállalkozói céllelőirányzat, amelyet célszerű lenne regionalizálni, mégpedig a Vállalkozásfejlesztési Tanács regionalizálása útján. A közlekedésfejlesztés esetében ugyancsak a már létező és tárgykörre vonatkozó költségvetési céllelőirányzatok és jogcímcsoportok bizonyos mértékű regionalizálása a cél.

Azt azonban tudjuk, hogy mindennek ára van. A hatás- és feladatkörök telepítésének is, így erre megfelelő anyagi eszközrendszer kell, hogy rendelkezésre álljon. A források pedig termelődhetnek egyrészt magában a régióban, ennek mennyisége azonban a régió gazdasági potenciáljának függvénye. Ezeket egészítik ki azok a pénzeszközök, amelyet az egyes régiók a központi költségvetésből és a Strukturális Alapokból kapnak. Utóbbi faktor nagysága persze attól is függ, hogy az adott régióban milyen hatékony a pályázati rendszer! Erre is fokozott figyelmet kell fordítani, ezért fontos például a humán erőforrás-fejlesztés.

Az alábbi táblázat a regionális pénzügyi háttérrel mutatja[48]:

Kiadások	Bevételek
1. Intézményfenntartás	1. Saját bevételek <ul style="list-style-type: none"> • Illetékek • Helyi társasági adó, bírság • SzJA regionális pótdadó
2. Fejlesztési kiadások	2. Megosztott források <ul style="list-style-type: none"> • ÁFA 4%-a • SzJA meghatározott része
3. Átvett minisztériumi feladatok <ul style="list-style-type: none"> • Foglalkoztatási és képzési támogatás • Agrár- és vidékfejlesztési támogatás • Vállalkozásfejlesztés 	3. Állami támogatások <ul style="list-style-type: none"> • Támogatások és állami hozzájárulások • Területfejlesztési hozzájárulások • EU források

Az imént (1.4.) vázolt szervezetrendszer mindenképpen úgy kell megszervezni, hogy általa ki lehessen aknázni a régióban rejlő fejlesztési potenciált, s ehhez képest kell az egyes régiók specifikumainak figyelembe vételével kijelölni a hatásköröket. Mivel a régióknak kiemelten nagy szerepe lesz a támogatások felvételében és hasznosításában, ezért e téren konzultációs szervezetet kell a rendszerbe integrálni, és ezeket a hatékony működés elősegítése végett tanácsadói hatáskörökkel kell felruházni.

Ezen álláspontokhoz azt mindenképp hozzá kell azonban tennem, hogy a hatékonyság szempontjait figyelembe véve nem gondolom, hogy a fenti szintek vagy koncepciók bármelyike is hosszútávon életképes lenne a polgárok közreműködése nélkül. A polgárok alulról jövő kezdeményezésekkel tőkét, tudást, ötletet képesek vinni a gazdaságba és ezzel

dinamizálják azt, például civil szervezetek létrehozásával, melyek bizonyos, addig önkormányzat által ellátott feladat ellátásában is segédkezhetnek. Ehhez viszont információ és a szerveződési kedv növelését célzó állami szintről vezérelt intézkedéssorozat szükséges (például kedvezmények adása).

Példaértékű lehet Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának és a Cirill és Method Alapítvány együttműködésének kérdése. Győr önkormányzata ugyanis közigazgatási megállapodást kötött az említett alapítvánnyal a szociálpolitikai ellátás kivitelezését illetően. Ezáltal történt meg az önkormányzati feladat kiszervezése a közigazgatásból. Ha azonban ehhez a megoldáshoz folyamodunk, mindig figyelemmel kell lennünk az ellátandó közszolgáltatás jellegére, ezért fontos az elemző tevékenység, SWOT – analízis válik szükségessé. Ezzel a módszerrel lehet kiemelni az átszervezéssel járó előnyöket és hátrányokat, s ezeket össze lehet vetni a kiinduló állapottal.

Eszerint ha a feladatot önkormányzati intézmény látja el, mindenképp előnyként jelentkezik, hogy az önkormányzatnak az eddig is hozzá tartozó feladatok ellátása területén már jelentős tapasztalatai vannak, akár az intézmény létrehozását, akár a működtetését illetően. Az önkormányzat az intézmény fenntartója, ennél fogva közvetlenül gyakorolhatja ellenőrző hatásköreit. Gyengeség viszont, hogy mivel a feladatokat biztosan ez az intézmény látja el, nincs versenyhelyzet, az intézmény eredményessége a kötelezően ellátandó feladatokban is csökkenhet, rugalmasságával egyetemben. Hátrány az is, hogy nem tud nagy mennyiségű külső működő tőkét bevonni, ezért működése során túl sok önkormányzati forrást emészt fel. Ha viszont a feladatokat közigazgatási megállapodások létrehozásával látják majd el, azáltal rugalmasabbá válik az egész struktúra, plusz szakmai és gazdasági tőke jelenik meg az ágazatban, az ágazati önkormányzati költségek csökkennek.

A másik dolog, amit meg kell említenem, az, hogy szükséges az ún. polgárbarát önkormányzati rendszer kialakítása, és bármilyen új átalakítási koncepció valósuljon is meg, a partnerség elvének érvényesítése nélkül a sikere kevésbé biztosított. Erre utal a Polgárok Európája koncepció is, amikor biztosítani kívánja a polgárok részvételét a központi európai döntéshozásban, s így a helyi érdekeket közvetíti az Unió legfelső szintjére. Ezen kívül a polgárok igazgatásban való közreműködését elősegíti a lakossággal való közvetlenebb kapcsolattartás is. Ennek érdekében be lehetne vezetni azt a nyugati országokban már szokásos rendszert, amit Kérdések órájának neveznek – ezen a polgárok közvetlenül kérdéseket intézhetnek a képviselőtestület tagjaihoz az őket érintő kérdésekben.

Egy másik minta a polgárokkal való kapcsolattartásra a Polgári Tanácsadó Szolgálat. Ez egy politikailag független, pártatlan tanácsadó szolgálat, melynek például Angliában évtizedes hagyományai vannak. A szervezet három szinten épült ki: országos, területi, helyi szinten és ezek egymással egy ún. menedzselő bizottságon keresztül tartják a kapcsolatot. Így az információk áramlása szervezeti oldalról biztosított, ami a modern kor kihívásainak való megfelelés előfeltétele, de mindez csak akkor válhat hatékony rendszerré, ha fejlett informatikai rendszerek is kapcsolódnak hozzá. A következő fejezetben ezért erre térek ki. Mielőtt azonban ezt megtenném, szükséges előljáróban néhány dolgot kiemelnem.

Mindenekelőtt azt, hogy az informatika alkalmazása a közigazgatásban hatékonyságnövelő hatású, új távlatokat nyithat az együttműködésben, kihasználhatóvá teszi az információs társadalom nyújtotta előnyöket. Másodsor pedig gazdasági szempontok is indokolják bevezetését. Az információ, a gyorsaság: hatalom és siker. Az uniós támogatások elnyerése is sokkal sikeresebb lehet így. Harmadszor, pedig a sikeres közigazgatás akkor alakul ki, amikor az igazgató és igazgatott a lehető legtöbb és legközvetlenebb információnak van birtokában. Ehhez megfelelő eszköz az informatika.

Meg kell azonban jegyezni, hogy a következő fejezet elvi élű megközelítést követ. Nem arra vállalkozom, hogy a regionális struktúra konkrét megvalósított e-rendszereit elemezzem, merthogy közigazgatási regionális struktúra Magyarországon egyelőre nincs – egyelőre csak statisztikai régiók vannak, melyek a megyékre alapulnak. Ezért inkább azt térképezem fel, hogy miként funkcionál az informatika általában a közigazgatásban, milyen lehetőségek jelennek benne a jövőre nézve, melyek azok a funkciók, feladatok, melyekben igazán fontos a rendszerek alkalmazása. A következő fejezetben éppen ezért kerül bemutatásra a MITS – hogy vázoljam, mi a közigazgatási informatika jövőképe az információs társadalomban. A regionális informatikát pedig a jövőre nézve úgy tekintem, mint a rendszer egy majdani integráns részét, mely a jövőben formálódik ki ezen elvek alapján, az itt lefektetett keretek között. Célom, hogy elemezzem, milyen rendszer részeként fog funkcionálni a regionális e-közigazgatás.

2. Az e-government jelentősége a közigazgatás korszerűsítésében – „Better on-line than in line”

A hatékonyság és a dinamikus alkalmazkodóképesség az a két fogalom, amelynél fogva meg lehet ragadni az információ jelentőségét a XXI. században. Ahogy az eddig leírtakból is látszik, az információ a közigazgatás „alapegységének” tekinthető. Enélkül ugyanis nem lehet racionális elvekre épülő szervrendszert vagy eljárási rendet kialakítani, már csak azért sem, mert ahhoz, hogy a közigazgatási ciklusban a célkitűzés megfogalmazásától a tervezés fázisába jussunk, információ kell, ami alapján szakmai ismeretek mellett elkészíthetők a tervek.

Az EU ma már az információs társadalmakat tömörítő közösség, melynek fejlődését elsősorban legfőbb vetélytársa, az USA ösztönzi. Nekünk ennek a versenynek kell részévé válnunk. Az persze igaz, hogy a folyamat Magyarországon sem a csatlakozással veszi kezdetét, hiszen az Internet elterjedése már az 1990-es években kezdetét vette, mára pedig már egyre inkább segíti a társadalmi – kormányzati – igazgatási szféra minél szervezettebb összekapcsolását[49]. Itt nem pusztán a PC-re hárul nagy szerep, hanem az olyan modern, integrált eszközökre is, mint amilyenek az Internet-elérhetőséggel[50] vagy webkamerával rendelkező mobiltelefonok, melyek távkonferenciák tartását is lehetővé teszik.[51]

Erkki Liikanen[52], az Európai Bizottság tagja, aki az információs társadalom kiépítésével kapcsolatos projektekért felel, az e-kormányzattal kapcsolatosan a következő megállapításokat tette 2003. március 21-én, Barcelonában:

- az e-kormányzat lehetővé kell, hogy tegye a polgároknak, hogy figyelemmel kísérjék kormányukat, központi, regionális, helyi hatóságait, hogy részt tudjanak venni a döntési folyamatokban egészen a korai szakasztól, valamint hogy követni tudják a közpénzek elköltésének módját;
- az e-kormányzat személyre szabott közszolgáltatásokat kell, hogy nyújtson, ami speciális szükségletekhez igazodik;
- az e-kormányzat kell, hogy hatékonyabbá és produktívabbá tegye a közigazgatást, biztosítva ezáltal az adókból befolyt összegek jobb felhasználását;
- egy nyitott kormányzati rendszert kell létrehozni, amely a demokratikus funkciókat az egész közigazgatási vertikumban képes kiteljesíteni;
- az individualizált közszolgáltatások kiterjesztése a természetes személyekre és a társadalmi-gazdasági élet egyéb szereplőire egyaránt kiterjed, azonos jogokat és lehetőségeket biztosítva, s a szociális igazságosságot és kiegyenlítődést szem előtt tartva.

Az e-közigazgatás jövőképe tehát új perspektívát jelent a részvételi demokrácia számára, konkrét feladata az állampolgárok, az üzleti szereplők bizalmának növelése és a kétoldalú kapcsolatok kiépítése. Feladata, hogy ki tudja elégíteni a vállalkozók és az állampolgárok

igényeit egyaránt. Az e-Kormányzat 2005 című kormányzati programdokumentum a konzultációs mechanizmusok életre hívását sürgeti, mely illeszkedik a szolgáltató és egyben esélyteremtő állam koncepciójába is.

