

MI TÖRTÉNT A RÉGIÓK EURÓPÁJÁVAL? AZ EURÓPAI POLITIKA REGIONÁLIS DIMENZIÓJÁNAK FELÜLVIZSGÁLATA¹

A Régiók Európája gondolat az 1980-as évek végén, 1990-es évek elején jelent meg az európai politikában, válaszként az integráció újító mechanizmusaira, intézményes fejlődésére. A különböző szubnacionális szereplők egy alternatív, nemzeti szint alatti működési keret megteremtésének lehetőségét látták benne, mely teret enged területi illetve más politikai céljaik megvitatásának. Mindez arra ösztönözte az Európai Uniót vizsgáló szakembereket, hogy új teóriákat dolgozzanak ki a többszintű Európa politikai döntéshozatali folyamatának jellemzésére.

A *Regional and Federal Studies* folyóirat 2008 októberében megjelent tematikus száma szemléletesen mutatja be a „Régiók Európája” koncepciót, annak megjelenésétől napjainkig a körülmények változása tükrében, feltárva az eszme időszakonkénti elhomályosodásának, majd későbbi újjáéledésének háttérében húzódnó indokokat. Keresi a választ arra a jelenségre, hogy bár az elmúlt években, az Unióban a régiók szerepvállalása egyre szembetűnőbbé vált, a „Régiók Európája” koncepció mégis kikerülni látszik a közgondolkodásból. A folyóirat nyolc fejezetén keresztül, nyolc, az európai politika regionális dimenziójával foglalkozó neves szerző mutatja be e témakört más-más nézőpontból. E speciális kiadvány célja, hogy felülvizsgálja a regionális dimenziót egy folyton változó és folyamatosan bővülő Európában. Alábbiakban a tanulmányok legfontosabb gondolatait foglalom össze.

A „Régiók Európája” gondolat megjelenése

Rövid ideig a Bizottság javasolta e terminus használatát, Jacque Delors elnöksége alatt, ezen kívül számos szubnacionális szereplő és regionalista párt jelmondatává vált.

A régiók iránt megjelenő újfajta érdeklődés az európai integráción belül fejlődést vont maga után a '80-as, '90-es évek folyamán. Megváltozott a strukturális alapokhoz való hozzáférés feltételrendszere, továbbá a Maastrichti szerződés is jogi, intézményi válto-

¹ Mi történt a régiók Európájával? Az európai politika regionális dimenziójának felülvizsgálata. *Regional and Federal Studies*, special issue, October 2008. Szerzők: Anwen Elias, Michael Tatham, Carolyn Moore, Eve Hepburn, Peter Lynch, Lieven De Winter, Bruszt László.

zásokat hozott, új lehetőségeket teremtve a regionális szereplőknek. Az integráció ez irányba történő fejlődése, illetve a decentralizáció azok a tényezők, melyek a regionális szereplők ösztönzőivé váltak, melyek így megalapozhatták közvetlen brüsszeli jelenlétüket. Az Európai Unió keretein belül megteremtődtek a regionális érdekek hatékony lobbizásának lehetőségei.

Több neves szerző, köztük Marks (1993) is, egyetértettek azzal, hogy az integrációval kapcsolatban megfogalmazott nagy teóriák az állami, valamint a nemzetek feletti szint kapcsolatára fókuszáltak, így elkerülte figyelmüket a szubnacionális szintek helyzetbehozásának kérdése. A többszintű kormányzás eszméje egy új paradigma megnyilvánulása volt az EU döntéshozatalának elméletbe foglalását illetően, hiszen a szubnacionális szintek államokon belüli, valamint nemzetek feletti intézményekben játszott fontos szerepe ebben a koncepcióban válik hangsúlyossá. Ez az új típusú elméleti érdeklődés a régiók EU-ban betöltött szerepe iránt természetesen a szakirodalomban is nyomot hagyott. Hamar világossá vált, hogy inkább az „Európa régiókkal” koncepció érvényesül, mint a „Régiók Európája”. A téma szakértőinek egységes álláspontja, hogy az intézményi lehetőségek a régiók érdekeinek védelmére, csupán néhány regionális szereplő számára adottak. Európában sokáig a szuverén államok illetve a politika szuverenitáson alapuló értelmezése dominált. Az Európa politikával foglalkozó szakértők

szerint, az EU úgy értelmezhető, mint egy politikai jellegű, tárgyaláson alapuló, nem hierarchikus „csere”-folyamat az intézmények, a szupranacionális, a nemzeti, a regionális, valamint a helyi szintek között. Az EU többszintű kormányzás megbukott, mint önálló, koherens, teoretikus vázat képező magyarázat az EU politikai folyamataira. A többszintű kormányzás inkább egy metafora, amely más elméleti, teoretikus megközelítéseket igényel, az EU politikai döntéshozatali folyamat dinamizmusának magyarázatára. A szakirodalomban megjelenik a „policy”, „polity”, „politics” kategóriák különbözőségeinek, EU kormányzati rendszerén belül való vizsgálata, melyben meglepően kevés figyelem fordítódik az európai kormányzás regionális dimenziójára.²

Az elmúlt években az EU erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy megoldja a saját alkotmányos, intézményes, jogi természetével, valamint politikai döntéseinek legitimitásával összefüggő, és demokratikus minőségével kapcsolatban felmerült problémákat. Az Unió stabil intézményi környezetében bármely politikai szereplő számára adott a lehetőség érdekartikuláló, befolyásoló politikai stratégiák megalapozására. A regionális szereplők sem kivételek ez alól. A „Régiók Európája” nem valósulhatott meg, de számos olyan terület létezik, melyben az Unió nagyon fontos

² „Polity” mint a politika intézményes világa, „policy” mint közpolitika, mely a döntéshozatali oldalt vizsgálja, illetve „politics” a politika, mint konfliktusos folyamat értelmezése.

