

PARTNERSÉG AZ EURÓPAI UNIÓ REGIONÁLIS POLITIKÁJÁBAN

(Partnership in the Regional Policy of the European Union)

HORVÁTH GYULA

Bevezetés

Az európai integráció közösségi politikájának alakításában részt vevő szereplők köre az alapítás óta eltelt négy évtizedben folyamatosan szélesedett. A nemzeti kormányok, az ágazati minisztériumok és az Európai Bizottság együttműködése legalább két évtizedig uralta a Közösség döntési mechanizmusát. E kapcsolatrendszer alakításának lehetséges irányait, integrációra gyakorolt hatásainak mértékét és minőségét illetően azonban jelentős nézetkülönbségek jellemezték az együttműködés formáinak tervezőit. A kormányközi együttműködés hívei – az intergovernmentalisták – arra alapozták stratégiájukat, hogy az integráció fejlesztése a kormányok természetes érdekének tekinthető, ezért feladatuk csupán az, hogy a szupranacionális erők és az országon belüli szervezeti rendszer között az optimális összhangot biztosítsák (*Hoffmann* 1964; 1966). A neofunkcionalista eszmerendszer képviselői viszont ezzel ellentétben azt tartották, hogy az integrációt saját fejlesztő ereje hajtja előre, a kormányok képtelenek e felhajtóerőnek ellenállni, a szupranacionális szervek és a szubnacionális szervezetek nem tudnak a fokozódó integrációs nyomás alól kitérni (*Caporaso–Keeler* 1995).

Az egységes piac kiépítésének programja, amely új korszakot nyitott az Unió fejlődésében, az integrációban közreműködő szervezetek kölcsönkapcsolatait is más megvilágításba helyezte. Az együttműködő szervezetek száma lényegesen kibővült. A nyolcvanas évtized közepén a közös regionális politikában kézzelfogható tapasztalatok halmozódtak fel. Az EU regionális politikájának szervezeti és pénzügyi rendszerét a hatvanas évek végétől másfél évtizedig a kormányközi alkuk formálták, a hosszas viták során kialakított támogatási kvóták felett a nemzeti kormányok rendelkeztek. A területfejlesztési támogatások elosztása sokkal inkább politikai kérdés volt, semmint a regionális különbségek mérséklésének tényleges gazdasági okait kívánta volna figyelembe venni. Az Európai Regionális Fejlesztési Alap felhasználásában a fordulópontot a két ibériai ország csatlakozása jelentette, a problematikus térségekben élő népesség számának növekedése a támogatási források bővítését tette szükségessé. A nettó befizető gazdag országok hozzájárulásuk megemelését a regionális támogatások működésének reformjához kötötték. Az alap az 1975. évi 258 millió ECU-ról 1987-re már 3,3 milliárd ECU-re emelkedett (a megalakulás évében az EU kiadásainak 4,8%-át, 1987-ben pedig már 9,1%-át tette ki).

Az 1988-ban elfogadott reformcsomag négy általános alapelvre építette a regionális politikai támogatások felhasználásának szervezését (Horváth 1998). A koncentráció, a programozás, az addicionalitás és a partnerség elvének érvényesítése az Unió és a tagállamok döntési mechanizmusában és intézményrendszerében nagyon nehéz feladatnak tűnt. A ráfordítások hatékony felhasználása, a gazdasági és a szociális kohézió erősítése azonban e jelentős szervezési kapacitásokat is igénybe vevő új felfogásmód érvényesítése nélkül elképzelhetetlen lett volna.

Tanulmányunkban a négy reformalapelven kívül csupán a partnerség kiépítésének tapasztalataival foglalkozunk, bár az alapcélok között fennálló szoros kölcsönhatások miatt két másik tényező – a programozás és az addicionalitás – működésének néhány sajátosságát is érintenünk érdemesen. A területfejlesztés egyre több szereplőjének bevonása a döntésekbe, közreműködésük aktivizálása a finanszírozásban hatással van az integrációs mechanizmusra is. A kollektív döntési rendszer kialakulása, a szereplők közötti munkamegosztás elmélyülése és az Unió szakmai politikai intézményeinek a közös politika érvényesítésében alkalmazott differenciált technikái egyértelműen a nemzeti kormányok szuverenitásának a gyengülését idézik elő (Marks–Hooghe–Blank 1996). A kormányok kevésbé képesek kontrollálni a nemzeti szereplők nemzetközi tevékenységét. Az európai integráció tehát az irányítás különböző – szupranacionális, nemzeti és szubnacionális – szintjei közötti hatásköri és döntési jogosítványok újrafogalmazását kényszeríti ki. A többszintű irányítási rendszer – amelynek új szereplői, a régiók, a helyi közösségek és a területi fejlődésben meghatározó szerepet vállaló egyéb érdekcsoportok – nem jelenti persze azt, hogy a nemzeti kormányok ne lennének továbbra is az európai integráció meghatározó intézményei, a nemzetközi kapcsolatokban azonban át kell értékelni az intergovernmentalista felfogás jó néhány megállapítását. Szétválík ugyanis az állam intézményszabályozó és politikai szereplőket orientáló funkciója. Az intézmények működésének közösen kialakított normái, célracionális tevékenysége erős korlátot jelent a politikai szereplők számára (Marks 1996). A nemzetállamnak a nemzetközi és hazai politikában meggyengült pozícióját G. Marks a szereplőközpontúság előretörésével magyarázza. A döntési rendszerben fokozott szerephez jutott választott pártvezetők céljait például már nem korlátozza a központi állam kompetenciája védelmének kényszerűsége. A strukturális politikában bekövetkezett változások is módosították a szereplők közreműködésének lehetőségeit. A strukturális jellegű döntések több szintje alakult ki, nevezetesen hosszas előkészítő munka előzi meg a támogatások pénzügyi forrásainak felosztását, a támogatások felhasználásának irányítási rendszerét is alaposan ki kell dolgozni, majd végül az Európai Bizottság által elfogadott Közösségi Fejlesztési Keretterv megvalósítását szolgáló működési programokat is szervezni kell. A strukturális programozás teljes folyamatában a közreműködő szintek szoros együttműködésére van szükség. A helyi-területi szereplőknek aktívan közre kell működniük a nemzeti fejlesztési tervek kidolgozásában, ami a tagországok nagy részében lényegében regionális fejlesztési tervezést jelent.

A helyi szereplőknek figyelemmel kell kísérniük a fejlesztési keretterv egyeztetésének folyamatát, a nemzeti kormány és az Európai Bizottság által megkötött szerződés tartalmi elemeit, véleményt kell nyilvánítaniuk a működési programok kialakításáról, és végül közre kell működniük az operacionális programok megvalósításában és ellenőrzésében.