A világ tehát fejlődik és a legkisebb igazgatási egységnek is lépést kell tartani ezzel a fejlődéssel[53]. A régiók pedig korántsem minősülnek a legkisebb egységeknek, ráadásul kialakításuk éppen egy modernizációs folyamat része, ezért természetes, hogy különösen ezen egységek tekintetében kulcsfontosságú a legújabb vívmányok alkalmazása. Gondoljunk csak arra, hogy például az Előcsatlakozási Alapok működése esetében is milyen fontos volt a kapcsolattartás, az információcsere (például a twinning[54] esetében). Vagy: a területfejlesztési szervezetrendszerre is igaz, hogy az információ terjedésének útját a leghatékonyabban a gépesítés képes lerövidíteni – és mint tudjuk, minél rövidebb utat tesz meg az információ, minél kevesebb közvetítő csatornán megy keresztül, a folyamat annál olcsóbb és az információ annál kevésbé torzul! Ezen okokból kívánok dolgozatomban bővebben foglalkozni az informatikával.

Az információs társadalom kihívásaira két nézőpontból térek ki: az egyik az, hogy az EU miként képzeli el az e-government kiépítését, a másik pedig az, hogy emellett melyek a fejlesztés magyar irányai.

2.1. Az EU álláspontja az e-governmenttel kapcsolatban

Az Európai Bizottság kommunikációs és sajtóüggyekkel foglalkozó főigazgatósága 2002. októberében tett közzé egy Manuscript for information brochure for the general public című dokumentumot, melyben az Unió informatikai célkitűzéseit fogalmazza meg az elkövetkező évekre nézve.[55]

A dokumentum már a bevezetőben utal arra, hogy az információs társadalom egyúttal tudás alapú társadalom (knowledge-based society) kell, hogy legyen (s itt érdemes utalnom arra, hogy az Előcsatlakozási Alapok[56] körében, konkrétan a PHARE programnál tényleges lépések is történtek ennek elősegítése érdekében, s mint tudjuk, a PHARE program jelentősen segíti a régiófejlesztést!), s ezért ki kell dolgozni egy megfelelően hatékony képzési rendszert. Mindez azért is fontos, mert az EU célja, hogy egy új típusú szociális modellt (European social model) dolgozzon ki, melynek lényegi eleme a versenyképességet biztosító folyamatos továbbképzés, valamint az állam és a társadalom közvetlenebb viszonya. Ezen túl a közbeszerzési szabályokat is fel kell frissíteni, a kis- és középvállalatok számára meg kell könnyíteni a piacra jutást, mely szempontból az e-governmentnek szintén kiemelt feladatai vannak, sőt: a közbeszerzési piacok ezáltal már a határokon is túlterjeszkedhetnek majd! Mindezek a célkitűzések 2000. márciusában, Lisszabonban kerültek megfogalmazásra a 2000-2010-ig terjedő időszakra vonatkoztatva.[57] Ugyancsak fontos, hogy Lisszabonban került megfogalmazásra a Munkahelyteremtő stratégiák az információs társadalomban című közlemény is, valamint, hogy módosították az eredetileg a tagállamoktól és az Európai Parlamenttől származó e-Európa – tervet, melyben fontos új elemként jelent meg a kockázati tőke biztosítása a kis- és középvállalatok számára. A terv új formájában lehetővé törekszik tenni

- az olcsó, gyors, biztonságos Internet-használatot,
- a humán erőforrás-fejlesztést,
- az Internet-használat serkentését.

Mindehhez szükséges a megfelelő jogi és infrastrukturális háttér megteremtése, a koordináció és az ún. benchmarking, ami azt jelenti, hogy a legkiemelkedőbb szereplők tevékenységét és eredményeit elemzik, és a módszerek lehetséges átvételét elvégzik. E tevékenység eddig az üzleti szférát jellemezte és megjelenik benne bizonyos mértékű marketing-szemlélet is, mindezek ellenére (vagy éppen ezért??) egyre inkább terjed a közigazgatásban is.

1927-ben Mártonffy Károly következő véleményének adott hangot: „Mindazok az elvek, módszerek, amelyeket a mozgékony és alkalmazkodni tudó, találékony kereskedelmi és ipari szellem a saját vállalataiban magából kitermelt, maradék nélkül átplántálhatók az ember erkölcsi testületeinek az igazgatásába is.”[58]

Érdemes elgondolkodni azon, melyik közszolgáltatást milyen rendszerben, milyen szemlélettel lehet ellátni. A kereskedelemben létezik egy ún. B2B és B2C[59] szemlélet, mely bevezetése a közigazgatási szolgáltatásokba a gazdasági növekedés hajtóereje lehet. Különösen a KKV (SMEs)[60] szektorra hathat ez jótékonyan.[61] S hogy ennél még tovább is menjünk, nevesíthető egy A2A[62] megközelítés is. Ezt ugyan így a dokumentum nem említi, de az IDA program kapcsán el lehet hozzá jutni. E közösségi program ugyanis a közigazgatások közti adatáramlást segíti. A közigazgatási információs rendszerek tehát így egyfelől összeköttetésben vannak más igazgatási szervezetekkel, értékelhetik azok tapasztalatait, s így több adat áll rendelkezésre a jövőbeni fejlesztésekhez. Másrészt viszont e rendszerek a polgárok felé is evidens, hogy nyitottak kell, hogy legyenek, hogy azok részvétele az igazgatási ügyekben kiteljesedhessen. Nyilvánvaló azonban, hogy nem lehet minden közszolgáltatási területet magánosítani, de például a sajtó- és médiaigazgatás, környezetvédelem, oktatásügy területén igenis releváns lehet a polgári közreműködés.

Fontos adalék azonban a következő néhány tény: Nyugat-Európában a kommunikációs szektor 2001-re az éves GDP 7,5%-át termelte meg. A technika rohamos fejlődése Nyugaton már lehetővé tette, hogy ne az Internet-használat PC-ken való elterjesztése legyen vágyálom – sőt ezeken a területeken már az a közeljövő valósága, hogy legalább ennyire elterjesztik a digitális televíziót, a harmadik generációs, Internet-használatot és konferencia-beszélgetéseket lehetővé tevő mobiltelefonok használatát.

Kelet- illetve Közép-Kelet-Európa azonban ennél elmaradottabb térség. Ha az itt lévő államok tagállamokká válnak, nemzeti kompetenciájukba fog például tartozni az, hogyan építik ki az iskolák vagy egyéb közérdekű szolgáltatási rendszerek (ebbe a körbe sorolható például az a Magyarországon már bevezetett modell, mely szerint az adóbevallást Internet segítségével lehet benyújtani) számítógépes infrastruktúráját. A programok sikeréért viszont a helyi és a regionális hatóságok felelnek. Az EU kompetenciája ellenben az, hogy a Közösség költségvetéséből finanszírozzon programokat, melyek által elmaradott régiók technológiai és oktatási felzárkózását hivatottak elősegíteni.

Az imént említett közszolgáltatás és egyáltalán a közszolgáltatások gépesítésével kapcsolatban azonban lényeges kitérni két dologra. Az egyik, hogy megbízható rendszert kell kiépíteni ilyen célokra, a másik pedig már alkotmányos élű – hiszen itt személyes adatokról van szó, melyek fokozottan védettek az Alkotmány szerint és az 1992. évi LXIII. törvény szerint is[63].

A BBC internetes honlapján közzétett egy esetet, melynek lényege a következő. Angliában részben költségtakarékosság, részben az ügyintézés modernizálása és gyorsítása okán bevezették a számítógépes adóbevallási rendszert, amit azóta Magyarország is megtett. Feltehetően az egyik Internet-szolgáltató hibájából azonban a hálózat hibásan működött, aminek az lett az eredménye, hogy ha akár csak megnézte valaki a saját adóbevallását, azt a gép eltárolta a cache memóriában, majd tetszőleges más személyeknek küldte azt tovább. Ez pedig nem szolgálja a bizalom megerősödését a modern technika vívmányait illetően.

A levonható tanulság a BBC honlapja szerint a következő: az Internet használata során figyelembe kell venni azt, hogy milyen célra használjuk eszközként, és ennek megfelelő (adat)védelmi intézkedéseket kell tenni azzal kezdve, hogy például az Internet-szolgáltatókkal közigazgatási megállapodásokat lehet kötni a feladat sikeres ellátásának elősegítése érdekében, másrészt pedig informatikusok bevonásával olyan adatvédelmi rendszert kell

kiépíteni, amely erősíti az ügyfél szolgáltatásba vetett bizalmát.[64] E kérdésekkel az Európai Tanács is foglalkozott stockholmi ülésén, 2001-ben, jelezvén, hogy az e-Európa – terv gyakorlati megvalósítása még sok nyitott kérdést vet fel. A biztonsági hálózatok kiépítésének kérdésével kapcsolatban az ülésen is megállapítást nyert, hogy a fejlődés lassú, ezért számítógépes vészhelyzeteket kezelő csoportok létrehozása és hálózati csatolása szükséges, valamint fejlesztendő a téma kutatása.

Az EU tagállamainak kormányai elkötelezték magukat annak a célkitűzésnek, miszerint 2010-re felére csökkentik azon 18-24 éves korú fiatalok számát, akik nem vesznek részt középfokú tanulmányaikat befejezve valamiféle továbbképzésben.

A dokumentum említést tesz a továbbiakban a 2005-ös cselekvési tervről, melynek központi eleme, hogy az EU-államok igénybe vehessék az Internet-technológia regionális (különösen a leszakadó vagy vidékies, agrárjellegű régiók esetében) fejlesztésére a Strukturális Alapok pénzügyi segítségét.

Ezek tehát a távlati tervek, amelyekkel szinkronban kell megvalósítani egy, a magyar viszonyokra is megfelelő rendszert.

2.2. A magyar viszonyok és az informatika

Mielőtt rátérnék a magyar informatikai fejlesztések és irányvonalak bemutatására, néhány, az előbbiekben már érintett kérdést ismét ki kell emelnem. Ezek pedig a következők:

1. Valóban interaktív közszolgáltatásokra van szükség, itt azonban lényeges pont az, hogy ezek elterjesztéséhez szükséges a bizalom minél teljesebb kiépítése, ez azonban nem elsősorban szubjektív elemeken múlik, nem hitkérdés. Az, hogy egy adott digitális szolgáltatás ténylegesen biztonságos-e, ténykérdés. Mindenekelőtt ennek biztosítékait kell, mint előfeltételeket megteremteni. Tisztázni kell a feladatokat EU-szinten és magyar viszonylatban. Melyek ezek? A teljesség igénye nélkül (minthogy ezt nem tekintem dolgozatom fő témájának, hiszen én egy komplex regionális reform körvonalainak megrajzolására kell, hogy szorítkozzak): elektronikus aláírás, biztonságos azonosítás, rendszerek szervezetek közötti kapcsolata, stb.

A helyi közösség bizalmát élvező civil szakemberek elfogadottá tehetik az e-kormányzati szolgáltatásokat azok számára is, akik nem férnek hozzá, vagy idegenkednek tőle. Növelhetik a bizalmat.

2. A tömegessé válás egyfelől bizalmi kérdés, másfelől a lehetőségeken is múlik. Nevezetesen azon, van-e a polgárok birtokában megfelelő géppark és van-e megfelelő internethozzáférés, milyen a polgárok életszínvonala, ehhez képest milyen a szolgáltatások árszínvonala, milyen támogatási rendszer van és az mire terjed ki. Magyarországon példaként említhető az egyébként Best practice-ként[65] nyilvántartott Sulinet. Ennek minden előnye mellett óriási hiányossága az, hogy éppen a felnövekvő generáció személyes és nem intézményi Internet-hozzáférését nem támogatja anyagilag megfelelően és társadalmilag kiegyenlítően, szemben azzal az egyébként feleslegesen költséges és a stratégiai fejlődést nem szolgáló gyakorlattal, mely szerint viszont a Sulinet Express adóforintokkal támogatott 2004-ig olyan szórakoztató elektronikai cikkeket, mint a digitális kamera, fényképezőgép és a sort hosszan lehetne még folytatni. Fontos lenne, hogy a Kormány vagy az önkormányzatok Internet-szolgáltatókkal alakítsanak ki olyan szerződéses kapcsolatot, mely lehetővé teszi a tartós együttműködést, a biztonságos és magas színvonalú szolgáltatás nyújtását egyaránt, természetesen kedvezményes áron. Ma Magyarországon némely társadalmi rétegek határozottan kedvezőbb helyzetben vannak a többinél e

szempontból, hiszen ők e szolgáltatásokhoz akár foglalkozásuk révén is hozzájutnak – sőt: költségtérítéssel jutnak hozzá otthoni hozzáféréshez. Ez álláspontom szerint felhívja a figyelmet arra, hogy a közeljövőben az ilyen kedvezményekkel nem érintett rétegek helyzetén is javítsunk. Nem arra gondolok, hogy szociális alapú támogatási rendszert kellene bevezetni, sokkal inkább a már említett piaci alapú állami segítségnyújtást részesíteném előnyben. Nem az a cél, hogy 100% otthoni internetes lefedettséget érjünk el, hanem az, hogy közel 100%-os hozzáférhetőség valósuljon meg. Ebben addicionális eszköz lehet a teleház, amelynek számát akár növelni lehetne, szerepéről pedig több tájékoztatást kellene nyújtani.