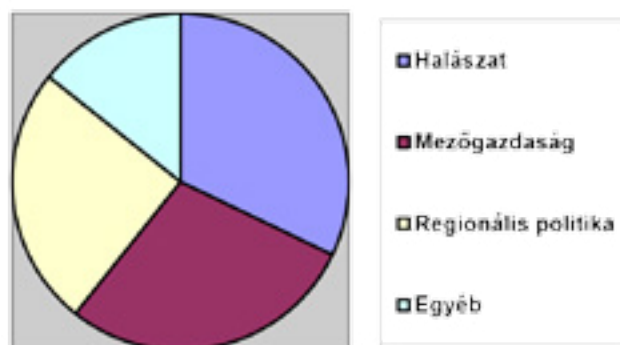
a régiók számára, illetve amelyben a regionális politika jelentős szerepet játszik az európai integráció vezető intézményeinek fejlődésében.

Regionális érdekképviselés az Európai Unióban

Már sok szerző, köztük Moravcsik és Putnam is megállapította, hogy az államok még mindig „kapusként” viselkednek a nemzetközi, illetve a nemzeti szféra ügyeit illetően. Valójában az érdekképviselés és a befolyás nem szinonim fogalmak, az előbbi szükséges, de nem elégséges feltétele az utóbbinak. Hiszen ha az érdekképviselés nem hatékony, akkor a regionális aktivitás az EU-ban pusztán „háttérzajnak” minősíthető. A regionális érdekképviseléshez fűződő szakirodalmak többsége a 90-es évekre tehető, melyek kezdetben bizakodóak voltak a régiók szerepnövekedésével kapcsolatban, de a kutatások második hulláma már pesszimistábban szemléli a régiók jelentőségét az európai politikában.

Két módszertani jellegzetességet kell hangsúlyoznunk. Az első, hogy számos esetben nagyon nehéz nyomon követni a regionális érdekképviselést, amely telefonokon, e-maileken, néha formális, de sok esetben informális találkozókön keresztül zajlik. A másik módszertani dilemma az információ természetével kapcsolatban merült fel, amelyek különböző interjúkon keresztül jutnak tudomásunkra. Azaz a regionális érdekképviselések hatékonyságáról tett beszámolók tartalma nagyban függ attól, hogy kit kérdeznek róla. Michael Tatham tanulmánya számos Brüsszelben végzett interjú alapján készült, melyek angol illetve francia regionális és állami szintű kormányzati részleg dolgozóival készültek.³

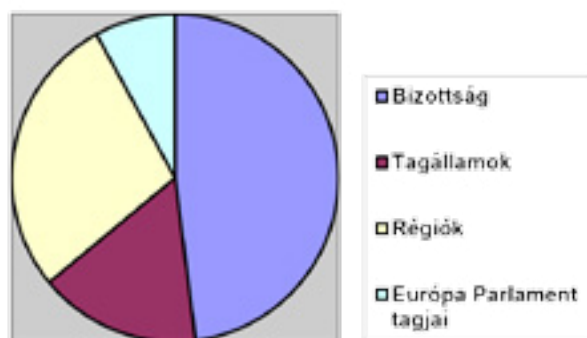
Az alábbi diagram a megkérdezettek arányát szemlélteti a releváns politikák tükrében



³ Ez a választás lehetővé teszi a regionális mobilizáció dinamizmusának vizsgálatát egy unitárius-centralizált berendezkedésű, valamint egy unitárius-decentralizált berendezkedésű államban.

A fenti három politikai területről elmondható, hogy nagyobb mértékben alakultak ki kompetencia-átfedések az Unió és a régiók között, mint más területeken. Mindez a hazai és külföldi politika közti különbség tradicionális értelmezésének megrendüléséhez vezetett, kettős jelenséget vonva maga után, melyet az Európai Unió ügyek „hazaivá tételének” (Jeffrey 2000) illetve a szubnacionális ügyek „europaizációjának” (Marks, McAdam 1996) neveznek a szerzők.

A következő diagram a megkérdezettek beosztását tükrözi



Az interjúalanyok beszámoltak arról, hogy a régiók érdekeiket képviselhetik tagállami szinten, valamint az Európai Unió szintjén. Utóbbi esetben arra töreksenek, hogy az érdekképviselőt államuktól függetlenül valósuljon meg. A legtöbb régió az érdekképviselőt mindkét formáját alkalmazza.

A régiók képviselője az Európai Unió struktúrájában, intézményi keretek között valósulhat meg a Régiók Bizottságában, a Tanácsban, a Bizottságban, az Európa Parlamentben, régiók brüsszeli képviselői

irodáin keresztül, továbbá különféle európai hálózatok és egyesületek keretében.