Reformok és alapelvek

Az 1988. évi reformcsomagban szereplő szervező elvek nem voltak új keletűek a közösségi gondolkodásban. A Regionális Fejlesztési Alap első éves jelentése már 1976-ban úgy fogalmazott, hogy „...a Közösség regionális politikája természetesen szoros együttműködést tételez fel a Közösség, a tagállamok és a politikába újonnan bevont szereplők között.” A Bizottságnak az, a már ekkor megfogalmazódó törekvése, hogy a strukturális döntések előkészítésébe bevonja a szubnacionális hatóságokat, vegyes fogadtatásra talált. A brit kormány például kifejezetten ellezte az 1984. évi reformmegállapodás vitái során, hogy a helyi önkormányzatoknak a korábbiaknál nagyobb beleszólásuk legyen a döntésekbe (*Mawson–Martins–Gibney* 1985). A konzultációs követelményeket az 1988. évi reformkonceptió azonban egyértelműen rögzítette, a partnerség elvének érvényesítését mintegy kötelezően előírta a tagállamoknak. A Strukturális Alapokról szóló 2052/88. sz. keretrendelet a partnerséget a következőképpen definiálta: „...szoros együttműködés a Bizottság, az érintett tagállam és az általa kijelölt nemzeti, regionális, helyi vagy egyéb szintű illetékes hatóság között a közös célok megvalósítása érdekében.” Mindez a regionális politika hatékonyságának növelését szolgálta, a korábbi gyakorlat ugyanis tagállamonként igen különböző volt. Az Európai Unió irányelvei elég tág határok között mozogtak, a tagállamok szabadon dönthettek a regionális politikai prioritásokról és azok érvényesítéséről. A partnerség elve viszont egyértelműen azt fejezte ki, hogy az Unió regionális politikája nem egyszerűen a régiók érdekét szolgálja, hanem azt a régiók közreműködésével kell megfogalmazni (*Nanetti* 1996). A partnerség ilyen valóság felfogása egyben a szubszidiaritás elvének gyakorlati alkalmazását is jelentette.

A területfejlesztési szereplők mobilizálását célozta az addicionalitás elvének szabályozása is. Hiszen az a követelmény, hogy a közösségi regionális támogatásoknak csak kiegészítő hatásuk lehet a nemzeti és a helyi erőforrások hatékony felhasználásában, azt is jelentette, hogy a pénzügyi forrásaikkal a fejlesztésekben közreműködő regionális szereplőket erőteljesen be kell vonni a döntésekbe, a támogatások felhasználásának szervezésébe és ellenőrzésébe.

Az addicionalitás követelményeit leginkább az Egyesült Királyság vitatta. A brit kormány sajátos álláspontot képviselt: egyrészt megkérdőjelezte a regionális támogatások növelésének az addicionalitás érvényesítéséhez való kötését, másrészt pedig deklarálta ugyan, hogy nem számít a megnövekedett alapokból több forrásra, mégis 1988-ban minden idők legnagyobb strukturális támogatási igényét jelentette be (*Bache* 1998). E stratégiai felfogás abból a megfontolásból eredt, hogy a struktu-

rális reformok után a támogatások amúgy is csökkenni fognak. A tagállamok többségében azonban megkezdődött a nemzeti regionális politikák átalakítása. Görögország és Portugália – lévén szinte teljesen új politikát kellett kidolgozniuk a csatlakozás után – viszonylag könnyen eleget tettek az EU-ajánlásoknak, Olaszországban azonban az addicionalitás követelményei az északi és a déli régiók közötti viták felerősödéséhez vezettek, a strukturális támogatások döntő részének a déli régiókba áramlása ellen az olasz kormány több tagja élesen tiltakozott.

A számtalan kompromisszum árán kidolgozott reformcsomag elfogadása egyértelműen a brüsszeli adminisztráció politikai sikerének tekinthető, a Bizottság a szervezeti–intézményi módosítások elfogadtatásában kulcsszerepet játszott. Ezt igazolja a partnerség elvének beépítése a szabályozási rendszerbe, amellyel a Bizottság a nemzeti kormányok befolyásának ellensúlyozására kívánta a szubnacionális szereplőket játéktérhez juttatni. Ez az elképzelés az Integrált Mediterrán Program szervezésében már sikeres volt, amikor is a francia regionális tervezés tapasztalatai, a regionális gazdaságtan legfrissebb eredményei, illetve a három strukturális alap működési sajátosságai alapján a korábbiaktól eltérő irányítási–finanszírozási rendszert alkalmaztak, s – érdekes módon – egyetlen érdekelt kormány sem tiltakozott ez ellen. A partnerség intézményének bevezetése tehát nem a nemzeti kormányoktól kiindult reformelképzelés, hanem a Bizottság korábbi kedvező tapasztalataiból megérlelődött döntés volt.

Az új programozási ciklust (az 1994–1999 közötti időszakot) előkészítő tárgyalások végeredményeiben nem módosították a strukturális támogatások alapelveit. A koncentráció elvének érvényesítésében következett be bizonyos változás, mert öt olyan térség is bekerült az elmaradott térségek kedvezményezett körébe (a francia Nord-Pas-de-Calais régió egyes részei, a brit Merseyside és a Skót Felföld és Szigetek régió, illetve a belga Hainaut megye és a holland Flevoland megye), ahol az egy főre jutó GDP értéke az EU átlagának 75%-a fölött volt. Ez a könnyítés részben a regionális hatóságok erőfeszítéseivel is összefüggésbe hozható. A nemzeti kormányok, értelemszerűen, a kedvezőbb támogatási feltételek reményében ennek a nyomásnak örömmel tettek eleget.

A strukturális szabályozásról szóló rendelet módosított változatában a partnerség tágabb értelmezését találhatjuk: „a partnerséget az illetékes hatóságokkal és testületekkel erősíteni kell, a tagállamok nemzeti jogrendje és érvényes gyakorlata alapján a gazdasági és szociális partnereket is beleértve” (*Community Structural Funds* 1993). Ez a bővítő tartalmú felfogás is elég általános maradt, nem sorolta fel ugyanis a bevonandó szereplőket, annak ellenére, hogy a korábbi programozási periódusban a Bizottság többször felrótta az Egyesült Királyságnak, hogy a partnerségi kapcsolatokba nem vonta be a szakszervezeteket.

