

## Jürgen Dieringer

# A régiók és az európai integráció

### A régiók európaizálódása Közép- és Kelet-Európában<sup>1</sup>

Az európaizálódás folyamata, azaz a nemzeti jogszabályoknak, intézményeknek és döntéshozási mintáknak az EU politikai gyakorlatához való hozzáigazítása a nemzeti politikai rendszerek jelentős átalakulásához vezet. Az állami intézmények horizontális dimenziójában mindez elsősorban a végrehajtó és a törvényhozó hatalom viszonyát, a vertikális dimenzióban pedig a központi államnak a régiókhoz, tartományokhoz való viszonyát érinti. Az írás Közép- és Kelet-Európa három államában, Lengyelországban, Magyarországon és Csehországban lezajlott európaizálódási folyamatok eredetét és tartósságát vizsgálja meg. A vizsgálatok középpontjában elsősorban az intézményi alkalmazkodások állnak.

Az európaizálódás folyamata, azaz a nemzeti jogszabályoknak, intézményeknek és döntéshozási mintáknak az EU politikai gyakorlatához való hozzáigazítása a nemzeti politikai rendszerek jelentős átalakulásához vezet (Hanf – Soetendorp 1998; Sturm – Pehle 2001; Goetz/Hix 2001; Kassim – Peters – Wright 2000; Mény – Muller – Quermonne 1996). Az állami intézmények horizontális dimenziójában mindez elsősorban a végrehajtó és a törvényhozó hatalom viszonyát, a vertikális dimenzióban pedig a központi államnak a régiókhoz, tartományokhoz való viszonyát érinti. Az utóbbi esetben ambivalens folyamatok figyelhetők meg (vö. pl. Börzel 2000). A kutatásban meglehetősen nehéz általánosító jellegű kijelentéseket tenni, ehhez ugyanis meglehetősen nagyok a különbségek az egyes tagállami harmonizációs lépések között (vö. pl. Dieringer 2003). A kormányköziség elméletének képviselői úgy érvelnek, hogy a központi állam az európai szinten (az Európai Tanácsban) játszott kvázi monopolhelyzetét arra használja, hogy az európai intézményekhez való hozzáférést monopolizálja (Moravcsik 1993). Ez, főként a föderális államokban, például Németországban és Ausztriában a regionális intézmények jelentős hatáskörvesztését eredményezi. A liberális kormányköziségre (intergouvernementalizmus) épülő tézis alapja a nulla összegű játék logikája. Ha azonban a többszintű kormányzás elméletét (multi-level governance) (vö. pl. Hooghe 1996) vesszük alapul, a központi állam és a régiók viszonya egészen más színben tűnik fel. Itt a különböző, európai, tagállami és regionális szintek a közösségi problémamegoldás során bizonyos mértékig összeolvadnak. Az előtérben itt a funkcionális, erősen részpolitika-függő érvek állnak, kevésbé a hatalompolitikai érvek, mint a liberális kormányköziség esetében, a régiók jelentősége pedig megnő. Ennek alapja a pozitív összegű játék.

A fent vázolt „európaizálódási vita” eddig elsősorban az EU-tagállamokra vetítve folyt. Ugyanakkor az utóbbi évek kutatásai azt is megmutatták, hogy például a nem EU-tag Svájc vagy Norvégia (Sverdrup – Kux 1997) sem tudták teljesen kivonni magukat „Európából”. Ugyanez érvényes Közép- és Kelet-Európa csatlakozó államaira. Az európaizálódás elméleteit azonban csak bizonyos módosításokkal lehet ezekre az országokra alkalmazni. Közép- és Kelet-Európa csatlakozó államai elsősorban abban különböznek az EU-tagállamoktól, hogy még nem rendelkeznek képvisellel az EU intézményeiben (Parlament, Tanács, Bizottság). Ugyanakkor a közösségi joganyag átvétele során a „koppenhágai kritériumok” részeként alkalmazniuk kell az uniós politikákat. Ebben a folyamatban csak részben használhatjuk a fent vázolt elméleti modelleket az európaizálódás jelenségének magyarázatára. Így például a nemzeti kormányok Bizottsággal szembeni tárgyalási pozíciója viszonylag gyenge, és a közép-kelet-európai szereplőknek „kívülállóként” a Tanácsban sem nyílik igazán módjuk a döntések befolyásolására. Ez persze nem jelenti azt, hogy

<sup>1</sup> Ez a cikk a Volkswagen Alapítvány által támogatott kutatási projekt keretében készült.

egyed-országok ne értek volna el szép eredményeket a tárgyalások során, például Lengyelország a gazdáknak fizetendő közvetlen támogatások, vagy Magyarország a multinacionális vállalatoknak nyújtott állami támogatások kérdésében. Mindez azonban nem függ össze közvetlenül az európaizálódási vita lényegi elemeivel. Így például a kormányok itt nem használhatják ki az európai intézményeket, mindenképp a Tanácsot arra, hogy erősítsék pozíciójukat a tagállami szereplőkkel vagy más európai intézményekkel (például a Bizottsággal) szemben. A többszintű kormányzás koncepciója sem segít sokat a folyamatok tisztázásában, hiszen a csatlakozó államok (még) nem rendelkeznek képviselőkkel az egyik döntő szinten, az európain.

Az előbbieken vázolt elméletek azonban részben alkalmasak az országon belüli hatalomeltolódások megmagyarázására, amennyiben kihagyjuk az európai intézményekhez fűződő viszonyt, és figyelembe vesszük, hogy messzemenően egyirányú hatásokról van szó. A parlament és kormány viszonyát a csatlakozó államokban az jellemzi, hogy az EU-s politika ezekben az országokban még mindig klasszikus külpolitikának számít. A parlamenteknek természetesen annyiban van beleszólási és együtdöntési jogosultságuk, hogy ők ratifikálják a szerződéseket. Ugyanúgy, mint a tagállamok esetében, itt is az érvényes, hogy a parlamenteknek rengeteg előterjesztést kell feldolgozniuk (a közösségi joganyag átvételével). Nekik ráadásul még többet kell ratifikálniuk, mint a tagállamoknak, hiszen az európai másodlagos jog jogszabályai a csatlakozó államokban nem válhatnak közvetlenül hatályossá, ellentétben a tagállamokkal. Ha a parlamentek általános leterheltségéhez még hozzávesszük azt is, hogy a fiatal demokráciák parlamenti képviselőinek alig van tapasztalatuk a parlamenti munka terén, hogy a parlament összetétele minden egyes választással jelentősen megváltozik, és gyakran nem áll rendelkezésre megfelelő szaktudás és nyelvismeret, Közép- és Kelet-Európa parlamenti képviselői tekintetében inkább azt feltételezhetnénk, hogy ezek még inkább veszítenek gyakorlati befolyásukból, mint a tagállami parlamentek. Mindennek tükrében a tagállamokra felállított, a parlamentek háttérbe szorításáról szóló tézis (*Maurer – Wessels 2001*) erre a régióra is igaz lehet. Még ha de jure a parlament megtartja is hatásköreit, ezeket de facto valószínűleg nem tudja politikai „hatalomként” használni. Továbbra is izgalmas azonban az a kérdés, mennyiben érzékelték a parlamenti képviselők ezt a számukra hátrányos helyzetet, és foganatosítottak-e ellenintézkedéseket.

Az európaizálódási vita elméleteinek ilyenét módosítása mellett létezik néhány egyéb elméleti koncepció, amelyeket mindenképp érdemes megemlíteni. Az intézményi izomorfizmus koncepciója (*DiMaggio – Powell 1991*) a szociológiai institucionalizmusra vezethető vissza. Az alapkérdés itt az, miért alakulnak ki viszonylag hasonló intézményi minták eltérő szociális és politikai környezetben (*Peters 1999:102*). Az izomorf folyamatok okai a „koercitív nyomásban” és a mimetikus alkalmazkodásban rejlenek. Koercitív nyomásról beszélhetünk például akkor, amikor a Bizottság közvetlen vagy közvetett befolyást gyakorol a csatlakozó országok államigazgatásának szerkezetére. Ilyen folyamatnak tekinthetők például a regionális reformok, a NUTS II-es szint bevezetése, illetve az államigazgatás regionalizálása. Az említett regionális reformokat azonban mimetikus izomorfizmusként is megmagyarázhatjuk. A regionális reformokat tekinthetjük ugyanis a policy learning egy formájának, a legjobb gyakorlat, a „best practice” átvételének, amelynek célja, hogy a csatlakozó országok saját politikai preferenciáikat jobban érvényesíthessék, vagy egyáltalán működő struktúrákat hozzanak létre. Hasonló mimetikus folyamatok várhatók a parlamentek belső struktúrájával kapcsolatosan, vagy arra nézve, milyen intézményi struktúrákat alakítanak ki a központi kormányzatok az európai ügyek intézésére.