Michael Tatham tanulmányának legjelentősebb megfigyelése, hogy a Bizottság működése a „nyitott ajtós politizálás” szlogennel írható le. Ezt a nyitottságot néhány akadémikus úgy magyarázta, hogy a Bizottság stratégiája a tagállamok gyengítése, a régiók helyzetbehozása. Greenwood (2003) egyetértett azzal, hogy a Bizottság nem elfogulatlan alakítója az európai integrációs folyamatnak, feltett szándéka, hogy a különböző kormányzati szintek között közvetlen kapcsolatot hozzon létre. Elmondható, hogy a Bizottság a régiók fontos érdekképviselői csatornája, hiszen nyitott és befogadó a regionális érdekek megjelenítésére. A politikai folyamat elején igyekszik felszínre hozni a regionális érdekeket, még ha azok ellentétesek is tagállamaik érdekeivel. Később, hajlamos lesz kiaknázni a tagállamok területi különbözőségéből adódó preferenciáinak heterogenitását, és ezen keresztül saját pozícióját megalapozni. A bizottságban való részvétel mindenképpen előnyt jelent a régiók számára, habár azok rendkívüli mértékben eltérnek egymástól.

Az Európai Parlament tagjai tisztában vannak azzal, hogyan hasznosítsák demokratikus megbízatásukat a brüsszeli politikában, a formális hatalmi tényezőkön túl, melyekre az alapító szerződések jogosítják őket. Az biztos, hogy azok az EP tagok, akik kellő érdeklődést mutatnak a régiók ügyeivel kapcsolatban, rendkívül hatékony képviselői lehetnek a régiók bizonyos ér-

dekeinek, felülemelkedve tagállamaik gyámkodásán, közvetlen befolyást biztosítva az EU törvényhozásra. A 785⁴ tagú EP-ben sok régió számos képviselője vesz részt.

A Régiók Bizottsága biztosítja az EU-intézmények állampolgárokkal való „jó” kapcsolatát, továbbá elősegíti a nemzetek feletti projektek fejlődését. Az RB hasznos eszköz lehet a regionális érdekek megjelenítésének, kétféle vonatkozásban is. Az első, amikor a Bizottságnak „szövetségesre” van szüksége, és a Régiók Bizottsága mellé áll, ilyen volt például a 2005. évi költségvetési tárgyalás a regionális politikával kapcsolatban. A másik eset pedig, amikor az RB befolyásolni tudja tagjait. Ez azt jelenti, hogy a Bizottság arra használja a Régiók Bizottságát, hogy tesztelje politikai javaslatait. A régiók ilyen körülmények között remélhetik, hogy némi befolyást tudnak gyakorolni az EU politikaalkotási folyamatára. Más körülmények között, a régiók befolyása a Régiók Bizottságán keresztül valószínűleg gyenge és szétszórt lenne.

A régiók brüsszeli hivatalai nagy érdeklődést keltettek szakmai körökben. Létrehozásuk, elterjedésük, további fejlődésük sokakat arra késztetett, hogy úgy tekintsenek ezekre a hivatalokra, mint a régiók europaizációjának bizonyítékára, illetve a kormányzás harmadik szintjének megjelenésére az európai térben. Az irodák számának szaporodása, és pénzügyi függetlensége ellenére számos tudományos cél számára kérdéses a befolyásuk, hasznosságuk. Ahhoz, hogy felbecsüljük e hivatalok befolyását, érdemes lobbitevékenységük tárgyáról tájékozódni.

A Bizottság tagjai két dimenzió alapján különböztetik meg a fenti hivatalokat:

Forrásaik alapján

Erős, gazdag EU-régiók (német landok, vagy spanyol autonóm közösségek)

Kevesebb forrással rendelkező, intézményesen gyengébb régiók, helyi kormányzatok

Diplomáciai státuszuk alapján: azaz, hogy hasznuk származik-e az adott tagállam diplomáciai kapcsolataiból vagy sem. E hivatalok tagjai ugyanazon jogokkal rendelkeznek, mint a tagállami hivatalnokok.

A fenti megfeleltetés tiszta képet ad a regionális hivatalok rendelkezésre álló forrásainak különbözőségéről. A különbözőség a tekintetben is fennáll, hogy mi a céljuk ezeknek a hivataloknak. Az első kategóriába sorolt régiók célja főként az európai projektekhez való hozzáférés, a különböző alapokból való részesedés. Még a második kategóriába soroltaké az, hogy befolyást szerezzenek az európai politikai folyamatra.

Az Európai hálózatok és egyesületek, úgymint a Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa, az Európai Régiók Szövetsége, és a Periférikus Tengerparti Régiók Konferenciája szintén részt vesznek a regionális érdekek képviselésében. A hálózatok befolyásának mértékét nehéz felbecsülni. Sokan egyetértenek azzal, hogy létezésük egy reakció,

⁴ A 2009-es EP választások után már csak 736, a 2014-es EP választások után 751 képviselő dolgozik összesen az Európa Parlamentben.

bizonyítéka a régiók dinamikusan növekvő szerepének az európai arénában (Weyand 1997; Keating 1998; Magone 2003). Más szerzők szkeptikusak a hálózatok EU politikai folyamataiban való szerepét illetően (Borras 1993; Greenwood 1997).

A regionális szerveződések tagjainak gyakran szoros összeköttetésük van a Bizottsági tagokkal „tudják, kivel, milyen ügyben kell kapcsolatot fenntartani”.⁵ Mindezek ellenére elmondható, hogy ezen egyesületek és hálózatok befolyása egyenetlen és szórványos. A régiók arra használják ezeket a hálózatokat, hogy tagállamaikat „átugorva” függetlenül keressék a politika-alkotás folyamatának befolyásolását. Így nem meglepő, hogy sok régió tagja számtalan európai hálózatnak, egyesületnek.

