

Soós Edit: A mélyülő európai integráció



Soós Edit

*A mélyülő
európai integráció*

 Pólay Elemér
Alapítvány

Szeged, 2013



Soós Edit

*A mélyülő
európai integráció*

 Pólay Elemér
Alapítvány

Szeged, 2013

Soós Edit
A mélyülő európai integráció



*Készült
a Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kara
Politológiai Tanszékén.*

*Tanszékvezető:
Paczolay Péter
egyetemi tanár*

Soós Edit

A mélyülő európai integráció

Pólay Elemér Alapítvány
Szeged, 2013

A Pólay Elemér Alapítvány Könyvtára

Sorozatszerkesztő:
Balogh Elemér
egyetemi tanár

© *Soós Edit*, 2013

Lektorálta:
Szilágyi István

Felelős kiadó:
A Pólay Elemér Alapítvány kuratóriumának elnöke
Műszaki szerkesztés:
Sigillum 2000 Bt.
Nyomdai munkák:
„Norma” Nyomdász Kft. – Hódmezővásárhely
ISSN 1786-352X
ISBN 978-615-5300-18-9

TARTALOM

Előszó	7
I. A szubnacionális kormányzati szintek a hatalommegosztás rendszerében	9
I.1. Szintek közötti hatalommegosztás az Európai Unió tagállamaiban	11
I.2. Európai önkormányzati rendszerek. Racionalizálási törekvések	13
I.3. Önkormányzati modellek	17
I.4. A helyi hatalom gyakorlása az Európai Unió tagállamaiban	19
I.5 A helyi önkormányzat és a helyi közösség kapcsolata.	24
II. A bővülő és mélyülő európai integráció.	30
II.1. Regionalizmus, regionalizáció és a régió fogalma	32
II.2. A tér szerepe a regionális folyamatokban	36
II.3. Regionális identitás	38
III. A régiók szerepe a európai politika formálásában	43
III.1. A helyi és regionális érdekek európai szintű képviselete	44
III.3. Európai szintű szervezetközi kapcsolatok	50
IV. Az Európa Tanács szerepe a „régiók Európája” fejlődésében.	52
IV.1. Az Európa Tanács a régió fogalmáról.	54
IV.2. Az Európa Tanács dokumentumai az önkormányzatiságról.	56
V. Fordulópontok a regionális politika fejlődésében	65
V.1. A regionális politika 1957–1975	65
V.2. 1975. Az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA)	67
V.3. Az 1984. évi reform	69
V.4. 1986. Az Egységes Európai Okmány. A gazdasági és szociális kohézió megjelenése	70
V.5. Az 1988. évi reform	72
VI. Regionális paradigmaváltás az 1990-es években	84
VI.1. Globalizáció, európaizáció, „új regionalizmus”	85
VI.2. A globalizáció hatása a regionális folyamatokra	87
VI.3. Az Európai Közösség szerepe a regionalizáció elősegítésében	92
VII. Az EU bővítésének hatása a regionalizációra és a regionalizmusra	96
VII.1. A decentralizáció fogalma.	96
VII.2. A decentralizáció formái.	99

VIII. Regionalizáció és modernizáció.	101
VIII.1. Föderális államok	104
VIII.2. Klasszikus unitárius államok.	104
VIII.3. Decentralizált unitárius államok	105
VIII.4. Regionalizált unitárius államok.	106
VIII.5. Régiók létrehozásának feltételei Közép- és Kelet-Európában	108
IX. A mélyítés hatása a szupranacionális szintű intézményi képviselőre	113
IX.1. A szubnacionális képviselő csatornái	114
IX.2. A regionális képviselő intézményesülése az Európai Közösségben	119
X. Az Európai Unió Régiók Bizottsága	121
X.1. A Régiók Bizottsága. A képviselők körében készült felmérés eredményei. . .	123
X.2. A felmérés következtetései	131
X.3. A Régiók Bizottsága és az 1996. évi kormányközi konferencia	134
X.4. A Régiók Bizottsága az Amszterdami Szerződés után	137
XI. A szubnacionális szintű önkormányzatok a többszintű kormányzás rendszerében . .	139
XI.1. A szubszidiaritás elve – a többszintű kormányzás működését meghatározó alapelv	141
XI.2. Polgárközeliség és többszintű kormányzás	145
XII. A keleti bővítés hatása az EU kohéziós politikájára	147
XII.1. Az 1999. évi felülvizsgálat	149
XII.2. Az „Agenda 2000”	151
XII.3. Az előcsatlakozási eszközök szerepe Közép- és Kelet-Európában	153
XII. 4. A Strukturális Alapok szabályozása 2000–2006	155
XIII. A bővítés és a mélyítés hatása a strukturális alapokra	161
XIV. A kohéziós politika szociális dimenziója	173
XIV.1. Az Európai Foglalkoztatási Stratégia regionális dimenziója. A területi foglalkoztatási paktumok.	176
XIV.2. Az ESZA szerepe az európai foglalkoztatási stratégia megvalósításában. .	177
XIV.3. A Lisszaboni Stratégia	180
XIV.4. A Lisszaboni Stratégia decentralizációja (2005)	181
XV. Kitekintés. A regionalizmus perspektívái Magyarországon	188
XV.1. A városok térszervező szerepének alakulása, a területbeosztás reformtervei (1920–1990).	188
XV.2. Dekoncentráció és önkormányzatiság.	192
XV.3. A statisztikai-tervezési régiók kialakítása	195
XV.4. Területi stratégia, regionális politika.	197
Irodalom	200
Függelék	213

ELŐSZÓ

A könyv az Integráció és regionalizmus c. 2000-ben készült PhD disszertáció bővített, átdolgozott változata. Témája ma is aktuális, hiszen Magyarország 2004. évi Unióhoz való csatlakozását követően is napirenden maradt a regionalizmus kérdése. A könyv részletesen bemutatja a közösségi regionális politika fejlődését. Rávilágít arra, hogy az Európai Közösség regionális politikája mennyiben segítette elő a politikai regionalizmus megerősödését és a regionalizáció megvalósulását az Unió tagállamaiban.

Az Európai Unióhoz való csatlakozás deklarálásával Magyarországon is szükségessé vált a Strukturális Alapok támogatásaihoz, a fogadókészség megteremtéséhez szükséges, az európai normáknak is megfelelő intézményrendszer kiépítése, a tervezési-statisztikai régiók kialakítása. A regionális integráció feltételrendszerének bemutatása történeti áttekintést igényelt. Az európai tapasztalatok sokszínűségét bemutató, rendszerező, összehasonlító elméleti ismeretek a hazai szakirodalomban hiánypótló dokumentumok elemzésére épülnek. A kötetben bemutatásra kerülnek a politikai regionalizmus fejlődése vonatkozásában ma is mértékadó dokumentumok: a helyi és regionális érdekeket képviselő európai szervezetek, az Európai Régiók Gyűlése, a Helyi és Regionális Közhatalások Európai Kongresszusa chartái, az EU Régiók Bizottsága véleményei, az Európai Bizottság és az Európai Parlament regionalizmussal kapcsolatos legfontosabb dokumentumai.

A közösségi regionális támogatási politikák és a Strukturális Alapok 1988. évi reformja lehetővé tette, hogy jelentős források felosztásáról ne tagállami, hanem közösségi szintű döntés szülessen. A regionális politika közösségi szintre emelése a regionális intézményrendszer kiépülését vonta magával a tagállamokban. A fokozatos igazodás a regionális politika támogatási rendszeréhez a régiókban közelebb hozta egymáshoz a térség politikai szereplőit, valamint a gazdasági szereplőket és a helyi, regionális közösségeket.

Az európai integráció folyamatos bővítésével és a gazdasági globalizációval párhuzamosan mélyülő európai egységfolyamatot a regionális reformok állandó dinamikája jellemezte. A könyv elemzi a regionális szinten zajló trendeket, bemutatja a kohéziós politika felülvizsgálatának fontosabb jogszabályait, a finanszírozás forrásait és a közösségi intézményeket.

Az Unió bővülése során tagállamainak hatalmi szerkezetében a régiók jogi státusának folyamatos erősödése ment végbe az 1970-es évektől. A politikai regionalizmus összetevői közül a Közösségi Charta a regionalizációról c. dokumentum (1988) a regionális gyűlést és a gyűlésnek politikailag felelős regionális kormányt nevezi meg valamennyi régió intézményi struktúrájának jogi alapjául, amelyeket a tagállamoknak regionális státútumokban és a nemzeti törvényhozásban kell elismerni. A regionális politika jogi és intézményi vonatkozásai mellett a könyv rávilágít arra, hogy a kibontakozó regionalizmus számos

esetben szerencsésen találkozott a felülről kiinduló politikai akarat nyomán megvalósuló decentralizációs törekvésekkel. Az Unió államainak többsége mára decentralizált (Cseh Köztársaság, Dánia, Finnország, Franciaország, Lettország, Szlovákia, Svédország, Hollandia), regionalizált (Egyesült Királyság, Lengyelország, Málta, Olaszország, Spanyolország) vagy föderális (Ausztria, Belgium, Németország).

Az európai szervezetek közül sokáig az Európa Tanács töltötte be a helyi és regionális autonómia megteremtését garantáló önkormányzati rendszer kialakításának szükségességét hangsúlyozó európai szervezet szerepét. Az 1990-es években bekövetkezett paradigmaváltás, az „új regionalizmus” megjelenése a demokratikus gyakorlat új modelljének kialakulásához vezetett el, a többszintű kormányzáshoz. A régiók politikai és közjogi státusának a megerősödése a többszintű kormányzás rendszerében fokozatosan átalakította a tagállamok önkormányzati rendszereit is. 1994-ben a szubnacionális szintek az Európai Unió intézményi struktúrájában is elismerést kapnak. Felállításra kerül a regionális és helyi önkormányzatok képviselőiből álló Régiók Bizottsága, amely már intézményes csatornákat biztosít a szubnacionális kormányzati szintek számára a közösségi szintű politikaformálásban.

A könyv az európai integráció folyamatának sajátos regionális megközelítésbe helyezésével, az európai integrációról megszerzett ismeretek bővítésével az uniós szakpolitikának egy „polgárközelí” értékrendet közvetítő értelmezéséhez kíván hozzájárulni.

Szeged, 2013. május 24.

a Szerző

I. A SZUBNACIONÁLIS KORMÁNYZATI SZINTEK A HATALOMMEGOSZTÁS RENDSZERÉBEN

A bővülés és a mélyítés folyamata jelentős változásokat hozott a szubnacionális struktúra fejlődésében az elmúlt évtizedekben. Európában az 1970-es évektől megfigyelhető trend, hogy megnő a helyi önkormányzatok és regionális kormányok szerepe a közösségek önszerveződésében és az állami ellenőrzés csökkentésében.

Az európai integrációs folyamat radikális változásokat eredményezett a hatalom területi decentralizálásában. A nem szövetségi rendszerű államokban a decentralizáció a régiók irányába fejlődött, s az Európai Közösség (EK) egyre több tagállamában politikai funkciók ellátására is alkalmas területi egységnek tekintik a regionális szintet.