3. Ami mindezek után még fontos, az a hatékony és egységes back-office folyamatok kiépítése. Ez akár még centralizálásnak is tűnhet, de nem az a szónak abban a „réggi” értelmében, amellyel szemben én az egész dolgozat folyamán tartózkodásomat juttattam kifejezésre. Mégpedig azért nem, mert ezzel mindössze a fragmentálódást hivatott megakadályozni, ez pedig véleményem szerint államérdek és ezen keresztül a kisebb közösségek érdeke is. Így tehát fontosak a központi akciótervek, melyek a közösségekkel összhangban jönnek létre, és melyek a kisebb közösségeknek is kellő játékeret hagynak sajátos érdekeik érvényesítéséhez.

4. A szolgáltató állam magyar koncepciója természetesen ideális esetben nagy segítséget jelenthet a fogyatékkal élők számára is, de ugyanígy fontos a másik aspektusú „társadalmi akadálymentesítő program” is, mely a kistelepülések lakosait, az időseket, nyugdíjasokat, kismamákat, munkanélkülieket, alacsony társadalmi-gazdasági státuszú személyeket, a cigány kisebbséget, a hazai kis- és középvállalkozásokat érinti.

5. De lege ferenda rendezendő kérdést jelent az elektronikus közokirat jogi szabályozása a beadványokkal, hiánypótlással, kézbesítéssel, bizonyítással kapcsolatos vonatkozásaiban.

Mielőtt a téma részleteit bemutatnám, az e-government fejlesztések problémacsoportjainak szemléltetéséül szolgál az alábbi ábra, mely a feladatok irányainak sokrétűségét hivatott jelezni.[66]

A Magyar Információs Társadalom Stratégia persze nem volt előzmények nélküli. Egyrészt mindenképp említésre méltó az 1995-ben kidolgozott Nemzeti Információs Stratégia, mely ugyan közvetlen hatást nem váltott ki, mégis alapját jelentette az 1999-ben meginduló reformfolyamatnak. Ennek gyümölcseként két munkaanyag is született: a Magyar válasz és a Tézisek az információs társadalomról című. Mindkettő tartalmazza azokat az elveket is, amelyek már az európai fejlődést képviselik.

A Magyar válasz hat prioritása közül az egyik és egyben talán a legfontosabb fogalmazta meg először azt a paradigmaváltásra irányuló igényt, melynek eredményeként társadalmunk végül tudásalapú információs társadalommá alakulhat át.

Ehhez képest a Tézisek című munkaanyag már olyan elveket is megfogalmaz, melyek a gyakorlati kérdéseket is érintik. Ilyen például az állami adatvagyon, a magántitok, az adatbiztonság, az egyes adatállományok összekapcsolhatóságának kérdése, az ezzel kapcsolatos büntetőjogi szabályozás és a szankciórendszer.

Mindkét dokumentumnak alapvető problémája azonban, hogy politikailag légüres térben mozogtak. Nem volt megfelelő kormányzati szándék mögöttük, s a szavakat lényegében véve a legkritikább esetben követték tettek ezen a téren. Egészen 1999-ig, amikortól is prioritást élvez az informatika a fejlesztések területén.

Itt kell kiemelnem azt a tényt, amelynek alapján egyébként ezt a dolgozatot szerkesztettem, s amire az e-2005 Kormányzat program is hangsúlyozottan tér ki. Nevezetesen azt, hogy az

elektronikus kormányzat egy olyan kormányzati reform, mely felülről vezérelt, és a decentralizációs célú közigazgatási reformot egészíti ki, egészen pontosan annak komplementere. Így a kettőt össze kell kapcsolni, és azokat párhuzamosan kell megvalósítani, úgy, hogy azok a lehető legnagyobb mértékben segítsék egymást. Ennek keretében, amikor regionális reformról beszélünk, még egyszer hangsúlyoznom kell azt, hogy álláspontom szerint az nem kivitelezhető egy átfogó reformfolyamat nélkül. Ebben osztom Ágh Attila nézeteit, elméletének azonban nem minden elemével értek egyet. Azoknak bemutatását azonban nem itt, hanem a régiókról szóló részben részletezem. A térszerkezet átalakítása és az e-kormányzat abban az értelemben kapcsolható össze, hogy mindkettő eszköze a hatékony kormányzásnak. Mindehhez kell, hogy csatlakozzon a stabil gazdasági háttér, amiből a tervek finanszírozhatók.

Azt, hogy a gazdaság szerepe milyen fontos, jelzi, hogy a 90-es évek elején is összekapcsolták a közigazgatási reformot az államháztartási reformmal. E két reformról szól az 1128/1994. (XII.30.) Korm. határozat és az 1105/1995. (XI.1.) Korm. határozat. Ekkor a reformfolyamat érintette az adó- és járulékpolitikát (amit célszerű lenne most is a létrejövő szervezetrendszer számára a legmegfelelőbb formába önteni), a közoktatást, a központi költségvetést, a helyi önkormányzatokat is és átfogó pénzügyi reformot jelentett.

A reform tulajdonképpen egy racionalizálást jelentett, mely nem ment távolabb az akkor szükségesnél, mostanra azonban az ország már kinőtte ezt a szűkre szabott ruhát.

Maga az állami vezetés, mint fentebb már említettem először 1999-ben nyitott látványosan az informatikai, sőt elsősorban az államigazgatási reform felé. Most ez a kép annyiban mindenképp bővül, hogy ma már tudástársadalmat építünk, szemben az akkori kiszolgálói alapszintű igényekkel.

Összességében tehát az szűrhető le az akkori reformpróbálkozásból, hogy az a koncepcionális alap, amire én is építem e dolgozatot, már akkor is megvolt, csak éppen nem valósulhatott meg a területi közigazgatás, az államháztartás és az informatikai reform párhuzamos és egymáshoz csiszolt megvalósítása.

2000. nyarán a Kormány – a Miniszterelnöki Hivatal szervezetén belül – létrehozta az Informatikai Kormánybiztosságot (IKB), melynek pontosan az volt a célja, hogy az információs társadalom kiépítésének élére álljon, s ennek keretében elősegítse az EU által lefektetett elvek Magyarország átvetelét és gyakorlati megvalósítását.

A cél az volt, hogy első lépésben az informatikai és kommunikációs infrastruktúra kerüljön kiépítésre, majd pedig, annak érdekében, hogy ez elérhető is legyen, megfogalmazták a hozzáférhetőség és hozzáférhetőség (ez utóbbi a felhasználás egyéniesíthetőségét jelenti) kritériumait. A hozzáférhetőség egyrészt jelenti azt is, hogy a társadalmi rétegek széles körének biztosítottak a hozzáférés anyagi eszközei. Kormányzati feladat, hogy ezt központi szinten kedvezményekkel elősegítsék, s a kevésbé tehető rétegek számára teleházakat létesítsenek, másrészt az információ ma a jog- és esélyegyenlőséghez szervesen hozzátartozik, melyek pedig a jogrendszer alapvető alkotmányos elvei. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a rendszer teljes vertikumának megvalósítása a Kormányra, vagy az IKB-ra maradjon, hiszen mint említettem, az egyes informatikai jellegű programok sikeréért regionális vagy területi, helyi szinten az adott szintű hatóságok felelnek.

Mivel a kiépítendő rendszer adatokat kezel, melyek személyekhez köthetők, a jogosulatlan hozzáférés veszélyét minden eszközzel minimalizálni kell. Ki kell építeni tehát egy megfelelő adatvédelmi rendszert is.

A fentiekből is kiderül, hogy az informatikai fejlesztés olyan területe a közigazgatásnak, mely nem értelmezhető csak a középszintre, csak a helyi szintre korlátozva és elkülönítve, hanem éppen az a lényege, hogy az egyes szintek közti dinamikus kapcsolatot biztosítsa, s ezért az elemzésnél elkerülhetetlen, sőt: hasznos a különböző szintek vizsgálatának összekapcsolása. Így a település – és területfejlesztés vonatkozásában is ki kell térni mind a helyi, mind pedig a területi szint kérdéseire.

Tény, hogy Magyarország önkormányzati térstruktúrája igen fragmentált képet mutat, lévén hogy 3200 helyi önkormányzat működik, s ezek többsége kis lakosságú, kis adóerejű település. Mivel ez így van, ezért a támogatások fontos szerephez jutnak. A Gazdasági Versenyképesség Operatív Program e körben két komponenst említ. Az első komponens a KKV-k támogatására különít el anyagi eszközöket az elmaradott régiókban való hálózatépítés céljára, míg a második komponens az önkormányzatokat támogatja, ugyanebből a célból. Az első komponens szerint az infrastruktúrát a piaci szereplőknek kell majd kiépíteni, és e célból nyílt pályázati eljárást hirdetnek meg, s nem kizárt a régiókénti versenyeztetés sem.

A második komponens szerint az önkormányzatok választanak ki piaci cégeket, ők fizetnek az infrastruktúráért és ők is lesznek a tulajdonosai. Miután létrejött a tulajdonát képező infrastruktúra, az önkormányzat dönthet úgy, hogy azt vállalkozásoknak adja ki üzemeltetésre, hasznosításra. Így jöhet létre az outsourcing[67]. Ennek előnye, hogy a szervezeten kívüli szakértő cég előre szabott, kalkulálható árakon, havi díjért nyújt szolgáltatást szakmailag magas színvonalon.

Tény, hogy a területi információs rendszerek kidolgozásában a főszerepet jelenleg a megyei önkormányzatok játsszák, és feltehetően magát a rendszert is ehhez a szinthez telepítik majd. Ebben az esetben a rendszergazda valószínűsíthetően a megyei főjegyző lesz, aki informatikai tevékenységét illetően együtt kell, hogy működjön a dekoncentrált szervezetekkel.

A következő lépés az lenne az e-government kialakításában, hogy a település- és területfejlesztés céljainak realizálása érdekében a képviselőtestületek ismerjék fel a polgárokkal, társadalmi szervezetekkel való kapcsolattartásban rejlő lehetőségeket. Ez nagyban megkönnyítené a közigazgatás dolgát a végrehajtást illetően, hiszen így jobban érvényesülhetne az egyébként alapelveként deklarált együttműködési és lakosság-bevonási elv is. Ehhez persze helyi szinten is biztosítani kellene a lakosságnak az olyan információforrásokat, mint amilyen a helyi kábeltelevízió – ez ugyanis ma még nincs minden településen kiépítve, hiszen ahhoz anyagi kapacitás kell, az pedig, már csak a települések méretéből adódóan is, elképzelhető, hogy nem áll rendelkezésre kellő mértékben. Ez megintcsak arra hívja fel a figyelmet, hogy a jelenlegi, teljesen liberalizált önkormányzati rendszer lehet, hogy tényleg inkább csak a közérzetet javítja, de semmiféleképpen nem a közállapotot.

