EUROPE'S REGIONS

HORVÁTH, GYULA

Keywords: regional policy, European Union, cohesion policy, regional administration.

The institution that will enable implementation of the EU's cohesion policy – namely regions of 1-3 million inhabitants – is the focal point of Europe-wide interest. In countries with differing state preparedness, the constitutional status of so-called NUTS 2 regions varies. Some of the regions merely have developmental and statistical goals, while others have, in addition, extensive administrative licenses. The latter are able to solve their complex development tasks effectively. The institutionalisation of the regions involves numerous pre-requirements. Modernisation of the state's functions, changes in the factors influencing regional development, the enforcement of regional interests, taking into account ethnic and cultural considerations, and the unifying efforts of European integration have all equally contributed to the development of the new regional middle-tier in many European countries. The countries of East Central Europe have yet to adapt to institutionalised Europe's decentralising trend. Hungary would gain a competitive advantage if it consciously developed the various factors constituting regionalisation, within its programme of state reform.

A region is a territorial unit with independent sources of finance for sustainable development and structural modernisation, and authorisation by local government licenses to realise autonomous development policies.

Regions are necessary because Europe's regional development clearly proves that direction at the sub-national level comprising a population of 1-2 million and based on the principles of self-governance is, due to the economic capacity and structural characteristics of regions:

- the optimal spatial framework for the enforcement of economic development-oriented regional development policy;

- the appropriate area for the operation of the powers of post industrialist spatial organisation and the development of their interrelations;

- an important stage for enforcing regional-social interests;

- the most appropriately sized spatial unit for building up the modern infrastructure of regional policy and the institutions of professional organisation, planning and implementation;

- a determining element of the decision-making system of the European Union's regional and cohesion policies.

Palpable elements of national and European economic, political and social change, instrumental in the re-evaluation of the role of the middle-tier, are those which forced the professional rationalisation reforms of state management's organisational systems; kept up a continual pressure on the machinery of power's central structures; prompted the re-regulation of social management and the order of resource distribution; and drove the decentralisation processes. Naturally individual elements had differing influence on the changes, transformed the quality and relationships of the regional system's various components and appeared at fairly disparate times. Their effects however, left a deep impression on the institu-

tional system. The ever greater number of sub-national actors in regional development, their gradual strengthening and the enrichment of their functions – in parallel with the transformation of the state's institutional system – created the competitive counterweight to centralised power in many European countries. The wielding of independent regional power became the most popular subject heading in Europe's political dictionary in the last third of the 20th century.

In our study we consider in turn the reasons that formed the more important junctions on the road to achieving regionalism in Western Europe, and outline the chances of regional transformation in East European countries – including Hungary.

A RÉGIÓK EURÓPÁBAN

HORVÁTH GYULA dr.

Kulcsszavak: regionális politika, Európai Unió, kohéziós politika, területi közigazgatás.

ÖSSZEFOGLALÓ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

Az Európai Unió kohéziós politikájának megvalósítását elősegítő intézmény – az 1–3 milliós népességű régió – Európa-szerte az érdeklődés középpontjában áll. A különböző államberendezkedésű országokban az ún. NUTS 2 régiók közjogi státusza eltérő. A régiók egy része fejlesztési és statisztikai célokat szolgál csupán, más részük ezek mellett kiterjedt közigazgatási jogosítványokkal is rendelkezik. Ez utóbbiak képesek komplex fejlesztési feladataik hatékony megoldására. A régiók intézményesülésének számtalan előfeltétele van. Az állami funkciók modernizálása, a regionális fejlődést befolyásoló tényezőkben bekövetkezett változások, a területi érdekérvényesítés, az etnikai-kulturális szempontok figyelembe vétele, illetve az európai integráció egységesítő törekvései együttesen járultak hozzá az új területi középszint kialakulásához Európa sok országában. Az intézményesült európai decentralizáció trendjéhez Kelet-Közép-Európa országai még nem illeszkednek. Magyarország versenyelőnyhöz jutna, ha a regionalizmust alakító valamennyi tényezőt az államreform-programban tudatosan fejlesztené.

A régió a gazdaság fenntartható növekedését és a térszerkezet korszerűsítését szolgáló, önálló finanszírozási forrásokkal rendelkező, autonóm fejlesztéspolitikát megvalósító, önkormányzati jogosítványokkal felruházott területi egység.

Régiókra azért van szükség, mert az európai területi fejlődés egyértelműen igazolja, hogy a körülbelül egy-két millió fős népességet felölelő, önkormányzati elvek alapján irányított szubnacionális szint, a régió gazdasági kapacitásai és strukturális adottságai folytán:

– a gazdaságfejlesztési orientációjú regionális fejlesztési politika érvényesítésének optimális térbeli kerete;

– **a posztindusztriális térszervező erők működésének és ezek kölcsönkapcsolatai fejlesztésének megfelelő terepe;**

– **a területi-társadalmi érdekérvényesítés fontos színtere;**

– **a regionális politika modern infrastruktúrájának és professzionális szervező-tervező-végrehajtó intézményének kiépítéséhez a legmegfelelőbb méretű térbeli egység;**

– **az Európai Unió regionális és kohéziós politikai döntési rendszerének meghatározó eleme.**