A szubnacionális kormányzati szintek helyének és szerepének újraértékelése mindennél fontosabb folyamatban van Európában, a régióknak az Európai Közösség politikai és gazdasági stratégiájában betöltött szerepének előtérbe kerülésével, a regionális fejlődés megerősödésével az Európai Közösségben zajló folyamatok jelentős változásokat idéznek elő a tagállamok szubnacionális kormányzati struktúrájának működésében.

A regionális fejlődés elősegítése és a regionális ügyek iránti elkötelezettség a tagállamok azon felismerésének az eredménye, hogy a helyi önkormányzati egységek méretük, pénzügyi korlátaik és alkotmányos jogaik következtében alkalmatlanok az európai politika végrehajtására, s inkább elősegítői és koordinátorai a köz és magán szektorral folytatott munkájuknak. A jelenlegi időszak jellegzetessége a központi kormányzat szintjéről felülről, illetve a helyi önkormányzatok felől azonos irányba, a regionalizmus irányába való nyomás. A felülről ható erőket meghatározó folyamat az európai integráció.

Az Európai Unió (EU) alkotmányos fejlődése¹ politikailag nem korlátozódik a nemzetállamok és az Unió szintjére. A legfejlettebb politikai rendszerek hosszú időn keresztül a kormányzat két szintjére épültek: az ország kormányzásához átfogó hatáskörrel rendelkező központi hatalomra és a korlátozott hatáskörrel, illetve a központi hatalomtól való függetlenedéshez szükséges pénzügyi forrásokkal nem rendelkező helyi önkormányzatokra. Az európai integráció számos kihívást jelent, ugyanakkor lehetőségeket is kínál a régiók számára.

A decentralizáció mértéke azonban csak egyik ismérve a szubnacionális struktúra jellemzőinek. A központi és szubnacionális kormányzati szintek közötti hatalommegosztás mértéke szerint lehetnek erős vagy gyenge kompetenciával rendelkezők az egyes kormányzati szintek, attól függően, hogy a hatalom mely kormányzati szint megerősítését jelentette.

¹ ROSAS – ARMATI 2010, 1–5. p

A döntési kompetenciák kiterjesztése a regionális és helyi önkormányzatokra indokoltá teszi a hatalommegosztás újragondolását az egyes kormányzati szintek között. A helyi és regionális dimenzió együttes vizsgálata szükséges ennek megvalósításához. A valóságban a kormányzatnak ezt a két szintjét nem lehet különválasztani, mert a régiók kialakítása szükségszerű következményekkel jár a helyi önkormányzatokra és viszont, mivel mindkét szint a szubnacionális kormányzati rendszer részét képezi.

A központi kormányzati szint alatt elhelyezkedő struktúrák nagyon különbözőek. A régiók kompetenciája változó. Pl. Spanyolországban a régiók törvényhozói hatalommal rendelkeznek, amely sok esetben hasonló a föderális országok régióinak törvényhozói hatalmához. A provinciák Spanyolországban (59) vagy Olaszországban (107) inkább középszintű (intermediate) helyi önkormányzati szintnek tekinthetők. A tagállamok kormányzatainak szubnacionális szintjei között fennálló különbségek jóval jelentősebbek, mint az azonosságok.

Németország föderális állam, amely 16 tartományra (Lander) épül, míg Spanyolország 19 regionális kormánnyal (Comunidades autónomas) rendelkezik. Olaszországban 21 régió, Franciaországban 26 régió, Belgiumban 3 régió található. Ausztriának 9 tartománya, Finnországnak 5 regionális fejlesztési tanácsa van, míg Hollandia 4 régióval (Landsdelen) rendelkezik. Portugáliában az 1976. évi alkotmány rendelkezett a régiók felállításáról, amely 1986-ra jelölte meg a létrehozásukat, de a régiók ma még csak az Azori-szigetek és Madeira területén léteznek. Nagy-Britanniában, a valaha centralizált államban a skót és a walesi autonómia megvalósításának irányába tett engedményeket követően mérsékelt változtatásokra került sor Angliában is. Az Integrált Regionális Hivatalok (IRO)² létrehozására regionális kormányok hiányában került sor 1994 áprilisában. Az IRO-k a kormányzati szándék szerint az egyes régiókban folyó munka koordinálását végzik. Az intézményi struktúrában bekövetkezett változásokat követték a pénzügyi téren hozott intézkedések. A helyi területek támogatására a közkiadásokból finanszírozott ún. Egységes Regenerációs Alap létrehozása a korábban létező, elkülönítve kezelt pénzügyi források helyett a hatékonyabb felhasználást hivatott szolgálni. Regionális politikai struktúra hiányában az összevonás eredményeképpen a nyolc régióban létrehozott kormányhivatalok nemcsak a kormány fejlesztésekre szánt támogatásairól, hanem az Európai Bizottsággal és a Brüsszellel való kapcsolattartásról is gondoskodnak.

Az EU-tagállamok többségében már történtek lépések a decentralizáció megvalósítására, még mindig vannak azonban olyan országok, amelyek továbbra is unitárius (egységes) államoknak tekinthetők.

2 Az 1994 áprilisában kialakított Integrált Regionális Hivatalok (IRO) létrehozására regionális kormányok hiányában került sor. Ezek formálisan egyesítették a már régióban működő hivatalok közül az Ipari és Kereskedelmi, a Környezetvédelmi, a Közlekedési és Munkaügyi Hivatalt és a központi kormányzat minisztériumi ellenőrzése alá tartozó pénzügyi alapokat működtetik. A regionális adminisztratív reform célja a 8 régióban és London területén a kormányzati politika formálása mellett a helyi nézetek, vélemények képviselésének biztosítása, a verseny, a megfelelő gazdasági fejlesztés és regeneráció elősegítése a köz- és magánforrások felhasználása során. A regionális partnerség kialakítása a helyi önkormányzatok és a magán szféra érdekeinek összeegyeztetésével a regionális fejlődést hivatott elősegíteni. Az IRO-kat regionális igazgató irányítja. A regionális igazgatót a kormányzat nevezi ki, ezért inkább tekinthető a régió miniszterének, a központi kormányzat érdekeit képviselő hivatalnoknak, ami kihatással van tevékenységére.

I.1. SZINTEK KÖZÖTTI HATALOMMEGOSZTÁS AZ EURÓPAI UNIÓ TAGÁLLAMAIBAN

Az önkormányzati rendszer – éppúgy, mint az államberendezkedés – a közigazgatási rendszer különböző, egymástól lényegesen eltérő struktúrában jelenik meg az egyes európai országokban. Ez vonatkozik az állami, önkormányzati rendszerek működésére is.

Az Európai Uniónak mint többszintű politikai rendszernek a struktúrájával harmonizáló közigazgatási rendszer és demokratikus döntéshozatal kialakításához elengedhetetlen a döntéshozatal és a végrehajtás kompetenciáinak intézmények és testületek közötti világos elhatárolása, az EU normáival is kompatibilis egységek kialakítása.

Az európai integráció számos kihívást jelent, ugyanakkor új lehetőségeket is kínál a régiók számára. A tagállamok fokozatosan felismerték, hogy a helyi önkormányzati egységek kis méretük, pénzügyi korlátaik és eltérő alkotmányos jogaik következtében alkalmatlanok az európai politika végrehajtására, ezért egyre inkább elősegítették a regionális fejlődést, és általában is nőtt a regionális ügyek iránti elkötelezettség.

A helyi és regionális önkormányzatok az Európai Unió tagállamaiban központi szerepet töltenek be a demokrácia megerősítésében. Az EK bővülési folyamata során a csatlakozni kívánó országokban is meg kellett erősíteni valamennyi kormányzati szinten a demokrácia intézményeit. A funkcionális szükségletek országról országra változnak, de a települési önállóság megteremtése és a helyi demokrácia intézményeinek kiépítése révén a helyi önkormányzatok mindenhol a demokratikus rendszerek alapköveinek tekinthetők.

Az egyes országok önkormányzati rendszere sajátos felépítést mutat, s nincs az Európai Unióban egységes modellje a közfeladatok ellátásának és a közszolgáltatások megszervezésének. Az Alkotmányok és a helyi önkormányzást szabályozó törvények elismerik a helyi önkormányzathoz való jogot mint alapjogot az EU valamennyi tagállamában. A helyi önkormányzatok a közhatalom letéteményesei, a közszolgáltatások ellátói, a helyi és regionális szint feladat- és hatáskörében³ azonban országonként más a gyakorlat. Az EU tagállamaiban a hasonló méretek, történelmi tradíciók ellenére is eltérő önkormányzati rendszerek alakultak ki. A változások, sajátosságok kialakulásában meghatározó erővel bírnak az egyes országok politikai és közigazgatási hagyományai, gazdasági fejlettsége. Nincs optimális modell, léteznek viszont tendenciák és országspecifikus megoldások.

A helyi közügyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához és a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódnak. A helyi önkormányzatok feladata azon alapszolgáltatások⁴ biztosítása, amelyek az egyes állampolgárokat szolgálják. A regionális önkormányzatok azokat a törvényben előírt feladatokat látják el, amelyek megoldására a települési önkormányzat pénzügyi feltételei, nagysága, lakosságszáma következtében nem kötelezhető, vagy azokat nem célszerű odatelepíteni. A közszolgáltatások önkormányzati szintek közötti elosztásának alapja a közszolgáltatások hatékony

3 A hatáskör megosztás a települési és a területi önkormányzatok között azon az elven alapul, hogy azokat a feladatokat, amelyek nagyobb népességre vannak kihatással területi önkormányzatoknak kell ellátniuk.

4 Pálné Kovács Ilona: Helyi kormányzás Magyarországon. c. könyvében (PÁLNÉ KOVÁCS 2008, 50. p.) rávilágít arra, hogy Alan Norton a legtipikusabb önkormányzati közszolgáltatási feladatokat húsz ország kompetenciái alapján különbözteti meg (A. Norton: International Handbook of Local and Regional Government. Edward Elgar, 1994.)

ellátása. Az 1950-es években kezdődött el az a folyamat, amely során előbb lényeges kompetenciákat delegáltak a helyi önkormányzatok szintjére, majd ez az 1970-es évektől a regionális szintre történő hatalomátadással társult. A döntési kompetenciák kiterjesztése a helyi és regionális önkormányzatokra indokolttá teszi a hatalommegosztás újragondolását az egyes kormányzati szintek között.

A hatalom vertikális kiépítése, az erős önkormányzatok megteremtése következtében végbemenő hatalomátrendeződés során a funkciók újraosztása mind vertikálisan, mind horizontálisan végbement. Vertikálisan a kérdés az volt, hogy az önkormányzati struktúra miként képes a leghatékonyabban megvalósítani a különböző közszolgáltatási funkciókat, horizontálisan annak eldöntése volt a feladat, hogy a funkciók az egyes szinteken belül miként oszlanak meg.

Az Európai Közösség a regionális és helyi szinteknek a döntéshozatali folyamatba történő bevonásával, a szubnacionális szinteknek az Európai Unióról szóló Szerződés 3b. cikkében való elismerésével közelebb került egy többszintű Európa struktúrájának kialakításához, amelyben döntő szerepet kapnak a helyi önkormányzatok. Ennek értelmében a kompetenciák átadásával, a hatalom szubnacionális szintekre történő delegálásával, az érintettek bevonásával a döntésekbe garantálhatnak nagyobb hatékonyságot a kormányzati rendszer működése során.