Ami konkrétan a központi állam és a régiók viszonyát, illetve a régiók intézményekkel és hatáskörökkel való ellátását illeti, a koercitív nyomás (például az Európai Bizottság által annak érdekében, hogy a partnerség elvének alkalmazásával funkcionális struktúrák jöjjenek létre a Strukturális Alapok támogatásainak felhasználására) és a mimetikus alkalmazkodás (például a régiók által annak érdekében, hogy hatékonyságuk növelése és a brüsszeli intézményekhez való

hozzáférés biztosítása által növeljék mozgásterüket) mindenképpen a régiók jelentőségének növekedéséhez vezetne. Ebbe a folyamatba csak a „történelmi örökség” szólna bele, amely Közép- és Kelet-Európa államaiban gyakran centralizmust, illetve unitarizmust jelent.

Az európai integráció hatása a csatlakozó államok regionális struktúrájában érhető a leginkább tetten. Továbbra sem világos és még mindig vitatott, hogy mennyiben befolyásolta az Európai Bizottság valójában az időközben szinte mindenütt beindult regionális reformokat. Valószínűleg nem lenne éppen reális, ha tagadni próbálnánk az európai regionális politika és ezen belül a regionális intézményeknek a partnerség elve alapján történő felértékelése, valamint a – legalábbis statisztikai – régiók létrehozása között fennálló összefüggést. Ha abból indulunk ki, hogy minden intézmény szeretné kiterjeszteni hatalmát, illetve döntéshozási autonómiáját, nem becsülhetjük alá az Európai Bizottság szerepét. A Bizottság azáltal, hogy a régiókkal közvetlenül együttműködik, legalábbis részben kikerülhetné a nemzeti kormányokat. Olyan intézményekkel állna kapcsolatban, amelyek vele szemben aligha rendelkeznek hatalmi pozícióval. Mivel a Bizottságnak elvileg az lenne az érdeke, hogy egységes, számára elfogadható és funkcionálisan szükséges „modell” jöjjön létre, és mindemellett a Bizottság nagy hatalommal rendelkezik, arra számíthatnánk, hogy messze-menőleg egységes modell alakul ki. Ha azonban az autokton módon kialakult minták és az „európai modell” nem lennének összeegyeztethetők, azaz „misfit” (vö. *Börzel 2000*) jönne létre, ennek következménye minden valószínűség szerint a tisztán szimbolikus megoldások alkalmazása lenne.

#### A regionális struktúrák európaizálódása Közép- és Kelet-Európában: három ország összehasonlítása

Az alábbiakban Közép- és Kelet-Európa három államában, Lengyelországban, Magyarországon és Csehországban lezajlott európaizálódási folyamatok eredetét és tartósságát vizsgáljuk meg. A vizsgálatok középpontjában elsősorban az intézményi alkalmazkodások állnak.

#### Magyarország

A magyar önkormányzatiság nagy múltra tekint vissza, az önkormányzati hagyományok az államalapítóra, Szent Istvánra vezethetők vissza. Számítalan törés és átalakítás ellenére ez az önkormányzati rendszer a magyar államiság egyértelmű jellemzője volt egészen a kommunista rendszerig, vagyis a XX. század második feléig, ahogy azt *Küpper (2002)* történelmi keresztmetszet-tanulmányában részletesen tárgyalja.

A demokratikus elvekre épülő vertikális államigazgatás Magyarországon a rendszerváltás után az 1990. évi LXV sz. törvényben manifesztálódott. Az első, euforikus reformhullámban a települések mint a legalsó államigazgatási szint – az új államiság keretét adó szubszidiaritás elvére való hivatkozással – széles körű hatásköröket kaptak (önkormányzás, adókiivetési hatáskör). Az önkormányzatiság a népszuverenitást tükrözte. Mindennek következtében az hatáskör-vélelmezés (*Allzuständigkeitsvermutung*<sup>2</sup>) a települések szintjén volt, nem pedig a tanácsi rendszer különböző, egymással szinte semmilyen kapcsolatban nem álló ágazati hatóságainál. A rendszernek azonban vannak korlátai is: a hatáskörök szétszétválására továbbra is a központi állam jogosult, az állami és az önkormányzati feladatok pedig szétválnak.

A helyi önkormányzatokról szóló törvény, mindenekelőtt a helyi önkormányzatok feletti jogi felügyelet kérdése heves vita tárgya volt a pártok körében. Az új MDF-FKGP-KDNP kormány belügyminisztere, Horváth Balázs szerette volna létrehozni a felügyeleti funkcióval rendelkező megyei főispán intézményét. Azonban mind a hivatal létrehozása, mind pedig az elnevezése ellenállásba

<sup>2</sup> Új feladatok felmerülésekor automatikusan a települések illetékességét vélelmezik, ha a kormány nem hoz más döntést. Németországban például az „Allzuständigkeitsvermutung” a tartományok szintjén, nem a települések szintjén van.

ütközött, ami az újabb központosítástól való félelmet tükrözi. Mindezen fenntartások ellenére a törvényt a pártok kompromisszumos megoldásnak tekintették és 1990 augusztusában szinte egyhangúlag fogadták el. A települések ennek következtében nem mindig tudták az új hatásköröket megfelelő szakértelemmel és a szükséges erőforrásokkal megtölteni. Ennek az optimista változatnak a háttérében az állt, hogy a szocialista rendszer kikényszerítette a legkisebb települések összevonását, amelyek közös tanácsai inkább a mezőgazdaság kollektivizálásával foglalkoztak, nem pedig a helyi szinten felmerült feladatok megoldásával (vö. *Küpper 2002:116*). A szocialista uralom alatt véghezvitt település-összevonások visszafordítása a helyi önkormányzatok atomizálásához és diszfunkcionális struktúrák kialakulásához vezetett - igazolva ezzel egyes szereplők (lásd fent) félelmét. Mindezt a kompromisszumos megoldás sem tudta megakadályozni.

A megyék létét a magyar Alkotmány rögzíti (*Alkotmány 41. §, 1. bek.*). A megyék önkormányzati egységek, ugyanúgy, mint a települések, a megyék azonban nincsenek hierarchikusan a települések fölé rendelve. A települések és a megyék szervezeti és működési szabályzatai egyenrangúak (*Küpper 2002:227*). Mindazonáltal ha a megyék és a települések viszonyában beszélhetünk erősebb félről, akkor azok a települések, nem pedig a megyék. A települések képesek bizonyos feladatokat vagy a közüzemeket akár a megyék akarata ellenére is magukhoz ragadni (*Küpper 2002:267*). A megerősödött települések és a továbbra is domináns szerepet játszó központi állam erőterében a vesztesek ezek szerint a megyék, amelyek hatásköre meglehetősen szűkre szabott.

A rendszerváltás utáni első törvényhozási periódusban (1990-1994) a kérdés elsősorban az volt, hogy a mezo-szintet a kormányzati struktúra részeként újraélesszék-e. A jobboldali parlamenti pártok (MDF, FKGP, KDNP) e mellett foglaltak állást, és ezt alátámasztandó arra hivatkoztak, hogy az intézményesített mezo-szint „európai normának” számít<sup>3</sup>, közvetve hangsúlyozva ezzel a nemzeti hagyományok és az európai szokások egységét, illetve kompatibilitását. A liberális (SZDSZ, FIDESZ) és a poszt-szocialista (MSZP) tábor azonban a mezo-szint újjáélesztése ellen lépett fel, mert véleményük szerint ez a települések autonómiáját korlátozná (*Fowler 2001:11*). A vita háttérében azonban akkoriban nem Magyarország lehetséges európai integrációja állt, hanem az ország közelgő Európa Tanács-i tagsága. Ennek megfelelően a hivatkozási alap az 1985-ös Európai Önkormányzati Charta volt. Az ellenzéknek az erős, önkormányzatisággal rendelkező megyékkel szembeni fenntartásai a centralizált struktúrákkal szembeni bizalmatlanságot fejezték ki. További vitapontot jelentett a megyei közgyűlés mint kvázi legiszlatív szerv létrehozása, valamint a megyei jogú városok helyzete (50.000-nél több lakossal rendelkező városok). A megyei közgyűléseket 1990-ben közvetetten választotta a települési közgyűlések képviselőiből álló electori testület, 1994-től pedig közvetlen választásra került sor. Az eredeti változat további garancia a helyi szint önkormányzásának biztosítására (*Küpper 2002:194*). A cél, hogy megyei szinten a települések akaratkinyilvánítása tükröződjék, nem pedig a központi államé. A közvetlen választásra való áttérés annyiban volt jelentős, hogy ez a testületnek nagyobb legitimitást ad, amit a megye mint regionális szereplő felhasználhat a vertikális alkudozásban. További újítás volt 1994-ben, hogy a megyei közgyűlések képviselői nemzeti parlamenti képviselőnek is jelölthették magukat, illetve a parlamenti képviselők is indulhattak a polgármesteri vagy egyéb regionális vagy települési posztokért (ami megfelel a cumul des mandats francia szokásának).