Fontos lenne, hogy ne csak a megyék, hanem a települések mindegyike építse ki saját internetes on-line portálját, hogy a közszolgáltatások is minél inkább gépesíthetőek legyenek, de a fentebb említett viszonyok ennek is gátat szabnak.

Kérdés, hogy ha a települési szinten ilyen lényegi problémák adódnak, akkor hogyan lesz lehetséges egy hatékony regionális rendszer kiépítése. Több feladat adódik, mely megoldásra vár: elsőként a régóta napirenden lévő önkormányzati reform kellene, hogy létrejöjjön, mert így a kihívásokra a jelenlegi rendszerben csak az önkormányzati társulások képesek megfelelően reagálni. Fontos lenne még a középszintű közigazgatás helyzetének feladatához és szerepköréhez mért tisztázása – attól függően természetesen, hogy a régiók és a jelenlegi megyei szint viszonya a jövőben hogy alakul.

Ezek a lépések még nem történtek meg, azonban a jelenlegi rendszer keretei között már születtek koncepciók arra nézve, hogy

- az e-gazdaság,
- az e-közigazgatás,
- az e-társadalom,
- az e-család

szférájában hogyan hangolnák össze a NUTS 2, NUTS 3, NUTS 4, NUTS 5 szinteket.

A terv szerint biztosítanák mindenki részvételét a gazdaságban települési szinten, míg a régiókban fejlesztőközpontokat helyeznének el. A közigazgatás és önkormányzás terén minden település bevezetné az e-közigazgatást, megjelenne az ún. intelligens régióportál. A civiltársadalom területén települési szinten teleházak- és kunyhók létesülnének, regionális szintre pedig ezek szolgáltató és fejlesztőközpontjait telepítenék.

A teleházak jelentősége[68] abban áll, hogy segíthetik a kistelepülések informatikai felzárkózását. Az első teleház Csákberényben valósult meg 1994-ben, majd 1997-re a kezdeményezésből mozgalom lett, melynek elindításában a Magyar Teleház Szövetségnek kiemelkedő szerepe volt. Így jött létre Magyarországon 2001-re 164 teleház, melyek létrehozásában a versenyszféra is részt vállalt.

A teleházakat nem az önkormányzatok működtetik – azok csak támogatással segítik a működtető civil szervezeteket. A támogatás abban is megjelenik, hogy maga a teleház önkormányzati intézményekben kap helyet, mert az önkormányzatnak célja, hogy a teleház olyan intézményben működjön, mely sokak által látogatott és látogatható. Ilyenek a könyvtárak, az iskolák.

A teleházak szervezetenként közhasznú szervezet részeként működnek: ez a Teleház Kht. Ezt a szervezetet azért kellett létrehozni, mert így egyszerűbb az érdekképviselet, a közös feladatok könnyebben kivitelezhetők, és az egységes szervezetbe foglalt teleházakat könnyebb bekapcsolni a nemzetközi hálózatba. A teleházak részt vehetnek a térségfejlesztésben, vállalkozási központként funkcionálhatnak.

Azt leszögezhetjük, hogy a társadalomban még elég erős a bizalmatlanság az elektronikus kormányzattal szemben, ahogy azt már fentebb említettem is, ám ez a teleházak segítségével talán némileg csökkenthető. A nagyobb gond az, hogy még a közigazgatás különböző szintjeinek szereplői között is nagy az ellenállás a tervezett változtatásokkal szemben. Ez az egyik oka annak, hogy miért nem tölt be az állam kellően aktív szerepet az állam és az egyes célcsoportok online kapcsolatának kialakításában, a nyilvánosság kialakításában. Ez hátráltatja a rugalmas intézményrendszer kialakítását is. Rengeteg a megoldásra váró probléma, hiszen ez a reformfolyamat a teljes állami vertikumot, annak szinte összes szereplőjét megmozgatja, ők pedig különböző érdekeket kell, hogy képviseljenek. Az alapkonfliktus persze többek között abban rejlik, hogy az állam strukturálisan lassan és gyorsan változó szereplők összessége – ezt a két eltérő erőteret kell egyensúlyba hozni.[69]

Az ábrán szereplő gyorsan és lassan változó környezet megfelel a kormányzás külső és belső szférájának.

Látható, hogy a 3 kulcsszereplő: back office, front office és kapcsolati háló, mely utóbbi az igazgatás és az ügyfelek közötti kommunikációt biztosító eszköz.

Történetileg az egyes aktorokra más-más hangsúly hárult. Kezdetben a belső levelezési rendszerek terjedtek el, majd a back office-t erősítették a reformok. Változást, szemléleti megújulást a world wide web bevezetése hozott. Mindez a fejlődés és a súlypontok front office felé tolódása egybe esett a közigazgatási reform kidolgozásával, melyet már szintén említettem, s melyet a 90-es évek közepén nem sikerült összekötni az infrastrukturális reformmal. Most adott a lehetőség, hogy ezt a mulasztást orvosoljuk. Ez jó alapot teremthet a komplex kistérségek és az integrált régiók megteremtéséhez is.

Mindazonáltal az, hogy most áttevődik a hangsúly a front office folyamatokra, azok alternatíváira is nagy figyelmet kell szentelni. Mire is gondolok? A mobil eszközökre. Tehát néhány online felület esetleg ki is váltható a mobil eszköz használatával, a portálok túlnyomó többségével kapcsolatban pedig az a helyzet, hogy azok kiegészítőként használhatóak fel, mint például a PDA digitális személyi asszisztensként[70] elnevezett tenyérszerű kézi számítógép, mely rengeteg hasznos funkcióval rendelkezik, gyakorlatilag ekvivalens az asztali gépekkel. Ugyanilyen hasznosak, ám jóval elterjedtebbek a notebookok, a hordozható eszközöknél is ügyelni kell azonban a kompatibilitásra, a fejlesztések összehangolására – több intézmény közösen kell, hogy használja ugyanazt az infrastruktúrát (szoftvert és hardvert egyaránt). Közös szabványok kellenek, melyek meghatározása a központi szint feladata, ez azonban nem mond ellent a decentralizáció elvének.

Mint azt már említettem, nagyon fontos az, hogy az egyes intézmények internetes felülettel rendelkezzenek, saját portáljuk legyen, amire a belépés lehetőleg uniformizált formájú kell legyen. Azt értem ezalatt, hogy portálok internetcímeik verbális alakját célszerű lenne egységesített formához kötni, persze ajánlás szintjén. Így könnyebb lenne a kereshetőség, szemben a mai helyzettel, ami, még ha csak a minisztériumok címeit nézem, akkor is nagyon sokszínű képet mutat. Így álláspontom szerint célszerű lenne egy ügyfélközpontú portálstratégia kialakítása. Erre az e-2005 program is javaslatot tesz. Eszerint célszerű lenne a World Wide Web Consortium ajánlásai alapján elérhetőségi szabályzatot készíteni.

Ahhoz azonban, hogy az e-kormányzat Magyarországon kiteljesedjen, kormányzati intézkedésekben megtestesülő politikai szándék kell[71]. Úgy tűnik, ennek szükségszerűségét egyre inkább felismerik a politikai csoportok. A fejlesztésekben nagy szerepet játszik az Informatikai és Hírközlési Minisztérium, de mind a tervezésben, mind pedig a megvalósításban szem előtt kell tartani az e-Europe – kezdeményezést és a Nemzeti Fejlesztési Tervet. A Magyar Információs Társadalom Stratégia az 1214/2002. (XII.28.) Kormányhatározat előírásainak megfelelően került kidolgozásra. Ez a határozat határozta meg a legfontosabb stratégiai célokat, a részstratégiákat – ez utóbbiak kidolgozását az ágazati miniszterek felelősségévé téve. A Kormányhatározat alapján készített IHM ajánlás létrehozta az Információs Társadalom Koordinációs Tárcaközi (ITKTB) Bizottságot, amely az IHM közreműködésével október folyamán terjeszti a Kormány elé a részletesen kidolgozott Magyar Információs Társadalom Stratégiát[72], ami a 2004-2006-os időszak kormányzati cselekvési tervének alapjául szolgál. Az alábbi ábra ennek fő irányait mutatja.

Az ITKTB feladata tehát a stratégiai tervezés, az informatikai tevékenység koordinálása, egységesítése. Ezt a tevékenységet több minisztériummal és országos hatáskörű szervvel együttműködve látja el. A Bizottságnak 25 szavazati jogú tagja van[73], 20 szakmai és társadalmi szervezet képviselői pedig tanácskozási joggal vesznek részt a döntések előkészítésében.

Az operatív munkát végző négy albizottságban jelen van minden érintett szervezet. E 4 albizottság:

- Stratégiai Tervezés Albizottság,
- Elektronikus Közigazgatás Albizottság,

- Információs Társadalom Fejlesztéspolitikai Albizottság,
- EU Integrációs Albizottság.

Az IHM javaslatára azonban 2003. június 30-án létrejött még két albizottság:

- Az egyik a Közháló Albizottság, mely az országot lefedő szélessávú infrastruktúrán a közintézmények információit kínáló hálózat tárcaközi egyeztetési feladatait látja el,
- a másik pedig a Digitális Tartalom Albizottság, mely az Internet terjedésének, hatékony használatának kérdéseivel foglalkozik.

Magának az ITKTB-nek az elnöke az informatikai és hírközlési miniszter, s a szervezet a Minisztérium szervezetén belül jött létre. Mind az ITKTB, mind pedig az albizottságok titkársági teendőit az IT Koordinációs Iroda látja el.

E szervezet munkájának eredményeként jött tehát létre a Magyar Információs Társadalom Stratégia, melynek kiemelt részstratégiái a következők:

- az elektronikus aláírásra vonatkozó részstratégia,
- az informatikai alkalmazások minőségének és biztonságának hiteles tanúsítási rendje,
- az információs társadalom szempontjából hátrányos helyzetű társadalmi rétegek felzárkóztatására vonatkozó részstratégia,
- monitoring.

Az első ponthoz:

Ez a részstratégia alapját képezi az információs társadalom elterjedésének. Jogi és szakmai jellegű feladatok is adódnak ezzel összefüggésben.

A jogi feladatok:

2003. év folyamán elemzést kell készíteni arról, hogy a hazai törvényi, jogszabályi szabályozás és a gyakorlat között milyen ellentmondás jelentkezik. Ennek az a jelentősége, hogy a vizsgálat a közigazgatási vertikum egészét átfogja. Ezen felül meg kell vizsgálni, hogy az államigazgatási eljárások[74] mely fajtáinál van létjogosultsága az elektronikus aláírásnak. Ezek használatát el kell terjeszteni a közigazgatásban – minden szinten!

Szakmai jellegű feladatok:

Hazánkban el kell majd fogadni az EU-tagállamok minősített tanúsítványait is, meg kell oldani az állampolgárok hiteles tanúsítványhoz jutását az elektronikus ügyintézés során. A hitelesség mellett az adatok sértetlenségét is garantálni kell. A rendszereket illetően az interoperabilitás[75] elvének érvényesítése is fontos. A Linking up Europe c. tanulmány szerint sürgető feladat, hogy megszüntessük a ma még létező ún. információs szigeteket, amelyek a jelenlegi rendszerben elszigetelten, jobb esetben azonos szinten összehangoltan, rosszabban adott intézmények keretei közé szorítva működnek, s nem teremtik meg az információáramlás optimális feltételeit. Jelenleg még nem elég összehangolt a e-közzolgáltatások fejlesztése sem. Az interoperabilitás elveinek érvényesítése fontos a lisszaboni[76] és sevillai-i célok és a 2005. évi Akcióterv teljesítése szempontjából is.