A regionális érdekképviselő az EU-ban egy paradoxonnal jellemezhető, melynek lényege, hogy a „Régiók Európája” koncepció kiment a divatból, miközben a régiók európai részvétele folyamatosan növekszik.

A Régiók Európájának pártok általi támogatását tekintve három periódus különíthető el:

1979–1987: Ez alatt a pártok (intézményes, alkotmányos) céljai nem kapcsolódtak az integrációhoz. Egyrészt azért, mert

⁵ Példaként említhetők a CPMR és a Bizottság közösen szervezett konferenciái, hasznosnak bizonyult az együttműködés, hiszen a CPMR képes volt hatékonyan mozgósítani régióit. Ezen kívül Tatham egy angol régió példáját is említi, melyben a megkérdezettek véleménye az, hogy adott hálózathoz való csatlakozással több lehetőség nyílik meg előttük. Ezért döntöttek úgy hogy az AER-rel illetve a CPMR-rel fognak együttműködni a jövőben, amely erőteljesebb hangot biztosít számukra.

akkor a régiók még csak címzettjei voltak az EU Alapoknak, és a döntés-előkészítő folyamatnak. Másrészt a periférikus régiók hátrányba szorultak az európai piacon, így sok párt nem látta túl jó fényben az európai integrációt.

1988–1994: Az 1988-as év jelentős volt Jacque Delors szociális Európa iránti elkötelezettsége, valamint a strukturális alapok reformja miatt. 1994 pedig a Régiók Bizottsága létrehozásának éve a Maastrichti Szerződés égisze alatt. Erősödik a pártok regionális identitása.

1995–2005: A pártok érdeklődése már akörül forog, vajon területi stratégiájuk összefonódhat-e Európában. Ez főként abból adódik, hogy a régiók nem tudnak maguknak erős regionális részvételt elismertetni az Európai Alkotmányban. A nemzeti kisebbségi pártok voltak egész Nyugat-Európában a Régiók Európájának leghangosabb támogatói az 1980-as évek végén, '90-es évek elején. Az ebben az időszakban zajló változások több okból is jelentőséggel bírtak e pártok számára:

Úgy tűnt, hogy az európai integráció gyengíti az államot, hiszen számos gyakorlati felelősségét áthelyezi nemzetek feletti szintre;

Új lehetőségek adódnak a szubnacionális szint érdekeinek megjelenítésére az európai szinten, valamint a nemzet-alatti szintek szereplőinek arra, hogy részt vegyenek az európai politika-alkotás folyamatában.

Az integrációs folyamatban zajló fejlődés, vitákat generál az államiság változó természetével, valamint az európai kontextusban értelmezett szuverenitással kapcsolatban.

Sok nemzeti kisebbségi párt új keretbe foglalta hosszú távú, alkotmányos céljait, több jogot követelve a nemzet számára az integráció keretei között. Bebizonyosodott, hogy a Régiók Európája rendkívül képlékeny koncepció a nemzeti kisebbségi pártok kezében, hiszen rendkívül különbözőképpen értékelték e pártok a nemzeti önmeghatározás és az európai integráció közti kapcsolódási pontokat. A pártok közti megosztott igények vezettek egy új európai pártcsalád kialakulásához, nevezetesen az „Európai Szabad Szövetség” (EFA) létrejöttéhez. Olyan pártokat egyesít, amelyek Európa különböző régiói és állam nélküli nemzeti demokratikus jogaiért és autonómiájáért küzdenek. Ezek különböző kormányzati szinteken képviseltetik magukat és demokratikus, alkotmányos, békés úton igyekeznek elérni céljaikat. Az EFA azért küzd, hogy a fent említett területeken a népek demokráciában, kisebbségi jogukat elismerve és tisztelve élhessenek. Összességében elmondható, hogy a nemzeti kisebbségi pártok az 1980-as, 1990-es években támogatták a Régiók Európája gondolatot, habár e támogatás természete és motivációja minden pártnál más és más volt. Napjainkra viszont ugyanezen pártok növekvő kritikával élnek Európával szemben, annak ellenére, hogy még teljesen nem mondtak le a Regionális Európa törekvésről.

Anwen Elias két esettanulmány alapján mutatja be az európai nemzeti kisebbségi pártok állásfoglalását, nevezetesen a skót Plaid Cymru párt Wales-ben, illetve a Galíciai BNG (Bloque Nacionalista Galego) elnevezésű pártok példáján keresztül. A 90-es évek közepén mindkét párt elkötelezettje volt annak, hogy nagyobb területi autonómiát biztosítsanak saját nemzeteik számára a Régiók Európájában. Bizalommal voltak e koncepció, illetve az integráció felé. A tanulmány nyomon követi a két párt elmúlt évek során bekövetkezett pozíció-változásait. Annak ellenére, hogy egyre erőteljesebben jelen van az euro-szkepticizmus, a két párt formálisan mégis elkötelezettje maradt a Régiók Európája eszmének. Hozzá kell tennünk, hogy mindkét párt egyre kritikusabbá válik az európai integrációt illetően, mégsem hagyta figyelmen kívül eredeti célját, nagyobb területi autonómia biztosítását egy regionális Európa keretei között. Annak ellenére, hogy sem az EU-ba vetett túlzott bizalom, sem az euro-szkepticizmus nem jellemzi a fenti pártokat, mégis észrevehetően csökkent az európai ügyek jelentősége a pártok programjaiban. Frusztrációjuk mindenképp növekszik az európai integrációt illetően, melyhez hozzájárul a nemzeti kisebbségi pártok nemzetek feletti „status quo”-jának nehézsége. Mindkét párt, egyenként kormánykoalícióra lépett 2007-ben, illetve 2005-ben. Elérve a kormányzási küszöböt, új politikai körülmények jöttek létre, melyek elvárták a két párttól, hogy újrapozícionálják magukat Európában. Egy regionális kormányzati