A megyei szint legiszlatív szerve, a megyei közgyűlés jogi személy. A végrehajtói feladatokat a közgyűlés elnöke látja el. A magyar mezoszintet tehát a hatalmi ágak igen erős horizontális összefonódása jellemzi. Az elnököt titkos szavazással választják a közgyűlés tagjai közül. Az elnöknek alárendelve működik a megyei önkormányzati hivatal, amely a politikai döntések adminisztratív végrehajtásáért felel, élén a jegyzővel. A megyék feladat- és hatásköreinek megállapítása is komoly

<sup>3</sup> Így érvelt Gáspár Miklós (KDNP) és Réti Miklós (MDF) 1990 nyarán, ehhez a ponthoz vö. *Fowler 2001: 12*.

belpolitikai vita tárgya volt. A kötelező feladatok jogintézményének létrehozását, hasonlóan az önkormányzatisággal rendelkező mezo-szint kialakításához, szintén „európai mintákkal” indokolták (Küpper 2002:156). A megoldás bírálata elsősorban arra vonatkozott, hogy a kötelező feladatok felsorolása nem taxatív, az állami finanszírozás nem biztosított. A megyék hatásköre mindenekelőtt a településfejlesztésre, a közlekedésre, a képzési politikára, a szociális ellátásra, a környezetvédelemre, az egészségügyre stb. terjed ki (vö. Düringer 2000).

A területfejlesztési politika bevezetése Magyarországon nemcsak a központi állam, a megyék és a települések vertikális viszonyát változtatta meg, hanem horizontálisan a kormányon belüli hatásköröket is. A közigazgatási feladatokért felelős belügyminisztérium<sup>4</sup> mellett a vidékfejlesztési minisztérium is (Környezetvédelmi és Településfejlesztési Minisztérium 1994-1998-ig, Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium 1998-tól) szerepet kapott a vertikális politikai viszonyok alakításában<sup>5</sup>. Míg a települési és regionális szintű önkormányzatok állami ellenőrzése a belpolitika hatáskörébe tartozik, a területfejlesztési politika kidolgozása más minisztériumokkal együttműködve a vidékfejlesztési minisztérium feladata, anélkül azonban, hogy a konkrét megvalósítás során támaszkodhatna a megfelelő regionális intézményekre. Az, hogy az Orbán-kormány hivatalba lépésekor, 1998-ban a földművelésügyi minisztériumba tagolta a településfejlesztési minisztériumot, a koalíciós megfontolások eredménye, legalábbis ez tűnik az egyetlen következetes magyarázatnak. A kis koalíciós partnernek, az FKGP-nek és erős pozícióval rendelkező elnökének, Torgyán Józsefnek olyan minisztériumot kellett „szabni”, amely garantálni tudta az elsősorban vidéki ügyekre koncentráló párt klientúrájának megfelelő kiszolgálását. A tárca befolyása Torgyán személyével együtt erősödött, majd gyengült. Éppen ezért meglepő, hogy a Medgyessy-kormány (2002-) ezt a némileg művi tárcát fizikailag megtartotta, az Európai Bizottság által nyomatékosan követelt nemzeti (regionális) fejlesztési terv kidolgozását azonban a Miniszterelnöki Hivatalra bízta, a megfelelő adminisztratív erőforrásokat pedig a Nemzeti Fejlesztési Terv kidolgozásáért felelős államtitkár hatáskörébe utalta.

A Miniszterelnöki Hivatalon belül két államtitkárság foglalkozik tematikailag regionális kérdésekkel: a Nemzeti Fejlesztési Terv Végrehajtásáért Felelős Államtitkárság és a Területfejlesztési Államtitkárság. A két terület között rengeteg az átfedés. Az államtitkári posztok mellett létrejött egy hivatal a hivatalon belül. A Nemzeti Fejlesztési és Uniós Támogatási Hivatal élén egy államtitkár áll. Ennek a hivatalnak a létrehozása egyértelműen a 2001-es országjelentésben az EU részéről megfogalmazott kritikára vezethető vissza, amelynek tárgya a regionális jogharmonizáció állása volt. A Miniszterelnöki Hivatal akkori minisztere, Kiss Elemér az intézmény létrehozását azzal magyarázta, hogy az európai regionális politika átvétele rendkívül összetett feladat, s az intézmény ennek a feladatnak a jobb koordinálását szolgálja (Népszabadság 2002. június 4:9), és ezzel közvetlen juktímot teremtett a hatékonyságnövelés és az EU-csatlakozás között. Az új hivatal feladata volt a regionális strukturális politikának a belügyminisztérium feladataival való összeegyeztetése, és a tárcaközi bizottság munkájának az irányítása. A hivatal feladata az előcsatlakozási programok koordinálása (PHARE, ISPA), projektjavaslatok kidolgozása és a Nemzeti Fejlesztési Terv elkészítése, valamint a folyamatban részt vevő intézmények koordinálása a partnerség elve alapján. A hivatalon belül létezik egy hatóság (Közösségi Támogatási Keret Irányító Hatóság), amely az operatív programokért felel.

Ezt a struktúrát, amely a Medgyessy-kormány 2002-es hivatalba lépésekor jött létre, a 2003 májusában végrehajtott kormányátalakítással nem lehetett fenntartani. A (tárca nélküli) EU-mi-

<sup>4</sup> Ha a törvény egy feladatot a kormányzat hatáskörébe utal, ott a Miniszterelnöki Hivatal a felelős.

<sup>5</sup> További különbség, hogy a törvényhozásnak önkormányzati ügyekben kétharmados többséget kell elérnie, vagyis sokkal nagyobb szükség van itt a konszenzusra alapuló politikázásra, mint a területfejlesztési politika terén, ahol elegendő az egyszerű többség, és ezért uniaterálsan megvalósítható (Fowler 2001: 26).

niszter - szintén a Miniszterelnöki Hivatalban - újonnan létrehozott hivatalával új játékos lépett a pályára. Az európai ügyek legnagyobb része az ő feladatkörébe került. Ide tartozik természetesen és elsősorban az Európai Unió egyik legfontosabb részpolitikája: a regionális és strukturális politika, amely azért is rendkívül jelentős, mert magában foglalja az európai támogatások elosztását. A Nemzeti Fejlesztési Tervért és a területfejlesztésért felelős államtitkárok így már nem közvetlenül a kancelláriaminiszter alá tartoznak, hanem az EU-miniszter alá.

Az EU nyomására, főként a NUTS-II-es szint létrehozása céljából az 1996-os területfejlesztési törvénnyel - a földrajzi határokról szóló hosszas vita után - hét statisztikai régió jött létre. Végül a három-három megye összevonásával kialakított régiók modellje valósult meg (Budapest kivételével, amely Pest megyével olvad egybe). Ez a felosztás azonban hatalmas ellenállásba ütközött. A regionális intézményesítés lanyha tempója miatt csalódott Budapest még a végső döntés előtt bejelentette, hogy akár egyedül is létrehoz egy régiót a központi fekvésű megyékkel (Pest, Nógrád, Heves, Jász-Nagykun-Szolnok). Enélkül a főváros átlépné az EU egy főre jutó GDP-jének 75 százalékát, ami fölött az 1999-es berlini EU-csúcs határozata szerint a régiók nem jogosultak az 1-es célterületeknek járó támogatásra. A regionális átalakítás nélkül három millió magyar (a teljes lakosság mintegy harmada) esne el a támogatásoktól. A közös régió megalakításával az egy főre jutó GDP az EU-átlag 71 százaléka lenne. Azonban az alternatívák sem lennének különösen vonzóak. Ha a régiót a főváros közigazgatási határai közé szorítanák, ezzel ugyan további egy millió lakos lenne támogatásra jogosult, Pest megyét azonban fel kellene osztani. A város és vonzáskörzete kapcsolatából adódó problémák megoldása is sokkal nehezebb lenne. Ha azonban a központi régió határait annyira ki szeretnék terjeszteni, hogy az egy főre jutó GDP az EU-átlag 75 százaléka alatt legyen, akkor ennek a régióknak végül négy millió lakosa lenne (a „három megye - egy régió” struktúra felbontásával), Magyarország összlakosságának mintegy 40 százaléka.