Partnerség a tagállamokban

Az 1988-ban bevezetett partnerségi elv az addig alkalmazott nemzeti regionális politikáknak nagy kihívást jelentett. A Bizottság által megfogalmazott ambiciózus célkitűzést a különböző területi rendszerekben működő, eltérő regionális politikai

hagyományokkal rendelkező tagállamokban kellett egységesen megvalósítani. Nem beszélve arról a máig érvényesülő nehézségről, hogy a más-más államfilozófiai elvek alapján működő tagországokban a területi–közigazgatási szervek autonómiája meglehetősen sokszínű képet mutat, nem kevés azoknak az országoknak a száma, ahol a területi közigazgatás szűk hatáskörökkel rendelkezik. Az 1988-as reform azért is tekinthető egyedülállóan fontosnak, mert az eltérő nemzeti gyakorlatot kísérelte meg egységesíteni. A partnerség elvének deklarálásával kimondatlanul az is a Bizottság célja volt, hogy az európai intézmények behatolhassanak az egyes tagállamok politikai és társadalmi rendszereibe.

A partnerség elve figyelembevételének érzékeltetésére, a tagállamok gyakorlatának összehasonlítására a Közösségi Támogatási Kerettervek kidolgozásának és megvalósításának a folyamata tűnik a legalkalmasabbnak. A megoldandó feladatok jellege, a közreműködő szereplők típusai szerint az elmaradott térségek (Objective 1) és az iparilag hanyatló régiók partnerszervezeti rendszerei között érdekes különbséget tenni.

A nagy népességszámú elmaradott területekkel rendelkező országok területi irányítási viszonyait tekintve két csoportba sorolhatók. A regionalizált Olaszország és Spanyolország csak részlegesen tartozik ebbe a kategóriába, hisz az Objective 1 besorolás alapján elmaradott területeik népessége az ország lakosságának 35%-át, illetve 73%-át teszi ki. Portugália, Görögország és Írország teljes területe az elmaradott kategóriába tartozik. Ez utóbbi országcsoport az államberendezkedés tipikusan unitárius jegyeit mutatja, területi önkormányzataik (Görögországban csak 1995 óta léteznek) korlátozott jogosítványokkal rendelkeznek, a területfejlesztés központi irányításában – több-kevesebb eltéréssel – az ágazati elvek dominálnak. Nem véletlen, hogy a támogatási keretprogramok kidolgozásába a területi szereplők korlátozott mértékben kapcsolódhattak be. Az eddig elkészült két keretprogram összeállítása során kibontakozott viták Portugáliában újra az érdeklődés középpontjába állították a regionális közigazgatás problematikáját. Noha a vita kirobantásában az Európai Bizottság ösztönző magatartásának is szerepe volt, a régióknak Portugáliában – más hasonló unitárius országoktól eltérően – alkotmányos alapjuk van. Az más kérdés, hogy a központi kormány és a politikai erőterkép át rajzolódásától tartó némely politikai erő keményen ellenáll az alkotmányban rögzített területi tagolódás intézményesítésének.

A három kohéziós országban – lévén nincsenek választott regionális szerveik: Portugáliában és Görögországban területfejlesztési régiók, Írországban csak monitoring körzetek léteznek – a keretprogramok kidolgozásában a központi minisztériumoknak volt kulcsszerepük. A programok végrehajtásának szervezésében azonban megjelentek a regionális igények, ezek érvényesítése már komoly konfliktusokat idézett elő a helyi és a központi szereplők között azon régiók esetében, amelyek intézményesített kapcsolatokat létesítettek a brüsszeli döntéshozókkal (Nanetti 1996).

A regionalizált országokban a partnerkapcsolatoknak sokkal fontosabb jelentőségük van. A régióknak meghatározott funkcióik vannak a működési programok szervezésében, a programokban részt vevő kedvezményezettek körének meghatározásában. A működési programok pénzügyi irányításában a közjogi régióknak a tervezési régiókhoz képest sokkal kiterjedtebb autonómiájuk van. Míg Görögországban a gazdasági, Írországban a pénzügyminisztérium a működési programok kizárólagos irányítója, addig Spanyolországban és Olaszországban e feladatokat decentralizálták, a régiók és a központi szervek között egyértelmű munkamegosztást alakítottak ki. Annak ellenére, hogy a központi kormány és a Bizottság között folyó tárgyalásokba a régiókat csak esetenként vonták be, a működési és az ellenőrzési-értékelési szakaszban a régiók a nemzeti kormányoknál meghatározóbb szerepet játszanak.

A föderatív államberendezkedés még inkább gördülékennyé teszi a partnerkapcsolatok szervezését. Az 1988-as reformoktól éppen ezért Németország remélhette a legtöbbet. A német landok uniós partnereiktől eltérően, kedvező helyzetben versenyezhetnek az európai forrásokért, a strukturális politika alakításában és megvalósításában a Bizottság is nagyobb súllyal veszi őket figyelembe (Anderson 1996). A német egyesítés azonban nem kedvezett a partnerségi kapcsolatok megerősödésének a nyugat-német tartományokban, hiszen az európai uniós támogatások nagyobb hányada a kelet-német térségekbe került, az újonnan megszervezett landok azonban kevés tapasztalattal rendelkeztek, a központi kormánynak nagyobb befolyást kellett magánál tartania. A kelet-német területek fejlesztésére fordított hazai erőforrások sokkal jelentősebbek voltak, az európai támogatások csekély kiegészítő forrásainak felhasználásában felesleges és kevésbé hatékony megoldás lett volna gyökeresen szakítani a nemzeti regionális politika bevált szervezeti rendjével.

Az unitárius Egyesült Királyság helyzete azért sajátos, mert a hatékony partnerkapcsolatok alakításában az ország egyes régiói egymástól gyökeresen eltérő tapasztalatokat szolgáltattak. Valamennyi régióra jellemző viszont a központi kormány nagyfokú befolyása mind az angol régiókban, mind Walesben és Észak-Írországban. Skócia helyzete egy kissé különböző, a Skót Ügyek Minisztériuma rendelkezik bizonyos döntési autonómiával, szervezési önállósággal. A Királyságban megvalósuló támogatási programok közül csak a skóciaiaknak van független monitoring titkárságuk. Walesben a programok irányítása a Walesi Hivatal hatáskörében maradt. Az angliai régiókban a programok fő felelőse az 1994-ben megszervezett regionális kormányhivatal. A dekoncentrált irányítás ellenére a programok kidolgozásában és megvalósításában rengeteg szereplő van jelen, a partnerkapcsolatok különböző intézményes formái és informális szerveződésai jöttek létre – régióként természetesen eltérő céllal, politikai szándékkal és pénzügyi lehetőségekkel.