A partnerségi elvű döntéshozatal az Unió, az állam és a helyi szint közötti egyeztetést jelenti. A szubszidiaritás elve ugyanakkor az egyes közösségek által igényelt szolgáltatások biztosítása elszámolhatóságának kérdése, de hatással van a nemzeti és a nemzetközi politikára is.

A helyi önkormányzatoknak olyan pozícióhoz kell jutniuk, amelyben befolyásolni tudják az Unió döntéseit, azokat, amelyek azután kihatással vannak a helyi közösség fejlődésére. Ehhez azonban meg kell teremteni a demokratikus legitimitáció feltételét, az önkormányzatok működésének társadalmi támogatottságát.

A Brüsszellel való kapcsolattartás feltételezi olyan helyi önkormányzati egységek létét, amelyek méretüket tekintve elég nagyok, s hatalmukat tekintve elég erősek. Az Európai Unió nem avatkozik be a tagállamok belügyeibe, azt viszont követelményként állítja fel, hogy a szubnacionális struktúra átlátható legyen. Az „átláthatóság” jelenti a Brüsszellel való kapcsolattartást, s az egyes tagállamokon belül a szintek közötti világos hatalommegosztást, a funkciók elkülönülését a helyi és regionális kormányzati szint között egyaránt.

A helyi önkormányzati feladatokat, hatásköröket az önkormányzati testületek és szerveik látják el. A testületek önállóan alakítják ki szervezetüket és működési rendjüket, belső hatalmi struktúrájukat. Ennek megfelelően valamennyi önkormányzat önállóan dönt saját vagy közös hivatal (körjegyzőség) felállításáról. A gyakorlat, ezen elvek megvalósítása ugyanakkor országonként és sokszor önkormányzatonként is eltérő.

Valamennyi államban több lépcsőben került sor az önkormányzati reformra, amely kihatással volt a demokrácia működésére nemzeti, regionális és helyi szinteken egyaránt. A reformok az alábbi területeken jelentettek változást:⁵

- a központi kormányzat és a regionális, illetve helyi kapcsolatok újrastrukturálása;

5 John Loughlin könyvében a szubnacionális demokráciák állapotáról nyújt részletes ismereteket az EU-15 tagállamában empirikus kutatásai alapján. A nyugat-európai demokráciákat e felsorolt szempontok alapján elemzi. LOUGHLIN 2001, 6–7. p.

- a regionális és helyi önkormányzatok belső működésének reformja;
- a politikai rendszer kapcsolatának megújítása regionális és helyi szinten, a lakossággal fennálló kapcsolatok megújítása.

I.2. EURÓPAI ÖNKORMÁNYZATI RENDSZEREK. RACIONALIZÁLÁSI TÖREKVÉSEK

A tagállamok igen eltérő tradíciókkal rendelkeznek a közszolgáltatások biztosítása téren, az egyes országokban eltérő alkotmányos és törvényi szabályozás van ma is életben. A szolgáltatást nyújtók különböznek a köz- és a magánszféra partnerségi elvén alapuló szolgáltatás biztosítása és a fogyasztók által betöltött szerep vonatkozásában egyaránt.

A hatalomgyakorláshoz szükséges feladat- és hatáskörök kialakítása, a helyi önkormányzatok megreformálása általában a funkciók elosztását és a finanszírozás reformját jelentette az 1970-es évektől kezdődően. A közügyek és közfeladatok ellátása során feloldódnak a köz- és magánszféra határai, megváltoznak a feladatellátás módszerei, intézményei. Az önkormányzati politizálás új módszerei kerülnek előtérbe, amelyek az érintettek bevonását és a társadalomból eredő információt igénylik. „Kevesebb állam, nagyobb hatékonyság a közszolgáltatásokban.” Mindez azt jelenti, hogy a kormányzati tevékenység fókuszába az olcsóság, hatékonyság és eredményesség kerül. Bizonyos közszolgáltatásokat privatizáltak vagy társadalmisítanak a költségvetési támogatások jelentős csökkentésének hatására. A hatékonyság igénye a közszolgáltatásokkal szemben az üzleti szféra módszereinek az átvételét, a piaci szemlélet bevonását jelenti a szolgáltatások megszervezésébe. A 20. század utolsó negyedére a menedzserializmus a közszférában a közfeladatok ellátása során a vállalkozói szellem beépítését jelentette a nagy ellátórendszerek (pl. háziorvos vállalkozói formában ellátása) működtetésében, a magánszektor aktivizálását a közmegbízások teljesítésében. A versenyeztetés célja lett az átláthatóság biztosítása, a szakpolitika-alkotás formalizálása, a politikai döntéshozatali folyamat szakmai részének, valamint társadalmi eredményeinek értékelése révén. Mindez annak következménye, hogy az állami feladatok egy része áthelyeződik a magánszféra tevékenységi körébe.⁶

A modern politikai, közhatalmi intézményrendszerekben a közszolgáltatások biztosításának, a közösségi feladatok ellátásának szervezésére kialakult önkormányzati rendszerek a politikai, jogi és gazdasági-pénzügyi autonómia szempontjából alapvetően két típusra oszthatók: a településorientált rendszerre (minden település egyben a helyi önkormányzati jogosítványokkal is rendelkezik), illetve az integrált önkormányzati rendszerekre (több település együtt vagy egy önkormányzat égisze alatt oldja meg a helyi közfeladatokat).⁷

A változások két fő tendencia elemei: az egyik a helyi önkormányzati szint racionalizálása, a másik a területi közigazgatási-kormányzati szint átalakulása. A racionalizálás

6 A közmenedzsmen a társadalmilag közösen ellátott feladatok megszervezésére irányuló tevékenység. Erről lásd bővebben: HORVÁTH M. 2005, 70–72. p.

7 A közigazgatási struktúra megváltoztatásának nemzetközi tendenciáinak elemzéséről lásd bővebben: Szegvári Péter: Közigazgatás és a helyi önkormányzatok: intézményrendszer, trendek, elképzelések. <http://www.helyinfo.hu/domain2/files/-odules/module15/2547BBD8CAF77E88.pdf>

a különböző önkormányzatok összevonása, olyan életképes önkormányzati egységek kialakítása, amelyek jobb helyi szolgáltatás nyújtására képesek.⁸

A decentralizáció folyamatában az egyes közszolgáltatási feladatoknak a helyi önkormányzati egységekhez való telepítése ugyan nagy döntési önállóságot ad e szintnek,⁹ de a politikai önállóság nem feltétlenül jelent nagyobb pénzügyi önállóságot. A helyi autonómia növelésének szükséges velejárója a pénzügyi decentralizáció, amely eszközei a helyi adókon és díjbevételeken alapulnak. Az önkormányzatok gazdasági önállósága azonban nagyon eltérő lehet. A decentralizációs folyamat eredményeként a csökkenő közvetlen állami szerepvállalás miatt a központosított országokban kialakult a helyi feladatok, szolgáltatások minimális köre, amelyet az önkormányzatok kötelesek ellátni, és ezekhez az állam pénzügyi támogatást nyújt.¹⁰

Az észak-európai országok (pl. Nagy-Britannia, Dánia, Svédország, Finnország) esetében a helyi önkormányzatok jóval több funkcióval rendelkeznek, mint Dél-Európa országaiban.¹¹ Valamennyi északi államban a helyi önkormányzatok átalakítása az 1970-es években zárult le (Svédország 1974,¹² Dánia 1970, Norvégia 1974, Nagy-Britannia 1974). A reform következménye a helyi önkormányzatok számának csökkenése volt. A skandináv országokban a helyi közösségek nagy hangsúlyt helyeztek a szolgáltatásokra, ami a helyi önkormányzatok szerepének megerősödését eredményezte.¹³ Ez a típusú terjeszkedés elsősorban a közös önkormányzati testületek létrehozásában jelentkezett annak következtében, hogy ezek a testületek (pl. Finnországban) főként a más államokban kialakuló regionális szint funkcióit kezdték betölteni.

Franciaországban, Olaszországban és Spanyolországban a helyi önkormányzatok szerepének növekedése az 1970-es években kezdődött el, amikor a szubnacionális kormányzati struktúra (nem feltétlenül a tradicionális helyi önkormányzati egységek) számos egyéb feladatot kapott. Az észak-európai országokban statútumok és rendeletek szabályozzák az önkormányzatok tevékenységét (statútumok által történő szabályozás), míg Dél-Európában a helyi döntésekbe bevonják a központi kormány képviselőit is a politikaformálás kezdeti stádiumában (adminisztratív reguláció). Ennek oka, hogy a kisebb önkormányzati egységek alkalmasabbak az adminisztratív, mint a statútumok általi kontrollra.

A déli államokban ezért a reform nem a kis helyi önkormányzati egységek bővülését, hanem a nagyobb lélekszámú régiók és provinciák, illetve egyéb középszintű egységek

8 Nem minden országban voltak sikeresek az összevonások, pl. Finnországban nagyszámú kis önkormányzat maradt, mivel az összeolvadást az önállóság megsértésének tekintik. KOPÁNYI 1999, 44. p.

9 Bizonyos közszolgáltatások kiszervezése esetén a helyi és regionális önkormányzatoknak meg kell adni a saját közösségekre vonatkozó szabályozás lehetőségét. Pl. vízszolgáltatás vagy helyi közlekedés magántársasághoz kerülése esetén az önkormányzat rendeletet alkot az adott közszolgáltatás szervezésének, igénybevételének feltételeiről. In: Committee of the Regions. Opinion on the role of local and regional authorities in public service. Brussels, 15–16 January 1997. CdR 148/96 8. p.

10 Egyes országokban, ahol a bevételi források növekedése elmarad a feladatok, vagyis a kiadások növekedése mögött, a megnövekedett feladatok ellenére a rendelkezésre álló saját bevételi lehetőségek bizonyos határon túl már nem növelhetők. KOPÁNYI 1999, 4. p. és 46. p.

11 A magyar önkormányzati rendszert érintő változások alapelveiről lásd bővebben: CSEFKÓ 1998, 10–17. p.

12 Svédországban található a legnagyobb önkormányzatok, amelyek a lehető legteljesebb döntési jogkörrel rendelkeznek pl. költséges önállóság, foglalkoztatási szerep. A svéd önkormányzati rendszer mai modellje az 1970-es években lezajlott erős belső centralizációs folyamat eredménye. Kialakítása egybeesik a svéd jóléti állam létrehozásával és a vidéki lakosság városba áramlásával. KOPÁNYI 1999, 37. p.

13 HANSEN 1997, 3–7. p.

feladat- és hatáskörének kiszélesítését jelentette. Dél-Európa országaiban a régiók és provinciák megerősödése az északi államokban megfigyelhető helyi önkormányzati egységek összevonásával jelentkező funkcióbővülés folyamatával hozható párhuzamba.