Az interoperabilitás lényege tehát az, hogy a rendszerekben tárolt közérdekű, vagy az ügyintézéshez fontos adatok mindig hozzáférhetőek legyenek nemzeti, regionális, helyi szinten is – ezen felül az európai intézményeknek és ügynökségeknek is együtt kell működniük. Ahhoz, hogy ezt a problémát kezelni tudja a közigazgatás, magát a fogalmat 3 összetevőre kell bontani:

- technikai interoperabilitás: ami a technikai rendszerépítéssel foglalkozik, s a kérdés megoldása elsősorban informatikai szakembergárda munkáját kívánja meg.
- szemantikai interoperabilitás: a precíz információcsere értelmezését adja, amely által az információ a legkülönbözőbb alkalmazásokban felhasználható.
- szervezeti interoperabilitás: modellezi az üzleti folyamatokat, szervezeti célokat és a kooperációt.

A második ponthoz:

A hazai szabályozásban is kulcskérdés a minősített adatok védelme. Fontos feladat a megbízható működés biztosítása, amihez természetesen ismét megbízható technikai színvonalú rendszer kell, jól képzett szakembergárda alkalmazása nélkül ez pedig nem sikerülhet. Mindemellett megbízható szolgáltató is szükséges. A másik feladat az információvédelem, mely alkotmányos és büntetőjogi igény is egyben. Technikailag fontos a megfelelő védelmi rendszerek alkalmazása. Ezek a feladatok bár a központi közigazgatás által lettek meghatározva, mégsem a központi szinten valósulnak meg de facto, hanem települési, megyei, vagy épp regionális szinten. Az állami szerepvállalás azonban nélkülözhetetlen a titokvédelem körében: új jogszabályok kiadása és a szervezeti háttér megerősítése szükséges. Az állami szerepvállalás mellett azonban be kell vonni a civil szervezeteket is, bár ennek mértéke az egyes államokban eltérő. A PPP (Private-public partnership) egy olyan együttműködése a köz- és magánszférának, ahol a befektetők a terhek egy részét átvállalják. Néhány országban például egyetemek végzik a számítógépes veszélyhelyzetek figyelését.

Ezen felül az Unió gyakorlata szerint egy Informatikai Biztonsági Hatóságot kellene létrehozni Magyarországon, mely ugyan központi szerv, de ez egy komplett biztonsági szervezetrendszer csúcán állna, mely rendszernek egyes egységei a közigazgatási vertikum minden fokán megtalálhatók lennének.

A teljes információs stratégia tartalmazza az e-government

- önkormányzatokra,
- egészségügyre,
- foglalkoztatásra,
- agráriumra ,
- gazdaságra,
- közlekedésre,
- igazságügyre,
- vízügyre,
- környezetvédelemre,
- kultúrára,
- felsőoktatásra,
- közoktatásra

vonatkozó elképzeléseit. A dokumentum hangsúlyozza, hogy az adott igazgatási szinten, adott ágazatban kialakítandó modernizációs célú átalakításoknál figyelembe kell venni a gazdasági, társadalmi, jogszabályi környezetet.

A MITS feladatának tekinti a felzárkóztatást, a digitális szakadék csökkentését, az esélyegyenlőség megteremtését, mely utóbbinak három egymást kiegészítő vetületét különbözteti meg:

- a területi,
- regionális,
- társadalmi megközelítést.

Az e-önkormányzat területén a stratégia előírja, hogy csökkenteni kell az információs rendszerek komplex költségeit, támogatni kell a kistérségek közös rendszerüzemeltetését, bővíteni az e-eszközparkot. A fejlesztések kivitelezésében az önkormányzatok támaszkodnak

az NFT-re[77], a PPP-kapcsolatokra, a központi és önkormányzati költségvetésre. Az e-közszolgáltatások körének megjelölése egyrészt azok alkalmasságától függ, de hogy az EU egy nagyjából koherens rendszerrel rendelkezzen e téren, ezért készült egy uniós ajánlás is – ez a Common List of Basic Public Services[78] – mely kötelezettséget határoz meg a köz- és üzleti szféra szereplőinek irányában a nyújtandó e-közszolgáltatások körét illetően. Minden szintnek, így a régióknak, vagy az azt alkotó megyéknek, településeknek is képesnek kell lenniük arra, hogy

- on-line információkat nyújtsanak a közigazgatási szolgáltatásokról,
- ezen túl a szükséges űrlapok, nyomtatványok is letölthetők legyenek,
- ezek kitölthetők, továbbíthatók, hitelesíthetők legyenek,
- sőt, végül a teljes ügymenet legyen elektronikus.

Felvetődik itt egy kérdés. Nevezetesen az, hogy melyek is az alapvető e-szolgáltatások. Az alábbi táblázat ezt mutatja be.[79]

Szem előtt kell azonban tartani azt a tényt, hogy bár a szolgáltatások elektronizálásának általánosságban nincs akadálya, mégis, amikor egy adott szolgáltatás a világhálóra kerül fel, vagy ennek ötlete felmerül, mindig széles körű vizsgálatokat kell folytatni ennek várható következményeivel kapcsolatban. Ennek eszköze lehet a SWOT analízis. Akkor, amikor az elektronikus kormányzat kiépítésére kerül sor, a SWOT analízis után következik a stratégiai tervezés, melynek három verziója lehetséges.

Legelőször azonban a stratégia felvázolására kell sort keríteni, mégpedig a célok megjelölése után. Ezt mutatja a következő ábra.[80]

A stratégiai tervezés során az első lépések között a legfontosabb a tervezés vezetőjének meghatározása, akinek magas kormányzati szinten álló, egyszemélyi felelős személynek kell lennie, aki elég hatáskörrel rendelkezik ahhoz, hogy személye a megvalósítás garanciája lehessen. Csak ezután következik a vízió felvázolása, majd a tervezés, ami ismét több szakaszra bomlik: létezik egy stratégiai terv, egy felkészültségi és egy megvalósítási terv.

Az első természetesen egy ideális állapotot vázol, a filozófiai sollen fejeződik ki benne – ehhez azonban általában nincs meg minden eszköz, de a tervet ebben az esetben sem elvetni kell, hanem csak a valós körülményekre kell átszabni (felkészültségi terv), s ha ezt sikerül az ebben érdekeltekkel elfogadtatni, akkor ez jelentheti a megvalósítási tervet is.

Ilyen lépésekben lehet kiépíteni egy új intézményrendszert, vagyis eljuttatni a tervet annak végrehajtási szakaszáig.

Itt persze felmerül a kérdés, ami visszavezet minket egészen az e-government bölcsőjéhez. Megéri ez? Hol a haszon és egyáltalán miben mérhető az le és hogyan? Ennek a kérdésnek a megválaszolására többféle módszert dolgoztak ki a kérdéssel foglalkozó kutatók. A fontosabbak: ROI, REJ, TCO, CBA, BEIS.

Mit is jelentenek ezek a titokzatos mozaikszavak?[81]

CBA – Cost-benefit analysis, azaz költség-haszon elemzés

ROI – Return on investment, azaz a megtérülés vizsgálata

TCO modell – ezt a Gartner Group az 1990-es években alkotta meg, mely az összes infrastruktúra direkt és indirekt költségét kimutatja. Az előbbiektől eltérően ez a folyamatos

működés monitoringjához is kiváló eszköz, míg azok inkább csak a megvalósítás eszközeiként vannak számon tartva.

REJ – Rapid economic justification. Ez a Microsoft és az Intellectual Arbitrage kísérlete arra, hogy az eddigieknél kiegyensúlyozottabb megközelítésmódot dolgozzanak ki. Kiegyensúlyozottsága abban rejlik, hogy az egész beruházás vonatkozásában egyidejűleg vizsgálja a költségeket és a hasznokat.

Az e-egészségügy is a már említett alapelvek mentén szerveződik.[82] Az ipari és információs társadalmi struktúra közti szemléletbeli és minőségi különbség itt is szembeötlő.

Nézzük csak meg egy kicsit közelebbről e szegmens jellemzőit – melyek, megjegyzem, általánosíthatóak!

Nos, alaptézis, hogy az ipari társadalmat a globalizáció kihívására adott válaszként ki kell szabadítani béklyóiból, s ennek egy eszköze van: mégpedig a tudásalapú, információs társadalom létrehozása, amely alapvetően másként kezeli a társadalom egyes célrétegeit, mikroközösségeit, melyek valamely jellemző körül csoportosulnak.

Kiindulópontként adott az, hogy a szolgáltatásokat a szolgáltatás és az információs tér kontextusában kell vizsgálni. Ennek tükrében feltűnő a szolgáltatások egyenlőtlen elosztása, a lokális koncentráció az ipari társadalom keretei között, aminek még tehát nem integráns része a kiépített informatikai infrastruktúra. Ezzel szemben azonban az információs társadalom kulcsfontosságú jelensége az információs tér kinyílása, s mivel ez így van, ezért válik lehetővé az, hogy egyre inkább megvalósuljon a szolgáltatások elosztása. Ennek infrastrukturális előfeltétele az információs rendszerek megfelelő mértékű hozzáférhetősége és hozzáilleszthetősége.

Érdekes, hogy míg a globalizációról azt mondják, személytelenítő hatása van, ez optimális esetben éppen a közigazgatásban nem érvényesül – noha sokan mégis tartanak ettől a rizikófaktortól. Én azonban azon az állásponton vagyok, hogy az ipari társadalomban mindig is egy betegségközpontú felfogás létezett – ha az egészségügyi faktort vizsgáljuk. Amennyiben azonban a társadalmat az információs társadalom követelményeinek megfelelően alakítjuk át, ez a felfogás páciensközpontúvá válik, s a betegség kezelése ennek rendelődik alá. Ez mindenképpen azt jelenti, hogy egyéniesítettebb szolgáltatás válik lehetővé, mindössze a közvetlen interperszonális kapcsolat tere csökken, illetve alakul át, ez azonban nem negatív tényező, hanem sokkal inkább paradigmaváltást jelez. Ahhoz, hogy ez üzembiztosan rendelkezésre álló szolgáltatást eredményezzen, az adat- és információkezelést kell fejleszteni.

Hogyan? Az biztos, hogy kiindulópontként a kezdeti adminisztratív információs rendszerek álltak rendelkezésre, melyek tehát kizárólag az adminisztratív kérdésekre koncentrálták kapacitásaikat. A globalizáció kihívása ezt a feladatot kibővítette: immár partnerrendszerek kiépítése vált szükségessé.

Ezt a problémacsoportot mutatja be az alábbi diagram[83].

Diagram feltöltés alatt...

A MITS emellett szintén kiemelt területként kezeli a foglalkoztatást. Az egyes régiók gazdasági erejének szempontjából ez központi kérdés. Maga a regionális szisztéma is elvileg a kiegyenlítést is kell, hogy szolgálja. Hogy ez mennyire sikeres, az attól is függ, hogy a foglalkoztatáspolitikai módszerek alkalmazása mennyire korszerű. E szempontból nagy jelentőségű az e-foglalkoztatás. Cél, hogy az egyes igazgatási egységekben növeljék a munkaerőpiacon aktív lakosság számát, s ez jelenjen meg a térség tőkeerejének

növekedésében. Ezáltal növekszik a társadalmi kohézió is. Ennek egyik eszköze lehet a foglalkozási és területi mobilitás növelése is. Ehhez persze kapcsolódik az, hogy fejlett közlekedési infrastruktúra kell, hogy a településeket összekösse, ne legyenek elzárt szigetek. A közlekedés modernizációjához is hozzátartozik, hogy a vállalatok korszerű kommunikációs rendszerrel látják el, de ennek alkalmazására csak a nagyobb, tőkeerős közlekedési vállalatok képesek. A képzett szakembergárdával ugyanez a helyzet, de így itt is maximum szigetszerű rendszerek jönnek létre. Az ágazati és alágazati szolgáltatók együttműködése célszerű lenne.

Ha a régiókat és az alatta elhelyezkedő igazgatási egységeket ezen modernizációs elveknek megfelelően szerveznék át, a régió valóban rendelkezne egyfajta integratív, fejlesztő és koordináló funkcióval – a Nyugat – Dunántúl Intelligens Régió már ezeken az elveken alapulva jött létre, noha a MITS bevezetése már ahhoz képest is a következő lépcsőfokot jelentené. E térség ráadásul olyan kedvező fekvésű, hogy egymaga négy országgal is határos (ezek: Horvátország, Szlovénia, Ausztria, Szlovákia), így az adott területekkel kialakítható az Interregionális Intelligens Régió határon átívelő együttműködés keretében. Ennek jó esélye is van, hiszen Graz és az adott magyar régió régóta közösen dolgozik a regionális információstársadalom-fejlesztési terven.