E rövid áttekintésből azt érzékelhettük, hogy a partnerség elve az EU tagállamaiban eltérő módon érvényesül. Az irányítás különböző szintjein elhelyezkedő szereplők más-más eszközök birtokában vannak az egyes tagországokban. Az erőforrás-ellátottság mértéke befolyásolja az európai támogatások megszerzésének esé-

lyeit, a felhasználás lehetséges céljait. Nem meglepő tehát, hogy a partnerség elvének egyenlő esélyű érvényesítésével szemben eltérő mértékű megvalósulásról adnak számot a problémakör kutatói. Az uniós tagállamok közül talán az Egyesült Királyságban működnek a legváltozatosabb partneri intézmények, bár egyáltalán nem bizonyítható, hogy ezek tevékenysége kedvezőbb lenne a területfejlesztés hatékonysága szempontjából, mint a decentralizált regionális irányításnak a szereplők együttműködését generáló szerepe és nem utolsósorban a szabadon felhasználható pénzügyi források szervező ereje.

A területfejlesztési szereplőknek a regionális programokban való közreműködése attól is függ, hogy milyen jellegű feladatokról és a megvalósítás mely fázisáról van szó. A területfejlesztési döntések előkészítésében és végrehajtásában általában négy szakaszt különíthetünk el: (1) a nemzeti vagy regionális fejlesztési tervezés szakasza, az ebben a fázisban készült tervek kerülnek a Bizottság elé, ezek egyeztetésének eredményétől függ egy tagország majdani támogatásának a mértéke, (2) a regionális (nemzeti) fejlesztési tervek véglegesítésének szakasza, a Közösségi Támogatási Kerettervről készült szerződés kidolgozása, (3) a Közösségi Támogatási Keretterv működési programjait kidolgozó szakasz, amikor konkretizálják a közösségi támogatási prioritásoknak megfelelő fejlesztési projekteket, (4) a működési programok megvalósításának és végrehajtásuk monitoringja megszervezésének, az időközi értékelések szakasza (Marks 1996).

Függetlenül attól, hogy milyen államberendezkedésű országról van szó, a szubnacionális szint valamennyi tagállamban a megvalósítás fázisában fejt ki a legnagyobb aktivitást, a Közösségi Támogatási Keretterv kidolgozásában és egyeztetésében való részvételük – országonként eltérő mértékben – esetlegesnek tekinthető (1. táblázat). Másrészt az egyes országok között jelentős különbségek figyelhetők meg a területfejlesztési szereplők politikai befolyásában. Harmadrészt, mindennek ellenére, a szubnacionális szintek szerepe a strukturális politikában sokkal lényegesebb, mintsem csupán a nemzeti kormányok döntéseinek egyszerű végrehajtóinak szerepében kellene elkönyvelni őket. A strukturális programozás ugyanis az egész ország területi viszonyait befolyásolja. Végezetül azt sem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a Bizottság befolyását elsősorban a pénzügyi támogatás mértéke határozza meg, minél magasabb a strukturális programokban a közösségi finanszírozás részaránya, annál erőteljesebb a brüsszeli adminisztráció szerepe is.

A területi viszonyok fejlesztését szolgáló strukturális programozás szűk szakmai szempontjait figyelembe véve gyökeres változásokra, a szereplők közti munkamegosztás gyors átalakítására nem lenne szükség. Azonban a szubnacionális szint felértékelődése, a társadalomirányítás demokratizálódása miatt a változások igénye nem vonható kétségbe. A regionális egységek aktivitása – jogi helyzetükből következően – azonban országonként jelentős eltéréseket mutat. Írországból például a központi kormány korlátlan befolyásán repedések keletkeztek, a formális régiók egyre több decentralizációs követelést fogalmaznak meg. Görögországban ugyanakkor – ahol a területfejlesztési régiókat intézményesítették – a központi irányítás a kény-

szerű decentralizációt a központi kormány befolyását erősítő intézkedésekkel ellensúlyozta. Belgiumban és Spanyolországban a partnerség intézményesítése a regionális kormányzatok hatáskör-bővítési elképzeléseinek megvalósítását segítette elő. Franciaországban, Németországban és az Egyesült Királyságban a területfejlesztés szereplői közötti munkamegosztás lényegesen nem változott.

1. TÁBLÁZAT

A közigazgatási szintek befolyása a strukturális programozásban
(*The Influence of the Administrative Levels on Structural Programming*)

Ország	Területfejlesztési feladat	Központi kormány	Regionális kormány	Helyi ön-kormányzat	Európai Bizottság
Belgium	1.	Gyenge	Mérsékelt	Erős	Mérsékelt
	2.	Gyenge	Erős	Jelentéktelen	Mérsékelt
	3.	Gyenge	Erős	Jelentéktelen	Mérsékelt
	4.	Gyenge	Mérsékelt erős	Gyengén erős	Mérsékelt erős
Franciaország	1.	Erős	Gyenge	Gyenge	Jelentéktelen
	2.	Erős	Jelentéktelen	Jelentéktelen	Gyenge
	3.	Erős	Gyenge	Gyenge	Mérsékelt
	4.	Erős	Gyenge	Gyenge	Gyenge
Németország	1.	Mérsékelt	Erős	Gyenge	Jelentéktelen
	2.	Mérsékelt	Erős	Jelentéktelen	Gyenge
	3.	Jelentéktelen	Erős	Mérsékelt	Gyenge
	4.	Jelentéktelen	Erős	Mérsékelt	Mérsékelt
Írország	1.	Erős	Jelentéktelen	Gyenge	Gyenge
	2.	Erős	Jelentéktelen	Jelentéktelen	Mérsékelt
	3.	Erős	Jelentéktelen	Jelentéktelen	Mérsékelt
	4.	Erős	Gyenge	Mérsékelt	Mérsékelt
Olaszország	1.	Erős	Mérsékelt gyenge	Jelentéktelen	Gyenge
	2.	Erős	Gyenge	Jelentéktelen	Mérsékelt
	3.	Mérsékelt	Mérsékelt gyenge	Gyenge	Mérsékelt
	4.	Mérsékelt	Mérsékelt gyenge	Gyenge	Mérsékelt
Spanyolország	1.	Erős	Mérsékelt erős	Jelentéktelen	Jelentéktelen
	2.	Erős	Gyenge	Jelentéktelen	Gyenge
	3.	Erős	Erős	Jelentéktelen	Gyenge
	4.	Erős	Erős	Jelentéktelen	Mérsékelt
Egyesült Királyság	1.	Erős	Jelentéktelen	Jelentéktelen	Jelentéktelen
	2.	Erős	Jelentéktelen	Jelentéktelen	Gyenge
	3.	Erős	Jelentéktelen	Gyenge	Gyenge
	4.	Erős	Jelentéktelen	Gyenge	Mérsékelt

Forrás: Marks 1996, 407.