A decentralizáció folyamatában a közszolgáltatási feladatok elosztása a különböző kormányzati szintek között kerül felosztásra. Az észak- és dél-európai rendszerek közötti legfontosabb különbség – amely alapvetően a decentralizáció folyamán kialakuló szintek közötti hatalommegosztás következménye –, hogy északon a közszolgáltatások a helyi önkormányzatok hatáskörébe kerültek. A jóléti állam a skandináv országokban,¹⁴ Belgiumban, Hollandiában és Nagy-Britanniában a helyi önkormányzatokat használta fel a jóléti intézkedések végrehajtására. Olyan változásokra került sor, amelyek a demokratikus és hatékony önkormányzat megteremtését voltak hivatottak elősegíteni. A helyi önkormányzatok nagyobb szabadságot kaptak prioritásaik kialakításában, a pénzügyi hatáskörök kérdésében, s a döntéshozatali folyamatban is kevesebb korlátozás akadályozza működésüket. A legtöbb országban a települések történeti egységek voltak, a tradicionális határok megváltoztatását a közszolgáltatások minőségének és hatékonyságának növelése, valamint a gazdaságosság követelménye figyelembevételével valósították meg.¹⁵

Az igazgatási-szolgáltatási hatékonyság¹⁶ növelését célzó megoldás keretében községegyesítések révén csökkentették a helyi önkormányzatok számát. A legjelentősebb a változás a települések számában Dánia és Svédország esetében, ahol több mint 80%-os a csökkenés, Belgiumban és az Egyesült Királyságban több mint 70%-os, míg Ausztriában 42%, Hollandia esetében 36%-os csökkenés következett be a települések számában az összevonásokat követően.¹⁷

Néhány országban azért nem került sor jelentős strukturális reformra, mert megfelelőnek tartották a települések méretét (pl. Portugália) vagy mert a politikai erők ellenezték a reformot (pl. Franciaországban), és megakadályozták a központi kormányt a strukturális reformra vonatkozó elképzelések megvalósításában.

Nem következett be a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörének bővülése a dél-európai országokban, ahol a történetileg kialakult sok – minden településen önálló – kisebb önkormányzatot megőrizték, hatáskörüket azonban szűkebben határozták meg. Franciaország esetében 5%-os csökkenés tapasztalható, Görögország kevesebb mint 1%-kal csökkentette helyi önkormányzatainak számát, Luxemburg esetében 7% a csökkenés, Spanyolországban 12%.¹⁸

A helyi szint racionalizálásának másik módja az önkormányzatok önkéntes társulása. A déli államokban a fragmentált települési struktúra a településközi együttműködések

14 ALBAEK: Denmark. 17–81. p., valamint ROSE: Norway. 159–235. p.; STAHLBERG – OULASVIRTA: Finland. 87–150. p.; STRÖMBERG – ENGEN: Sweden. 235–279. p. In: ALBAEK – ROSE – STRÖMBERG – STAHLBERG 1996.

15 HANSEN 1997, 3–7. p.

16 A ténylegesen megvalósított helyi önkormányzati reformok az igazgatási-szolgáltatási hatékonyságot és/vagy a politikai-emberi közösségi jelleget igyekeztek kidomborítani. Az országok egy részében az igazgatási-szolgáltatási hatékonyság elvét előtérbe helyező megoldás valósult meg. Az országok másik része a történelmileg kialakult kisebb önkormányzatok politikai közösségi jellegét tekintette fő szempontnak. VEREBÉLYI 1993, 195. p.

17 Council of Europe. The size of municipalities, efficiency and citizen participation. Local and regional authorities in Europe, No. 56. Council of Europe Press, 1995. 16. p.

18 Council of Europe. The size of municipalities, efficiency and citizen participation. Local and regional authorities in Europe, No. 56. Council of Europe Press, 1995. 16. p.

létrehozásának kedvezett, az elaprózott önkormányzati rendszerekben váltak jellemzővé a kistérségi, önkormányzati társulások. Az önkormányzati társulások alakítására serkentőleg hatott a kötelező önkormányzati feladatok ellátása (egészségügyi, oktatási, szociális ellátás), a területfejlesztési- és tervezési, a gazdaságfejlesztési feladatok, valamint a helyi közszolgáltatások hatékonyabb, gazdaságosabb ellátása iránti lakossági igény (szennyvíztisztítás, ivóvízellátás, tömegközlekedés, hulladékkezelés) és az uniós támogatások felhasználása.¹⁹

Az összevonásokat követően a helyi önkormányzatok széles feladatköröket kaptak a jóléti szolgáltatások és a kommunális szolgáltatások ellátásában, és biztosították számukra a feladataik elvégzéséhez szükséges pénzügyi forrásokat.²⁰ A skandináv modell lényege szerint a helyi önkormányzatok alapfeladatai közé tartozik a közszolgáltatási feladatok ellátása. A finanszírozás kérdésében a központi kormány csak kiegészítő szerepet tölt be. A helyi bevételekből finanszírozott kiadások következtében sokkal erősebb a lakosság döntéshozatalban való részvétele, és nagyobb az elszámoltathatóság igénye és lehetősége is ezekben az országokban. A decentralizáció, a helyi autonómia növelésének legfontosabb gazdasági eszközei a helyi bevételi források, megosztott adók, helyi adók, díjbevételek és egyéb bevételek, hitelek.²¹ (Dániában pl. a települési önkormányzatok bevételeinek 54%-a származik adókból, Finnországban 55%-a, Svédországban a helyi adó- és díjbevételek aránya közel 80%.)²²

A skandináv országokban a helyi közösségek nagy hangsúlyt helyeztek a szolgáltatásokra, ami a helyi önkormányzatok szerepének megerősödését eredményezte.²³ Ez a típusú terjeszkedés elsősorban a közös önkormányzati testületek létrehozásában jelentkezett annak következtében, hogy ezek a testületek (pl. Finnországban) főként a más államokban kialakuló regionális szint funkcióit kezdték betölteni.

Dél-Európa országaiban a régiók megerősödése az északi államokban megfigyelhető helyi önkormányzati egységek összevonásában jelentkező funkcióbővülés folyamatával állítható párhuzamba. A közfeladatok ellátása a központi kormányzat szintjéről elsősorban a regionális kormányzati szintre került. A regionális önkormányzatok létrehozásával biztosítják minden olyan feladat- és hatáskör ellátását, amelyre a települési önkormányzat nem képes. Történt ugyan kísérlet a helyi önkormányzatok közszolgálati funkciójának bővítésére az urbanizációs folyamat felgyorsulását követően, ez azonban sikertelen maradt.²⁴ Ezért nem következett be a feladat- és hatáskörök bővülése a dél-európai országok-

19 Orova Márta: A helyi önkormányzati együttműködések, társulások az Európai Unió tagállamaiban. 24. p. http://www.terport.hu/webfm_send/376

20 A közfeladatok hatékonyabb ellátása megkövetelte az önkormányzatok kapacitásának többirányú megerősítését, többek között pénzügyi képességben, igazgatási és szolgáltatási szaktudásban, létszámban és hatáskörben. VEREBÉLYI 1993, 194–195. p.

21 Miközben csökkent a helyi önkormányzatok száma, területük és népességük jelentősen növekedett. Ennek a folyamatnak a következménye, hogy leszűkült, mindössze néhány közszolgáltatás biztosítására korlátozódott a területi önkormányzatok feladata. („skandináv modell”). TORMA 2001, 175. p.

22 Az alacsony számú helyi önkormányzat hatáskörét és pénzügyi forrásait a terület és a népesség növekedésével párhuzamosan jelentősen megnövelték. TORMA 2001, 176. p.

23 HANSEN 1997, 3–7. p.

24 Míg az északi rendszerek az igazgatási–szolgáltatási hatékonyság növelését az összevonások révén tudták megoldani, addig a déli államokban a helyi közszolgáltatások megosztása egyrészt a települési és a területi önkormányzatok között, másrészt az önkormányzati társulások erőteljes ösztönzése és támogatása révén valósult meg. TORMA 2001, 176. p

ban. A funkciók transzferálása a központi kormányzat szintjéről elsősorban a regionális és provinciális kormányzati szintre került, ami megnövelte szerepüket a szolgáltatások ellátásában. A régiók létrehozása ugyanakkor lehetőséget teremtett a szubnacionális struktúra fejlődésére a helyi politikai elittel történő konfrontáció nélkül. Dél-Európa országaiban a regionalizáció az északi államokban megfigyelhető helyi önkormányzati egységek összevonasával jelentkező funkcióbővülés folyamatával hozható párhuzamba.²⁵

I.3. ÖNKORMÁNYZATI MODELLEK

Az országoként eltérő önkormányzati formák ellenére az önkormányzati rendszer mindenhol többszintű. Habár Európában nincs egységes önkormányzati modell, mégis szoros összefüggés van az önkormányzati modellek és a helyi szolgáltatások hatékony ellátása között. A funkciók önkormányzati szintek közötti elosztásának alapja a közszolgáltatások hatékony ellátása iránti lakossági igény.²⁶

Három eltérő modell különböztethető meg. A mediterrán modellt centralizált pénzügyi rendszer, az önkormányzatok jelentős állami ellenőrzése²⁷ és az apró települési önkormányzatok szűk feladatköre jellemzi. A skandináv modellt nagyméretű helyi önkormányzatok, nagyfokú pénzügyi-gazdasági önállóság és széleskörű szolgáltatási felelősség jellemzi, a germán modell a föderatív államigazgatáson alapuló többszintű, erősen centralizált rendszer, ahol a legalsó települési szintre csekély feladat hárul. (Németország, Ausztria).²⁸

1. sz. táblázat. A települések számának változása az EK tagállamaiban

Ország	1950	1992	Változás %
Ausztria	3 999	2301	-42%
Belgium	2 669	589	-78%
Bulgária	(1949) 2 178	(1991) 255	-88%
Cseh Köztársaság	11 051	6196	-44%
Dánia	1 387	275	-80%

25 A hatáskörmegosztás alapelve az volt, hogy minden települési önkormányzatnak rendelkeznie kell bizonyos hatáskörökkel, amelyek adekvátak a település méreteivel és adottságaival. Azon hatásköröket, amelyeket a települési önkormányzat nem képes hatékonyan ellátni, a jogalkotó egy szinttel feljebb, a területi önkormányzatokhoz telepíti (pl. Franciaország, Ausztria, Olaszország, Spanyolország, Görögország, Németország). Az e modell alapján levonható következtetés, hogy a nagyszámú, de csekély lélekszámmal rendelkező és csak az alapfeladatokat ellátó helyi önkormányzatok erős önkormányzati középszintet és erős társulási hajlamot feltételeznek. Lásd bővebben: TOMA 2001, 175–178. p.

26 KOPÁNYI 1999, 25. p.

27 A települések és a központi kormányzat között választott területi önkormányzatok és ún. dekoncentrált államhivatali szervezetek (pl. prefektúrák) helyezkednek el. Utóbbiak a központi, illetve törvényességi ellenőrzés mellett jelentős elosztási és irányítási szerepet is betöltenek pl. Franciaországban, Spanyolországban, Lengyelországban.

28 KOPÁNYI 1999, 25. p.

Ország	1950	1992	Változás %
Egyesült Királyság	2 028	484	-76%
Finnország	547	460	-16%
Franciaország	(1945) 38 814	(1990) 36 763	-5%
Görögország	5 959	5922	-0.6%
Hollandia	1 015	647	-36%
Lengyelország	n.a.	2459	
Luxembourg	127	18	-7%
Magyarország	n.a.	3 109	
Málta	-	67	
Németország	24 272	8 077	-67%
Olaszország	7 781	8 100	+4%
Portugália	303	3 051	+0,7%
Spanyolország	9 217	8 082	-12%
Svédország	2 281	286	-87%
Szlovákia	n.a.	2 476	

Forrás: Council of Europe. The size of municipalities, efficiency and citizen participation. 995. 16. p.