A megyei fejlesztési tanácsok fölé rendelt regionális fejlesztési tanácsokat akkor lehet létrehozni, ha a megye határain túlmutató feladatokat kell megoldani. A regionális fejlesztési tanácsokat tehát a megyei fejlesztési tanácsok hozzák létre, még ha a kormány is jogosult egy regionális fejlesztési tanács megalapítását kezdeményezni. Jogszabály csak a központi régió (Budapest és Pest megye), valamint a Balaton esetében írja elő kötelezően a regionális fejlesztési tanácsok létrehozását (vö. 1997.V.28-ai 89. számú kormányrendelet). A regionális fejlesztési tanácsok létrehozásakor megmutatkozott, hogy a közigazgatási és a gazdasági régiók nem esnek egybe. Az alakuló fázisban összesen öt tanács jött létre. Zala megye két tanácsnak is tagja volt, a központi régió Budapesttel és Pest megye egy részével „agglomerációs tanácsot” hozott létre, Pest megye ebből kimaradt része pedig egyetlen regionális fejlesztési tanácsban sem képviseltette magát. A területfejlesztési politika és a közigazgatás két párhuzamosan működő, de egymástól eltérő rendszert hozott létre. Az Orbán-kormány 1999-ben újra összhangba hozta a régiók és a fejlesztési tanácsok területi struktúráját. Ennek a döntésnek a hátránya az egyes tanácsok közötti, közös struktúrákon alapuló együttműködés megnehezítése, valamint a bottom-up koncepció végleges elvetése. Emellett a politikai megfontolások továbbra is fontos szerepet játszottak. A központi régió újra felállított fejlesztési tanácsában 18 tagból 11-et a kormány delegált. Annak ellenére, hogy Budapest lélekszáma majdnem kétszeres, mégis több Pest megyei küldött volt.

A módosításoknak mindeddig nem volt maradandó hatásuk. Az intézmények továbbra is üresek (Ágh 2002:45). 2002-es országjelentésében az Európai Bizottság bírálta is a regionális intézményrendszer döntéshozási képességét, amelyen az 1999-es törvénymódosítás sem javított jelentősen. Ebből a szempontból a 2001-es országjelentés sem sokkal hízelgőbb.

Az igazság órája akkor ütött, amikor véglegesen meghatározásra kerültek azok az intézmények, amelyek a magyar regionális politika megvalósítása, illetve az európai Strukturális Alapokból származó támogatások kezelése terén operatív feladatokat látnak el. Itt konkrétan a Nemzeti Fejlesztési

Terv megvalósításáról van szó, amelynek végrehajtása kormányzati szinten a Miniszterelnöki Hivatal hatáskörébe tartozik. Az operatív megvalósítás tekintetében két lehetőség merült fel. A Miniszterelnöki Hivatal Nemzeti Fejlesztési Tervért felelős államtitkára, Baráth Etele meglátta a funkcionálisan alkalmas közigazgatási szintet az újonnan kijelölt (statisztikai) régiókban (NUTS II). A Miniszterelnöki Hivatal területfejlesztésért felelős államtitkára, Nagy Sándor központosított megoldást szorgalmazott. Az ő elképzelései szerint a VÁTI<sup>6</sup> kutató- és politikai tanácsadó intézetet be kellene tagolni a Miniszterelnöki Hivatalba, és ennek az intézetnek kellene átvennie a (közpon-ti) irányító szerepet. Az Európai Bizottság XVI. Főigazgatósága támogatta Nagy központosított elképzelését. Ez megkönnyíti ugyan a Bizottság feladatát, hiszen a folyamatba bevont szereplők száma így hétről egyre csökken, a Bizottság 180 fokok fordulata mégis meglepő, hiszen sokáig éppen a decentralizálási folyamatot támogatta, és ezzel a megoldással éppen azok az intézmények merülnek feledésbe, amelyek megteremtését folyamatosan propagálták. Ez a lépés funkcionálisan kevésbé érthető, talán inkább az EU-ban tapasztalható általános recentralizálási trenddel magyarázható. Főként Franciaország és az Egyesült Királyság fél attól, hogy az eddigi rendszer fenntartásával hosszú távon semmilyen támogatást nem kapnak.

Magyarországon nemcsak a regionális, hanem a települési szintet is sokáig számos működési zavar jellemezte. Számos településre hatalmas terhet róttak és rónak azok az széles körű jogok, amelyek az 1990. évi LXV. sz. törvény szerint megilletik őket, mindenekelőtt maga az önkormányzatiság. Az egész rendszer diszfunkcionális, ami az önkormányzattal rendelkező magyar települések számában is megmutatkozik. A 10 millió lakosú országban 3131 települési önkormányzat működik. A települések több mint 50 százalékának (1709 településnek) 1000-nél kevesebb lakosa van. 998 településen 500-nál is kevesebben lagnak. A rendelkezésre álló költségvetés több mint felét az 5000-nél kevesebb lélekszámú települések viszik el. Az 500-nál alacsonyabb lélekszámú települések használják fel a költségvetés kb. 30 százalékát (*Torma 2000:222*). Ezt a nem kielégítő helyzetet a kisebb községek összevonásával vagy nagyobb községekbe való beolvasztásával lehet megoldani<sup>7</sup>. Ehhez alkotmánymódosító többség kell, ami jelenleg nem elérhető, a települések pedig határozottan elutasítják, hogy saját kezdeményezésre megfelelő lépéseket tegyenek. Így tehát se fentről, se lentől nem indulnak reformok. A problémára olyan funkcionális megoldást kell találni, amely a helyi érzékenységeket is figyelembe veszi. Ilyen megoldás kínálkozik éppen a regionális struktúrák európaizálásáról szóló diskurzus keretében, ezért folyik az ún. kistérségek létrehozásáról, illetve kiterjesztéséről szóló vita mindig Európára való hivatkozással. Azt kellene ugyanis felismerni, hogy a települések az európai támogatásokat sokkal hatékonyabban tudnák felhasználni, ha szorosabban együttműködnének, például kistérségi keretek között, vagy ha a feladatok vérehajtását a régiók szintjére delegálnák (*Küpper 2002:460*).

Az időközben NUTS IV-ként osztályozott kistérségek jelentősége tehát a jövőben növekedhet. A kistérségek térben behatárolt egységek. A német célszövetségekkel ellentétben a magyar kistérségeknek egyértelmű határaik vannak. A kistérségek megalakítása funkcionális céllal már 1990-ben megkezdődött, a folyamat 1994-re nagyjából lezárult. 2002-ben összesen 150 ilyen területi egység létezett. A kistérségek gyenge, nem egységes jogi alapon nyugszanak. Létrehozásuk regionális politikai indíttatásból történt. A kisebb települések túlterheltsége miatt a kistérségek megalakításától várták a szubszidiáris, funkcionális és alulról induló településfejlesztési politika megteremtésének lehetőségét, amely az elmaradottabb területek strukturális hátrányait kiegyenlítheti. A kistérségeknek azonban nem volt „fővárosuk”, és emiatt sokáig nem voltak koherensek sem.

<sup>6</sup> VÁTI Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Közhazsnú Társaság

<sup>7</sup> Kisebb községek nagyobbakba való beolvasztására volt példa Nyugat-Európában, népességszámot és a földrajzi kiterjedést tekintve Magyarországhoz hasonló méretű országokban 1950 és 1990 között, hol "finom", hol inkább "radikális" módszerekkel. Az önkormányzatossággal rendelkező települések számát Ausztriában 3999-ről 2301-re, míg Belgiumban sokkal drasztikusabban 2669-ről 589-re csökkentették.

Leginkább a legkisebb települések összetartása erősödött, nem az egész kistérségé (*Pálné Kovács 2001:160*). Ez a szerkezet nem kielégítő. Pálné-Kovács rámutat: „Azt is be kell látni, hogy amennyiben nem jönnek létre az optimális meretű, horizontálisan szervezett integrációk, akkor a feladatok, hatáskörök előbb-utóbb felsőbb, vertikális szintekbe rendszôdnek” (*Pálné Kovács 2001:161*). Ezt látszik igazolni a jelenlegi reformvita.