Összegzésképpen megállapíthatjuk, hogy a partnerség elvének bevezetése és alkalmazása az Unió regionális politikájának megszervezése óta a legfontosabb reformlépésnek tekinthető. A partnerségnek a regionális fejlesztések hatékonyságát fokozó szerepe a közigazgatási szervezetrendszer működésétől is függ. A partnerség révén a korábban konzultatív szerepkörre kényszerített szubnacionális aktorok a döntési mechanizmus fő áramlatába kapcsolódhattak be. Az új alapelv átalakította a központi és a területi–helyi önkormányzatok közötti hierarchikus kapcsolatokat.

A strukturális programok végrehajtása során létrejött partnerkapcsolatok erősítik egy-egy térség fejlődését, stabil együttműködések alakulhatnak ki, a területfejlesztés szereplői közötti munkamegosztás elmélyül. Az állami és a nem állami partnerek a programok végrehajtását irányító és ellenőrző testületekben rendszeres információs kapcsolatokat alakítanak ki egymással.

A partnerkapcsolatok persze nem ritkán aszimmetrikus képet mutatnak. A strukturális alapok szabályozása a központi kormányoknak túlzottan széles hatáskört biztosított a regionális együttműködés szervezésében. Az egyéb szereplők pénzügyi, információs és politikaformáló erőforrásaikat az egyes tagállamokban eltérő mértékben tudják mobilizálni, sőt az egy országon belüli régiók között is jelentős különbségek lehetnek. A centralizált berendezkedésű országokban, ahol a központi kormányok aktív szerepet játszanak az új területfejlesztési megoldások kidolgozásában – mint pl. az Egyesült Királyságban –, a partnerkapcsolat fejlesztésének új ideái és eredményei is ehhez az irányítási szinthez kapcsolódnak. A regionális szint szereplőinek mozgósítása központi irányelvek nélkül nehezen valósítható meg. A decentralizált államokban a regionális kormányzatok kellő módon hasznosítani tudják a partnerkapcsolatok kínálta előnyöket. Ez a felismerés is közrejátszott abban, hogy az Európai Bizottság 1998-ban megállapította: „Miközben jelentős előrehaladás tapasztalható a regionális hatóságok döntésekbe való bevonását illetően, azokban az országokban, ahol a regionalizmus fejletlenebb, a területi szervek közreműködése még elégtelennek tekinthető.” (*European Commission* 1998)

Az Európai Unió új programozási periódusát (a 2000–2006 közötti időszakot) előkészítő dokumentum, az Agenda 2000, a harmadik regionális politikai reformcsomagnak is tekinthető. A javaslatok – és az azokat megerősítő 1999. márciusi berlini csúcstalálkozó határozatai – a strukturális alapok reformját három prioritás alapján képzik el: nagyobb koncentráció, decentralizáció és egyszerűsített végrehajtási mechanizmus, s végül a hatékonyság fokozása. A Bizottság a regionális politikai alapelvek hosszú távú érvényességét hangsúlyozta, a partnerség, a koncentráció, az addicionalitás és a programozás tekinthető a jövőben is a strukturális fejlesztések vezérfonalának. A partnerség elvét a Bizottság tovább pontosította: „valamennyi szereplő felelősségét meg kell határozni, mégpedig úgy, hogy a szubszidiaritás elve jobban érvényesülhessen, és lehetővé tegye az alapszerződés 205. cikkelyében foglaltak megvalósítását, nevezetesen, hogy a Bizottság közvetlen felelőssége a közösségi költségvetésre terjed ki.” (*European Commission* 1998) További reformlépéseket vetít előre az ötödik – új – alapelv, a hatékonyság köve-

telményének megfogalmazása, ami az adófizetők megnyugtatót is jelenti: a strukturális politikára fordított közpénzeket eredményesen használják fel.

A partnerkapcsolatok helyzetét illetően a Bizottság úgy foglalt állást, hogy „...gyakorlatilag sok tennivaló van mind a partnerség elmélyítésében, mind pedig bővítésében” (European Commission 1998). A „mélyítés” azt jelenti, hogy a partnereket a strukturális műveletek teljes döntési mechanizmusában egyenjogú szereplőként kell figyelembe venni, a stratégiaalkotásba éppúgy be kell őket vonni, mint a támogatások felhasználásának „ex post” értékelésébe. Ezért javasolta a Bizottság, hogy a tagállamok által benyújtott fejlesztési tervekhez csatolni kell az összes partner véleményét, a monitoring bizottságokat pedig jobban be kell vonni a programdöntésekbe és az értékelő munka folyamatába. A partnerkapcsolatok bővítésén pedig a Bizottság felfogása szerint az értendő, hogy a tagállamoknak kellő garanciákat kell kidolgozniuk valamennyi partner részvételének teljes körű biztosítására. Bár nem készült részletes jegyzék arról, hogy mely partnereket kell jogszabályokhoz juttatni, más bizottsági ajánlásokból következtetni lehet arra, hogy a regionális fejlesztések legfontosabb szereplői közé kell sorolni a szociális partnereket, a környezetvédelmi szervezeteket és intézményeket, a társadalmi-gazdasági szférában működő nem kormányzati szervezeteket. Ennek a szándéknak némileg ellentmondani látszik a koncentráció elvének következetes alkalmazásának sürgetése, amely a támogatandó térségek méretének növelésével a helyi önkormányzatok közvetlen közreműködését értelemszerűen korlátozza. Sokaknak ez úgy tűnt, mint ha a Bizottság meghátrált volna a további decentralizációtól, és a központi kormányok malmára hajtáná a vizet. Mások e szándék mögötti okok közül a legfontosabbnak azt tartják, hogy a kelet-közép-európai csatlakozó tagországok kormányzati szerveit kell rákényszeríteni erős regionális politikai irányítás kialakítására.

A központi kormányok súlyának növelését idézheti elő az a bizottsági döntés is, hogy az Unió a jövőben nem képviselteti magát a regionális programok monitoring bizottságaiban.

A nemzeti kormányok értelemszerűen kedvezően fogadták a szerepkörük relatív bővülését eredményező közösségi javaslatokat. Az e hatásokat tudatosan ellensúlyozó másik döntés, a partnerkapcsolatok erősítése azonban ellenérzést keltett. Már az 1988. évi reformokat is fékezte a nemzeti kormányok ellenállása, a vertikális partnerkapcsolatok irányításában betöltött korlátlan szerepük védelme. Valószínű, hogy hasonló reakciókkal kell számolni az új szabályozás bevezetése után is.