koalíció résztvevőiként lehetőség nyílt számukra, hogy módosítsák, intenzívebbé tegyék európai diskurzusaikat.

Elias rámutat, hogy a nemzeti kisebbségi pártok hagyományos ábrázolása, mint „europaisták” figyelmen kívül hagy több új keletű változást, amely a pártok EU-val kapcsolatos nézeteiben történt. Egyrésztől, növekvő euro-szkepticizmust fedezhetünk fel, ami annak eredménye, hogy nem sikerült megvalósítani a Régiók Európáját. Nyilvánvaló, hogy az euro-szkepticizmus foka változó a különböző pártok között. A tanulmány kiemeli a fent említett két párt politikai projektjeinek európai dimenzióban szembetűnő jelentőségét. Azon szerzők vizsgálták a nemzeti kisebbségi pártok Európában betöltött szerepét, hajlanak afelé, hogy az európai integráció (mely a területi problémák potenciális megoldója) jelenti a nemzeti kisebbségi pártcsalád létezésének okát (raison d'être). Hiszen ez a központi, állandó jellemvonása a nemzeti kisebbségi politikának.

A nemzeti kisebbségi pártok csökkenő politikai tere a kibővült „Régiók Európájában”

Nehéz feladat lenne a nemzeti kisebbségi pártok számára, hogy elfogadjanak egy közös alapot az EU-ban betöltött szerepüket illetően, mind egyénileg, mind az EFA tagjaként, hiszen, támogatói a függetlenségnek (Skót Nacionalista Párt, SNP), a teljes szuverenitásnak (PNV), ambiciózus

magatartással viseltetnek a függetlenség és autonómia iránt (Plaid cymru), támogatják a föderalizmust (Volksunie/SPIRIT, PA) valamint a regionális autonómiát. A vélemények ilyen mértékű különbözősége nehéz helyzetet teremt számukra az egységes európai együttműködés terén. Az EFA az idő múlásával közösségi platformmá fejlődött, különböző elveket határozott meg, 2000-ben a szervezet magát a „fejlődő nacionalizmus” támogató pártjaként definiálta.

Azt kell mondanunk, hogy a többi pártcsaláddal összehasonlítva az EFA gyenge maradt a reprezentativitás tekintetében. Számos nemzeti kisebbségi párt választotta inkább valamely nagyobb euro-párthoz való csatlakozást. Az EU bővítése nem tette könnyebbé a pártcsalád életét, hiszen együtt járt azzal, hogy országonként egyre kevesebb hely jutott a képviselőknek, így csökkent e pártok által birtokolt helyek száma is. A 2004-es európai választásokon a nemzeti kisebbségi pártok tekintélyes visszaesést produkáltak, annak ellenére, hogy támogatottságuk a regionális, valamint az állami választások szintjén figyelemreméltóan stabilnak mondható az elmúlt 30 év során.

Többszintű kormányzás - keleti verziók

Bruszt László ismerteti a regionalizmus fejlődésének különböző formáit. A Cseh

Köztársaság, Magyarország, és Lengyelország példáin keresztül mutatja be a többszintű kormányzás közép-kelet-európai országokban tapasztalható mintáit. A területfejlesztés folyamatosan változó folyamat az új tagállamokban.⁶ Az újonnan csatlakozó államok mindegyikében a strukturális alapok tervezésének első tervezési periódusa, egy centralizált, hierarchikus kormányzat keretében kezdődött, amely korlátozta a régiók, regionális szereplők szerepét minden tekintetben. A fejlesztési politikák irányítása szintén hierarchikus volt, azaz a központi kormányzatoknak nem alakult ki intézményesült hatalommegosztási rendszere a régiókkal az ágazati programok tervezését illetően, amely a régiók fejlődését befolyásolta. Ezekben az országokban nagy különbségek figyelhetők meg a régiók irányítását illetően, főként a regionális részvétel tekintetében, mely a kormányzás fejlettségének állapotától függ. E tanulmány, különböző kormányzási mintákat vizsgál, két dimenziót elkülönítve, melyek a leginkább tükrözik a régiók változó szerepének fontos aspektusait:

A kötelező érvényű döntésekre vonatkozó szabályozás jellege, melynek segítségével a szubnacionális szint fejlesztési céljai kijelölésre kerülnek. (Azaz, hogy az önálló döntéshozatalra való lehetőség alacsony vagy magas fokú).

Az önkormányzás lehetőségének leosztása államinál alacsonyabb szintre.