A vertikális államigazgatás tervezett átalakításának keretében folytatott reformvita egyik pontja a kistérségek számának 250-re növelése. A terv az, hogy az egyes térségek központját lehetőleg gyorsan el lehessen émi. Cél, hogy az így de facto kijelölt földrajzi „központ” és a „peremterületek” közötti távolság ne legyen több 20 kilométernél. A reform után a kistérségek már nem települési intézmények lennének, hanem az újonnan létrehozandó regionális igazgatóságok ellenôrzése alá tartoznának. Ennek a megoldásnak az lenne az elônye, hogy a különbözô közigazgatási egységek szétválának, és nem lenne szükség olyan kiterjedt koordinációra a települések között.

A jelenleg a belügyminisztérium által folytatott reformvitával Magyarország esetében hamarosan út az igazság órája. Az ország válaszút elôtt áll. Vagy sikerül a decentralizáció híveinek biztosítaniuk a többséget az ország átfogó decentralizációjához – ehhez az Alkotmány módosítása szükséges, vagyis kétharmados többség a parlamentben és ezzel az ellenzék beleegyezése –, vagy pedig egy egyszerû közigazgatási rendelettel az ország dekoncentrációjára kerül sor. Ez utóbbi bizonyosan csak a második legjobb megoldás lenne, még ha ez a struktúra is „Európa-kompatibilis”.

#### Csehország

A cseh decentralizáció az 1989-90-es rendszerváltás után rendkívül lassan indult be. A politikai szereplôk tartózkodásának okai a közelmúlt cseh történelmében keresendôk. Csehszlovákiának az 1938-as Münchener Egyezményrel és a német Wehrmacht ezt követô bevonulásával bekövetkezett dezintegrációja, valamint Csehszlovákia 1993-as felbomlása szkeptikussá tette a cseh politikusokat az önrendelkezés alapján mûködô regionális politikaalakítással szemben. Aggodalmaik szerint a decentralizáció hosszú távon a cseh állam dezintegrációját eredményezheti. Ugyanakkor gondoltak a központi szintû, szenátusi regionális képviselőre, valamint a közvetlenül választott regionális parlamentekre is, és mindezt az Alkotmányban is rögzítették (*Horváth 1996:32*).

A cseh elit gazdaságpolitikai orientációja sem kedvezett a regionális szint megerôsítésének. A Cseh Köztársaság elsô kormánya Václav Klauszal az élén elutasította a redisztributív gazdaságpolitikát. Ebben az összefüggésben vált szállóigévé Klaus mondása, a „jelzôk nélküli piacgazdaság”. Ebben a rendszerben a piac feladata a gazdasági teljesítmény regionális diszparitásainak megszüntetése, a regionális strukturális politikának itt nincs helye. Ennek megfelelôen a Klaus-kormány hozzáállása centralista volt. A régiókon alapuló intézményrendszer felépítése így elhúzódott, illetve akadályokba ütközött. Mindez hozzájárult ahhoz, hogy az európai regionális politika megvalósításának elôfeltételeit csak nagy késedelemmel kezdték meg kialakítani.

A közigazgatás alapegysége a Cseh Köztársaságban a település (obce). A települések alkotmányjogilag védett önkormányzatisággal rendelkeznek. Az 1992. december 16-i cseh Alkotmány 8. cikke így szól: „A területi önkormányzati egységek önkormányzása biztosított.” A 99. cikk továbbá kimondja: „A Cseh Köztársaság településekre tagozódik, amelyek a területi önkormányzatiság alapegységeit, valamint körzetekre (kraj), amelyek a területi önkormányzatiság magasabb szintû egységeit képezik.” A körzetek már a szocialista idôkben léteztek, de a kormány 1992-ben feloszlatta ôket, mert a települések tervezési hatáskörébe való „beavatkozás” egyenesen allergiás reakciókat váltott ki. Ennek során azonban elfelejtették, hogy ütôképes mezo-szint hiányában a minisztériumokra és ezzel a központi állami szintre marad a települések feletti ügyek



szabályozása. A célzott decentralizáció helyett éppen centralizációt értek el.

Csakúgy, mint Magyarországon és időnként Lengyelországban, a transzformáció kezdetekor a települések Csehországban is jelentős hatáskörökre tettek szert. A központi állami ellenőrző és végrehajtó funkciók azonban szinte érintetlenek maradtak. A legbefolyásosabb a 76 kerületi hivatal volt. Ezek a szakminisztériumok helyi hivatalaival álltak kapcsolatban. A már 1990-ben létrehozott kerületi hivatalokat a központi állam egy küldötte vezette, a feladata pedig elsősorban a közvetlenül választott kerületi parlamentek ellenőrzése volt. A régi, osztrák-magyar közigazgatási modellhez való visszatérést (*Galligan – Smilor 1999:50*) *Hughes – Sasse – Gordon (2001:161)* a következőképpen értékelte: „It reflected a profound ideological schism and lack of trust between local elites and central elites”.

A cseh közigazgatásban sokáig a járások képezték az egyedüli mezo-szintet, amelyen azonban a központi állam továbbra is dominált (*Pallagst 2000:117*). A minisztériumok dekoncentrált hivatalai, amelyek abból a felismerésből születtek, hogy az ország egész területét nem lehet csak a járási hivatalokból igazgatni, nem alkottak egységes rendszert. A konkrét struktúra az egyes minisztériumok mindenkori filozófiáját és érdekeit tükrözi vissza (*Pallagst 2000:118*). A földművelésügyi minisztérium 66 hivatalt hozott létre, a területfejlesztési minisztérium csak kilencet<sup>8</sup>. Ez a rendszer természetesen jelentősen megnehezíti az egyes hivatalok közötti koordinációt (*Pallagst 2000:120*).

A területi önkormányzatiság magasabb szintű egységeinek, a 14 körzetnek (kraje) az újbóli létrehozására csak 2000-ben került sor egy 1997. december 3-i törvény alapján. Ezt a lépést több oldalról érte kritika. Klaus miniszterelnök és pártja, az ODS általában ellenezte az önkormányzatiság megerősítését (*Kipke 2002:63*). Az egykoron autonóm Morvaország ennél is ambíciózusabb elképzelései sem igazán járultak hozzá a vita politikai hatástalanításához (*Vodicka 1997:100. oldaltól*). Végül csak hosszas huzavona után, 2000-ben jöttek létre a körzetek.

Az EU szerepe jelentős volt abban, hogy végső soron ez a szerkezet valósult meg. Pallagst így fogalmaz: „A 14 régió (körzet, J.D.) létrehozásának háttérében egyértelműen az európai regionalizációs tendenciák állnak” (*Pallagst 2000:156*). A körzetek határainak meghatározása a meglévő járási határokhoz igazodik. Létrehozásukra és ezzel a cseh Alkotmány 99. cikkének elfogadására csak 1997-ben került sor, évekig húzódó belpolitikai viták után. A területi újratagolás kérdésének formális megoldására – igen erős brüsszeli nyomás hatására (*Baun 2002:268*) – 1997-ben került sor. Ha a területileg és a lakosság számát tekintve hasonló méretű Magyarországot vesszük alapul hét régiójával, akkor azt mondhatjuk, hogy a 14 régió viszonylag sok. Funkcionális okokkal aligha magyarázható ez a döntés, ezért inkább a folyamat szereplőinek politikai érdekeiben kell keresnünk az indokokat. A kutatás azt mutatja, hogy a politikai döntés esetében leginkább a résztvevők egyes csoportosulásainak érdekei játszottak döntő szerepet, amelyek lehetőség szerint sok új posztot akartak biztosítani maguknak (*Baun 2002:269*). Emellett ez a széttagolódás azt is megakadályozhatja, hogy a központi állammal szemben regionális hatalmi centrumok alakuljanak ki. A harmadik indok pedig az, hogy az újonnan létrehozott területi egységek közül néhány átfedi a történelmi Csehország és Morvaország határát, és így a történelmi feszültségek leépítését segítheti.