A középszint szerepének felértékelődésében közrejátszó nemzeti és európai gazdasági, politikai és társadalmi változások azon elemei jól kitapinthatók, amelyek az államigazgatás szervezeti rendszereinek szakracionális reformlépéseit kikényszerítették, állandó nyomás alatt tartották a hatalmi gépezet központi szervezeteit, újraszabályozásra késztették a társadalomirányítást, a forráselosztás rendjét, mozgatták a decentralizációs folyamatokat. Természetesen az egyes elemek eltérő befolyást gyakoroltak a változásokra, a területi rendszer különböző alkotórészeinek minőségét és kapcsolati viszonyait alakították át, időbeli megjelenésük is eléggé eltérő volt. Hatásaik azonban mély nyomokat hagytak az intézményrendszerben. A területfejlesztés szubnacionális szereplőinek egyre nagyobb száma, fokozatos megerősödésük, a funkcióik gazdagodása – az állami intézményrendszer átalakulásával párhuzamosan – a centralizált hatalom versenyképes ellensúlyát teremtette meg Európa sok országában. Az önálló regionális hatalomgyakorlás lett az európai politikai szótár legnépszerűbb tárgyszava a 20. század utolsó harmadában.

Tanulmányunkban azokat az okokat vesszük sorra, amelyek a regionalizmus kiteljesedéséhez vezető út fontosabb csomópontjait formálták Nyugat-Európában, illetve a kelet-európai országok – és Magyarország – regionális átalakulásának esélyeit körvonalazzuk.

AZ ETNIKAI-KULTURÁLIS REGIONALIZMUS

A 20. század közepén még erősnek tűnő nemzetállami hatalmi rendszeren az első repedések a *regionális etnikai mozgalmak* tevékenységének felerősödése nyomán keletkeztek. Államfilozófiai szempontból a belga és a spanyol regionális szubkultúrák önállósodási törekvései voltak a leghatékonyabbak, e két ország unitárius berendezkedésének megváltoztatását kényszerítették ki. Részleges – de a hatalom megosztásának alapvető elemeit intézményesítő – sikereket értek el a kisebbségi politikai erők Olaszországban a különleges statútumú régiók kiterjedt jogosítványainak megszerzésében. Ennél csekélyebb – de még mindig kitapintható – hatása volt *a szardíniai, a breton és az elzászi mozgalmaknak* a francia regionális decentralizációra. Nem sok változás követte viszont az Egyesült Királyság perifériáin hosszú múltra visszatekintő skót, walesi és észak-ír autonomista mozgalmak, nacionalista pártok politikai dokumentumokban is megfogalmazott követeléseit.

Az etnikai mozgalmak követelései és hatásuk a hatalom területi szerkezetére országonként, a történelmi előzmények függvényében, különböző. Olaszországban *Trentino-Alto Adige* régió különleges statútummal való felruházása óta, a ’70-es évek végétől az etnikai szervezetek lényegében területi határaik között demokratikus módon gyakorolják jogosítványaikat, nem fejtenek ki érzékelhető nyomást a központi hatalomra. Az új

olasz regionalizmus vezető erejét jelentő *Északi Liga* nem etnikai alapon szerveződött, hanem az északi tartományokban folyamatosan működő antimeridionalista és idegengyűlölő csoportok alkalmi politikai szövetségeként tevékenykedik, de így is fontos szereplője és koordinátora az autonomista erőknek. A szeparatista ideákkal sűrűn átszőtt, politikai legitimációval is rendelkező ligamozgalom ma már Nyugat-Európa legfiatalabb egységes nemzetállamának integritását veszélyezteti, az elszakadás politikája rég túllépi a regionalizmus eszmei kereteit.

A kontinens egyik legrégibb nemzetállamában, Spanyolországban az egységes királyság tartományai félezer év óta sikeresen megőrizték regionális identitásukat, a Franco-korszak után az új alkotmány – hosszas viták után – törvénybe is foglalta a régiók széles körű jogait. A spanyol régiók közül csupán *Baszkföld* fejezte ki elégedetlenségét, a baszk szeparatista mozgalom, az *Euzkadi Ta Askatasoma (ETA)* durva, militáns eszközökkel tartja folyamatosan napirenden önálló állam alapítását.

A szélsőséges nacionalista mozgalmak azonban nem minden esetben állnak a nemzetállamtól való elszakadás platformján, az állami irányítás radikális reformját is kielégítő megoldásnak tartják. Az extrém flamand nacionalista párt programjának legfontosabb célkitűzése az volt, hogy az országrész népességarányával és gazdasági erejével azonos hatalmi pozíciók jussanak *Flandriának Belgiumban*, illetve a flamand nyelv kötelező államnyelvvé válhasson. Az új belga alkotmány az ország föderatív berendezkedésének garantálásával lényegében kielégítette a flamand nemzeti párt követeléseit, ma már Belgiumban nincs olyan politikai erő, amely az ország feldarabolása mellett szállna síkra. A Belgiumban az e század közepétől lejátszódó regionális gazdasági átrendeződési folyamatok azonban az etnikai mozgalmakat és a perifériákon szerveződő érdekcsoportokat új típusú követelésekre késztették. A korábban Belgium gazdasági erejét meghatározó, nehézipari szerkezetű *Vallónia* fokozatosan veszített gazdasági potenciáljából, és az új területfejlesztési hajtóerők egyre inkább kedvező hatást fejtettek ki Flandriában. A flamand vállalkozói réteg – felismerve az új térformáló tevékenységek fejlesztő szerepét – az ország modernizálására való hivatkozással az állami erőforrások tradicionális mechanizmusainak újrafogalmazását követelte. Ez a fogyasztási típusú gazdasági regionális nacionalizmus nem fordul totálisan szembe a központi állammal, nem kívánja a képviselt régiót kivonni az állam fiskális és monetáris politikájának hatóköréből, hanem saját érdekei alapján új normák megfogalmazását igényli. Tevékenységének középpontjában erőteljes gazdaságfejlesztési politika áll. Ez a taktika azonban esetenként kedvezően befolyásolta a központi állam hatalmát is. *Nem könnyű tehát egyértelműen választ adni arra a kérdésre, hogy vajon az 1960-as évek végének decentralizációs engedményei Nyugat-Európa egyes országaiban a központi hatalom tudatos reformkoncepcióiba ágyazódtak, vagy a regionális erők által kikövetelt kényszerlépések voltak.* A gazdasági eredetű regionális autonómiaigény a központosított erőforrások újraelosztásával szoros kapcsolatban áll, így növekedési időszakokban e követelések könnyebben teljesíthetők, az autonomista törekvések nem lépik át a politikai küzdőtéren a gazdaságfejlesztés határait, a szeparatista mozgalmi szárnyak kialakulásának kisebb az esélye.