Az egyes önkormányzati modellek megkülönböztető sajátossága és a közszolgáltatások hatékony megszervezése nagymértékben függ attól, hogy mi jellemzi a helyi önkormányzatok alkotmányos helyzetét, a központi és helyi hatalom viszonyát. Mindezek alapján az alábbi országcsoportok különböztethetők meg.

- A francia modellt jelentő csoportban Franciaország, Olaszország, Spanyolország, Portugália, Görögország és Belgium esetében az önkormányzatok erős alkotmányos státust élveznek, az önkormányzás közösségi gyökerei erősek. Mellettük a dekoncentrált közigazgatás fontos szerepet tölt be a szolgáltatások szervezésében, az önkormányzatok feletti szoros állami ellenőrzés mellett.
- Az angolszász modellt alkotja az Egyesült Királyság és Írország. Az angolszász funkcionális modellben az önkormányzatok nem rendelkeznek alkotmányos státussal, az állami gyámkodás viszonylag erős, a szintek közötti kapcsolatok kevésbé hierarchikusak. A központi hatalom helyi ügynökségei jelentős szerepet töltenek be, ezzel csökkentve a helyi önkormányzatok szerepét.
- A vegyes, kontinentális modell ötvözi az angol és a 19. századi porosz tradíciókat. Ide sorolhatók a skandináv államok, Ausztria, Hollandia. Az önkormányzatok alkotmányos státussal rendelkeznek, a szintek közötti kapcsolatok szabályozva vannak, a helyi önkormányzatok erős politikai, közösségi meghatározottságúak, és viszonylag jelentős pénzügyi mozgástérrel rendelkeznek.²⁹

²⁹ Pálné Kovács Ilona J. Hesse (1991) csoportosítását alapul véve állítja fel az országcsoportokat. In: PÁLNÉ KOVÁCS 2008, 30. p.

A Hesse által felállított országcsoportokból kiindulva John Loughlin tipológiája³⁰ az állami tradíciók alapján szétválasztja a harmadik csoportot, megkülönböztetve a germán tradíciókra épülő rendszereket a skandinávoktól, az előbbihez sorolva Németországot, Ausztriát és Hollandiát, a skandinávokhoz Svédországot, Dániát és Finnországot. Az önkormányzati modellek csoportosításának egy új megközelítést adja Gérard Marcou,³¹ aki a közép-európai országok kategorizálására is kísérletet tesz. A közép- és kelet-európai országokban a demokratikus intézményrendszer megteremtése folyamatában az egyik első lépés volt a helyi önkormányzati rendszer kialakítása. A rendszerváltást követően a helyi önkormányzatok számában radikális csökkenés következett be. Bulgária esetében 88%-kal, a Cseh Köztársaságban 44%-kal lett kevesebb az önkormányzatok száma.

A reformfolyamat részeként a térség valamennyi országa felvételt nyert az Európai Tanácsba, majd ratifikálta a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját, ezzel megtéve az első lépést az EU-tagság irányába.

I.4. A HELYI HATALOM GYAKORLÁSA AZ EURÓPAI UNIÓ TAGÁLLAMAIBAN

A legfontosabb helyi önkormányzati döntéshozó testület az EU tagállamaiban közvetlenül kerül megválasztásra. A képviselő-testületek nagysága a lakosság számától függ mindenütt Európában. A politikai összetétel jellegét tekintve a képviselő-testület elvileg a helyi közösség ideológiai meghatározottságát tükrözi, valójában azonban a képviselők összetételének alakulása választásról választásra inkább függ a pártvezetők vagy a polgármester által képviselt politika támogatottságától vagy kritikájától.

A helyi önkormányzatok jelentősen átpolitizálódtak az Európai Unió tagállamaiban. Ahogy a pártok dominálnak a parlamentben a makropolitika szintjén, ugyanúgy előtérbe kerül szerepük a helyi hatalom működésében. Egyre inkább atipikus a független jelölti státusz, a helyi választások a pártok országos küzdelmének a folytatásai. A magyarországi

30 J. Loughlin a legfőbb különbségeket a politikai stílusban, a politikai formában és a decentralizáció formájában jelentkező eltérésekben látja. Míg a német modell esetében korporatív a politikai stílus, addig a skandinávoknál konszenzuális, a politikai forma integrált és organikus, a skandináv országok erős önkormányzati autonómiával rendelkező decentralizált unitárius országok. LOUGHLIN 2001, 5. p.

31 Gérard Marcou megközelítésében az első modellben a helyi önkormányzatok kompetenciája a területi és lakóhelyi szolgáltatásokkal kapcsolatos funkciókra épül (pl.: területhasználathoz tervezés, vízszolgáltatás, csatornázás, főutak és utcák). A legtöbb nyugat-európai országban a helyi önkormányzatok feladatköri rendszere ennek a modellnek felel meg.

A második modellben a helyi önkormányzatoknak ezen túlmenően el kell látni olyan változatos jóléti állami funkciókat, amelyekre a polgárok személyes egyedi paraméterek, és nem lakóhelyük alapján jogosultak (pl.: oktatás, egészségügyi ellátás, szociális ellátás, a változatos szociális segélyezési szolgáltatások). Nyugat-Európában ez a rendszer az északi országokban tipikus.

A harmadik modell közel van a másodikhoz, de abban különbözik, hogy bizonyos funkciók helyi önkormányzati kompetenciáját elfoglalják a központi kormány által alapított ágazati ügynökségek. Természetesen egyetlen állam sem felel meg teljesen ezen modellek valamelyikének, de a legtöbb hasonlít egyikre vagy másikra. A közép- és kelet-európai országok többsége a második modellhez áll közel. Valójában, csak a Cseh Köztársaság (csak települési szinten), Szlovákia, Szlovénia vannak közel az első modellhez, és egy kisebb mértékben Lengyelország és Lettország a harmadik modellhez közeleink tekinthető. MARCOU 2003, 4. p.

gyakorlattól eltérően a pártok helyi manifesztummal³² rendelkeznek, amely meghatározza a párt politikai céljait, s ezek a helyi pártelittel való kapcsolattartás során érvényesítésre kerülnek a döntéshozatali folyamatban. A pártmeghatározottság jól kimutatható a politizálási stíluson, a képviselt értékrendekben, amely befolyással van a döntések alakulására is.

A helyi választások jellemzője, hogy a kisebb pártok, amelyeknek nincs meg a megfelelő támogatottsága országos szinten, a helyi választásokon sok esetben eredményesen szerepelnek. (Ilyen pl. a Zöld Párt, amely tipikus protesztpárt; a szélsőséges vagy nacionalista pártok, mint a francia Nemzeti Front stb.)

Általában az arányos választási rendszer van érvényben, melynek politikai következménye az ún. „függő” tanácsok működése, amelyekben rendszerint önmagában egyetlen politikai párt sem rendelkezik többséggel. A politikai váltógazdaságtól ez annyiban tér el, hogy a döntéshozatal nem a többség-kisebbség konfliktusára épül, hanem a közös döntéshozatalra, a jogok és kötelezettségek rendszerére kerül a hangsúly.³³

Amíg a hatalom a többségi típusban bizottságokhoz³⁴ delegált, s a döntések kialakításában a bizottságoknak és albizottságoknak döntő a szerepe, a „függő” tanácsokban a hatalom fragmentálódásából következően növekszik a pártfrakciók és az egyes képviselők, illetve a testület hatalma a döntéshozatali folyamat befolyásolásában.³⁵ A függőség a civil társadalom szempontjából annyiból előnyös, hogy valódi vitát jelent, és a nyilvánosság előtt zajló döntéshozatal. A döntéshozatali folyamatok nyitottabbá válnak, a pártok és így a frakciók szerepe felértékelődik. A pártok között zajló vitában meghatározóak lehetnek az ideológiai konfliktusok. Az alkudozások szavazási koalícióban jelennek meg, ennélfogva helyi szinten gyakori a stabil helyi kormánytöbbség hiányából eredő bizonytalanság. Az ad hoc alapon szerveződő szavazási koalíciók az egyes pártok között állandóan változnak, átszaporosulnak, tükrözve az egyes pártok preferenciáit az adott ügyben.

Az ideológiai meghatározottság mellett a pártok koalíciós viselkedését helyi szinten meghatározza a pártok struktúrája. A pártok iránti lojalitásból eredő frakciófegyelem még a kevésbé centralizált struktúrájú pártokban is megfigyelhető. A képviselő-testületi üléseket megelőző frakcióülések meghatározzák a képviselők szavazási viselkedését.

A képviselő-testület hatalmi szervezetének alapját adják az eltérő társadalompolitikai alternatívákat megfogalmazó politikai pártok. A pártok önkormányzati támogatottsága, részvételi arányuk a választók akarátát hivatott kifejezni, legitimálva a győztes pártok politikai stratégiáját és programját. Az önkormányzati döntéshozatali eljárásokban mindezek révén érvényesülnek a jogszerűség, a szakmai racionalitás és a demokrácia köve-

32 Back to Basics. The vision. Labour Programme. Bradford District's Economic Development Strategy. 1992/1993. City of Bradford Metropolitan Council. 1–5. p.

33 A helyi önkormányzati képviselők körében készült felmérés arra keresi a választ, hogy a többpártrendszer miként hat a helyi koalícióalkotásra. Az egyre gyakoribbá váló helyi „függő kormányok” mellett az elmúlt években a helyi politikában megfigyelhető a hatalmi egyensúlyi helyzet kialakítására törekvés. Ha egyetlen párt sem tudja megszerezni az abszolút többséget, akkor számos tényező befolyásolja a képviselőket a „függő” helyzetből eredő válaszadásra. (Belső tényezők: intézményi, történelmi, helyi tényezők, a frakciók kohéziója, az önkormányzat társadalmi-politikai környezete, illetve a külső környezet: a szavazók, a helyi média stb.).

Forrás: MELLORS 1996, 3–7. p.

34 CHANDLER 1993, 41. p.

35 A hagyományosan kétpártrendszerrel rendelkező brit politikai rendszerben az 1980-as években mintegy 20%-kal megnőtt a „függő tanácsok” száma. TEMPLE 1991, 27. p.

telménei. A pártok közötti együttműködések kialakításában helyi szinten két tényezőt érdemes végül kiemelni. Az egyik a helyi képviselők között fennálló személyes kapcsolat, amely időnként a pártok között fennálló versengésnél is fontosabb. Emellett a helyi politikában nagyon fontos egy speciális motiváció, amely befolyásolhatja a helyi politikusok álláspontját a döntéshozatal során: ez a helyi környezet, a szociális értelemben vett közvetlen kapcsolat a polgárokkal, a helyi lakossággal.