A többszintű kormányzás és a partnerség kapcsolata

Az Európai Unió regionális politikájának irányításában a strukturális alapok reformjai minden alkalommal szerkezeti változásokat eredményeztek. 1988 előtt a közösségi politika alakításában a nemzeti kormányoknak volt döntő szavuk. Több bizottsági javaslat került vakvágányra valamelyik tagállam kormányának ellenállása miatt. Az 1988-as reformokra is alapvetően az intergovernmentalista felfogás nyomta rá a bélyegét. Az egységes európai piac követelményei – különösképpen

Spanyolország és Portugália gazdasági felzárkóztatása – az alapszerződés centralista vonásaira helyezték a hangsúlyt, a megoldandó feladat súlyát elismerve a döntési decentralizáció hívei időlegesen nem kérdőjelezték meg a többszintű irányítási rendszer kialakításában bekövetkezett megtorpanást. A reformok egyéb pontjai azonban éles vitákat váltottak ki. A partnerség elvének értelmezésében megfigyelhető volt a regionális politika különböző szintű szereplőinek éles küzdelme az erőforrások feletti domináns pozíciók megtartásáért vagy új pozíciók megszerzéséért. Mivel az Európai Bizottság mindenekelőtt a partnerség elve érvényesülésének hosszú távú céljait tartotta szem előtt, az alapelv legitimálása érdekében meg kellett szereznie a nemzeti kormányok egyetértését, ehhez pedig a szubnacionális szint közreműködésére megfogalmazott eredeti elképzeléseiből engednie kellett. A partnerség aszimmetriájának elfogadása ugyanakkor a regionális politika egyéb reformlépéseiben szabad utat engedett a közösségi elképzeléseknek.

Az 1993-as reformcsomag elfogadásának metodikája is alapvetően az intergovernmentalista alkumechanizmuson nyugodott.

Az Európai Bizottság politikai magabiztosságát az előző reformkoncepció elfogadása során alkalmazott kényszerű konszenzus meggyengítette, a nemzeti kormányok viszont a szupranacionális szervek szerepének és igényeinek mérséklését várták. A maastrichti konvergencia kritériumok és a korábbi reform célkitűzései közötti ellentmondások miatt ez természetes is volt. Az adicionalitás követelményét – nevezetesen, hogy a közösségi támogatásokhoz mind nagyobb nemzeti költségvetési forrás társuljon – sok ország képtelen volt teljesíteni, hiszen a konvergencia programja éppen a költségvetési újraelosztás forrásainak szűkítését írta elő. A reformok végrehajtását szolgáló részletek pontosításának hiányai is a kormányok mozgásterét, befolyásolási lehetőségeit tágitották. A partnerség elvének indoklásában a Bizottság például csak arra szorítkozott, hogy a partnerek körének meghatározását a nemzeti jogalkotás keretei közé helyezte. A tagállam kormánya döntötte el – az érvényes jogszabályok és gyakorlat alapján –, hogy mely területfejlesztési szereplőt kívánja a strukturális politikai döntésekbe bevonni.

Az 1999. évi reform a partnerség intézményét tovább erősítette. A Bizottság egyértelműbb definíciót fogalmazott meg. A hatékonyság és az eredményesség kritériumainak előtérbe kerülése miatt várható, hogy mind a partnerkapcsolatok elmélyítése, mind pedig bővítése a tagállamok kormányainak egyetértésével találkozik, bár ma még hozzátétőleges képet sem lehet a változások hatásairól vázolni.

Az Unió eddigi reformjainak meghatározó trendje a regionális politika többszintű irányításának megerősödése felé mutat. Mind a Bizottság, mind pedig a régiók már ténylegesen független szereplői a döntési mechanizmusnak, noha mozgásterüket még alapvetően a nemzeti kormányok döntései és jogi szabályozása határozza meg. A döntési kompetenciák köre azonban vitathatatlannul – ha lépésről lépésre is – bővül.

A partnerség elve azt az alapvető tételt veszi figyelembe, hogy a területi fejlődés nem elszigetelt akciók és döntések eredménye, hanem nagyszámú piaci szereplő

együttes játéknak közös eredője. A piacgazdaság működése részben egyéni döntések függvénye, de fontos szerepük van a kollektív (kormányzati vagy egyéb csoportos) döntéseknek (*collective choice*) is. A kollektív döntések tanulmányozására szakosodott közgazdaságtani részdiszciplína kialakulása is jelzi, hogy komoly nehézségek merülnek fel, ha az egyéni értékek alapján közösségi döntéseket akarunk hozni (Pearce 1986).

A kollektív tevékenység a partneri kapcsolatok fejlesztésének alapja. A partnerség lényegében formális vagy informális megállapodás a területfejlesztés szereplői között egy meghatározott gazdaságfejlesztési cél elérésére. A fejlesztési cél sok esetben elég általános és formális, bár bőven van példa arra is, hogy az együttműködés konkrét feltételeit szerződésben rögzítik. Az együttműködés tehát a közös célok megfogalmazásától szerződésben rögzített lépések közös megtételéig terjed. A partnerségi viszonyban azonban gyakran – a partnerek törekvéssel ellentétben – a szereplők nem egyenrangúak, anyagi forrásaikat, a fejlesztési programok megvalósításában való részvételi esélyüket tekintve igen különbözőek. Eszerint megkülönböztetünk egyszerű résztvevőket és iránymutató szereplőket. A területfejlesztési partnerkapcsolatok legfontosabb szereplői az alábbiak:

- vállalatok, vállalkozások,
- gazdasági érdekképviseltek (kamarák),
- üzleti érdekcsoportok,
- települési csoportok,
- szakszervezetek, érdekképviselői szervek,
- helyi–területi önkormányzatok,
- regionális és területi érdekkörök,
- központi kormányzati szereplők.

