

Tézisek

I. A kitűzött kutatási feladat rövid összefoglalása.

A régió eltérő formában ugyan, de több európai állam közigazgatásának alkotóeleme. Kutatásom elsődleges célja **a régió**, mint közigazgatási területi egység mibenlétének, **jellemzőinek a feltárása**. A közigazgatási régió karakterisztikumainak megismeréséhez elengedhetetlen felkutatni a régiók létrehozásának eredőit és folyamatát. Előbbi a regionalizmus, utóbbi a regionalizáció.

A közigazgatási régió jellemzőinek megállapítása mindenekelőtt feltételezi a kutatás tárgyának, **a régió fogalmának** pontos meghatározását. Ezt az értekezés első fejezete igyekszik megvalósítani.

A közigazgatási régió jellemzői megismerésnek részeként meg kell vizsgálni, hogy a régiók létrehozására milyen törekvések, mozgalmak, ideológiák, folyamatok, vagyis társadalmi környezet készítette az egyes államokat. **A regionalizmus**, mint elképzelés, törekvés, identitásérzés, illetve ideológia, különböző eredőkre vezethető vissza. Ezeknek az eredőknek a megnevezése, hatásuk érvényesülésének intenzitása az egyes európai államok politikájában szintén a kutatás célja volt.

A kutatás célja bemutatni az európai államok közigazgatási rendszereit alkotó régiók létrehozásának folyamatát, **a regionalizációt**. Ebben a tárgykörben fel kívántam tární a regionalizmus és a regionalizáció összefüggéseit.

A regionalizáció eredménye a közigazgatási régió létrejötte. Kutatási célként jelöltem meg **a közigazgatási régiók jellemzőinek meghatározását**, különös tekintettel jogállásukra, az államszervezetben és a társadalomban betöltött helyükre, a funkcióikra, szervezeti felépítésükre, valamint a lehetséges fejlődési irányokra. Ebben a kérdésben a kutatás célpontját szűkíteni volt szükséges és kizárólag azokat az országokat vizsgáltam meg részletesen, amelyekben működik regionális önkormányzat. Azokkal az országokkal, ahol a közigazgatási régió nem önkormányzatként, hanem államigazgatási szervként, vagy statisztikai számbavételi egységként jelenik meg, érintőlegesen a regionalizmus tárgykörében tudtam csak foglalkozni.

A régió, a regionalizmus és a regionalizáció jellemzői feltárásának célja volt végül olyan **következtetések levonása**, amelyek kiindulópontot jelenthetnek **a magyar közigazgatás aktuális helyzetének elemzéséhez**. Céлом volt olyan tapasztalatok meghatározása, amelyek a hazai helyzet elemzését követően iránymutatóként szolgálhatnak a hazai regionalizáció egyes kérdéseinek megválaszolása tekintetében.

II. Az elvégzett vizsgálatok, elemzések rövid leírása, a feldolgozás módszerei.

A kutatás során a jogi, közigazgatási jog szemlélet kizárólagos alkalmazása nem csupán egyoldalúságot eredményezett volna, de nem is vezetett volna eredményre. A kutatás tárgyát képező fogalmak, jelenségek mibenlétének meghatározására a jog önmagában nem alkalmas. Ezért a téma **interdiszciplináris** megközelítését tartottam szükségesnek, miként maga a közigazgatás-tudomány is ilyen jellegű. Elgondolásomat a felhasznált szakirodalom is alátámasztja, amely között elvétve akad olyan, amely ne maga is több szempontból közelítené meg a témát.

Tekintettel arra, hogy a kutatás tárgya több ország közigazgatási rendszerének, közigazgatási hagyományainak, a közigazgatás társadalmi környezetének megismerését igényli, elengedhetetlen volt a komparatív megközelítés. A régió, regionalizmus, regionalizáció jellemzőinek megismeréséhez az **összehasonlító** módszert alkalmaztam.

Az összehasonlítás egyik alapjaként egyben a kutatás tárgyának egyik feldolgozási módszereként **külföldi és hazai jogszabályok** elemzése szolgált. Elsősorban a vizsgálat tárgyát képező államok alkotmányos szabályait emelném ki, de lényeges a régiók jogállására, funkcióira, szervezetére irányadó jogszabályok jelentősége is. A külföldi közigazgatási rendszerek jellemzőinek és a gyakorlat tapasztalatainak hazai viszonyokra vetítése és következtetések levonása során nem kerülhettem meg a hazai jogi szabályozás vizsgálatát sem. Lényeges, hogy a hazai jogi szabályozást tágabban értelmezem, ugyanis számos nem jogszabályi formában megjelent, alacsonyabb szintű jogi norma került elemzésre, amelyek elsősorban a hazai elgondolások, célkitűzések megismerésének forrásaként szolgáltak.