Az első dimenziót tekintve, a kötelező érvényű döntések meghozatala lehet hierarchikus, amikor egyetlen egység (pl.: állam) hatáskörében marad a regionális fejlesztési célok kijelölése, vagy alapulhat e jogosultság megosztásán. Némi zavart okozhat, hogy a területi kormányzás vizsgálata során túlságosan erőteljesen használják az olyan fogalmakat, mint partnerség illetve részvétel. Mindezek alapján javasolt különbséget tenni a döntési jogkörök megosztásának intézményesült formái és a „konzultáció” bármely más módozatai között, melyekben a kötelező érvényű döntésekre vonatkozó szabályozás állami monopólium marad.

A második dimenzió, azaz az önkormányzás lehetőségének leosztása rendkívül széles skálán mozog, kezdve attól, hogy az állam monopóliuma a területfejlesztés céljainak meghatározása, egészen addig, hogy a szubnacionális szintnek is teret enged a területfejlesztés kapcsán felmerülő problémák megoldására. A devolúció egyik fontos módozatáról beszélhetünk olyan esetekben, amikor létezik egy közvetett vagy közvetlen politikai képviselettel rendelkező testület, mely a szubnacionális szereplők képviseletét látja el regionális szinten, valamint megfelelő mozgástérrel rendelkezik a fejlesztési programok kivitelezése tekintetében.

A kormányzás módozatairól beszélve, tulajdonképpen nemzetek feletti, szubnacionális, állami illetve nem állami szereplők közti jogok és felelősségek megosztásáról

⁶ Új tagállamok alatt a 2004-ben csatlakozott államokat érti a szerző.

van szó, speciális közpolitikai területeken. A fenti kategóriák kombinációja alapján a regionális kormányzás négy ideális típusát különböztethetjük meg. Ebben a megkülönböztetésben két típus a területfejlesztés hierarchikus módjának variációja, melyekben az állam monopóliuma, hogy kijelölje a regionális fejlesztés céljait, illetve az ezek eléréséhez szükséges útvonalakat. E hierarchikus modellek viszont eltérhetnek egymástól abban, hogy milyen mértékben engedik a regionális szereplőknek saját forrásaik, önállóságuk alkalmazását.

A másik két kormányzási típusnak közös jellemvonása a döntési jogkörök megosztása, viszont az önkormányzás regionális szintre történő átruházásának fokában és formájában különbözhetnek egymástól. E különbségtételre alapozva kizárhatjuk a kormányzás mintáiból azon eseteket, melyekben a regionális entitás nem rendelkezik közvetlenül vagy közvetetten választott politikai képviselővel a régióból vagy „szub-regionális” szintről. Ilyen alapon kizárhatók a Regionális Fejlesztési Tanácsok, vagy az adminisztratív régiók Regionális Fejlesztési Ügynökségei, azon szereplők, melyek döntéseihez a központi kormányzat jóváhagyása szükséges. E szervezetek talán rendelkeznek jelentős források ellenőrzésének és szétosztásának jogával, de amíg nincs formálisan kialakított felelősségi rendszerük, addig csupán a centralizált kormányzás „palástolásának” tekinthetők.

Az ideáltipikus kategorizálás legfőbb problémája, hogy nem tisztázza a külön-

böző típusok határvonalait, a legtöbb „valós életből” merített esettanulmány a meghatározott típusok között helyezkedik el illetve mozog egyiktől a másikig.

A hálózatos kormányzás gondolata

A Bizottságnak sohasem volt meg azon joga, hogy egységes szabályokat rójon a tagállamokra, területfejlesztésük irányítására vonatkozóan. A nemzeti kormányzatoknak tág tér áll rendelkezésére,⁷ hogy értelmezzék, és hazai viszonyaikhoz igazítsák az EU-szabályozást. A hálózatos kormányzás létrehozása azt jelenti, hogy bevonásra kerülnek a nemzeti, valamint a szubnacionális szint szereplői egy egymással összekapcsolt döntéshozatali struktúrába. Mindez együtt járna egy formális intézményi struktúra kialakításával, mely a tagállamok felelősségi körében maradna. A hálózatos kormányzás tekinthető a heterogenitás szervezési elvének, hiszen különböző érdekeket, értékeket, szempontokat integrál, a különböző állami és nem állami szereplők vesznek részt a fejlesztési programok létrehozásában és kivitelezésében.

Lengyelország, Magyarország és Csehország szempontjából elmondható, hogy talán az EU játszotta a legaktívabb szerepet a regionalizációval kapcsolatos intézményi változásaikban. Az 1990-es évek folyamán a Bizottság megkísérelte a leendő tagállamokat a regionális decentralizáció irányá-

⁷ A strukturális alapok szabályozásának köszönhetően.

ba terelni, de az informális „nyomás” eredménye, hogy „csupán” a regionalizmus került napirendre. A hazai tényezők inkább meghatározzák az aktuális állami reform természetét, mint az EU ösztönzése (Keating 2006; O’Dwyer 2006). A közép-kelet európai országokban az EU szerepet játszott a regionalizmus megalapozásában, illetve megerősítésében. A Bizottság ösztönzi a különálló operatív programokat, bővítve az EU-források elköltségének lehetőségeit. A központi kormányzatok tiszta nyertesei a strukturális alapoknak, hiszen ők ellenőrzik az ágazati programok többségét, különösebb elszámoltathatóság nélkül, így rendkívül tág tér áll rendelkezésükre a regionális programok befolyásolására.