A Nyugat – Dunántúl Intelligens Régió példája azonban azon túl, hogy keretei közt valójában új szintre emelkedik a közigazgatás-technika a gyakorlatban, azt is jól példázza, hogy a régió fogalma és a regionalizmus jelensége összetartozik és messze túlmutathat az országhatárokon.

Mivel a folyamatot az első fejezetben egy globalizálódó világban helyeztem el, célszerűnek tartom, hogy zárásként az összegzés előtt a következő fejezetben kitérjek erre a kérdéskörre, noha nem tekintem a témám szempontjából központi jelentőségűnek például a határmenti együttműködést.

Azt azonban mindenképpen szükségesnek érzem bemutatni, hogy ahogy a fejlesztésben, úgy az érdekképviseletben és –érvényesítésben is szükséges, hogy az egyes régiók közösen lépjenek fel bizonyos célok elérése végett az EU politikai színterén is, hiszen ahogy az egyes országokban is a decentralizáció felé haladnak a reformok, úgy ennek előbb-utóbb az Unióban is meg kell jelennie.

3. Milyen hangos a régiók hangja?

Az eddigi fejezetekben bemutatam néhány, a regionalizmussal és a reformokkal kapcsolatos problémát a gazdaság, az igazgatás, az informatika, valamint az állami és a társadalmi élet területén. Ezek olyan kérdések, melyek akkor válnak megoldhatóvá, ha egyrészt összefüggésükben próbálják meg őket kezelni, másrészt pedig ha erre megfelelő érdekérvényesítési szervrendszer áll rendelkezésre. Ezzel a szervezetrendszerrel foglalkozom ebben a fejezetben.

Ahogy azt már említettem, a régió fogalma több szinten értelmezhető. Az egy ország keretei közt megvalósuló, s azt át nem lépő közigazgatási régió a mikrorégió, míg ha a regionális fejlődés például a határmenti együttműködés körében átlépi a határokat, akkor mezorégióról beszélünk. Ha több ország között jön létre szoros és intézményesített együttműködés, akkor pedig makrorégió keletkezik, de erre a formációra nem térek ki e dolgozatban, mert a három régiótípus közül ez kötődik legkevésbé a közigazgatáshoz és a közigazgatási régió fogalmához, ugyanakkor viszont ezeket az együttműködések ezerszál fűzi a mindenkori politikai viszonyokhoz.

A régió fogalmának fent bemutatott első és második típusa az, amely a regionális érdekérvényesítésben jelentős. Az első azért, mert szub- és szupranacionális szinten is léteznek fórumok, ahol a régió álláspontja döntésbefolyásoló jelentőségű lehet, a második

azért, mert önmagában is olyan konkrét szervezettel bír, melyben több régió érdeke megjelenik, s azokat nem az uniós és nem az országos szerveken keresztül kell érvényre juttatni.

A regionális érdekérvényesítés szub- és szupranacionális szinten valósulhat meg. Szubnacionális szinten fontos az 1988-ban elfogadott Közösségi Charta szerint a regionális képviselő gyűlés létrejötte, amely a „nemzeti törvényhozás által lefektetett határokon belül jogalkotó hatáskörrel rendelkezik” és a regionális kormány felállítása, melynek „végrehajtó és adminisztratív funkciója van” és felelősséggel tartozik a képviselőgyűlésnek.

Ugyancsak az ország határain belüli érdekképviseletet jelenti az is, hogy az Európai Régiók Gyűlése által kiadott 1996-os nyilatkozat rögzíti, hogy „a régióknak részt kell venniük a azon bírói testületek kinevezésében, melyek felelőssége az állam és a régiók közötti hatalommegosztása feletti viták rendezése. A régiók és az állam közötti vitákat... bírósági eljárással kell rendezni.” Más kérdés, hogy a legtöbb magát modernnek mondó állam alkotmányos alapelveként rögzítette a bíróság függetlenségét, a bírói pártatlanságot, és ennek biztosítására személyi, szervezeti, munkajogi, alkotmányos és politikai garanciarendszert dolgozott ki. Ez Magyarországon is így van. Szervezeti garancia például az, hogy a bíróság független más állami szervtől, munkajogiként pedig például az összeférhetetlenséget állapítják meg, bár az, hogy ezt milyen körben határozzák meg, országonként különböző lehet.

Az államnak ezen túl az is kötelessége, hogy gondoskodjon a régiók állami döntésekbe való bevonásáról abban az esetben, ha az őket érinti.

Magyarországon kialakult az a gyakorlat, amelynek megfelelően a partnerség elve alapján a régiók részt vehetnek a NFT és a ROP kidolgozásában. Így megvalósul az állami adminisztráció és a és az érdekképviseleti szervek közötti közvetlen párbeszéd és együttműködés.

A partnerség elve az NTfH értelmezésében a következőt jelenti: A ROP elkészítéséért a MeH-nek alárendelt NTfH felel, de a tervezés a VÁTI Területfejlesztési Igazgatóságánál folyt egy tervező csoport keretében. A munka a Regionális Fejlesztési Ügynökségek folyamatos részvételével folyik. Így a társadalmi partnerrétegek is szélesebb körben megismerik a szakmai anyagokat és véleményeket dolgozhatnak ki az egyes programok véglegesítése céljából.

Alapelvek: a koordináció, dokumentáció, a folyamatosság, visszacsatolás és esélyegyenlőség. Van még egy alapelv, melyet azért hagytam utoljára, mert kiemelendő, hiszen jól példázza az elektronikus kormányzat fejlesztésének fontosságát és így a reformfolyamatok összefüggését is mutatja. Ez az alapelv pedig a transzparencia.

A nemzeti egyeztetés szereplői:[84]

1. Országos Területfejlesztési Tanács
2. Regionális Területfejlesztési Tanácsok
3. Országos ernyő szervezetek
4. Megyei Területfejlesztési Tanácsok
5. Kistérségi Társulások vezetői – újabb jó példa a régiók és a kistérségek kapcsolatára
6. Települési önkormányzatok
7. Regionális gazdasági szervezetek

8. Szociális partnerek, érdekképviselői szervezetek képviselői

9. Regionális szakmai és civil szervezetek képviselői

Az egyes mikrorégiók érdekérvényesítési lehetősége szupranacionális szinten ehhez képest kétféleképpen valósulhat meg: vagy az Unió központi és nem központi szerveiben vagy egyéb szervezetekben való részvétel által.

1. A leghatékonyabb a központi szervezetekben való részvétel lenne, de ma még nem megoldott az, hogy akár a Tanács, akár a Bizottság, akár pedig a Parlament munkájában közvetlenül részt vehessenek a régiók képviselői. Az Európai Parlament jövőjét illetően ugyan már vannak olyan elképzelések, melyek szerint létre kellene hozni egy második kamarát is, melyben már a régiók képviselői kapnának helyet, de ez jelenleg nem több mint terv. A Tanács és a Bizottság is tulajdonképpen saját érdeke szerint hozhat döntéseket a jelenlegi rendszerben, mert a Régiók Bizottsága csak annyit tehet, hogy az adott, a régiókat érintő kérdésben elmondja az álláspontját. Ez a Maastrichti Szerződés óta joga a Régiók Bizottságának, sőt, az 1997-es Amszterdami Szerződés a kötelező konzultációs tárgyak körét még ki is szélesítette például a foglalkoztatás- és szociálpolitika kérdésével, de mivel az álláspont figyelembe vétele nem kötelező, ezért ez a jog szinte semmit sem ér. Hiába tudhatja a Régiók Bizottsága tagjai között az egyes országok önkormányzati tisztségviselőit, polgármestereit, s így tulajdonképpen hiába működik az Unióban egy olyan intézmény, mely a bővítési folyamat lezárultával maximum 344 taggal rendelkezik, 8 állandó bizottsága van, tehát jelentős szervezettel bír. Érdekes látni, hogy az EU-ban ugyanaz a folyamat zajlik a regionalizmus kapcsán, mint a frissen csatlakozott államokban. Nevezetesen az, hogy mindenki felismerte a folyamat elkerülhetetlenségét, a központi vezetés mégis vonakodik a hatalmat legalább megosztani a kialakuló igazgatási egységekkel, amelyek ráadásul annak érdekében (is) fejtik ki a tevékenységüket, hogy megoldást találjanak az átalakuló Unió legaktuálisabb és legjelentősebb problémáira. A Régiók Bizottsága 8 állandó bizottsága hiába foglalkozik olyan kérdésekkel, mint a foglalkoztatáspolitikai, a gazdasági és szociális kohézió, a határon átnyúló és régiók közötti együttműködés, az információs társadalom, a várospolitika, ha nincs ereje ezek hatékony képviselésére. Így az Unió némiképp maga is gátjává válik annak a modernizációs folyamatnak, amit maga indított el, s amivel mintegy elősegítette a nemzetállamok jelentőségvesztését.

2. Megvalósulhat azonban a régiók érdekeinek képviselése az EU központi és nem központi szervein kívül létrejött egyéb szervezetekben is, bár a régiók érdekei érvényre jutását a központi szervekre való hatás jobban segíti.

Az Európai Települések és Régiók Tanácsa a régiókon belül elhelyezkedő helyi önkormányzatokat tömöríti és arra törekszik, hogy együttműködés alakuljon ki a helyi és a regionális önkormányzati szint között.

A Helyi és Regionális Közhatalások Európai Kongresszusa szintén a központ alatti igazgatási szintek képviselésére jött létre, de 1994-től két kamarára osztva működik, s így már kevésbé tudja ellátni azt a feladatát, hogy a két igazgatási szint között közvetítsen.

A harmadik jelentős érdekképviselői szervezet az Európai Régiók Gyűlése, mely nemcsak az egyes régiók, hanem interregionális szervezetek képviselését is ellátja. Tagjai lehetnek az Unió és az Európa Tanács tagjainak régiói, valamint azok a régiók, amelyek ugyan nem tagjai az Európa Tanácsnak, de magukra nézve kötelezőnek tekintik annak alapelveit.

Ez a szerv szervezi meg a különböző európai régiók közötti kapcsolattartást, támogatja azt a törekvést, hogy a regionalizmus mozgalma eredményeképp a régiók a központi döntéshozatal részeivé váljanak. Sőt, nemcsak az Unión belül igyekezik a régiók szerepét erősíteni, hanem

az Európa Tanácsban is. Az Európai Régiók Gyűlése támogatja mindazon programokat, melyek erősítik az európai régiók együttműködését.

A Gyűlés jó kapcsolatot törekszik kialakítani a Helyi és Regionális Hatóságok Európai Kongresszusával, aminek következtében megfigyelőket delegál a szervezet mindkét kamarájába.

Egyik legfontosabb jelenlegi célkitűzése a Régiók Bizottsága pozíciójának erősítése.

Ez utóbbi célkitűzés azonban csak terv, és amíg nem valósul meg az, hogy az Unió központi szervei tényleg hallják is majd a régiók szavát, s hajlandóak is lesznek annak megfelelően dönteni, addig nem sok esély van arra, hogy a regionalizmus mozgalma ki tudja használni a benne rejlő modernizációs potenciált. Pedig ez a potenciál igen jelentős akkor is, ha kifejezetten csak az egyes mikrorégiókat vesszük figyelembe egymástól függetlenül – és akkor még nem számoltunk azzal, hogy a régiók egymással együttműködve mire képesek.

A regionális szerveződések mezoszintjének sikerére jó példa az eurorégiók létrejötte (ennek részletes bemutatását nem tartom dolgozatom tárgyához tartozónak, ezért e témára csak utalásképpen térek ki).