AZ ÚJ TÁRSADALOMIRÁNYÍTÁSI FUNKCIÓK HATÁSA

A regionalizmus másik meghatározó mozgatóereje a társadalomirányítás *funkcionális elemeinek racionalizálásával* párhuzamosan fejlődött ki. A modern ipari államokban a társadalmi és gazdasági változások a helyi-területi szint funkcióit jelentős átalakításra kényszerítették. A modern területi közigazgatás alapszerkezete az európai városfejlődés első szakaszában épült ki, amikor a rurális térségekből a nagyvárosokba áramló népesség életfeltételeinek megszervezésére kellett a hangsúlyt helyezni. A második, majd a harmadik városfejlődési ciklusban a túlzsúfolt városi területekről megkezdődött a népesség elvándorlása, a gazdasági tevékenységek kitelepítése a szuburbiákba és a rurális térségekbe. A területi igazgatásnak tehát már sokkal nagyobb területet kellett átfognia, összetettebbé és differenciáltabbá vált az új térbeli irányítási hatókör szerkezete, nőtt a szervezési feladatok komplexitása. E funkcióbővülés megmutatkozott a területi szervek finanszírozásában is, az állami költségvetés egyre növekvő hányada jutott a szubnacionális szintekre. Az új helyi-területi feladatok végrehajtásához költséges, oszthatatlan nagyberuházásokra volt szükség, ezek lebonyolításához erős tőke és szakértelem kellett. Az urbanizáció és az új ellátási-szolgáltatási felelősség hatékony ellátásának igénye szükségszerűen vezetett a helyi önkormányzatok szervezeti koncentrációjához, a nagyméretű önkormányzatok létrejöttéhez. Azokban az országokban – például Dél-Európában –, ahol a napóleoni típusú hierarchia és a központi–helyi kapcsolatok tradicionális szervezeti rendszere miatt a helyi önkormányzatok ellenálltak a korszerűsítési törekvéseknek, a régió lett az új szervezeti forma.

A funkcionális racionalitás érvényesülésének és a regionális hatalmi tényezők szerveződésében játszott szerepének bizonyítására legkézenfekvőbb példának a *regionális tervezés* választható. Az 1960-as években Nyugat-Európa sok országában meghonosodott a francia indikatív gazdaságtervezési modell, amely a hagyományos ágazatcentrikus központi tervezéssel szemben a régiókra építkező térbeli struktúratervekből indult ki. Az új felfogás gyökeres változást jelentett, elismerte ugyanis a nemzetgazdaság regionális sokszínűségét. A regionális adottságok alapos felmérésére, a fejlődési feltételek és fejlesztési irányok nemzeti célokkal való harmonizálására alkalmas tervezési apparátusokat csak a régiókban volt célszerű működtetni, a központi tervező szervek regionális részlegei koordinálták a fejlesztési szereplőket is. A központi államapparátus tehát hivatalosan elismerte a régiók jelentőségét, erőforrásokat különített el a szegényebb régiók támogatására és eszközöket dolgozott ki a túlfűtött gazdasági növekedést mutató térségek szabályozására. A regionális politikában megjelentek az újraelosztás különböző technikái, a kedvezményezett térségek a támogatást kedvezően fogadták, a központi hatalom számíthatott politikai támogatásukra. A tervezési-gazdasági régió sok országban kínált új terepet a politikusok számára a központ és a helyi önkormányzatok közötti közvetítő szerep formájában. A tervezési régió fontos politikai szerepének felismerését éles pártpolitikai küzdelmek kísérték, mint ahogy hosszas viták folytak a régiók határainak kijelöléséről és számukról is.

Az 1970-es évek elején a nyugat-európai államszervezésben – a francia és az olasz társadalmi feszültségek tapasztalataiból levont következtetések nyomán – ismét hajlandóság mutatkozott a bürokrácia megerősítésére és a centralizáció fokozására. A központi kormányok a köz-

szolgáltatások hatékonyságának növelésében látták a jóléti politika folytatásának lehetséges útját, kevesebb teret szántak a fogyasztói preferenciáknak. Az ezekkel szemben szerveződött decentralizációs és deregulációs mozgalmak arra tettek kísérletet, hogy korlátok közé szorítsák a technokrata szemléletet, és a termelés hatékonyságával szemben a fogyasztást preferálják. A jóléti gazdaságpolitikát a regionális ipari csoportok erősödő alkupozíciója is nyomás alatt tartotta. A területi termelési lobbik hallgatólagos beleegyezése nélkül az állam képtelen lett volna a keresletmenedzselés politikáját folytatni. Az ágazati korporációk viszont döntéseikben egyre nagyobb mértékben figyelembe vették régiójuk nem termelő csoportjainak érdekeit. Az érdekazonosság abból a felismerésből táplálkozott, hogy az életkörülmények minimumfeltételeit nem lehet egységesen megállapítani az ország egész területére, mert ez a megoldás újabb egyenlőtlenségeket generálna. A területi közösségek, munkaerőpiacok sajátosságait viszont a domináns vállalatok uralta ágazati korporációk nem voltak képesek érvényre juttatni, az érdekegyeztetés új regionális fórumát kellett megszervezni. A francia, az olasz, a spanyol és a német regionalizmus fontos éltető ereje volt az univerzális egalitarizmus és korporatizmus ellenében kialakított regionális érdekegyeztetési intézményrendszer.