Az önkormányzatok jelentős változáson mentek keresztül az elmúlt évtizedekben, s ezeket a változásokat nagyban befolyásolta az önkormányzatok összevonását követő, a szubnacionális struktúrában bekövetkezett vertikális és horizontális szintű hatalomátrendezés. A politikusok és hivatalnokok körében megfigyelhető professzionalizáció és szegmentáció, a nagyobb hierarchia a korábbi évtizedek növekvő bürokratizálódásának hatására következett be. A hivatalnokoknál szintén érezhető professzionalizáció annak a munkának az eredménye, amely révén igyekeztek csökkenteni a képviselők adminisztratív jellegű tevékenységét, és elérni azt, hogy a hivatalnokok elsősorban a politikai javaslatok tervezésére, előkészítésére és a végrehajtásra koncentráljanak. Habár a valóságban a döntéshozatali fázisok egybefolynak, a döntéshozatali folyamat meghatározó elemei az egyes fázisoknak eltérő jeleget biztosítanak. Az első fázisban a kulcsfontosságú döntések és prioritások a célok függvényében születnek. Meghatározó szerepet töltenek be ebben a szakaszban a pártprogramok, a közösség igényei, a nyomásgyakorló csoportok, amely tényezők a döntések előkészítésében fontosak. A második fázisban megnő a hivatal által képviselt álláspont és a lakosság véleményét megjelenítő civil szervezetek szerepe, amelyek intézményes keretek között jelentősen befolyásolhatják a döntések kimenetelét. A harmadik, a végső fázis a végrehajtás szakasza, amelyben a hivatalok szerepe értékelődik fel, a képviselők itt már csak a döntések ellenőrzését végzik.³⁶

Általánosságban elmondható, hogy a helyi önkormányzatok döntéshozatali mechanizmusa a funkciók és feladatok figyelembevételével kerül kialakításra. A funkciók annak megfelelően változnak, ahogyan változik az önkormányzatok gazdasági és társadalmi környezete vagy az egyes területeken ellátandó feladatok köre, és e változást követi a szervezeti struktúra, a működés, a hivatali feladatellátás mikéntje stb. A népesebb lakosságú települések pl. nagyobb létszámú hivatalok munkáját igénylik, s a hivatalok specializációja is megtörténik. A kis településeken kisebb számú hivatal is képes a feladatok ellátására.

A döntéshozatali folyamat inputja (bemenet) és outputja (kimenet) alakulásában lényeges az önkormányzat típusa is. A nagyvárosok önkormányzatai több bizottságot és nagyobb hivatalokat működtetnek, ami általában jelenti, ahogyan erre korábban utaltunk, egy központi koordináló testület létét mind a bizottsági, mind a hivatali munkában. Ugyanez a kisebb településeken egyszerűsített formában működik, bár a bizottsági rendszer itt is általánosnak mondható.³⁷

A helyi közösség mint környezet és az önkormányzat közötti kommunikációs csatornák kialakításában jelentős szerepet töltenek be a különféle érdekcsoportok. A pártok jelöltjeire leadott szavazatok ugyanis nem jelentik azt, hogy a választók mindenben egyetértenek a politikusok által képviselt álláspontokkal és véleményekkel, amelyek pártpolitikai vagy egyéb stratégiai megfontolásból születnek. A nyomásgyakorló csoportok

36 MELLORS – COPPERTHWAIT 1987, 183–185. p.

37 SOÓS 1993, 105–111. p.

tok többnyire már létező és formális csatornák útján artikulálnak társadalmi igényeket és követeléseket. A pártokkal ellentétben speciális területek érdekeit próbálják megjelelni. Közös jellemzőjük, hogy nem akarnak hatalomra kerülni, csupán „befolyásolni” a döntéseket.

Jellegüket tekintve egyes csoportok a fennálló attitűdök megváltoztatására törekednek, mások a megszerzett tapasztalataik révén igyekeznek nyomást gyakorolni a döntésekre. A hasznos információk figyelembevételének sikere azon múlik, hogy milyen módon tudják megnyerni a képviselőket, milyen módszerekkel, érvrendszerrel próbálnak hatni az irodavezetőkre. (Valószínűtlen, hogy akár még a legelkötelezettebb frakciótag is teljes egyetértésben legyen mindenben a pártja vagy frakciója által képviselt állásponttal, s ugyanez figyelhető meg a hivatalnokok munkája során tanúsított magatartásban is.) A politikai kultúra meghatározó a döntések előkészítő szakaszában, abban, hogy az önkormányzati oldal képviselői mennyire találják indokoltnak a megfogalmazott követelést, s az önkormányzat működését elősegítő lépésként értékeli-e a nyomásgyakorlók tevékenységét.

Az intézményesített érdekcsoportok a probléma azon pontjára irányítják a figyelmet, ahol változtatást akarnak, s amelyben a saját álláspontjukat kívánják kifejezésre juttatni. Bizonyos esetekben a döntés meghozatalához a képviselőket, máskor a hivatalnokokat kell megnyerniük. A szociális szolgáltatásokért lobbizók vagy a környezetvédelmi kérdésekben érdekelt csoportok a hivatalnokok támogatását kell, hogy megszerezzék. A lakásügyi problémával vagy a kisebbségi jogok érvényesítéséért küzdők a képviselőkkel való tárgyalás során tehetnek szert nagyobb befolyásra. Az, hogy a lobbizási folyamat kire irányul, függ a felvállalt téma, ügy jellegétől is.³⁸

A tapasztalatok alapján elmondható, hogy azok az érdekcsoportok, amelyek a partnerségi elvű döntéshozatal szellemében tevékenykednek, s együttműködnek az önkormányzatokkal, nagyobb valószínűséggel szerepelnek sikeresen, mint azok, amelyek szélsőséges követelésekkel állnak elő.

A döntések kimenetelét meghatározza az egymásrautaltság, amely jelenti a helyi önkormányzatok közötti együttműködést ugyanúgy, mint a civil és más szervezetekkel való kapcsolatrendszer kialakítását. Ez megvalósulhat egyrészt a bizottsági munkában, másrészt a hivatalok működésében.

A részvétel és az elszámoltathatóság elvét előtérbe helyező megoldás a bizottságok döntéshozatali folyamatában való részvételén keresztül igyekszik bevonni a lakosság civil szerveződéseit az önkormányzat munkájába. A kooperáció másik formája lehet a hivatalokon belüli osztályok, illetve irodák közötti együttműködés. (Az oktatási iroda pl. szoros kapcsolatban állhat a szociális irodával a hátrányos helyzetű gyermekek ügyében. Hasonlóképpen szoros a kapcsolat a lakásügyi iroda és a szociális iroda között, hisz a szociális tényező lényeges szerepet tölt be a lakások elosztásában. A „közönségkapcsolati” részleg létrehozása kifejezetten a lakossággal való kapcsolattartás feladatát hivatott szolgáltni.)

Valójában a hivatalok közötti együttműködést nem mindig könnyű megvalósítani, aminek oka, hogy az irodák sok esetben nem az ügyfelek szempontjait figyelembe véve épülnek fel. A legyőzendő szervezeti akadályok sokszor eltérő attitűdként jelennek meg az egyes szakmai csoportoknál. (Így a lakásügyi hivatal dolgozói a lakások elosztásakor

38 CHANDLER 1993, 112–114. p.

általános irányelveket vesznek figyelembe. A szociális munkás ugyanakkor az utóbbi ragszkodását az objektív tényekhez indokolatlan, bürokratikus viselkedésként értékeli.) A helyi önkormányzatok a többi helyi szereplőtől nem elszigeteltek működésük során. A központi kormányzat mellett az öntevékeny csoportok és az ügynökségek is kihatással vannak a helyi önkormányzat tevékenységére. Így a kapcsolatrendszer komplex hálózata alakul ki, amely azonban nem előre megtervezett, ennél fogva nem képezi koherens helyi program részét. A helyi önkormányzat és a vállalkozói, üzleti szféra közötti kapcsolat még bonyolultabb annak következtében, hogy a privatizáció eredményeképpen néhány szolgáltatás kikerül az önkormányzati szféra hatásköréből, így a jó kapcsolat még inkább elengedhetetlen a korrekt együttműködéshez.

Megemlítendő még az ún. önkéntesek szektora, amely különösen lényeges a szociális szolgáltatások területén. Az önkéntes csoportok mint a helyi szükségletek figyelői több módon képesek az irodák támogatására: az önkormányzat számára biztosítanak szolgáltatásokat, kezdeményeznek bizonyos még nem működő szolgáltatásokat, illetve kiegészítenek egyes, az önkormányzatok által ellátottakat.

A helyi szinten megfigyelhető korporativista tendencia, a legkülönbözőbb szervezetek megjelenése a helyi társadalomban, a nyomásgyakorló csoportok szerepének felértékelődése, a munkavállalók egyesületei, munkáltatók stb. előtérbe kerülése jelezte, hogy a helyi politikai testületeknek és szakmai egyesületeknek meg kellett találni az együttműködés kereteit a szociális politika kidolgozásában, a lakás, a foglalkoztatás, a képzés, átképzés, a szociális és biztonsági kérdések megoldásában.

A helyi önkormányzatok az önkéntes csoportokat elsősorban pénzügyi támogatással, szakmai tanácsadással, épülettel és szállással tudják segíteni. (Sok önkéntes szervezet más nagyobb szervezet védelme alatt tevékenykedik, amely napi kapcsolatban áll az önkormányzat irodáival. Az önkormányzati iroda munkájának segítségével lényegesen hozzájárulnak a helyi szociálpolitikai szolgáltatások javításához.)

A legkülönbözőbb civil szerveződések számára ugyanis a véleménynyilvánítás lehetősége az önkormányzatokhoz kapcsolódó tanácsadó testületek munkájában konzultatív szerepkörrel valósul meg. Megerősödött egy új koncepció: a szolgáltatásokat „használók befolyása” és a „használók közreműködése”. Az előbbi a döntéshozatali folyamatban való részvételre és a döntések végrehajtására vonatkozó elképzelést tükrözi, az utóbbi ösztönzi az önkormányzatokat az együttműködésre azokkal, akik a szolgáltatások igénybevevői: pl. a szülők részvételének elősegítése a gyermekgondozási központok vagy iskolák szociális munkájában.

Ez a fajta „vásárló-szolgáltató” modell a helyi önkormányzatban megtalálható politikai rész(vevő)re és szolgáltató (előállító) részre osztható. Az előállító főként eredményorientált egységeket tartalmaz, amely szolgáltatásokat nyújt a vevőkkel fennálló szerződések alapján. A szerződések a magán szférával is kialakulhatnak. Azok a közösségek, amelyek ezt a szervezeti modellt nem alkalmazzák, nagyobb hangsúlyt fektetnek a piacorientált típusú szolgáltatásokra és a magán szférával való szerződés-kötésre. Ezek között elsősorban technikai szolgáltatások dominálnak, de olyan szociális szolgáltatások, mint a gyermekgondozási központok, a szociális otthonok is gyakran ezen formák közé tartoznak.

I.5 A HELYI ÖNKORMÁNYZAT ÉS A HELYI KÖZÖSSÉG KAPCSOLATA

A helyi és regionális önkormányzatok az Európai Unió tagállamaiban központi szerepet töltenek be a demokrácia megerősítésében. A decentralizált döntéshozatali folyamatok megkönnyítik az állampolgárok számára a részvételt és a befolyásolást szűkebb környezetükben. Az Unió bővülési folyamata arra hívja fel a figyelmet, hogy a csatlakozni kívánó országokban is meg kell erősíteni valamennyi kormányzati szinten a demokráciát.