Az Európai Határmenti Régiók Szövetségének 56. tagjaként létrejött Kárpátok Eurorégió tevékenysége gazdasági, szociális és kulturális kérdésekre is kiterjed Magyarország, Románia, Ukrajna, Lengyelország, Szlovákia egyes területei között. Az eurorégiók együttműködnek ugyan más nemzetközi szervezetekkel, mint amilyen az ENSZ, de nem pótolhatják azt a mechanizmust, amit az EU központi intézményeiben való részvétel jelentene.

Összegzés

Dolgozatom végére érve, mintegy zárszóként fontosnak tartom, hogy néhány kulcsmotívummal kapcsolatos álláspontom nyomatékosítsam.

Látni kell, hogy éppen a globalizációs, modernizációs trend nem teszi lehetővé azt, hogy akár az igazgatás, akár a gazdaság terét elválasszuk az információ terétől, hiszen ha ezt tennénk, egyik esetben sem jutnánk túl a célkitűzés fázisán. S még egy érv, ami az igazgatás – gazdaság – informatika hármását együtt kezelendővé teszi: működésük rokon elveken nyugszik, mert voltaképpen az igazgatási ciklus elemei is alkalmazhatók bármelyikre! Mindhárom rendszer vertikális tagoltságot is mutat, ezért könnyedén illeszthetők egymáshoz, s kooperációjuk hatékonyságnövelő hatású – ez pedig a globalizálódó világban nélkülözhetetlen, lévén, hogy a világ három pólusa (az USA, az EU, Japán) közti verseny meglehetősen kiélezetté vált és egy hatékonyan kiépített közigazgatási rendszer nagyban befolyásolhatja azt is, hogy a képzeletbeli mérleg nyelve merre billen.

	Európai Unió	USA	Japán
Népesség (millió fő)	375	278	126
Népesség aránya a világnépességben belül	6.2%	4.6%	2.1%
GDP (millió USD)	8 534 082	9 152 098	4 346 922

GDP %-os aránya a világ GDP-hez	27.8	29.6	14.0
GDP/fő	22 466	32 898	34 336
Részesedés a világexportból	20%	16%	9%
Részesedés a világimportból	18%	21%	6.5%
Részesedés a nemzetközi segélyek nyújtásából	45,3%	20,2%	24,6%
Közvetlen külföldi beruházások nyújtása	45%	28%	5%
Külföldi beruházások fogadása	19,4%	37,4%	0,6%

Ez a mérleg pedig 2004 óta már velünk együtt billen, ezért célszerű a fejlesztési és modernizációs kérdéseket olyan hatékonyan megválaszolni, ahogy csak lehet, mert az Unióban is csak formálisan működik az „egyenlőség” – a fejletlen és lehetőségeivel élni nem tudó államok könnyen a perifériára szorulhatnak!

A regionalizmus és az informatika témakörét illetően az állásponatom az, hogy ez egy modernizációs folyamat része.

Az egyes aspektusokat ennek megfelelően súlyoztam. A regionális térszerkezetet egy hatékony, dinamizált, XXI. századi közegnek festettem le, amely alapvető pontokon elszakad a modern szocializmusban épített szisztémától, de kialakítása ennek örökségétől terhes.

Kardinális kérdés a rendszer működését illetően az alkotmányosság, törvényesség, azonban itt adódik egy alapvető dilemma. Nevezetesen az, hogy ez az új rendszer olyan felépítésű, mely az állásponatom szerinti verzió megvalósulása esetén is komoly alkotmányozási feladatokat keletkeztetne.

Kérdésként merülhet fel, hogy hol a hagyományos középszintű igazgatási egységek helye egy ilyen közigazgatásban? A válasz pedig állásponatom szerint az, hogy a középszint megkettőzése ilyen területi – népességi – gazdasági mutatók mellett nem indokolt, s nem is ésszerű, ezért sem a megyével, sem pedig a kistérséggel nem számolok e keretek között. Mindezek helyét egyetlen integrált, decentralizált regionális szint venné át, mely hét szereplős éppúgy lehet, mint attól több vagy kevesebb tagból álló. Az, hogy sokan a hét szereplős modell mellett teszik le a voksuk, részint annak köszönhető, hogy a kialakítás sikerének Magyarországon egyik záloga lehet, ha az adott megvalósítandó célnak van kiinduló alapja, amelyet továbbfejlesztve a cél könnyen elérhető. Ez talán elsősorban úgy tűnik, nem kifejezetten közigazgatási vagy tudományos érv, s talán érződik benne némi szkepticizmus is.

Ez részben valóban így van. Azonban véleményem szerint ez igenis fontos gyakorlati szempontú megfontolás. A már meglévő statisztikai régiók keretei ugyanis megfelelőek lehetnek egy regionális térszerkezet számára, s én úgy vélem, a magyar társadalmi és állami életben a rendszerváltás óta nagy visszafogó erők érvényesülnek, melyek egy bizonyos fokot

túllépő modernizációt, azaz más szóval átalakítást nem engednek. Ez az érdekek harca, s ennél fogva az egyensúly kialakítása – nevezetesen, hogy haladjunk is, de eközben az egyes szereplők célkonform magatartást tanúsítsanak – hát az röviden, tömören művészetnek nevezhető. Sajnos Magyarországon a modernizáció sok, túl sok kényszerű kompromisszumot szült, ennél fogva sok a rendszerben a további fejlődést gátló elem, melyet az érdekképviselő miatt nehéz lesz semlegesíteni – elég csak a túl nagy számú helyi önkormányzatra vagy például a megyékre gondolni. Meg kell azonban próbálnunk a lehetőségekhez képest legjobb megoldást megtalálni. Ilyen, kifejezetten progresszív és álláspontom szerint is maximálisan támogatandó elképzelés Dr. Torma András Pécsett, 2003. októberében kifejtett nézete, mely négy önkormányzati régióra építené a regionális szisztémát a statisztikai régiók helyett. Ez az álláspont a statisztikai régiókban a decentralizáció helyett inkább a centralizáció eszközét látja, ezért szakad el tőle, s a létrehozott négy közigazgatási régió így valóban a decentralizáció eszköze lehet egy olyan rendszerben, ahol a helyi önkormányzatok számának karcúsítása is megtörténik.

Álláspontom szerint egy ilyen rendszer, párosítva korszerű infokommunikációs eszközökkel, már alapja lehet a jövő közigazgatásának. Persze nincsenek illúzióim a megvalósítást illetően – nehéz lesz, már csak a társadalmi és állami érdekek szövevényessége miatt is, de a jövőnk a tét. Mindenkinek a legjobb tudására és használható szakmai ismeretekre van szükség, mert a koncepcionális hibáknak ára van, amit egy egész ország fizethet hosszú időn keresztül.

IRODALOM- és JOGSZABÁLYJEGYZÉK

Kötetek, tanulmányok:

1. Pénzforrás – A pályázatok könyve, 2002. VIII. évfolyam, 4. szám, Gazella Kiadó, Budapest
2. HVG Háló melléklet június 10-i szám
3. Magyar közigazgatás a reformok útján, IDEA program, belügyminisztériumi konferenciaanyag 2003. Nem került kereskedelmi forgalomba
4. Kistérségi közigazgatás, szakértői tanulmányok, szerk.: dr. Ágh Attila, dr. Németh Jenő MKI, Budapest, 2003.
5. A regionális politika közigazgatási feltételei, szerk.: Horváth M Tamás, MKI, Budapest, 2004.
6. Torma András – Európai közigazgatás, régiók önkormányzatok, Virtuóz Kiadó, 2001.
7. Torma András – Az információ jelentősége a közigazgatásban, Virtuóz Kiadó, 2002.
8. Torma András – Közigazgatás-technika, Virtuóz Kiadó, 2000.
9. Pálné Kovács Ilona – Regionális politika és közigazgatás, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 1999.
10. Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón, Szerk.: Horváth Gyula, Rechnitzer János MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2000.
 1. Csefkó Ferenc – A központi és a regionális területfejlesztési szervek szerepe a régióépítésben
 2. Horváth Gyula – Decentralizáció és a régiók
 3. Pálné Kovács Ilona – Régiók Magyarországa: Utópia vagy ultimátum?
 4. Szoboszlai Zsolt – Péter Judit – Civilek a regionális pályán
 5. Beluszky Pál – Adalékok a városállomány 1990 utáni átalakulásához
1. Soós Edit – Integráció és regionalizmus, Bába és Társai Kiadó, Szeged, 1999.
2. Forman Balázs – Regionális politika az EU-ban, VÁTI, 2000.
3. Budai Balázs Benjámín – Az E-government, Aula Kiadó, 2002.
4. Csefkó Ferenc – Az önkormányzatok és a középszint, Comitatus, 2001.
5. Jacques Furnier – A megbízható közigazgatás, Magyar Közigazgatás, 1997. október

6. Lőrincz Lajos – Európai integráció – magyar közigazgatás, Magyar Közigazgatás, 1998, július
7. Régió, közigazgatás, önkormányzat, Szerk.: Szigeti Ernő, Magyar Közigazgatási Intézet, 2001.
8. Fábián Adrián - Regionális közigazgatás – de lege ferenda, Magyar Közigazgatás, 2003. január
9. Drinóczi Tímea – A területi közigazgatás továbbfejlesztésének alternatívái, Magyar Közigazgatás, 2003. január
10. Szigeti Ernő - Régió, Közigazgatás, Önkormányzat, Szeged, 2001.
11. EU-csatlakozás – magyar önkormányzatok, Konferencia Előadásai, szerk: Csáki Gyula Balázs, Virtuóz Kiadó, 2003. december Ebben: Zoltán Józsa – The significance of Hungarian local government participation in preparation for EU accession

Interneten megtalálható tanulmányok:

1. <http://www.meh.hu/Egyeb/ModProg/11.HTM> Új regionalizmus, területfejlesztés
2. <http://www.nyirnet.hu/fejlesztés/kezikonyv2000.htm> A területfejlesztési stratégiák készítésének módszertana
3. <http://www.inco.hu/inco7/global/cikk8h.htm> Szilágyi István: Európai integráció
4. <http://www.news.bbc.co.uk/1/hi/technology/2029204> The problem with E-government
5. <http://www.del-alfold.hu/kulcapcsolatok/bruszlev10.htm> Az Európai Bizottság jelentése Magyarország csatlakozási felkészültségéről
6. <http://www.mfa.gov.hu/euanyag/kozvelemen/bros/regiok.htm> Régiók Európája, az Európai Unió regionális politikája
7. <http://www.europa.eu.int/comm/index> Manuscript for information brochure for the general public
8. <http://ihm.hu> és az összes hozzá tartozó link Erkki Liikanen – E-government and the European Union Beep project Commission of the European Communities – Linking up Europe – the importance of interoperability Összefoglaló a Magyar Információs Társadalom Stratégiáról
9. <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en>
10. <http://www.européer.hu/eu/versenykep.html>
11. http://www.nth.hu/kapcs_szerv_brusszel.php
12. <http://www.ihm.hu/informacioszabadsag>
13. <http://www.ihm.hu/strategia>
14. <http://www.ihm.hu/programok/index.html>
15. <http://www.euregio.hu/flash.htm>
16. <http://www.nfh.hu>

Kapcsolódó jogforrások:

1. Az 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről
2. 24/2001. (IV.20.) OGY határozat a területfejlesztési támogatások és a decentralizáció elveiről
3. 91/2001. (VI. 15.) Korm rendelet a területfejlesztés kedvezményezett térségeinek jegyzékéről
4. 35/1998. (III.20.) OGY határozat az Országos Területfejlesztési Konceptióról
5. 32/1998. (II. 25.) Kormányrendelet a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatások felhasználásának részletes szabályairól
6. 1995. évi XL. törvény a közbeszerzésről
7. 2307/1998. (XII. 30.) sz. Kormányhatározat a támogatási rendszerünk EU-komform átalakításáról
8. 1052/1999. (V. 21.) Kormányhatározat a közigazgatás továbbfejlesztésének 1999-2000-re szóló feladattervéről