A REGIONÁLIS ÉRDEKEK KÉPVISELETE

A regionalizmus fejlődésében szerepet játszó harmadik markáns tényező a *regionális érdekartikuláció* megnyilvánulásában ragadható meg. Mint már említettük, a hatalmi decentralizációt megtestesítő képviseleti intézmények létrejöttéhez a politikai pártokat elemi érdek fűzi, különösképpen, ha ellenzéki pozícióban vannak. Ellenzékben a decentralizációt szorgalmazzák, hatalomra jutva viszont a centralizáció minden eszközét igénybe kívánják venni. Ezt az évtizedekig igaz megállapítást azonban az 1980-as évtized elején *a Francia Szocialista Párt* megcáfolta, a jakobinus centralizáció elleni küzdelem nemcsak ellenzékben szerepelt a párt politikai prioritásai között, hanem hatalomra kerülése után a decentralizáció az állami politika rangjára is emelkedett. Hasonló magatartást tapasztalhatunk *a Brit Munkáspárt* politikájában is. Az ellenzéki munkáspárt a regionális hatalommegosztás, a skót, a walesi és az észak-ír autonómia szószólója volt, és 1997. évi kormányprogramja sem feledkezett meg ezekről az ígéretekről.

A többpárti politikai rendszerben a decentralizációnak elvileg nincsenek áthatolhatatlan akadályai, hisz egyetlen párt sincs túlhatalmi pozícióban. Ezért sikerült például Olaszországban 1970-ben a kereszténydemokratáknak és a baloldalnak alkut kötniük a regionális közigazgatás bevezetéséről. A kereszténydemokraták ugyanis azért szorgalmazták a régiók megalakítását, hogy a decentralizáció a társadalmi elégedetlenség célpontját elterelje a központi kormányzatról, a legérzékenyebb közszolgáltatási ágazatok (egészségügy, oktatásügy, közlekedés, lakásépítés) irányítási felelősségét az új testületekre ruházzák, a belső vándorlás, az iparosítás okozta urbanizációs válság megoldásába északon bevonják a baloldalt.

Vannak természetesen a régiók kialakításának késleltetését kívánó érdekcsoportok is. Az államapparátus gondolkodásában mély gyökereket eresztett az oszthatatlan nemzetállam eszméje. Az erősen tagolt önkormányzati rendszer kedvez az egységes irányításnak. A központi hivatalok nagy része a strukturális modernizáció halogatásában érdekelt, különféle technikákat használ a látszólagos reformlépések igazolására. Az egyik

gyakran alkalmazott megoldás a helyi önkormányzati szövetségek működésének állami eszközökkel való támogatása, a polgármesterek gyűlésének bevonása a döntések előkészítésébe. Ezek a formák átmenetileg persze képesek bizonyos hatékonyságnövelő szerepet betölteni, de hosszú távon érezhető hatásuk nincsen, ezért sem tudják véglegesen meggátolni a régiók szerveződését.

Az indusztriális társadalomfejlődés negatív következményei – a gazdasági hanyatlás, depresszió – ellen, az egyes régiók modernizálása érdekében különböző regionális *üzleti érdekcsoportok* léptek fel. A szerkezetváltozásból láthatóan hátrányt szenvedő régiók vezető gazdasági körei egyre nagyobb elégedetlenséget tanúsítottak a központi kormány regionális fejlesztési manőverei iránt (amelyek lényege a túlfűtött régiókból történő erőforrás-átcsoportosítás volt struktúrafejlesztési jelszóval, többnyire azonban a központi érdekeknek megfelelően a gazdaság diverzifikációjához készítette elő a terepet a centrumtérségekben). A modernizációs erők saját gazdaságfilozófiát alkalmaztak a központi gazdaságpolitika ellen, s ennek megvalósításához különböző regionális érdekszövetségek szerveződtek. A régiók befolyásos üzleti csoportjai tisztában voltak azzal, hogy piacépítő tevékenységükhöz szakképzett munkaerőre, K+F kapacitásokra, vonzó kulturális légkörre, fejlett infrastruktúrára és termelési szolgáltatásokra van szükség. E tájegységek gazdasági-politikai koalíciói (különösen, ha az etnoregionalizmus erői is jelen voltak) nyomásgyakorló tevékenységükkel elősegítették a központi hatalom decentralizálását, az erős közigazgatási középszint megteremtését.

AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ KOHÉZIÓS POLITIKÁJÁNAK KITELJESEDÉSE

A közös, összehangolt regionális politika szerepének fokozódása *az Európai Gazdasági Közösségben* tekinthető a regionalizmus térnyerése negyedik fő okának. A gazdasági korszakváltáshoz igazodó nemzeti politikai változásokkal párhuzamosan zajlott az Európai Közösség regionális politikájának a megújítása. Az új stratégia kialakítása részben a tagállamok koncepciói összehangolásának az igényéből fakadt, részben pedig a Közösség bővülésével kiéleződött regionális differenciák mérsékléséhez nyújtott programot és eszközöket.