A változó gazdasági és társadalmi feltételek mellett az önkormányzatok sok esetben nem képesek kielégíteni a felmerülő szükségleteket csak más testületek, magán vagy köz- és civil szervezetek bevonásával. A helyi társadalom szereplői és az önkormányzatok közötti kommunikációs csatornák intézményesültségét is figyelembe véve lényeges kiemelni, hogy a helyi közösség maga is tagolt, és számtalan érdekmegjelentési törekvés jelentkezik, amelyek a hagyományos érdekvégyesítési csatornák mellett a helyi önkormányzat döntéshozó szervezeteivel keresik a kapcsolatot. Ezek feladata az önkormányzatokon belüli szervezetek mobilizálása. A helyi társadalom számára az önkormányzatokban, valamint a köz- és civil szervezetek hálózatán keresztül folyó munka összehangolása szolgál alapul az önkormányzatok és a civil társadalom közötti hatékony együttműködéshez a polgári demokratikus országokban.

Valamennyi polgár tagja a civil társadalomnak, és kevesebben valamely civil szervezetnek (pl. teniszklub, egyház, szakszervezet, horgászegyesület stb.). A helyi közösség csak szervezett keretek között válik partnerré a helyi önkormányzat számára. A helyi önkormányzatok döntéshozatali folyamatának inputja (bemenet) és outputja (kimenet) meghatározásában jelentős hatással bír helyi önkormányzat környezete. A helyi önkormányzatok aktív kapcsolatban állnak a település gazdasági és társadalmi csoportjaival, a társadalom tagjaival. Érdekvégyesítési törekvéseik természetesen a döntések befolyásolására irányulnak. A környezetben megfogalmazódó legkülönbözőbb érdekek kihatással vannak a bizottsági és a hivatali rendszer működésére is (pl. hanyatló ipari terület vagy egy mezőgazdasági közösség speciális bizottsági rendszer kialakításával reagálhat).

A döntéshozatal alakulásában lényeges az önkormányzat típusa is. A nagyvárosok, illetve a kis települések bizottságai és hivatalai eltérő nyomásgyakorlást feltételeznek. A helyi közösség és az önkormányzat közötti kommunikációs csatornák kialakítása nem jelenti azt, hogy a választók mindenben egyetértenek a politikusok által képviselt álláspontokkal és véleményekkel, amelyek pártpolitikai vagy egyéb stratégiai megfontolásból születnek. A nyomásgyakorló csoportok többnyire már létező és formális csatornák útján artikulálnak társadalmi igényeket és követeléseket. Valamennyi csoport az érdeklődési körének megfelelően küzd az érdekeiért, a legkülönbözőbb érdekcsoportok gyakorolnak nyomást érdekeik érvényesítése érdekében. A pártokkal ellentétben speciális területek érdekeit próbálják megjeleníteni.

A nyomásgyakorló csoportok, akárcsak a politikai pártok, nem új szereplői a helyi önkormányzatoknak. A pártoknak a helyi manifesztumokban megfogalmazódott értékrendje nem terjed ki valamennyi lakosságot érintő szférára. A civil szervezetek ezért a pártok által nem képviselt társadalmi igényeket és követeléseket artikulálják többnyire már létező és formális csatornák útján. A pártokkal ellentétben speciális területek érdekeit igyekeznek megjeleníteni, közös jellemzőjük, hogy nem akarnak hatalomra kerülni, csupán befolyásolni a döntéseket. Jellemüket tekintve az egyes csoportok a fennálló attitűdök megváltoztatására törekednek, mások a megszerzett tapasztalataik révén igyekeznek

nyomást gyakorolni a döntésekre és a helyi hatóságokra a helyi politikák megváltoztatása érdekében.

A döntések kimenetelét meghatározza az egymásrautaltság, amely jelenti a helyi önkormányzatok közötti együttműködést ugyanúgy, mint a civil és más szervezetekkel való kapcsolatrendszer kialakulását. A helyi önkormányzatok döntési mechanizmusa a funkciók és feladatok figyelembevételével, a racionalitás messzemenő betartásával kerül kialakításra. A funkciók annak megfelelően változnak, ahogyan változik az önkormányzatok gazdasági és társadalmi környezete vagy az egyes területeken ellátandó feladatok. A politikusok és hivatalnokaik körében megfigyelhető professzionalizáció a civil szervezetektől is megköveteli a szakmai követelmények figyelembevételét. Szerepük azért fontos, mert a társadalomban jelentkező lokális törekvések nyomán az állami, önkormányzati szféra által nem biztosítható szolgáltatásokat szerveznek meg, illetve azonos érdeklődésű csoportok, közösségek számára teremtenek fórumot, sokszor anyagi támogatást. Kifejezetten alulról szerveződő egyesületekről van szó, amelyek az önkifejezés vagy bizonyos közösségi célok elfogadtatása, a nagyobb társadalmi elismertség vagy pénzügyi források pályázhatósága, a működési feltételek javítása céljával alakulnak meg, pl. sporttevékenység, zenei egyesület, környezetvédelem stb.

Nyomásgyakorló tevékenységük és a célok alapján megkülönböztethetőek olyan csoportok, amelyek közvetlenül nem a szervezők számára járnak előnyökkel, hanem valamely általános társadalmi haszon érdekében tevékenykednek:

- munkaadók, munkavállalók szervezetei (pl. Munkanélküliek és Állatkeresők Egyesülete, Mentál Családsegítő Szolgálat);
- átmenetileg, egy ügy kapcsán megszerveződő csoportok;
- részbeni nyomásgyakorló csoportok, mert tevékenységük alapvetően nem az önkormányzatokkal vagy más közttestületekkel áll kapcsolatban.

A civil szervezetek munkája során nagy hangsúly helyeződik a kommunikációs módszerre, a lobbizás során kifejeződő politikai kultúrára. A pártpolitizálás, a helyi közösség aktivitásának növekedése, az önkormányzatok összevonása jelentős változásokat eredményezett a képviselők szerepvállalásában is. Korábban a képviselők részt vettek a politikaformálás valamennyi fázisában, a döntés-előkészítő, a döntéshozó és a végreható fázisban. A képviselő a helyi közösség személyes meghatalmazottjának érezhette magát. Ma már sok esetben a döntés meghozatalához a hivatalnokokat kell megnyerni. A hivatalnokok körében megfigyelhető professzionalizáció a képviselők adminisztratív jellegű tevékenységét hivatott elősegíteni, viszont a döntés-előkészítés és végrehajtás során felértékelődik a szerepük.

Az Európai Unió legtöbb tagállamában a civil szférával való kapcsolattartás és az önkormányzatok belső kapcsolatai tették szükségessé a döntéshozó és végrehajtó hatalom kommunikációs csatornáinak kialakítását.

I.5.1. A helyi önkormányzat és a lakosság

A partnerség elvének érvényesülése elengedhetetlen a képviselők és a hivatalnokok közötti munkában, ugyanakkor a partnerség elve kell, hogy megvalósuljon a lakossággal való kapcsolattartás során a helyi ügyek vitelében is. A közös érdekeket megjelenítő célkitűzésekbe be kell vonni az önkormányzatok mellett a lakosságot is.³⁹

Ahhoz, hogy a helyi közösség részt vegyen saját környezetének alakításában, befolyásolni tudja a helyi társadalomra is kihatással levő folyamatokat, megfelelő szintű tájékoztatásra van szüksége.⁴⁰ Ennek része a helyi tv, rádió és sajtó által nyújtott folyamatos információszolgáltatás ugyanúgy, mint a hazánkban még nem általános „Kérdések órája” az önkormányzat képviselő-testületi ülésein vagy a Polgári Tanácsadó Szolgálat tevékenysége.

Az Európai Unió az információs társadalom alapelemének tekinti a helyi médiát. A legnyilvánvalóbb út, amely révén a lakosság információkat szerez a helyi közletről, a helyi sajtó. (Felmérések szerint a lakosság 80%-a olvas helyi lapot.) A napi információk az önkormányzat tevékenységéről a sajtón keresztül jutnak el az emberekhez.

Mivel a kommunikáció kétirányú folyamat, a helyi önkormányzat nyitott kell, hogy legyen nemcsak az információ fogadására, de átadására is: a lakoságnak joga van az információhoz helyi önkormányzata tevékenységéről, ugyanakkor a helyi önkormányzatnak pozitív képet kell kialakítani önmagáról azon helyi közösség tagjai irányába, amely számára a szolgáltatást nyújtják.

A helyi önkormányzatoknak megfelelő kommunikációs stratégiával kell rendelkeznie ahhoz, hogy a helyi közösség valóban részt vehessen a döntések kialakításában. A kommunikáció a közösség felé irányul, majd visszahat a helyi önkormányzatra. A participáció gyakoribb módszerei között szerepel a petíció, levél, lobbizás egyes képviselőknél (bizottsági elnökök, akik érdeklődést mutatnak az ügy iránt) egy ügy bizottsági ülés vagy képviselő-testületi ülés elé vitele érdekében, tárgyalások az ügyet kezelő hivatallal (levél, delegáció).

Az információátadás gyakoribb módszerei között szerepel a napirend, a beszámoló és a jegyzőkönyvek hozzáférhetősége, valamint az önkormányzati ülések nyilvánossága. A gyakorlatban a helyi önkormányzatok tevékenységében a helyi önkormányzatok által szponzorált lapok, képviselői fórumok a legelterjedtebbek. A helyi önkormányzatoknál alkalmazásban álló PR hivatalnokok feladata a sajtó és a lakosság számára információkat nyújtani.

Az információ átadása és a lehetőség az információ kommentálására fontos, de hasonlóan lényeges a közvéleménynek a politikaformáló szakaszban az aktív részvétel bizto-

39 A helyi politikában való részvétel két formája: a lakosság közvetlen bevonása döntéshozatalba és a szolgáltatásokba, illetve az önkormányzat és lakosság közötti konzultáció. Lásd bővebben: MELLORS – COPPERTHWAITTE 1987, 223–225. p.

40 A gyors technológiai változások és ezek használata a telekommunikációban, az információs technológiában és a televízióban elvezet az információs társadalom létrejöttéhez, amely jelentős változásokat idéz elő a gazdaságban, a közszolgáltatásban, az életstílusban és általában a társadalmi szerveződésekben. A Régiók Bizottsága állásfoglalása értelmében a lakosság informálásának módjai közül kiemelendő a lokális és regionális törvényekről és státútumokról a polgárok „demokratikus” tájékoztatása, a regionális és helyi szolgáltatásokról pl. az uszoda nyitvatartásáról a lakosság informálása, ami az üzleti jellegű információkhoz hasonlóan a „vásárlói” tájékoztatás lényeges követelménye. In: Committee of the Regions. Opinion on the Europe's way to the information society: an action plan. Brussels, 1–2 February 1995 CdR 21/95

sítása. Ideális esetben a képviselő a fő közvetítő csatorna. A valóságban azonban számos korrólát létezik. Nem minden képviselő nyitott a lakosság problémáira (pl. nem a választókerületében lakik, „rossz párthoz” tartozik). Ezért a helyi közösségnek megadják a lakosság életére kihatással levő döntésekbe a betekintés lehetőségét: a testület által hozott döntések hozzáférhetőségét, megfigyelői státuszban az üléseken a részvétel biztosítását.