Nem kevés azoknak a szervezeteknek a száma sem, amelyek a fenti érdekkörök holdudvarában működnek. E szereplők együttműködése igen változatos formát ölthet a helyi–regionális adottságok függvényében. A lehetséges partnerkapcsolatok rendszerezve az alábbi típusok különíthetők el (Bennett–Krebs 1991):

- *Egyéni vállalati gazdaságfejlesztési kezdeményezések* (ez általában a meghatározó helyi és területi befolyással rendelkező nagyvállalati szektorra jellemző);
- *Az üzleti szféra kapcsolatai* (nagy- és kisvállalatok közötti szerződéses viszony a termelés technológiai feltételeinek, a termelési diverzifikáció és rugalmasság, a piaci kapcsolatok fejlesztésére);
- *Gazdaságfejlesztési együttműködés* (a fejlesztési programot egy vállalat koordinálja, de a résztvevők széles körét vonja be);
- *Vállalkozási ügynökségek* (a kis- és közepes vállalkozás elterjesztésére szakosodott szervezetek a magánszférában);
- *Kollektív üzleti érdekképviselői testületek* (általában gazdasági kamarák, amelyek saját fejlesztési elképzeléseiket fogalmazzák meg);

- *Közösségi kezdeményezések* (helyi, területi, központi kormányzatok által elindított, szervezett és felügyelt gazdaságfejlesztési akciók, sok esetben az üzleti szférával társulva);
- *Fejlesztési ügynökségek* (széles hatókörű fejlesztések megvalósítására szervezett, valamely típusú kormányzathoz kapcsolódó, jelentős autonómiával rendelkező irányító és koordináló intézmények);
- *Vegyes típusú* (állami, önkormányzati és a magánszféra képviselőiből álló) *koordinációs testületek* (a magyar megyei területfejlesztési tanácsokhoz hasonló elven létrejött szerveződések a területi hierarchia legkülönbözőbb szintjein, feladatuk az önkormányzatok által nyújtott vállalkozásfejlesztési támogatásokat kockázati tőkeként hasznosítva a fejlesztések biztonságos végrehajtását garantálni).

Bármely típusú együttműködésről is legyen szó, két alapvető feltételnek kell egyidejűleg megfelelnie: fejlesztési tevékenységhez kell kapcsolódnia, és aktívan közre kell működnie az együttműködés fenntartásában. Ahhoz, hogy egy partner az együttműködés fontos szereplője legyen, pontosan ismernie kell a fejlesztés céljait, ezek térségi hatásait, várható következményeit, a megteendő lépéseket.

A partnerkapcsolatok szorosságát és működését sok tényező befolyásolja:

- 1) Az államszervezet jellege, felépítése, a közigazgatási szintek hatásköre, a decentralizált hatalomgyakorlás szervezett formái;
- 2) A vállalati érdekképviseletek szervezettsége, a kamarai rendszer országos, regionális és helyi kompetenciái;
- 3) Az állam és az üzleti szféra közti kapcsolatok minősége, a gazdasági szereplők részvételi lehetősége a gazdaságpolitika kidolgozásában, alakításában, irányításában.

A gazdasági folyamatok vertikális szintjeinek szereplői közötti kapcsolatokat általában törvények szabályozzák, a horizontális partneri viszonyok ösztönzése azonban (a közreműködő aktorok eltérő típusa, nagy száma és a lokális sajátosságok miatt) jogi eszközökkel csak részben biztosítható. Sokkal fontosabb ennél, hogy a fejlesztés kimenetelében és eljárásaiban érintett kritikus tömeg kölcsönösen támogatott, kollektív célokban állapodjon meg (Marin 1990).

Az új nyugat-európai területfejlesztési gyakorlat sem könnyen birkózott meg az együttműködések szervezésével. Közel egy évtized kellett ahhoz, hogy kitapasztalják a partnerség működésének sajátosságait, és eredményes formákat ajánlhassanak a kooperatív területfejlesztést választani kívánó régióknak. Ma már kellő számú nyugat-európai elemzés áll rendelkezésünkre ahhoz, hogy megfogalmazzhassuk a partnerség általános és sajátos vonásait (Bennett–Krebs 1994; Leonardi–Nanetti 1990). Alábbi következtetéseink megfogalmazásához az Európai Unió LEDA (Helyi Foglalkoztatás-fejlesztési Akció) programjainak 1986–1991 közötti eredményei szolgáltak alapul. Bennett és Krebs (1994) elemezték a 33 térség 214 programjának partnerkapcsolatait.

Az *első* sajátosság, hogy a partnerkapcsolatok jellege, irányító szereplői és résztvevői a különböző térségtípusokban jelentős különbségeket mutatnak. Az elmaradott területeken a helyi önkormányzatok, a polgármester a fejlesztési akciók kulcsszereplője, a rurális térségekben aktív szerepet játszanak a regionális kormányzatok, és a közreműködő szereplők száma is megsokszorozódik. Az iparilag hanyatló térségek mutatják a legdiverzifikáltabb partneri kapcsolatokat, itt a legtöbb az aktorok száma is. A programok irányító posztjai a legtöbb esetben a regionális és a helyi önkormányzatok kezében vannak, de jelentős a fejlesztési társaságok, gazdasági kamarák szerepvállalása is.

A *második* jellemző sajátosság, hogy a rurális és a depressziós térségek fejlesztési programjaiban az egyetemek és kutatóintézetek a pénzügyi szektorral és a magánvállalkozási szférával azonos gyakoriságú szereplőkként jelennek meg, ami azt bizonyítja, hogy a fejlesztési programok innovatív jellegűek. Nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt a tényt sem, hogy a fejlesztések felében a regionális önkormányzat játssza az irányító szerepet. E potenciális kulcsszereplő ma Magyarországon nem alkalmas e feladat ellátására. Ezért is számolnunk kell azzal, hogy a partnerség kiépítése a hazai viszonyok között nem kevés nehézséggel találja magát szemben.

A *harmadik* sajátosság az együttműködési tevékenységek sokszínűsége. A partnerség nem kizárólag finanszírozási együttműködés, hanem a területfejlesztés széles skáláját (a továbbképzéstől a marketingen keresztül a tudományos–technológiai parkok szervezéséig) felölelő kooperáció. A fogadó térség típusának természetesen ez esetben is meghatározó jelentősége van.

A *negyedik* sajátosság az együttműködési hálózat elemei közötti kapcsolat szoroságához kötődik. Bár a programok résztvevőit szoros háló köti össze (a program valamennyi szereplője kapcsolatban áll egymással), azonban a tevékenységektől és a tértípustól függően meghatározó partneri viszonyok is kirajzolódnak. A leggyakoribb együttműködések a helyi önkormányzatok–regionális kormányok–egyéb helyi szereplők együtteséhez kapcsolódnak.

A decentralizált regionális gazdaságfejlesztés eredményességének kulcskérdése a *helyi fejlesztések irányítása*. A regionális és a helyi irányítási feltételeket a gazdasági növekedés és a szerkezeti átalakulás szükségleteihez kell igazítani. Hangsúlyossá válnak a területfejlesztésben közreműködő szereplőket egybekapcsoló hálózatok, a közösségi és a magánszféra együttműködését serkentő mechanizmusok. Megújulásra kényszerülnek a már működő intézmények, eltérő megoldásokra van szükség a különböző térségekben. Bővül a területi fejlődést befolyásoló tevékenységek köre, a széles programkínálatból kell kiválasztani az adott térségnek leginkább megfelelő fejlesztési tényezőket, partnereket keresni a program kivitelezéséhez és finanszírozásához.