Az 1957. évi Római Szerződés a preambulumban még csak általában tett említést arról, hogy a tagállamoknak a gazdasági egység megteremtését és a harmonikus fejlesztést az egyes régiók közti különbségek mérséklésével, az elmaradott területek felzárkóztatásával kell összekapcsolni. *Az 1987. évi Egységes Európai Okmány* már részletesen kifejtette a regionális politika főbb elveit és eszközeit.

Az 1980-as évtized végén – mindenekelőtt a föderalizált és a regionális közigazgatással rendelkező országokban – széles körű vita bontakozott ki arról, hogy az egységes Európa koncepció életbelépését követően nyilvánvaló szervezeti és döntési mechanizmusváltozások miként érintsék a regionális szerveket. A szakmai és a politikai diszkussziók két téma körül kristályosodtak ki: az egyik kérdés a területi önkormányzatok közvetlen részvételi lehetőségei a Közösség döntési mechanizmusában és irányító szervezeteiben, a másik pedig a régiók direkt bekapcsolódásának feltételei az egységes európai piac indukálta új gazdasági folyamatokba. Az utóbbi vitapont azon a felismerésen alapszik, hogy a munkaerő, a tőke szabad áramlása különbözőképpen érinti majd

Európa régióit, a régiók a versenyhelyzetre csak kompetenciájuk bővítésével készülhetnek fel.

Belgium, Németország és Olaszország régiói már megfogalmazták elképzelésüket az új munkamegosztás kialakítására, javaslataikban felsorolják azokat a tárgyköröket is, amelyekben a régióknak kiemelt szerepkört igényelnének. Ezek a következők: gazdaságfejlesztés (az ágazati fejlesztési programokban való részvétel), regionális fejlesztés, környezetvédelem, bevándorlási és menekültügyek, kulturális és oktatáspolitika. Elkészült az Európai Unió regionális kartájának tervezete is. A dokumentum bevezetőjében leszögezi, hogy a közösség regionális politikája leghatékonyabban a megfelelő hatáskörrel rendelkező autonóm regionális intézmények közreműködésével valósítható meg.

Az Európai Közösség legfelsőbb szervei e regionális kezdeményezésekre kedvező választ adtak. 1988-ban az *Európai Bizottság* mellett regionális és helyi önkormányzati konzultatív tanács jött létre, a szubszidiaritás elvének deklarálása egyre több közösségi dokumentumban jelent meg, a Bizottság döntés-előkészítési procedúrájába kezdte bevonni a régiókat. Mindezt kezdetben azonban igen óvatosan tette, mert a tagállamok egy részében a nemzeti kormányok ellenállása szemmel látható volt. A döntő áttörést a *Maastrichti Szerződés* jelentette. 1994-ben megalakult a *Régiók Bizottsága*, amely az ágazati és funkcionális döntés-előkészítő szervekkel azonos hierarchikus szinten már alkalmas a regionális érdekek képviseletére.

A RÉGIÓK SZEREPE KELET-KÖZÉP-EURÓPÁBAN

Kelet-Közép-Európában a regionális fejlődés hajdani meghatározó szervezeti formája a hierarchikus tervezési apparátus – csúcsán a valamennyi országban nagy hatalommal rendelkező központi tervhivatal – volt. A központi nagy beruházásokon és az állami szociális politikán nyugvó regionális fejlesztések nem igényeltek sokszereplős, horizontális együttműködésben tevékenykedő intézményrendszert. Az állami redisztribúció érdekeit, a központi akaratot a vertikálisan alárendelt szervezetek érvényesítették a leghatékonyabban. Ez az államszervezési logika határozta meg a területi-közigazgatási beosztást is.

A rendszerváltozást követően a kelet-közép-európai államépítés fontos tartalmi változásokon ment keresztül. A hierarchikus, végrehajtó jellegű tanácsrendszer helyébe az önkormányzati struktúra lépett. Az önkormányzati törvények megteremtették az alkotmányos alapokat a hatalom decentralizált gyakorlásához. A helyi önkormányzatok ma már rendelkeznek szervezeti és döntési önállóságuk alkotmányos garanciáival (*Tóth, 1997*). Jelentős változások történtek az önkormányzatok finanszírozásában is.

A kedvező változások ellenére azonban továbbra is nyitott – és a regionális politika szempontjából fontos – kérdést jelentenek a központi állam és a települések között elhelyezkedő közigazgatási egységek (a mezoszint). Általános jelenség Kelet-Közép-Európában, hogy ezek a szintek – jórészt a korábbi rendszerben játszott negatív szerepük, rendkívül erős politikai és újraelosztó funkcióik ellenreakciójaként – igen csekély önkormányzati jogosítványokkal rendelkeznek.

Az elmúlt évtizedben a *területi-közigazgatási rendszer* működésében, funkcióinak változásában Nyugat- és Kelet-Európa között lényeges különbségek figyelhetők meg. Az Európai Unió tagországaiban az Egységes Európai Okmány életbelépését követően a szubnacionális szint szerepe felértékelődött. Egyrészt azért, mert az Európai Közösségek új, generális szervezési elve, a *szubszidiari-*

tás – az eredeti koncepció módosulása nyomán – a szubnacionális közigazgatási egységek döntési kompetenciájának a bővülését eredményezte. Másrészt a nemzeti kormányzat alatti szint a közös európai regionális politika szempontjából is kulcsszerephez jutott. Az új strukturális és támogatási politika a szerkezetileg gyenge és a gazdaságilag hanyatló régiók önkormányzataival való együttműködést, valamint a regionális és a nemzeti gazdaságfejlesztési stratégiák koordinációját fontos alapelvként rögzítette.