Vizsgálati módszerként alkalmaztam a téma **külföldi és hazai szakirodalmának** megismerését, elemzését. A téma szakirodalma igen bőséges. A külföldi szakirodalom kiválogatása során egyrészt törekedtem az egyes országok nemzeti közigazgatásának, közigazgatástörténeke megismerésére. Ezek teljes részletességgel feltárják a regionális közigazgatás jellemzőit, a regionalizációhoz vezető sajátos nemzeti utat, beleértve annak történelmi és jogi vonatkozásait is. Ez nagyban segítette az összehasonlító módszer alkalmazását. Lényegesnek tartottam a kutatás tárgyának európai uniós vonatkozásait is felkutatni, nem csak hazánk európai uniós integrációjának előrehaladása miatt, hanem a regionalizmus és regionalizáció egységesülésére mutató jelek megjelenése, valamint az Európai Unió regionális politikájának e tárgykörben kitüntetett szerepe miatt.

A hazai szakirodalom egyrészt kiinduló alapként szolgált a regionalizmus és regionalizáció hazai történetének és fejlődési irányainak megismeréséhez, másrészt a kiegészítette a nemzeti közigazgatások és az európai szintű regionális politika jellemzőinek az idegen-nyelvű szakirodalomból megismerhető jellemzőit. A kutatómunkát segítette, hogy a téma hazai aktualitásának köszönhetően szakirodalma bőséges és igen színvonalas.

III. A tudományos eredmények rövid összefoglalása, azok hasznosítása illetve a hasznosítás lehetőségei.

1. **A régió fogalmának meghatározása.** Ennek eredményeképpen szembesülnünk kell azzal, hogy a társadalomtudományok különböző ágai sajátos régió-fogalmat dolgoztak ki, továbbá maga a közigazgatási jog sem dolgozott ki egységes régió-fogalmat, hiszen közigazgatási régió alatt országonként más és más jellegű közigazgatási szervet érthetnek. Még a régió legegyszerűbb, negatív meghatározása, miszerint a központi közigazgatás és a helyi igazgatás között elhelyezkedő igazgatási szint területi egysége volna, sem minden esetben pontos. Végeredményben szinte valamennyi a témával foglalkozó szerző saját régió-fogalommal dolgozik, melyeknek legtöbb közös ismérve, hogy a központi és a települési közigazgatási szint közötti helyezkedik el; saját feladat és hatáskörök, önálló döntési jogosítványokkal rendelkezik; saját bevételei és ezen alapuló pénzügyi autonómiája; saját szervezet és személyi állománya, valamint önálló jogalkotási jogköre van.

Az egyes országok közigazgatási szervezetrendszerét alapul véve, a gyakorlatban sem találunk olyan szervezeti formát, amelyre a régió fogalmát alkalmazhatnánk anélkül, hogy a definíció kereteit ne tágan szabnánk meg. Ezt látszik alátámasztani több, régiókkal, regionális politikával foglalkozó európai szervezet gyakorlata, mely szerint az általuk használt régió fogalmat igyekeznek olyan tágan megfogalmazni, hogy lehetőség szerint valamennyi európai ország változatos és nagy különbségekkel jellemezhető régióira alkalmazható legyenek. Példa

erre az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Állandó Konferenciájának meghatározása: a régió "olyan közigazgatási egység, mely közvetlenül a központi közigazgatási szint alatt helyezkedik el, önálló politikai felelősséggel felruházott, mely a politikai önállóságot választott regionális testület által, vagy ennek hiányában a régió szintjén a közvetlenül alatta lévő önkormányzati szint által delegált tagokból álló társulás vagy szervezet által gyakorolja".

2. A **regionalizmus** összetett fogalom és jelenség. Jelöli azokat az elképzeléseket, amelyek régiók létrehozását célozzák, illetve ahhoz vezetnek. Értelmezhető egy régió lakosságának közös identitásérzéseként, amely szélesebb körű autonómia megszerzésére való törekszik, valamint politikai mozgalomként, amely regionális autonómia megvalósítását, illetve függetlenségi törekvéseket is célul tűzhet ki. Végül értelmezhető az állami és az európai politika szintjén azok részeként, amelynek kiindulópontja és célpontja egy területi egység.