A csehországi önkormányzati régiók intézményesítésére választott képviselvek alakultak. Az ennek alapjául szolgáló 1997-es törvény végrehajtásának elhúzódása miatt csak 2002 novemberében kerülhetett sor a képviseleti választásokra. Feltételezhető, hogy a késedelem háttérében politikai érdekek állnak. A körzetek az Alkotmány 10. cikke szerint közjogi testületek, amelyek négy évre közvetlenül választott képviseleti testületekkel rendelkeznek. Élükön a körzeti előljárók

<sup>8</sup> A területfejlesztési minisztérium hivatalai az alábbi feladatokat látják el: a feladatok egyeztetése a minisztérium területrendezési, építési, regionális politikai és településpolitikai osztályaival, valamint a megbízott önkormányzati hivatalokkal és a helyi önkormányzatokkal; nagyobb területi egységek területrendezési dokumentumainak, illetve a saját régiójuk regionális politikai dokumentumainak az elkészítése (*Pallagst 2000: 120*).

(hejtman) állnak, akik a közigazgatási hivatalokat vezetik és a körzeteket kifelé képviselik. A cseh körzeteknek joguk van törvényjavaslatot terjeszteni a Parlament elé. A hatáskör-vélelmezés azonban nem a körzeteknél van. A körzetek csak akkor rendelkeznek önkormányzati jogosítványokkal, ha ezeket kifejezetten megadják nekik. A körzetek többek között a területfejlesztés, a közlekedés, a kultúra, a képzés, a mezőgazdaság és az egészségügy terén rendelkeznek hatáskörökkel. Feladataik végrehajtása során a körzetek – ugyanúgy, mint a települések – a törvénynél alacsonyabb rendű jogszabályokat, ún. „szabályrendeleteket”, önkormányzati rendeleteket hozhatnak. Az önkormányzati ügyek jogi felügyelete a központi állam hatáskörébe tartozik (Kipke 2002:64). Az önkormányzati feladatok mellett a körzetek a központi állami közigazgatási feladatok végrehajtásában is szerepet játszanak. Ha a törvény úgy rendelkezik, az Alkotmány 105. cikke értelmében<sup>9</sup> rájuk átruházott feladatokat hajtanak végre. Az ilyen átruházott feladatok központi állami ellenőrzése az önkormányzati feladatokkal ellentétben nem merül ki a jogi felügyeletben. Itt átfogó szakmai felügyelet működik, amelyet fölérendelt állami hivatalok látnak el, és amely a közigazgatási feladatok teljes végrehajtási folyamatára vonatkozik (Kipke 2002:64).

Magyarországgal és Lengyelországgal ellentétben, ahol a regionális újratagolás a NUTS II-vel összhangban létrehozott régiókat eredményezett, a 14 cseh régió túl kicsi ahhoz, hogy NUTS II-es szintnek számítson. Nyilvánvalóan az EU és Prága eltérően vélekedett az állam regionalizásáról (Pallagst 2000:121). Emiatt egy újabb, tisztán statisztikai szerkezet létrehozására volt szükség. Ennek eredménye az a nyolc statisztikai vagy kohéziós régió, amelyeket a cseh kormány az 1998. évi 707. számú határozattal hívott életre. Érdekes, hogy ezeknek a régióknak a számát csak a regionális politika cseh elveinek elfogadása után hozták nyilvánosságra (Pallagst 2000:121).

A NUTS II-es egységek létrehozására a meglévő határok figyelembe vételével, a meglévő önkormányzati régiók összevonásával került sor. Ennek ellenére számos sűrűlódási pont keletkezett. Így például olyan területeket vontak össze, amelyeknek történelmileg nem sok közös vonásuk van, a történelem során igen ritkán működtek együtt, illetve időnként komoly vetélytársai is voltak egymásnak. Az ily módon „amalgámított régiók” (Baun 2002:269) heterogenitása strukturális hátrány lehet a támogatásokért folytatott európai versenyben, hiszen a különböző résztvevők közötti kooperáció és érdekegyeztetés több ráfordítást követel.

A regionális fejlesztési ügynökségek létrehozása 1998-ban kezdődött meg. Az ügynökségek munkáját segíti 14 regionális koordinációs bizottság, amelyek területileg a 14 új önkormányzati régióhoz kapcsolódnak, és feladatuk a regionális fejlesztési ügynökségeknek a területfejlesztési tervek kidolgozásában való támogatása. A körzetekhez rendelt regionális fejlesztési ügynökségek létrehozása technikai és pénzügyi nehézségekbe ütközött. Sem a szükséges forrásokat, sem a megfelelően képzett szakembergárdát nem sikerült előteremteni. Ennek következménye az új regionális fejlesztési ügynökségek felállításának felfüggesztése volt (Pallagst 2000:123). Az önkormányzati régiókra (NUTS III) épülő intézmények egyben az európai regionális politika végrehajtásához szükséges, a nyolc statisztikai régió szintjén (NUTS II) működő intézmények is. Ennek során a 14 regionális koordinációs bizottság nyolc regionális menedzsment és monitoring bizottsággá fuzionált, amelyeket regionális tanácsoknak is neveznek. Ezek felelősek az európai regionális politika végrehajtásának kidolgozásáért, valamint a területfejlesztési bizottságok létrehozásáért, amelyek feladata a programok monitoringja.

A regionális politikai feladatok nemzeti szintű intézményesítése Csehországban csak 1996-ban kezdődött meg, az EU jelentős nyomására (Baun 2000:267). Az első lépés a koordinációs intézményként működő területfejlesztési minisztérium megalakítása volt. Ennek a szervnek volt a feladata a nemzeti fejlesztési terv kidolgozásának irányítása. A minisztériumon belül létrejött egy

<sup>9</sup> A cseh Alkotmány 105. cikke szó szerint: „Az államigazgatási feladatokat csak törvény alapján lehet átruházni az önkormányzati szervekre.”

egység, a Területfejlesztési Központ, amely a megfelelő politikák végrehajtásáért felel. Egy teljesen új minisztérium létrehozása elég meglepő annak fényében, milyen csekély jelentőséget tulajdonított a politikai vezetés ennek a területnek. Kevésbé meglepő viszont akkor, ha a minisztérium nem kap megfelelő szakembergárdát és anyagi háttérrel, ahogy azt az Európai Bizottság 1998-as országjelentésében megjegyezte (*Országjelentés Csehország 1998:30*). A területfejlesztési minisztérium olyan hatásköröket egyesít, amelyek korábban több minisztérium között oszlottak meg, például a környezetvédelmi és a gazdasági minisztérium között. A minisztériumon belül az integrációs osztály foglalkozik az Európa-politikával. Ez az osztály gondoskodik róla, hogy a cseh regionális politika megfeleljen az európai regionális politika elveinek.

A csehországi probléma hasonlít a magyarországihoz. Míg azonban Magyarországon legalábbis formálisan megfelelő struktúrákat sikerült létrehozni, Csehországban sokkal nagyobb az ellenállás az európai elképzelésekkel szemben. A NUTS II-es struktúrák kialakítása magáért beszél. Ezeknek esélyük sincs arra, hogy valamikor a közigazgatás vertikális szerkezetével összhangba kerüljenek.

#### Lengyelország

Lengyelországban a rendszerváltás csúcán, 1988 és 1991 között semmi nem utalt decentralizációs tendenciákra. Balcerowicz pénzügyminiszter radikális neoliberális gazdasági és pénzügyi politikája, ismertebb nevén a „sokkterápia” központi szinten koncentrálna a politikaalakítási hatásköröket (*Hughes – Sasse – Gordon 2001:157*). Ennek során a mezo-szintet kvázi megfosztották hatalmától. A központi kormány és a települések osztották fel maguk között a közigazgatási hatásköröket. Azokat a feladatokat, amelyeket jogszabály nem utalt valamely intézmény hatáskörébe, erre a két szintre delegálták (*Regulski 1999*). A 49 tartományt és a 287 körzetet figyelmen kívül hagyták, így ezek funkcionális üresjáratban vegetáltak. Az 1990-es évek elején beköszönő gazdasági válságban a települések nem jutottak megfelelő anyagi eszközökhöz, a rájuk testált feladatok pedig egyben hatalmas terhet róttak rájuk. Ebből a szempontból helyzetük a magyarországi településekéhez hasonló volt. Mindennek következménye a szocialista időkből ismert rendszerhez való átmeneti visszatérés volt. A feladatok újbóli szektorizációja következtében a döntési jogosultságok fragmentálódtak (*Hughes – Sasse – Gordon 2001:157*). Ez a fejlemény többféleképpen manifestálódott, gazdaságpolitikai területen például minisztériumi regionális alosztályok létrehozásában.