A regionalizálás, a hatalom területi decentralizációja, a különböző önkormányzatok közötti munkamegosztás Kelet-Közép-Európa unitárius államaiban is a viták keresztttüzébe került. A politikai rendszer átalakulása, a globalizálódó európai gazdaságba való bekapcsolódás, a polgári demokrácia alapelveit érvényesítő önkormányzati struktúra kiépítése új megvilágításba helyezte a központi és a területi-helyi hatalom kölcsönviszonyait, a települési önállóság és a mezoszintű közigazgatási funkciók harmonizálását. Szinte valamennyi volt szocialista országban az önkormányzati alapszintek gazdasági, politikai és funkcionális átalakítása lett a központi kérdés. A korábbi szubnacionális szint vagy megszűnt (Csehszlovákia utódállamaiban), vagy funkciói lényegesen mérséklődtek (Magyarországon), illetve átalakultak (Lengyelországban), vagy pedig új területi középszintek szerveződtek (Horvátországban), vagy vannak kialakulóban (Szlovéniában).

A piacgazdaság kiépülése, a gazdaság szerkezeti átalakítása azonban viszonylag gyorsan nyilvánvalóvá tette, hogy sem a regionális feszültségeket nem lehet mérsékelni, sem pedig az országok többségében megfogalmazott regionális politikai célkitűzéseket nem lehet végrehajtani, regionális programokat nem lehet kidolgozni a területi középszintek funkcióinak átfogó reformja nélkül. Nem véletlen tehát, hogy a mezoszint funkcióinak felülvizsgálata – ami nem nélkülözheti az egyes országok térstruktúráinak átalakítása és modernizálása előtt álló feladatok alapos számbavételét sem – néhány országban felvetette a regionalizáció intézményesítését, a nyugat-európai föderalizált és regionális államok területi középszintjeihez hasonló méretű és jogosítványokkal rendelkező, kis számú területi egység létrehozását.

A középszintű közigazgatás továbbfejlesztését, újragondolását az alábbi tényezők indokolják Kelet-Közép-Európában:

a) Az önkormányzati szférában tapasztalható dezintegrációs jelenségek arra utalnak, hogy a rendszer jogi és érdekeltségi kapcsolódási pontjai hiányoznak, a kizárólag alulról és önkéntesen építkező modell eszménye tévesnek, irreálisnak bizonyult.

b) A lényegében egyszintű önkormányzati rendszer miatt a regionális fejlesztési feladatok gazdátlanul maradtak, ezt az űrt az állam dekoncentrált szervei igyekeznek betölteni; a középszintű önkormányzati vákuumba behatoló dekoncentrált államigazgatás egy része szervezetidegen feladatokat lát el, ágazatilag tagolt struktúrája koordinációs és információs, valamint érdekegyeztetési hiányt eredményezett.

c) Az önkormányzati rendszer dezintegráltsága, a dekoncentrált közigazgatás diszfunkciói felerősítették a kormányzati centralizációs törekvéseket, s a területi közigazgatási egységekben egymással rivalizáló állami és önkormányzati modell körvonalai bontakoznak ki.

d) A középszint államosításának tendenciája ellentétben áll az európai integrációs folyamatokkal, ez a visszásság csak az önkormányzati középszint létrehozásával számolható fel.

e) A területi közigazgatás fontos feladata lehetne a jövőben az interregionális együttműködés eszméjének képviselete és védelme a központi kormányzati szervek előtt. Gondolni kell arra, hogy a *„Régiók Európája”* – mint az európai integráció egyik vezérgondolata – csak viszonylag hasonló kompetenciájú és komplexitású területi egységek együttműködése esetén képzelhető el.

Kelet-Közép-Európában az állam és a régiók közti hatalommegosztás jövője ma még bizonytalannak tűnik. *A decentralizáció három lehetséges pályája képzelhető el Kelet-Közép-Európában.*

Az első lehetséges decentralizációs modellben a központi és a regionális szervek közti munkamegosztást világos és egyértelmű szabályok rendezik. A két szervtípus hatáskörébe tartozó fejlesztési feladatok aszerint különülnek el, hogy azok hatása milyen területi egységre terjed ki. E feladatok megoldásához a regionális hatóságok saját bevételekkel is rendelkeznek, széles körű tervezési jogosítványaik vannak, a hatókörükbe tartozó önkormányzatok fejlesztéseit saját pénzalapjaikból támogathatják. A régiók gazdasági fejlettségének függvényében a saját és a megosztott bevételek központi pénzügyi transzferekkel kiegészíthetők. E stratégia biztosítja a legteljesebb decentralizációt, hosszú távon ez a leghatékonyabb megoldás, megvalósításához azonban számtalan – politikai, alkotmányos, közigazgatási, gazdasági – előfeltétel szükséges. A regionális önkormányzatok kiépülése Kelet-Közép-Európában ma még nem tűnik reális perspektívának. A térség további differenciálódását idézi majd elő, hogy Lengyelország és vélhetően Magyarország a regionalizmus útjára lép.