Magyarországon az önkormányzati rendszer lehetőséget biztosít a központi hatalom számára döntési jogkörök leosztására. A Regionális Operatív Programok intézményi struktúrával rendelkeznek. Rendkívül szétaprózott a törvényhatóságok rendszere, politikai régiók nincsenek, nincs intézményi kényszer a centralizált kormányzat ellensúlyozására. Bár mindegyik új tagállamban fontos különbözőségek mutatkoznak, mégis mindegyikre jellemző a különböző nem állami szereplők erőtlensége (Rose-Ackerman 2005). Különböző víziók, érvelések, elvek próbálják megőrizni vagy esetleg átformálni annak meghatározását, hogy milyen típusú kormányzási módot nevezhetünk alkalmazottnak, mi a hatékonyság „jó” mércéje, illetve, hogy mi tekinthető általánosságban a régiók „hagyományos” szerepének a kormányzás fejlesztésében, a kibővült Unióban.

A regionális kormányzás Csehországban, Lengyelországban, és Magyarországon kialakult formái mind távol állnak a többszintű kormányzás modelljétől, mely a felelősség vertikális megoszlásán alapul. Mindhárom országban a hierarchikus kormányzás dominál, mégis mindhárom esetben különböző alkotóelemeken alapul.

Lengyelország centralizált, hierarchikus állapotból indult, majd a ’90-es évek végére fokozatosan elmozdult egy főként politikai, de meglehetősen gyenge pénzügyi, funkcionális decentralizáció felé. Az ezredforduló idején a központi kormányzat erőfeszítéseket tett a regionális fejlesztési szövetségek ösztönzésére. A lengyel régiók a 2007–2013 közötti tervezési periódusban részt vesznek a fejlesztési politika kialakításában és kivitelezésében.

A magyar gazdasági és privatizációs politika a központi kormányzat irányítása alatt áll. Csupán gazdasági motivációk hatására decentralizálta a kormányzat a politika alakítás bizonyos eszközeit szubnacionális szintre. A magyar kormányzás modellje, az első Nemzeti Fejlesztési Terv kidolgozása idején (2004–2006) az első ideáltipikus dimenzióhoz közelített⁸ néhány szubnacionális szereplő fejlesztési programokba való informális bevonásával, nélkülözve bármiféle formális decentralizációt (Bruszt 2005). Az elszámoltat-

⁸ A Bruszt László által bemutatott tipizálás alapján, 10. old.

ható regionális képviselői szervek hiányában valószínű, hogy ebben a kormányzási modellben a legtöbb regionális program a „hierarchiát palástolja”, a központi állami szereplők megőrzik ellenőrzési jogukat a Regionális Fejlesztési Tanácsok által. Magyarország esetében „régiók nélküli regionalizmusról” beszélhetünk, amely nem változtat a hierarchikus kormányzás dominanciáján. Mégis a legaktívabb régiók közül néhányban a kormányzás fejlődése során megjelennek majd a hálózatos kormányzás elemeihez hasonló összetevők.

A Cseh Köztársaság a fenti két spektrum közé esik. A szociáldemokraták 1990-es kormányra lépésével a regionális kormányzatok kiépítésre kerültek. Az újonnan létrehozott régiók, még mindig igen kevés szereplője rendelkezett tapasztalattal a kormányzás asszociatív formáiról. Csehország esetében szintén, még mindig „regionalizmus nélküli régiókról” beszélhetünk. A 2007–2013 tervezési periódus alatt a cseh régiók státusza elmozdulni látszik a lengyel régiókhoz hasonló állapot felé. Körülbelül a strukturális alapokból származó források harmada a NUTS II. szintű régiókhoz áramlik majd, amelyek általában két választott regionális önkormányzatból állnak.

Merre tart a „Régiók Európája”?

A Régiók Európájáról szóló vita együtt formálódott a bővülő és mélyülő Európai Unióval az elmúlt negyed évszázadban.

Ennek csúcspontja a Maastrichti Szerződés volt, mely létrehozta a Régiók Bizottságát, és lehetővé tette a régiók számára a Miniszterek Tanácsában való részvételt. A régiók azonban soha nem rendelkeztek formális státusszal EU szinten, de számos lehetőség nyílt meg előttük. A területi átrendeződés rohamos léptekkel halad előre, az új illetve a régi tagállamokban egyaránt (Bruszt László 2008). Továbbá Európa új intézményi berendezkedésének – mely magában foglalja az Európa Tanácsot, a NATO-t, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetet, nemzetközi, határokon átnyúló szervezetek sokaságát – teret kell engednie a nem állami területi szereplőknek is. A területi politika nem az EU „találmánya”, illetve a többszintű politikaalkotás folyamata sem új jelenség, és biztos, hogy mindkettőnek még hosszú fejlődési utat kell bejárnia az elkövetkezendő időszakban.

Összességében jól összeválogatott, alapos munkának tartom e különszámot, mely kiváló áttekintést ad a „Régiók Európája” gondolat elmúlt két évtizedben bekövetkezett változásairól, azonban néhány észrevételemet szeretném röviden ismertetni.