A regionális közigazgatás rendszerének reformja 1999. január 1-jén lépett hatályba az állam alapvető háromlépcsős területi felosztásáról szóló 1998. július 24-ei törvény (*Dz. U. z 1998r., 96, poz. 603*) alapján. A reform célja a „regionális önkormányzati közösség” (1. cikk) létrehozása. A törvény Lengyelországot 16, átlagosan 2,4 millió lakosú vajdaságra osztotta, amely NUTS II-es szintnek felel meg. Ez a felosztás felváltja a korábbi, 49 kisebb területű vajdaságra épülő struktúrát. A vajdaságok jogi személyiséget kaptak, és ezáltal szerződés kötésre is jogosultak. A vajdaságok egyrészt önkormányzatisággal rendelkező területi testületek, néhány területen azonban központi állami felügyeleti jogokat is gyakorolnak. A vajdaságokat elsősorban központi forrásokból finanszírozzák.

Az itt megvalósuló modellt két különböző közigazgatási minta jellemzi, a regionális szintű államigazgatás és a régiók önkormányzása. Ez a „kettős struktúra” (*Garsztecki 2001:309*) a vajda (államigazgatás, az állami kormányzat képviselője) és a marsall (önkormányzat) hivatalán keresztül intézményesült. A francia modell hatása szembetűnő. A vajdaságok választott tanáccsal rendelkeznek, ez a vajdasági közgyűlés (sejmik), amely a végrehajtás feletti felügyeletet gyakorolja. Tagjait általános és közvetlen választásokon választják az arányos választási rendszer szerint négy évre. A kormány által kinevezett és jogilag a belügyminiszter alá tartozó vajdák főként ellenőrző funkciókkal rendelkeznek. A vajdák határozatainak adminisztratív végrehajtása a 16+33 képviselőt rendszerre<sup>10</sup> szerint zajlik (a korábbi vajdaságokban is léteznek hivatalok). A marsallt, mint a „tár-

sadalom” képviselőjét, azaz az önkormányzat végrehajtó szervét a vajdasági közgyűlés választja. A marsall a marsalli hivatal élén áll.

A vajdasági szint alatt Lengyelországban 308 járás és 65 járási jogú város van (powiat). Ennek a szintnek is megvannak a választott közgyűlései, amelyek a végrehajtó hatalmat ellenőrzik. A járásokat megillető pénzeszközök 70 százaléka a központi költségvetésből jön, 30 százalékot helyi szinten teremtenek elő. 2000. november 9-én megalakult a járási közigazgatási főhivatal elnökének a hivatala. Ezt az elnököt a miniszterelnök nevezi ki és ő áll a járási közigazgatás élén (*Garsztecki 2001:312*). Ennek az intézményi módosításnak az egyik oka az Európai Bizottság 1999-es, Lengyelország integrációs képességéről szóló jelentése, amelyben említésre került, hogy a lengyel regionális politika jogi és intézményi alapjainak megteremtése időben egyre inkább elhúzódik (*Garsztecki 2001:313*).

A regionális politikát Lengyelországban kezdetben a kormányon, illetve a kabinetben belül különböző minisztériumokra osztották. A főszerep a gazdasági minisztériumé volt, itt jött létre a területfejlesztési osztály, amely külön egységként működött. Ez a megoldás logikusnak tűnik, ha a regionális strukturális politika gazdaságpolitikai beágyazódását tekintjük. A lengyel regionális politika további részterületei a munkaügyi minisztériumhoz, a mezőgazdasági és vidékfejlesztési minisztériumhoz, a közlekedési, környezetvédelmi és belügyminisztériumhoz kerültek. Ezekben a minisztériumokban is alakultak a regionális politikát érintő részterületekkel foglalkozó osztályok, például az Előcsatlakozási és Strukturális Alap Osztály a mezőgazdasági minisztériumban. A stratégiai tanulmányok kormányzati központja hosszútávú stratégiák kidolgozásával vett részt a regionális politika kialakításában (*Baum 2002:271*). A minisztériumok közötti koordináció az 1998-ban alapított és a gazdasági miniszter vezetése alatt álló Regionális Politika és Fenntartható Fejlődés Bizottság feladata lett. A bizottság feladata a regionális politikával foglalkozó programok kezdeményezése és értékelése volt. A bizottság 1999-ben kiegészült egy tervezési osztállyal, amelynek feladata középtávú stratégiák kidolgozása volt.

Az 1999-es lengyel közigazgatási reform mutatja közép-kelet-európai összehasonlításban egyértelműen a legerősebb decentralizációt. Az a tény, hogy a reform még azelőtt beindult, mielőtt erősödött volna a csatlakozó államokra nehezedő európai nyomás, egyes megfigyelőket arra enged következtetni, hogy ezt a folyamatot endogén fejlődésként és nem EU-függő lépésként kell tekinteni (*Hughes – Sasse – Gordon 2001:164; Gawlikowska-Hueckel 1998:212*). Azt nem kívánjuk vitatni, hogy egy nagy kiterjedésű és népes országban, mint Lengyelország, a decentralizációs törekvések funkcionálisan jobb megoldást nyújtanak, mint a kisebb és kevésbé népes országokban. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az európai regionális politika és az Európai Bizottság politikaalakítási törekvései ne lehetnének hatással a decentralizációs folyamat konkrét megvalósítására és intézményi kialakítására.

A lengyel regionális politika alapját a 2000. május 20-i, a területfejlesztés támogatásának elveiről szóló törvény adja. Ez a „területfejlesztés nemzeti stratégiájának” kidolgozását sűrgeti. A stratégiát a kormány, a területi önkormányzatok és az állami területfejlesztési tanács közös bizottsága dolgozza ki és a Minisztertanács (kormány) Területfejlesztés és Kiegyensúlyozott Fejlődés Bizottsága fogadja el. Leginkább ez a bizottság volt az, amely mindig utalt az EU-val folyó csatlakozási tárgyalásokra és hangsúlyozta az EU-pénzek hatékony felhasználásának szükségességét (*Garsztecki 2001:311*). Az európai strukturális és regionális politika megvalósításának alapját (Lengyelország csatlakozása után) hat nemzeti részstratégia valamint a 16 vajdasági stratégia adná a megvalósítási és operációs programokkal együtt (*Garsztecki 2001:313*).

Csehországgal és Magyarországgal ellentétben Lengyelországban a vertikális államigazgatás és a regionális politika intézményi dimenziója kompatibilis. Egy szinten valósulnak meg, egymással

<sup>10</sup> Ezt a rendszert mindig elutasítás fogadta. A bírálat lényege az volt, hogy ez az intézményes megoldás a régi rendszert konzerválja. (*Garsztecki 2001: 309*).

összefonódó intézményekkel.

### Eredmény

Mindhárom vizsgált államban mélyreható változások következtek be a központi állam és a régiók viszonyában az elmúlt 13 évben. Kezdetben a folyamat demokraciáelméleti megfontolásokból építkezett. Itt a helyi önkormányzás erősítése állt előtérben. Azokat a működési zavarokat, amelyek a települési önkormányzatok túlterheltségéből adódtak, gyakran centralizációval próbálták ellensúlyozni, nem pedig regionalizációval. Az 1990-es évek közepén fellépő, a regionális szint erősítését célzó trend nem annyira a funkcionális megfontolásokkal magyarázható. Ennek okait az országhatárokon kívül kell keresni. Európa hatását nem lehet eléggé hangsúlyozni. A regionális reformok a NUTS-osztályozáson alapultak, a politikai diskurzusban pedig az „európaizálódás” szolgált legitimációs alapként.

A minták ugyan a felszínen nagyon hasonlóak, ám ha közelebbről megvizsgáljuk őket, szembeötlenek a különbségek. A legnagyobb intézményi koherencia Lengyelországban figyelhető meg. Ez az ország bizonyos értelemben kivételt jelent. Az a tény, hogy eddig csak Lengyelország volt képes elérni a NUTS II-es szint „funkcionálisan Európa-kompatibilis” intézményesítését, egyrészt az ország földrajzi kiterjedésével, másrészt a decentralizált struktúrákkal kapcsolatos történelmi tapasztalataival magyarázható. A központi állam ugyan biztosította ellenőrzési jogát azáltal, hogy létrehozta a vajda és marsall kettős rendszerét, ez azonban nem rejtheti el azt a ténytet, hogy a jövőben a politikacsínálás jelentős része a regionális szinten valósul meg és egyre több közigazgatási hatáskör kerül át erre a szintre.