A második decentralizációs stratégia lényege az, hogy a központból csak bizonyos – tervezési, fejlesztési, végrehajtási, felügyeleti, finanszírozási – funkciók települnek át a régiókhoz, a regionális politikai feladatok egy része továbbra is a központi hatalom kompetenciájába tartozik. A hatalommegosztás mértéke azon múlik, hogy milyen feladatok decentralizálására kerül sor, milyen intézményrendszer fogadja ezeket, és milyen eszközök állnak a régiók rendelkezésére. Az unitárius berendezkedésű országok számára ez a változat (rövid távon) kedvezőbb, hisz a befogadó közeg felkészítése kisebb erőfeszítéseket igényel, a közigazgatási rendszer gyökeres átalakítására sincs szükség, sőt – ami a legfontosabb – a központi szervek tényleges befolyása sem változik, a dekoncentrált állami szervezeteken keresztül a regionális fejlesztések irányítása komplexebb lesz, esetleg hatékonyságuk is nő.

A harmadik változatban a központi és a területi szervek közötti felelősségmegosztás meghatározott eseti feladatok megoldására vonatkozik. A periférikus, elmaradott régiók fejlesztésére közös irányító testületet hoznak létre, az állam pénzügyi forrásainak egy részét e döntési fórum rendelkezésére bocsátja, a fejlesztési programok megvalósítását a területi egységekre bízza. Ez a megoldás a decentralizáció legenyhébb változatát jelenti, a kialakult hatalmi berendezkedés átalakítására nincs szükség. Nem véletlen, hogy a legtöbb kelet-közép-európai ország e stratégia alapján kezdett hozzá területfejlesztési programjainak kidolgozásához.

A RÉGIÓK MAGYARORSZÁGON

Regionalizálási kényszerhelyzet ma Magyarországon nem közigazgatási értelemben vagy az EU tagság miatt alakult ki. A magyar gazdaság növekedése, az ország modernizációja, a területi különbségek mérséklődése, az európai területi munkamegosztásban elfoglalandó pozíciók jövője a tét. A regionalizmus lehet a

modernizációt ösztönző új erő Magyarországon a 21. század elején.

A területfejlesztés jelenlegi regionális intézményrendszere még az eredeti célokat sem képes megvalósítani. A regionális ügynökségek lényegében projektgyűjtő feladatokat látnak el, voltaképpen a központi akarat végrehajtását és nem a regionális elképzelések megvalósítását szolgálják. A regionális ügynökségek teljesítményében lényeges különbségek tapasztalhatók. Vannak innovatív, a korszerű regionális gazdaságfejlesztés módszereit alkalmazni szándékozó ügynökségek, és találhatók hagyományos, végrehajtói szerepkörben tevékenykedő ügynökségek is.

Az empirikus vizsgálatok eredményei szerint a decentralizált modell a legnagyobb ellenállást éppen a minisztériumok körében válthatja ki, amit következetes és határozott kormányzati, parlamenti fellépéssel, alkotmányos szabályozással lehet ellensúlyozni. A kutatási eredmények azt mutatják, hogy a régióépítésben érintettek nagy része elvben támogatja a reformot, de nincsenek meggyőződve a jelenlegi régióhatárok és a régióközpontok kijelölésének helyességéről, területi kötődéseik szűkebb körben érvényesülnek. Azonban – úgy tűnik – a szereplők véleménye alapján nem lehet a jelenleginél elfogadhatóbb régióhatárokat kialakítani. Nagyon fontos, hogy az érdemi kérdésekről – mint az állam decentralizációja és a regionális autonómia erősítése – ne tereljék el a figyelmet a régiók határvitájával és a régióközpontok körüli huzavonával. Pillanatnyilag e két utóbbi kérdés foglalkoztatja leginkább a megyei elitek különböző köreit.

Nemcsak operatív, hanem fontos stratégiai tervezési feladatok is a régiókhoz telepíthetők. Annál is inkább, mert nem lesz járható út az új programozási periódusban, amit a központi hivatalok sugallnak: hogy az ország egyik szegletében kipróbált módszereket lehet alkalmazni a másik felében. Minden régiónak saját utat kell járnia. Azok az uniós tagállamok eredményesek, ahol változatos regionális pályákon fejlődik az ország.

Az elmaradottság mérséklése, a régiók fejlesztése az Európai Unió egyik legfontosabb stratégiai célja, költségvetésének közel negyven százalékát erre fordítja. A területi különbségek mérséklésére a közös költségvetésből a tagállamok, illetve azok régiói – fejlettségük színvonalától függően – jelentős támogatásokat kapnak. Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy a jelentős támogatások ellenére az egyes tagállamokban a régióik rangsorában csak akkor következtek be változások, ha az uniós támogatások felhasználásában több évtizedes következetes strukturális politika érvényesült. A régiók fejlesztési politikájukban nem a hagyományos infrastrukturális elemek fejlesztésére koncentráltak, hanem a modern területfejlesztési hajtóerőkre (innováció, üzleti szolgáltatások, modern iparszervezési megoldások, humánerőforrásfejlesztés) összpontosították erőfeszítéseiket. Azok a régiók, amelyek kizárólag az Európai Unió támogatáspolitikájától várták boldogulásukat, és az éppen aktuális fejlesztéspolitikai célok megvalósítására törekedtek, nem voltak képesek relatív pozíciójukon javítani.