9. 1057/2001. (VI. 21.) Kormányhatározat a közigazgatás továbbfejlesztésének 2000-2001-re szóló feladattervéről
10. 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról

-
- [1] A dolgozat lezárásának ideje: 2004 október
- [2] A kormányzás szót itt annak tág, alkotmányjogi aspektusában értelmezem.
- [3] Ezek azok a tényezők, melyeket az állam fejlődése szempontjából dolgozatomban kulcsfontosságúnak tekintek.
- [4] Olyan munkacsoport illetve tevékenység, mely elektronikus úton valósít meg ötletbörze jelleggel kutató-fejlesztő tevékenységet.
- [5] Erről szól a Római Szerződés 130/a,b,c,d,e cikke is, mely 1986-tól része a dokumentumnak.
- [6] Forrás: 2001/3. sz. KSH kiadvány
- [7] Ezzel a kérdéssel részletesen foglalkozik az Új regionalizmus című tanulmány, mely a <http://www.meh.hu/Egyeb/ModProg/11.htm> internetes címen érhető el.
- [8] Ez utóbbi témával a dolgozat következő fejezete részletesen foglalkozik majd.
- [9] A városfejlődés útjait kutatja Adalékok a városállomány 1990 utáni alakulásához című tanulmányában Beluszky Pál, In: Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón Szerk.: Horváth Gyula, Rechnitzer János MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2000.
- [10] Europeer – nemzetközi kapcsolatok, 2004. június 25., www.europeer.hu/eu/versenykep.html
- [11] Lásd még e-2005 program, 38.o. www.magyarorszag.hu
- [12] A piramis kifejezése lefelé haladva: alkalmazások fejlesztése, tartalom harmonizálása, általános szolgáltatások kiválasztása és átvétele, a hálózati infrastruktúra használata. Support: támogatás
- [13] A 2001. évi országjelentés teljes szövege a <http://www.delalfold.hu/kulkapcsolatok/bruszlev10.htm> címen érhető el.
- [14] A mellékelt térkép a <http://www.ksh.hu> honlapon található.
- [15] Ezen a véleményen van például Dr. Torma András is Európai közigazgatás, régiók, önkormányzatok című könyvében (2001, Virtuóz Kiadó) és Kaltenbach Jenő Közigazgatás és/vagy önkormányzat című tanulmányában Magyar Közigazgatás 2001/1.
- [16] Horváth Gyula: Decentralizáció és a régiók, In: Magyarország területi szerkezete, szerk.: Horváth Gyula, Rechnitzer János, MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 1999. 61.o.
- [17] Lásd még Ivancsics Imre: A dekoncentrált szervek jelentősége a helyi közigazgatásban c. tanulmányát Magyar Közigazgatás 2001/4
- [18] Lásd még Pálné Kovács Ilona: A regionális politika és közigazgatás című könyvét Dialóg Campus Kiadó, Pécs, 1999. , 16.o.
- [19] A Szlovákiában, Lengyelországban és Csehországban megvalósított regionális reformokról lásd például Halász Iván: A regionális önkormányzatok és az átfogó közigazgatási reformok a „visegrádi csoport” országaiban című tanulmányt. In.: Régió, központ, önkormányzat (Szerk.: Szigeti Ernő Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2001.)
- [20] Az alábbi táblázat a <http://www.ksh.hu> honlapról származik, s az adatokkal hangsúlyozni kívánom, milyen nagy szerepet is játszik a külföldi tőke és a vállalkozások sokasodása a gazdaságban. A vállalkozások és egyáltalán a magánszektor szolgáltatásainak területi eloszlása a következőkben a régióközpontok kérdésénél is kiemelten hangsúlyos lesz.
- [21] Lásd bővebben: Pálné Kovács Ilona – Regionális politika és közigazgatás, Dialóg Campus Kiadó, Pécs 1999.
- [22] Magyar közigazgatás a reformok útján, konferenciaanyag a Belügyminisztérium IDEA programjához, 2003.

- [23] Célkitűzés, információgyűjtés, tervezés, döntés, végrehajtás, koordináció, ellenőrzés kezdőbetűi rövidítve.
- [24] Az alábbi ábra a KSH B-A-Z megyei Igazgatóságának 2004 első negyedévi jelentésének mellékletéből származik.
- [25] Lásd bővebben: Kistérségi tanulmányok, szerk.: dr. Ágh Attila, MKI 2003., IDEA program része
- [26] A szerző ezen előadásának sajtó alá rendezése folyamatban van, a jelen sorok az előadás anyaga alapján születtek.
- [27] SWOT-analízis: gyengeségek és erősségek feltárását adó közgazdasági módszer, egyfajta elemző felmérés
- [28] Lásd Pálné Kovács Ilona – Regionális politika és közigazgatás, Dialóg Campus, Pécs 1999.
- [29] Rinaldo Locatelli – A helyi önkormányzás tíz éve Magyarországon Magyar Közigazgatás 2000. évi 9. szám 516. oldal
- [30] Saját megjegyzés: ez egyben távolabb is viszi a polgárt a közigazgatástól, holott az ellenkezője a cél!
- [31] Verebélyi Imre: A megbízható és sikeres közigazgatással a jó kormányzásért Magyar Közigazgatás, 2002/6
- [32] Szigeti Ernő (szerk): Régió, közigazgatás, önkormányzat Szeged, 2001.
- [33] Torma András: Régió, önkormányzat, közigazgatás Virtuóz Kiadó 2001.
- [34] Szigeti Ernő (szerk): Régió, közigazgatás, önkormányzat Szeged, 2001.
- [35] Szigeti Ernő (szerk): Régió, közigazgatás, önkormányzat Szeged, 2001.
- [36] A térkép a <http://ksh.hu> webcímről származik.
- [37] Magyar Közigazgatás, 2003. január, LIII. évfolyam 1. szám 19-27. old.
- [38] 2002. kormányprogram, 5.2 pont Internet-elérhetőség a Kormány honlapján.
- [39] Charta 4. cikkely 4. pont
- [40] A Medgyessy-kormány belügyminisztere
- [41] Lampert Mónika Az önkormányzati rendszer továbbfejlesztése, Magyar Közigazgatás, 2002/4.
- [42] Magyary Zoltán szerint a dekoncentráció, amely akkor áll elő, ha a centralizált feladatok ellátása önkormányzattal nem rendelkező egyéni szervekre van bízva.
- [43] 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról
- [44] Alkotmány VII. fejezet, 40.§ (3) bek.
- [45] Lásd: A regionális politika közigazgatási feltételei, szerk.: Horváth M. Tamás, MKI, 2003.
- [46] Erről bővebben: A regionális politika közigazgatási feltételei, szerk.: Horváth M Tamás, MKI 2003.
- [47] Lásd: A regionális politika közigazgatási feltételei, szerk.: Horváth M Tamás, MKI 2003., 101.o.
- [48] Forrás: A regionális politika közigazgatási feltételei, szerk.: Horváth M Tamás MKI, 2003., 150.o.
- [49] Ismét a Pálné Kovács Ilona által elemzett hálózati paradigma figyelhető itt meg, azzal a kiegészítéssel, hogy itt már látható az is, hogy ezen elv érvényesülését milyen technikai vívmányok biztosítják.
- [50] Lásd még: Torma András – Az információ jelentősége a közigazgatásban, Virtuóz Kiadó, 2002.
- [51] Ezt bővebben Dr. Torma András fejtette ki 2003. októberi, Merre tovább magyar közigazgatás című előadásában, a Pécsi Tudományegyetemen. Szerkesztett változata kiadás alatt áll.

[52] Lásd: <http://www.ihm.hu> linkje a Bizottsághoz: Erkki Liikanen – E-government and the European Union

[53] Ez nem kevés pénzt, szervezeti és személyi kapacitást igényel, melyek hiányában az ennek megfelelni nem tudó igazgatási egységek szükségszerűen le fognak szakadni. Ezért szükséges az igazgatási reform. Nagyon rövid időn belül!

[54] Lásd erről: Forman Balázs – Az Európai Unió strukturális és előcsatlakozási alapjai, Interpress 2003.

[55] Ez a dokumentum az Európai Bizottság honlapjáról tölthető le. A Bizottság honlapjának címe <http://www.europa.eu.int/comm/index.en.htm>

[56] Lásd még: Forman Balázs – Az Eurpai Unió strukturális és előcsatlakozási alapjai, Interpress, 2003.

[57] Az Európai Tanács Lisszaboni Nyilatkozata szerint 2010-re az Európai Uniót a világ legversenyképesebb formájává kell tenni. http://www.europa.eu.int/comm/lisbon_strategy

[58] Mártonffy Károly – A közigazgatás industrializálása, Társadalomtudomány VII. évf. 1927. 6. szám

[59] business to business és business to citizens felfogás, azaz vállalatok egymás között és a polgárok felé

[60] Kis- és középvállalatok

[61] http://europa.eu.int/comm/index_en.htm címen található egy jelentés Linking up Europe címmel.

[62] Közigazgatás közigazgatással kialakított kapcsolata két különböző állam esetén.

[63] Adatvédelmi törvény

[64] Forrás: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/technology/2029204.stm>

[65] Az EU-ban bizonyos szakkérdésekben a legjobb gyakorlatnak tartott eljárások összessége.

[66] Az ábra az e-2005 program mellékletének része, a www.magyarorszag.hu oldalról tölthető le.

[67] HVG Háló, 2004. június 10. 12. o.

[68] Lásd erről: Budai Balázs Benjámin – E-government, Aula Kiadó, 2002.

[69] Az ábra az e-2005 dokumentum 18. oldalán található. Letölthető: www.magyarorszag.hu

[70] Lásd még HVG Háló, melléklet a HVG 2004. június 10-i számából, 3.o.

[71] Lásd erről: MITS – később ismertetem.

[72] A dokumentum teljes szövege megtalálható a minisztérium honlapján.

[73] Ezek felsorolását és a később ismertetendő albizottsági tagokat az IHM honlapja részletesen tartalmazza.

[74] Az 1957 évi IV. törvény az államigazgatási eljárásról

[75] Az Európai Bizottság honlapján megtalálható egy ezzel foglalkozó tanulmány, melynek címe: Linking up Europe _the importance of interoperability

[76] lásd: <http://europa.eu.int/comm/lisbon-strategy>

[77] Az NFT: Forrás – Pénzforrás – A pályázatok könyve 2002/3 Gazella Kiadó

Operatív program	Irányító hatóság	Főbb támogatási területek	Felhasznált EU Alap
1. Humán Erőforrások Fejlesztése	FMM	Foglalkoztatáspolitikai, képzés, szociális ügyek, tudás alapú társadalom	ESZA, ERFA

2. Gazdasági Versenyképesség	GKM	Befektetés ösztönzése, e-gazdaság, vállalkozás- és infrastruktúra-fejlesztés	ERFA
3. Környezetvédelem és Infrastruktúra	GKM	Környezetvédelem, közlekedés, egészségügy	ERFA
4. Agrár- és Vidékfejlesztés	FVM	Agrárgazdaság és vidékfejlesztés	EMOGA
5. Regionális Fejlesztés	MEH, NTFH	Regionális szintű gazdaság- és humán erőforrás – fejlesztés, térségfejlesztés	ERFA, ESZA

[78] Lásd az IHM honlapját erről bővebben! <http://www.ihm.hu>

[79] Lásd még e-2005 program, 29. o, www.magyarország.hu

[80] Lásd: e-2005 program, letölthető a www.magyarország.hu honlapról

[81] Lásd még e-2005 melléklet, 12. o. www.magyarország.hu

[82] Az ezt szemléltető ábra az IHM honlapján található. <http://www.ihm.hu>

[83] Az alábbi ábra az IHM honlapján található. www.magyarország.hu

[84] Lásd: A regionális politika közigazgatási feltételei, szerk.: Horváth M Tamás, MKI 2003., 276.o.