A regionalizmus egy adott területet elválaszt, megkülönböztet másoktól vagy az állam, a társadalom egészétől, ugyanakkor összeköti lakosságát, közös sajátosságokkal bír, regionális identitást ad. Eredői változatosak. Közéjük tartozik a gazdaság, a vallás, a nyelv és a kultúra, a történelem és a tradíciók, a pártok és ideológiai mozgalmak keretei között folytatott politizálás. E tényezők számos esetben együttesen jelentkeznek és erősítik egymás, valamint hatást gyakorolhatnak az állami politikára, amelynek erőssége és eredménye szintén változatos.

A regionalizmus változatosságát mutatja ideológia kötődése, különböző történelmi időszakokban és helyszíneken változatos formákban jelent meg. Ismerünk konzervatív, polgári, progresszív, jobboldali populista, nacionalista és depolitizált technokratikus regionalizmust. Következésképpen a regionalizmus ideológiaként és mint mozgalom nem kategorizálható be egyetlen hagyományos politika ideológiai rendszerbe sem.

A regionalizmus időben is **változó jelenség**. Helyi közösségek, regionális identitás valójában előbb létezett, mint az államok, de legalábbis kétségtelen, hogy az európai történelmi fejlődés bőségesen szolgál olyan példákkal, amikor egy történelmi területi egység a nemzetállam keretei között is őrzi önállóságát. A nemzetállammá válás korában a regionalizmus többnyire a konzervativizmussal párosul és a múltba tekint, korábbi intézményeket igyekszik visszaállítani, feltámasztani. Ezzel szemben, később, a politikai és társadalmi környezet, valamint az állam szerepének átalakulásával, továbbá az európai integráció és a globalizáció előrehaladásával jelent meg az úgynevezett új regionalizmus, amely a jövőbe mutat. A régió az állami politika célpontjából a politika cselekvő részesévé vált, egyben a régiók egymás versenytársaivá váltak a globalizált piacon. Mindazonáltal a regionalizmus régi és új formája tovább él.

3. A regionalizmus és a **regionalizáció** közötti összefüggések feltárása előtt lényeges a két fogalom elhatárolása. A regionalizáció a regionális politika tényleges, gyakorlati megvalósítását jelenti közigazgatási vagy államszerkezeti reform keretében, régiók létrehozását legyenek azok önkormányzati régiók, vagy államigazgatási régiók. A regionalizáció a decentralizációhoz áll közelebb, ugyanakkor célozhatja dekoncentrált szervek létrehozását is.

A **regionalizmus és a regionalizáció közötti összefüggéseket** leginkább három tényező a gazdaság, a kultúra és a politika, valamint ezek egymáshoz való viszonya befolyásolja. Ugyanakkor külön ki kell emelni az európai integráció szerepét, amely elősegítette és segíti a regionalizmus térnyerését.

Az Európai Unió tagállamaiban a regionalizáció eredményeképpen létrehozott régiók számos szempontból is nagy különbséget mutatnak. A különbségek és természetesen az azonosságok leginkább a régiók jogállása, feladat- és hatásköre, pénzügyi önállóságuk, hivatali apparátusuk, politikai kapacitásuk és a közigazgatás más szintjeihez való viszonyukban mutathatók ki.

4. A kutatás feltárja a fent említett **régiók közötti különbségeket** öt olyan uniós tagállam tekintetében, amelyekben régió elnevezéssel működnek regionális önkormányzatok. A Belgium, Franciaország, Olaszország, Spanyolország és Portugália regionális közigazgatása közötti különbségek és azonosságok részletes leírása, valamint a regionalizmus és regionalizáció történetének és kölcsönhatásának vizsgálata arra enged következtetni, hogy a regionalizáció összetett, bonyolult és hosszú évtizedekig tartó folyamat. Tapasztalatait a hazai viszonyokra vetítve további következtetéseket lehet levonni.

Általánosságban elmondható, hogy a regionális önkormányzat a vizsgált államokban hasonlóságokat mutat jogállása tekintetében, amennyiben a regionális önkormányzat jogállását és jogait az esetek többségében az alkotmány, vagy alkotmányos szintű szabályozás védi. A jogállás tekintetében inkább nevezhető általánosnak az egyedi megoldások alkalmazása, amelyek tükrözik a regionalizációhoz vezető tényezők sokszor az adott országon belüli sokszínűségét. Általános, hogy a regionális önkormányzat maga alkotja státútumát és jogalkotási jogkörrel felruházott, amely terjedelme azonban nagy különbségeket mutat, akár még egy adott országon belül is. A regionális önkormányzatok szervezeti felépítése ugyan sok hasonlóságot mutat, de a döntéshozó és a végrehajtó szerv feladat- és hatásköre tekintetében szintén nagy eltéréseket mutathatunk ki a képzeletbeli skálán. A regionális önkormányzat által gyakorolt feladat és hatáskörök is változatosak szintén akár még egy adott országon belül is. Mindezek ellenére meg lehet határozni azon igazgatási feladatok körét, amelyekről elmondható, hogy többé-kevésbé regionális szinten szervezik meg ellátásukat: alap- és középfokú oktatás, egészségügyi szolgáltatások, bizonyos infrastrukturális és energiaszolgáltatások, környezetvédelem, a szabadidő eltöltése és a turizmus megszervezése, területfejlesztés és rendezés, regionális tervezés, kulturális igazgatás, gazdasági igazgatás.