Bruszt László a „Többszintű kormányzás – Keleti verziók” című tanulmányában kifejti a hálózatos kormányzás koncepcióját, amelyben bár megfelelő képet ad annak jellegéről, mégis néhány gondolat erejéig kitérhetett volna a hálózatos kormányzás helyi vonatkozásaira, hiszen a szub-regio-

nális szint hálózatai szerves részét képezik a többszintű kormányzásnak. Gondoljunk többek között a Régiók Bizottságának heterogén összetételű tagságára, melyben nem csupán a regionális, hanem a helyi szintek is képviseltetik magukat.

Továbbá, az esettanulmányok kapcsán nem esik szó regionális identitásról, amelyet azért tartanék említésre méltónak, mert a téma szempontjából nem mindegy, hogy alulról vagy felülről építkező regionalizmusról beszélünk. Véleményem szerint a szerzők a régiók kialakításának, megerősítésének tendenciáját a területfejlesztés kormányzati, illetve uniós intézményi struktúrában elfoglalt helyének szemszögéből vizsgálják.

Végül, szívesen olvastam volna arról, hogy Európai Alkotmánytervezetben, illetve az annak helyébe lépő Lisszaboni Szerződésben milyen szerepet szántak a régióknak.

Ez a különleges kiadvány az európai integráció regionális dimenziójának megközelítésével foglalkozó neves szerzők által, kellő részletességgel összeállított különszám, mely egységes keretbe foglalta a Régiók Európája eszme, immár két évtizede folyamatosan tartó formálódását, valamint a regionális szereplők részvételének működő mechanizmusait. A kiadvány elérte célját, hiszen a témában releváns írások összességével egy átfogó egészet alkot.

Írásom egy jóval rövidebb változata megjelent az *Új Magyar Közigazgatás* 2009 2. évf. 5. számában, 70-71. old.

Hivatkozott és felhasznált irodalom

A forrás: Mi történt a régiók Európájával? Az európai politika regionális dimenziójának felülvizsgálata. *Regional and Federal Studies*, special issue, October 2008.

Borras S. 1993 The „Four Motors of Europe” and its promotion of R&D linkages: Beyond Geographical Contiguity in interregional agreements. *Regional Politics and Policy*, Vol 3, No 2. 163-176.

Bruszt L. 2005 Governing Sub-national/Regional institutional change: Evolution of Regional (sub-national) Development Regimes – Challenges for institution building in the CEE countries and sub-national institutional experimentation. *Research Report for the New Modes of Governance Integrated Projects*, Priority 7- Citizens and Governance in a knowledge-based Society.

Bruszt L. 2008 Multi-level Governance – the Eastern Versions: Emerging Patterns of Regional Developmental Governance in the New Member States. Whatever Happened to the Europe of the Regions? Revisiting the Regional Dimension of Eu-

- ropean Politics, *Regional Federal Studies*, Vol. 18, No 5, Special Issue, 607-627.
On-line: <http://www.tandfonline.com/action/doSearch?quickLinkJournal=&journalText=&AllField=L%C3%A1szl%C3%B3+Bruszt&publication=40000438>
- Elias, Anwen 2008 From Euro-enthusiasm to Euro-scepticism? A Re-evaluation of Minority Nationalist Party Attitudes Towards European Integration. Whatever Happened to the Europe of the Regions? Revisiting the Regional Dimension of European Politics. *Regional Federal Studies*, Vol. 18, No 5, Special Issue, 557-581.
- Greenwood, J. 1997 *Representing Interests in the European Union*. London. Macmillan Press.
- Greenwood, J. 2003 *Representing Interests in the European Union*. Basingstoke. Palgrave Macmillan.
- Jeffery, C. 2000 Sub-national mobilization and European integration: does it make any difference? *Journal of Common Market Studies*, 38: 1-23.
- Keating, M. 2006 Introduction. In J. McGarry – M. Keating eds. *European Integration and the Nationalities Question*. London. Routledge.
- Keating, M. 1998 The invention of Regions. Territorial Restructuring and political change in Western Europe. *Environment and Planning, Government and Policy*. Vol. 15. 383-398.
- Magone, J. ed. 2003 *The Third Level of European Integration: New and old insights, Regional Institutions and Governance in the European Union*. Westport, Praeger Publishers.
- Marks, G. 1993 'Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC'. In Cafruny, A. – Rosenthal, G. eds. *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond*. Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 391-411.
- Marks, G. – McAdam, D. 1996 Social movements and the changing structure of political opportunity in the European Union. In *Governance in the European Union*. eds. Gery Marks et al. London, Sage, 95-120.
- Moravcsik A. 1995 Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 33, No. 4:611-628.
- O'Dwyer, C. 2006 Reforming Regional Governance in East Central Europe: Europeanization or Domestic Politics as Usual. *East European Politics and Societies*, Vol. 20, No 2, 219-253.
- Putnam, R. 1998 Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, Vol. 42, No 3, 427-467.

Rose-Ackerman, S. 2005 *From Elections to Democracy: Building Accountable Government in Hungary and Poland*. Cambridge: Cambridge University Press.

Weyand, S. 1997 Interregional associations and the european integration process. In Jeffery, C. eds. *The regional dimension of the European Union*. London, Frank Cass, 166-182.

Tatham, Michael 2008 Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union, Whatever Happened to the Europe of the Regions? Revisiting the Regional Dimension of European Politics, *Regional Federal Studies*, Vol. 18, No 5, Special Issue, 493-515.

dr. Kovács Laura (1984, Pécs), Tempus Közalapítvány, szakmai referens.
Publikációk: Kovács Laura közleményei, <https://vm.mtmt.hu/>