Magyarországon a nemzeti fejlesztési stratégia programirányítási rendszerének kidolgozásában a partnerség elvét – figyelembe véve a legkorszerűbb törekvéseket – intézményesíteni kell. A decentralizált és a regionális orientációjú fejlesztési politika melletti elkötelezettséget a regionális működési programok finanszírozására fordítható eszközök mértéke és felhasználásuk autonómiájának foka, illetve az ezt

kifejező irányítási forma bizonyítja a leginkább. Magyarország számára két út kínálkozik: vagy a jelenlegi ír, portugál és görög megoldást követi, ahol a támogatók 4–20%-át rendelik közvetlen regionális illetékességi körbe, vagy a korszerű uniós alapelveket követve 30–50%-át utalja az ágazati programokkal azonos kompetenciájú regionális programok finanszírozására. A többszintű irányítás feltételei ez utóbbi esetben érvényesülhetnek, s ebben az esetben a mai források többszöröse jutna a magyar térszerkezet modernizálására. Ilyen döntést azonban csak erős regionális érdekérvényesítéssel lehet elérni. Ezért kellene közjogi régiók Magyarországon.

Irodalom

- Agenda 2000. For a Stronger and Wider Union.* (1997) Brussels, European Commission.
- Anderson, J.J. (1996) Germany and the Structural Funds: Unification leads to bifurcation. *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance.* – Hooghe, L. (ed.) Oxford, Oxford University Press. 163–194. o.
- Bache, I. (1998) *The Politics of European Union Regional Policy. Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?* Sheffield, Sheffield Academic Press.
- Bennett, R.J.–Krebs, G. (1991) *Local Economic Development: Public–Private Partnership Initiatives in Britain and Germany.* London, Belhaven Press.
- Bennett, R.J.–Krebs, G. (1994) Local economic development partnerships: an analysis of policy networks in EC-LEDA local employment development strategies. – *Regional Studies.* 2. 119–140. o.
- Caporaso, J.A.–Keeler, J.T.S. (1995) The European Union and regional integration theory. *The State of The European Union. Building a European Policy?* – Rhodes, C.–Mazey, S. (eds.) Horlow, Longman. 29–62. o.
- Community Structural Funds 1994–1999: Revisited Regulations and Comments.* (1993) Brussels, EC.
- Proposed Regulations Governing the Reform of the Structural Funds, 2000–2006. Preliminary version. (1998) – *Info regio.* 18. March.
- First Report on Economic and Social Cohesion.* (1996) Brussels, EC.
- Guide to the Reform of the Community's Structural Funds.* (1989) Brussels, EC.
- Heinelt, H.–Smith, R. (eds.) (1996) *Policy Networks and European Structural Funds.* Aldershot, Avebury.
- Hoffman, S. (1964) The European process at Atlantic crosspurposes. – *Journal of Common Market Studies.* 1. 85–101. o.
- Hoffman, S. (1966) Obstinater or obsolete? The fate of the Nation State and the case of Western Europe. – *Daedalus.* 95. 862–915. o.
- Horváth Gy. (1998) *Európai regionális politika.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- The Impact of Structural Policies on Economic and Social Cohesion in the Union's, 1989–1999. (1996) – *Regional Development Studies.* Brussels, EC.
- The Impact of Structural Policies on Economic and Social Cohesion in the EU, 1989–1999. (1997) – *Regional Development Studies.* 26. Brussels, EC.
- Jeffery, Ch. (ed.) (1997) *The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe?* London, Frank Cass.
- Keating, M.–Jones, B. (eds.) (1985) *Regions in the European Community.* Farnborough, Saxon House.
- Leonardi, R.–Nanetti, R.Y. (1982) L'istituzionalizzazione delle regioni in Italia. – *Le Regioni.* 6. 1079–1107. o.
- Leonardi, R.–Nanetti, R.Y. (eds.) (1990) *The Regions and European Integration: The Case of Emilia-Romagna.* London, Pinter.
- Marin, B. (1990) *Governance and Generalized Exchange: Self-Organizing Policy Networks in Action.* Frankfurt, Campus/Westview Press.
- Marks, G.–Hooghe, L.–Blank, K. (1996) European integration from the 1980s: state-centric multi-level governance. – *Journal of Common Market Studies.* 3. 341–378. o.
- Marks, G. (1996) Exploring and explaining variation in EU cohesion policy. *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance.* – Hooghe, L. (ed.) Oxford, Oxford University Press. 388–422. o.

- Mawson, J.–Martins, M.–Gibney, J. (1985) The development of the European Community Policy. *Regions in the European Community*. – Keating, M.–Jones, B. (eds.) Farnborough, Saxon House. 20–59. o.
- Nanetti, R. (1996) EU cohesion and territorial restructuring in the Member States. *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*. – Hooghe, L. (ed.) Oxford, Oxford University Press. 59–88. o.
- Pearce, D.W. (ed.) (1986) *Macmillan Dictionary of Modern Economics*. London, Macmillan Press.

PARTNERSHIP IN THE REGIONAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION

GYULA HORVÁTH

This study will only examine the principle of partnership from the four reform principles (concentration, programming, additionality and partnership) however the principles of programming and additionality will be mentioned because of the very strong interaction between them. Connecting more and more participants of regional development to decision making and activating their contribution to financing has an influence on the integration mechanism. European integration obtains the redefining of the competence and decision making between the different levels of direction (supranational, national, subnational). The system of multilevel direction – the new participants, the regions, the local communities and other groups interested in and participating in regional development – doesn't mean that national government wouldn't be the determinant institutions of European integration. Nevertheless some statements of the intergovernmental approach have to be redefined in the international relationships. The two functions of state – regulating the institutions and orientating the political participants – are separating from each other. The common formed standards and the activities of the operating of the institutions are strong limits for the political actors. G. Marks interprets the failing position of the nation-state in the international and national policy is due to the increase of central political actors. The protection of competence of the central government no longer limits the aims of the elected party leaders have more roles in decision making process. Several levels of structural decisions have been formed. The distribution of the financial supports has been preceded by a long-winded preparatory work. The system of support application has to be elaborated properly. And finally the Common Development Framework adopted by the European Commission for the implementing of operating programs has to be managed. There is a need for close co-operation between the participating levels in the whole process of structural programming. Local and regional actors have to contribute actively to the process of elaborating national development plans, which practically means regional development planing in most EU members. Local actors have to take an interest in the harmonization process of the development framework and the elements of the contract between the national governments and European Commission. They have to express their opinion regarding the forming of the operating programs and finally they have to participate in implementing and controlling of operational programs.