5. A regionalizmus és regionalizáció nyugat-európai példái következtetni engednek **a regionalizáció lehetséges hazai irányaira**. Ebben rejlenek leginkább a kutatási eredmények hasznosítás lehetőségei. A regionalizáció kérdésének hazai aktualitását nem kell különösen igazolni, ezt megteszik a legfrissebb kormányzati elképzelések és törvényhozási kezdeményezések, valamint az európai uniós támogatási programok.

A hazai regionalizmust összevetve a külföldi példákkal mindenekelőtt azt állapíthatjuk meg, hogy történelmi gyökerei valójában nincsenek. A több mint ezer éves megyerendszer egyelőre a területi igazgatás megkerülhetetlen tényezője. A regionalizációt célzó elképzelések többnyire megmaradtak elméleti síkon, a gyakorlatban bevezetett intézkedések általában válsághelyzetekhez kötődtek és nem bizonyultak tartósnak.

A kormányzati egészen az 1990-es évek közepéig mereven elzárkózott a közigazgatási régiók kialakításának gondolatától. Elmozdulást az európai integráció folyamatának felgyorsulása és a területfejlesztési politika jelentett. Az európai integrációt illetően hamar nyilvánvalóvá vált, hogy nincs kényszer sem önkormányzati, sem államigazgatási régiók létrehozására. Mindazonáltal az Európai Unió statisztikai rendszerének és a regionális politikájának való megfelelési kényszer visszafordíthatatlannak tűnő folyamatokat indítottak el.

Az egymást követő kormányok regionalizációt célzó politikája lassan haladt előre, bizonytalanak nevezhető, amelyet megtorpanások és visszalépések is jellemeztek. Ezzel párhuzamosan a szakmai előkészítés egyre inkább határozott előrehaladást tudott felmutatni, körvonalazódtak a regionalizáció alternatívái és a közigazgatás területi reformjába történő beillesztésének lehetőségei, azonban politikai akarat hiányában érdemi előrelépés nem történt, csupán a központi igazgatásban történt szervezeti átalakítások mutatták a kormányzat probléma iránti elkötelezettségét.

A hazai regionalizáció két lehetséges fő irányáról kiderült, hogy ezek egyike az önkormányzati régió létrehozásának útja járhatatlan. Ennek oka a regionalizációt megvalósító politikai döntéshez szükséges konszenzus hiánya. A regionalizáció másik lehetséges útján az előre haladás azonban folyamatos és minden bizonnyal folytatódhat. Erre utal a dekoncentrált

államigazgatási szervek területi struktúrájának átrendeződése az utóbbi évtizedben. Ennek végrehajtásához próbál hasznosítható eredményekkel hozzájárulni az értekezés.

IV. A munka témaköréből készült publikációk jegyzéke

1. A regionalizmus. In.: Összehasonlító közigazgatás. Szerk.: Lőrincz Lajos. UNIÓ Kiadó, Budapest, 2006.
2. History, Present and Future of Regionalization in Hungary. In.: The Region. Pp. 227-243. Szerk.: Enyedi György és Tózsá István. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2004.
3. Az önkormányzati régiók helye és szerepe az EU tagállamaiban. In.: Régió, közigazgatás, önkormányzat. Pp. 15-42. MKI, Budapest, 2001.
4. Integration to the EU: Tendencies of regionalization in Hungary. In.: EU-Enlargement to the East: "Public Administration in Eastern Europe and European Standards." Pp. 247-256. Institute of Political Sciences, University of Warsaw. Warszawa 2000.
5. Regionalism in Hungary from the Perspective of European Integration. In.: Studies on Common European Administration. Pp. 381-396. Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Államigazgatási Kara, Budapest, 2000.
6. A regionalizmus néhány alapfogalma: régió, regionalizmus, regionalizáció. In.: Közigazgatási tanulmányok 5. sz. Pp. 29-55. Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Budapest, 2000.
7. A NUTS rendszer és a közigazgatási rendszerek. Államigazgatási Főiskola, Budapest, 1998