A magyarországi és csehországi fejlemények első pillantásra hasonlóknak tűnnek. Közelebbről nézve azonban itt is szembeötlenek a különbségek. Annak, hogy Magyarországon nem történt meg a NUTS II-es szint intézményesítése, nem a kormányzat érdektelensége az oka. Sokkal inkább a klientúrát kiszolgáló érdekpolitika és a magyaroknak a megerendszer iránti funkcionálisan ugyan nem megalapozott, de mélyen a politikai kultúrában gyökerező szimpátiája akadályozta eddig a radikális közigazgatási reformot. Csehországban nincs meg az uralkodó elit érdekeltsége, amely elengedhetetlen lenne a funkcionális megoldások kidolgozásához. Az állam dezintegrációjától való félelem mindkét országban közrejátszó változó. Csehországban sokáig a gazdasági filozófia állta útját a következetes decentralizációnak.

A jövőt tekintve különböző forgatókönyvek léteznek. Az EU-csatlakozás után tartósan megváltoznak az új tagok és az Európai Unió viszonya. A Bizottság elveszíti nyomásgyakorlási lehetőségét, és nem lesz már abban a helyzetben, hogy decentralizációt követeljen. A jelenlegi EU-tagországok közül Portugália szolgálhat példaként. A portugál helyzet annyiban hasonlít a magyarországihoz, hogy az állami hivatalok ott is az ország decentralizációját propagálták. A lakosság azonban népszavazáson elutasította ezeket a terveket. A meglévő „régiók” tisztán statisztikai természetűek.

A csatlakozó államok további decentralizációja a jövőben tehát csak funkcionális alapon képzelhető el. Ehhez a központi állami és a regionális éltek koalíciója szükséges, valamint átfogó kommunikációs stratégia a lakosság támogatásának biztosítására. Szinte kizárható, hogy az új tagállamok egységesen, illetve hasonlóan fejlődjenek. Sokkal valószínűbb, hogy a továbbiakban már nem a „szocialista örökség” lesz a meghatározó a maga centralizált struktúráival, hanem ezt felváltja a régebbi múltba visszanyúló hagyományok és a funkcionális követelmények kombinációja. Minderre tekintettel Lengyelországban és esetleg Magyarországon is tartós decentralizáció várható, de itt is utalnánk a szociális folyamatok prognosztizálhatóságának problémáira. Csehországgal kapcsolatban azonban ebben a tekintetben sokkal szkeptikusabbak vagyunk.

Összességében és a bevezetésben felvázolt elméleti előfeltevésekre tekintettel azt mondhatjuk, hogy a régiók az elmúlt években – az EU nyomására – megerősödtek ugyan, de a kormányok mozgásterét valójában nem sikerült leszűkíteniük. Egyértelmű azonban a funkcionális megoldások

íránti egyre erősödő igény. Ebben a folyamatban az EU az ötletadó és a szószóló szerepét játssza, aminek köszönhetően a koercitív nyomások és a mimetikus alkalmazkodás izomorf struktúrákhoz vezethetnek. Míg a folyamat alapját képező nyomás mindhárom állam esetében egyforma, a gyakorlatban jelentős különbségek tapasztalhatók. Főként Csehországban a gazdaságfilozófia, a negatív történelmi tapasztalatok és a partikuláris politikai érdekek elegye a politikai elit jelentős ellenállását eredményezi a decentralizációval szemben. Magyarországon a politikai elit inkább támogatni látszik a decentralizációs folyamatot. Az ellenállás inkább a civil társadalom részéről tapasztalható, de ennek sem funkcionális, hanem pszichológiai okai vannak. Csak Lengyelországban tűnik úgy, hogy tartós megoldás van kialakulóban, még ha a marsallokra sok csata vár is, ha az integrációs folyamatban érvényesíteni szeretnék érdekeiket a központi állammal szemben.

#### Hivatkozások

- Ágh, Attila (2002): *Az Orbán-kormány négy éve: az EU-csatlakozás politikai és közpolitikai dimenziója*, in: Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2002*, Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 37-53. o.
- Baun, Michael (2002): *EU Regional Policy and the Candidate States: Poland and the Czech Republic*, in: *European Integration* 24:3, 261-280. o.
- Börzel, Tanja A. (2000): *Europäisierung und innerstaatlicher Wandel. Zentralisierung und Entparlamentarisierung*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 41:2, 225-250. o.
- Dieringer, Jürgen (2000): *Ungarn. Vom „demokratischen Zentralismus“ zur „dezentralisierten Demokratie“?*, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen: Jahrbuch des Föderalismus 2000. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden: Nomos, 370-383. o.
- Dieringer, Jürgen (2003): *Europäisierungsmodelle in Westeuropa. Deutschland, Frankreich und Grossbritannien im Vergleich*, in: Schmitz, Walter (szerk.): *Herrschaftsgrenzen. Nationalpolitische Gestaltung und internationale Integration*, Sofia: ZEDES 2003, előkészületben
- DiMaggio, Paul – Powell, Walter (1983): *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, in: *American Sociological Review* 48, April, 147-160 o.
- Fowler, Brigit (2001): *Debating Sub-state Reform on Hungary's 'Road to Europe'*, ESRC Working Papers 1
- Galligan, D.J. – Smilov, D.M. (1999): *Administrative Law in Central and Eastern Europe*, Budapest: CEU Press
- Garsztecki, Stefan (2001): *Regionalisierung in Polen – Die Verwaltungsreform im zweiten Jahr ihrer Umsetzung*, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen: Jahrbuch des Föderalismus 2001. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden: Nomos, 306-318. o.
- Gawlikowska-Hueckel, Krystyna (1998): *Regional Effects of Poland's Integration with the European Union*, in: Zielinska-Glebocka, Anna – Stepniak, Andrzej (szerk.): *EU Adjustment to Eastern Enlargement. Polish and European Perspective*, Gdansk: Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdanskiego, 212-221. o.
- Goetz, Klaus H. – Hix, Simon (szerk.) (2001): *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*, London/Portland, Or.: Frank Cass
- Hanf, Kenneth – Soetendorp, Ben (szerk.) (1998): *Adapting to European Integration. Small States and the European Union*, London/New York: Longman
- Hooghe, Liesbet (szerk.) (1996): *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford: Oxford University Press

- Horváth, Gyula (1996): *Transition and Regionalism in East and Central Europe*, Tübingen: EZFF Occasional Papers No. 7
- Hughes, James – Sasse, Gwendolyn – Gordon, Claire (2001): *Enlargement and regionalization: The Europeanization of Local and Regional Governance in CEE States*, in: Wallace, Helen (ed.): *Interlocking Dimensions of European Integration*, Houndmills et. al: palgrave, 145-178. o.
- Kassim, Hussein – Peters, B. Guy – Wright, Vincent (szerk.) (2000): *The National Co-ordination of EU-Policy. The Domestic Level*, New York: Oxford University Press
- Kipke, Rüdiger (2002): *Die politischen Systeme Tschechiens und der Slowakei. Eine Einführung*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Küpper, Herbert (2002): *Autonomie im Einheitsstaat. Geschichte und Gegenwart der Selbstverwaltung in Ungarn*, Berlin: Duncker & Humblot
- Maurer, Andreas – Wessels, Wolfgang (szerk.) (2001): *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Baden-Baden: Nomos
- Mény, Yves – Muller – Quermone. (szerk.) (1996): *Adjusting to Europe. The Impact of the EU on National Institutions and Policy*, London: Routledge
- Moravcsik, Andrew (1993): *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, in: *Journal of Common Market Studies* 31, 473-524. o.
- Pallagst, Karina M. (2000): *Raumordnung in der Tschechischen Republik. Mittel- und Osteuropa vor dem Hintergrund europäischer Raumordnungsbestrebungen*, Berlin: Berlin Verlag Arno Spitz
- Pálné Kovács, Ilona (2001): *Regionális politika és közigazgatás*, Budapest
- Peters, Guy B. (1999): *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*, London/New York: Continuum
- Regulski, J. (1999): *Building Democracy in Poland: The State Reform of 1998*, Budapest: Open Society Institute, Local Government and Public Sector Reform Initiative, Discussion Paper No. 9
- Sturm, Roland – Pehle, Heinrich (2001): *Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Leske + Budrich
- Sverdrup, Ulf – Kux, Stephan (1997): *Balancing Effectiveness and Legitimacy in European Integration. The Norwegian and the Swiss Case*, ARENA Working Papers 31
- Torma, András (2000): *Európai Közigazgatás, Régiók, Önkormányzatok*, Budapest: Virtuóz Kiadó
- Vodicka, Karel (1997): *Verwaltungsreform und Verwaltungsstrukturen in Tschechien nach 1990*, in: *Die Verwaltung* 30, 97-108. o.