A strukturális politika megvalósítását szolgáló, valamennyi tagországra érvényes alapelvek – szubszidiaritás, decentralizáció, addicionalitás, koncentráció, programozás, partnerség, áttekinthetőség – a nemzeti regionális politikai szervezetrendszer korszerűsítését is megkövetelték. Ezeket a szempontokat szükséges mérlegelni a közigazgatási reform előkészületei során is. Az Unió tagállamaiban az alapelvek következetes alkalmazása növelte a regionális fejlesztések hatékonyságát, erősítette a kohéziót. Az utóbbi időben egyre határozottabban

megfogalmazódó új támogatáspolitikai célkitűzés, a versenyképesség fejlesztése a régiók fenntartható fejlődését kívánja szolgálni. S ami talán a legfontosabb, az uniós tagság lényege nem a strukturális támogatások megszerzése, hanem *a 450 milliós piac előnyeinek kiaknázása*. Ebből következik, hogy *a regionális politika továbbfejlesztésének módja sem kizárólag az újraelosztás mértékében, hanem az erőforrások mobilizálásának lehetőségeiben keresendő.*

A regionális közigazgatással szembeni politikai ellenérvek a lakosság ellátásában bekövetkező kedvezőtlen változásokra hivatkoznak. A regionalizmus ellenzői szerint az új közigazgatási szint eltávolodást jelent a lakosságtól, a minőségi szolgáltatásokhoz való hozzáférés nehezebbé válik. A regionalizmussal szembeni ellenérvek sorában fontos helyet foglal el a lokális demokrácia meggyengülése miatti félelem. A régiók ellenzői a helyi önállóság korlátozására, a települési önkormányzatok pénzügyi feltételeinek romlására számítanak. A régiókkal szembeni ellenérvek alkalmanként euroszkeptikus színezetet is mutatnak, a régiók kialakításának szükségességét populista csoportok kizárólag az *Európai Bizottság* által támasztott, kötelezően teljesítendő formai szempontnak tekintik. Természetesen ezek a pusztán politikai megfontolások alapján képviselt leegyszerűsített felfogások hamisak, hisz a regionális közigazgatás kialakításával párhuzamosan a helyi közszolgáltatások minőségének is erősödnie kell, ez utóbbi szolgálja a lakosság életkörülményeinek javítását. Nem beszélve arról, hogy a ma már korszerűtlen európai unitárius államberendezkedés decentralizálttá alakítása a központi kormányok kompetenciájának régiókra történő átruházását jelenti.

FORRÁSMUNKÁK JEGYZÉKE

(1) Agenda 2000. For a Stronger and Wider Europe 1997: Brussels, European Commission. – (2) Amin, A. – Thrift, N. (1995): Globalisation, Institutional „thikness" and the local economy. In: Healey, P. – Cameron, S. et al. (eds.): 91–108. pp. – (3) Amin, A. – Tomaney, J. (1995): The regional dilemma in a neo-liberal Europe. European Urban and Regional Studies. 2. 171–188. pp. – (4) Armstrong, H. W. – Vickerman, R. W. (eds.) (1995): Convergence and Divergence Among European Regions. London, Jessica Kingsley Publishers – (5) Ciciotti, E. (1993): Competitività e territorio. L'economia regionale nei paesi industrializzati. Roma, La Nuova Italia Scientifica – (6) Conti, S. (1993): Effetto città. L'Europa nella transizione post-socialista. Torino, Fondazione Giovanni Agnelli – (7) Enyedi Gy. (1996): Regionális folyamatok Magyarországon az átmenet időszakában. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület Budapest – (8) Enyedi Gy. (1997): Városok a közép-európai átmenetben. Társadalmi Szemle, 8–9. 42–56. pp. – (9) Esman, M. J. (eds.) (1977): Ethnic Conflict in the Western World. Ithaca, Cornell University Press – (10) Esterbauer, F. (eds.) (1992): Regionalismo e federalismo nella costruzione della nuova Europa. Trento, Regione Autonoma Trentino-Alto Adige – (11) Europe 2000: Outlook for the Development of the Community's Territory, 1991: Brussels. CEC – (12) Europe 2000+: Cooperation for European Territorial Development, 1994: Brussels, CEC – (13) European Spatial Development Perspective. First official draft, 1997: Nordwijk, Informal meeting of Ministers responsible for spatial planning of the Member States of the EU – (14) Gourevitch, P. (1980): Paris

and the Provincies. Berkeley, University of California Press – (15) Grundlagen einer Europäischer Raumentwicklungspolitik, 1995: Bonn, Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau – (16) Healey, P. – Cameron, S. – Davoudi, S. et al. (eds.) (1995): Managing Cities. The New Urban Context. Chichester, John Wiley and Sons – (17) Hencz A. (1973): Területrendezési törekvések Magyarországon. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest – (18) Horváth Gy. (1998): Európai regionális politika. Bp.–Pécs, Dialóg Campus Kiadó – (19) Jones, B. – Keating, M. (eds.) (1995): The European Union and the Regions. Oxford, Clarendon Press – (20) Joó R. (1984): Etnikumok és regionalizmus Nyugat-Európában. Gondolat, Budapest – (21) Keating, M. (1988): State and Regional Nationalism. Territorial Politics and the European State. London, Harvester–Wheatsheaf – (22) Keating, M. – Loughlin, J. (eds.) (1997): The Political Economy of Regionalism. London, Frank Cass – (23) Konrád Gy. – Szelényi I. (2000): Urbanizáció és területi gazdálkodás. Szeged, JGYF Kiadó – (24) Le Galès, P. – Lequesne, Ch. (eds.) (1998): Regions in Europe. London, Routhledge – (25) Leonardi, R. – Nanetti, R. Y. (eds.) (1990): The Regions and European Integration. The Case of Emilia-Romagna. London, Pinter – (26) Loughlin, J. (eds.) (1999): Regional and Local Democracy in the European Union. Luxemburg Office for Official Publications of the European Communities – (27) Loughlin, J. (2000): Regional authonomy and state paradigm shifts in Western Europe. Regional and Federal Studies. 2. 10–34. pp. – (28) Perulli, P. (eds.) (1998): Neoregionalismo. L'economia archipelago. Torino, Bollati Borlinghieri.