Az állampolgárok szociálpolitikai és szolgáltatáspolitikai tájékoztatását hivatott elősegíteni a Polgári Tanácsadó Szolgálat (PTSZ).⁴¹ A PTSZ olyan független, ingyenes és pártatlan tanácsadó szolgálat, amely Angliában már 1939 óta működik, és évente több millió polgár számára nyújt tájékoztatást a szolgáltatásokhoz való hozzájárulásról és a lehetőségekről. Az országos tanács egy döntéshozó testület, amely az ország valamennyi területéről tömöríti a képviselőket. A hivatal mellett tevékenykedő menedzselő bizottság a területi irodákkal és azok helyi kirendeltségeivel tartja a kapcsolatot, feladatuk a szociális szolgáltatásokhoz való hozzájárulásról információk nyújtása, a képzési, támogatási rendszerben segítség biztosítása. A munkát egy országos hálózat segíti, amely jogászok, közgazdászok bevonásával – a legtöbbször pénzügyi ellenszolgáltatás nélkül – a legkülönbözőbb területeken áll az ügyfelek rendelkezésére. Munkaalkalom, vásárlói vagy pénzügyi tanácsadás, lakásügyi kérések, a szolgáltatások hatékonyabbá tételéhez szükséges képzési és átképzési programok lehetőségei azok területek, amelyekről a tanácsadók felvilágosítást nyújtanak.

A PTSZ egy hatékony tanácsadó szolgálat, amely a polgárok, a legkülönbözőbb társadalmi csoportok, így a szegények, gyermekek, lakásnélküliek, anyasági segélyben részesülők, mozgáskorlátozottak számára a legkülönbözőbb területeken nyújt felvilágosítást. Az alkoholizmus és a drogfüggők problémáinak kezelése, az idősek és nyugdíjasok gondjai vagy a gyermeküket egyedül nevelő szülők gyakran nyomásgyakorló csoportok által reprezentáltak. Mások, köztük a munkanélküliek, a kisebbségek egyéni problémáikkal fordulnak a szolgálathoz. Olyan gyakorlatról van szó, amely tapasztalatainak figyelembevétele – esetleg hasonló intézmény felállítása hazánkban is – előrelépést jelentene egy „polgárbarát önkormányzat” kialakításához.

I.5.2. Polgárbarát önkormányzat

A polgárbarát önkormányzat a Polgárok Európája koncepció egyik pillére az Európai Unióban. Lényege a participáció elvének megerősítése. A döntések átláthatósága, a döntéseknek az állampolgárokhoz való közelebb vitele, az Unió mint politikai rendszer legitimitásának legfontosabb összetevője.

Ezért lényeges helyi szinten is a partnerségi elvű döntéshozatal megteremtése, amely az állam és a helyi szint közötti egyeztetést jelenti a vertikális hatalommegosztásban. A partnerség elve ugyanakkor az egyes közösségek által igényelt szolgáltatások biztosítása elszámoltathatóságának a kérdése is. A helyi önkormányzatok döntései kihatással vannak a helyi közösség fejlődésére. A horizontális hatalommegosztásban meg kell teremteni a demokratikus legitimitáció feltételét, az önkormányzatok működésének társadalmi támogatottságát.

⁴¹ Halifax Citizens Advice Bureau. The First Fifty Years. Halifax, 1998.

Az Európai Unió országaiban általános, hogy a változó gazdasági és társadalmi feltételek mellett az önkormányzatok sok esetben már nem képesek kielégíteni a felmerülő szükségleteket más testületek, magán vagy köz és civil szervezetek bevonása nélkül. A helyi társadalom szereplői és az önkormányzatok közötti kommunikációs csatornák intézményesültségét is figyelembe véve lényeges kiemelni, hogy a helyi közösségben számtalan érdekmegjelenítési törekvés jelentkezik, amelyek a hagyományos érdekvégyesítési csatornák mellett a helyi önkormányzat döntéshozó szervezeteivel keresik a kapcsolatot.

Az Unió tagállamaiban a civil társadalom, illetve a gazdaság magánszektora két jól megkülönböztethető további részből áll: egy haszonérdekelt és egy nem haszonérdekelt (nonprofit) szektorból. A nonprofit szektor mint önálló, a piactól és államtól egyaránt független „harmadik szektor” jelentősége azzal magyarázható, hogy lehetőséget biztosít az állampolgári öntevékenység számára, ugyanakkor a szolgáltatások területén alternatívát nyújt a piaci és az állami szektorral szemben.

Az állam és a civil társadalom együttműködése a civil szervezeteken keresztül valósul meg. A civil önkormányzás a közszolgáltatások megszervezésének és ellenőrzésének, a közügyek felvetésének és megoldásának folyamatát jelenti. A helyi társadalom öngazgatása során az igazgatási, az üzleti és a civil, közösségi értékek között fennálló arány meghatározza a civil részvétel (civic participation) minőségét, a polgárok mindennapos szükségletei kielégítésének feltételrendszerét.

A nem kormányzati (harmadik) szektor keretét biztosít az állampolgári részvétel legkülönbözőbb formáinak. Egyrészt az állami intézmények tevékenységének „állampolgári ellenőrzését” végzik, más közhasznú szervezetek az államtól vállalnak át komoly szolgáltató tevékenységet. A társadalom hátrányos helyzetű csoportjai (fogyatékosok, mozgássérültek, kisebbségi csoportok stb.) számára nyújtanak nélkülözhetetlen szolgáltatásokat.

Így a kapcsolatrendszer komplex hálózata alakul ki, amely azonban minden részletében nem előre megtervezett, ennél fogva nem képezi koherens helyi program részét. A helyi önkormányzat és a vállalkozói, üzleti szféra közötti kapcsolat még bonyolultabb annak következtében, hogy a privatizáció eredményeképpen néhány szolgáltatás kikerül az önkormányzati szféra hatásköréből, s ezért a jó kapcsolat még inkább elengedhetetlen a korrekt együttműködéshez.

A „Polgárok Európája” elősegíti, hogy az Unió valamennyi polgára aktív szerepet tölthessen be a döntéshozatali folyamatban. Ezért lényeges helyi szinten is a partnerségi elvű döntéshozatal megteremtése. Ezt a célt szolgálja többek között az EU legújabb testületének, a Régiók Bizottságának a tevékenysége. A Régiók Bizottsága által kibocsátott vélemények a regionális és helyi hatóságoknak a helyi demokrácia megteremtésében betöltött szerepét hangsúlyozzák, amelynek lényeges eleme a közszolgáltatások biztosítása és a polgárok jogainak védelme.

A tagállamokban egyre fontosabbá válik a polgároknak mint a szolgáltatások igénybevevőinek védelme. A Közszolgáltatások Európai Chartája is ezt az elvet hivatott elősegíteni. Eszerint a közszolgáltatások alapvető elvei a hozzáférhetőség, univerzalitás, egyenlőség, folyamatosság, minőség, átláthatóság és a fogyasztó részvételének (participáció) biztosítása.⁴² A Charta a szubszidiaritás elve értelmében a szolgáltatások szintek közötti megosztását deklarálja. Ennek megfelelően léteznek:

42 COM (96) 443 final Commission of the European Communities. Communication from the Commission. Services of General Interest in Europe. Brussels, 11/09/1996 3–4. p.

1. transznacionális szolgáltatások (telekommunikáció, posta, közlekedés, energia stb.);
2. tagállamok szintjén vállalt szolgáltatások;
3. regionális és helyi önkormányzatok által ellátott szolgáltatások.

A tagállamok eltérő tradíciókkal rendelkeznek a szolgáltatások terén, és az egyes országokban eltérő törvényi szabályozás van ma is életben. A szolgáltatást nyújtók is különböznek a köz- és magánszolgáltatás és a partnerségi elven alapuló szolgáltatás biztosítása, valamint a fogyasztók által betöltött szerep vonatkozásában egyaránt. A helyi önkormányzatoknak olyan pozícióhoz kell jutniuk, hogy befolyásolni tudják az Unió döntéseit, azokat, amelyek kihatással vannak a helyi közösség fejlődésére. Ehhez azonban meg kell teremteni a demokratikus legitimitáció feltételeit, az önkormányzatok működésének társadalmi támogatottságát.

Az Európai Unióban a regionális és helyi szintek érdekképviselőit biztosító testület, a Régiók Bizottsága ezért javasolja a partnerség új formáinak megvalósítását a köz- és magánszféra között. A Régiók Bizottsága üdvözli az INFO 2000 programot,⁴³ amely az EU szintjén koordinálja az információs társadalomra irányuló stratégiát.

Az információs társadalom átalakulása döntő lesz Európa jövőjét tekintve a régiók és polgáraik számára. Az új információs és kommunikációs technológia interaktív módszereivel radikálisan meg fogja változtatni a régiók mindennapi életét (életmód, munka, tanulás, kommunikáció, fogyasztási szokások terén). Ezért valamennyi kormányzati szintnek ki kell alakítania a saját információs stratégiáját ahhoz, hogy aktív közreműködője legyen az információs társadalomnak.

43 Committee of the Regions Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament accompanied by a proposal for a decision from the Council to adopt a multiannual Community programme for purposes of stimulating development of a European multimedia content industry and encouraging utilisation of this multimedia content in the emerging information society INFO 2000. COM (95) 149 final – 95/0156 (CNS) Brussels, 17–18 January 1996 CdR 22/96 3–4. p.

II. A BŐVÜLŐ ÉS MÉLYÜLŐ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ

A bővítés folyamán az Európai Unió a döntéshozatal számos új területén szerez kompetenciákat, míg a mélyítés a már létező területeken jelent megnövekedett hatalmat. Ezek a változások kihatással voltak az EK intézményeinek hatalom- és feladatmegosztására, illetve a tagállamok központi kormányaival fennálló kapcsolatokra.

Kettős nyomás figyelhető meg a regionalizmus irányába. Az egyik egy felülről ható, a döntéshozatal alsóbb szintre történő decentralizálására irányuló folyamat, amelynek következtében a nemzeti – vagy a Közösség esetében a szupranacionális – politika regionális szintű egységek környezetében kerül alkalmazásra. Alulról a regionalizmus a helyi önkormányzati szintek aggregációját, nagyobb és jelentősebb hatalommal rendelkező egységekbe való szervezését jelenti. Mind az alulról, mind a felülről ható nyomás megfigyelhető az Európai Unió tagállamaiban.

Az 1960-as években sok európai állam a fejlődésben elmaradt régióknak a fejlesztése érdekében regionális fejlesztési politikákat alakított ki. Ezek a fejlesztési tervek a periferikus és fejletlen régiók állami forrásokból való támogatását jelentették. Idővel a központi kormányok felismerték a regionális politika intézményesítésének jelentőségét, s az állam sok esetben saját maga túlterhelésének mérséklésére hozta létre a regionális területfelosztást, a regionális szerveket és ezek delegált jogkörét. A „tervezési körzetekkel” való együttműködés során bevonták a regionális politikai és gazdasági vezetőket a regionális tervek előkészítésébe és végrehajtásába, ezzel a regionális fejlődés politikai színezetet kapott.

A regionális különbségek érezhetőkké váltak az európai szintű versenyben is. A gazdagabb régiók rendelkeznek a központi kormány befolyásolásához szükséges hatalommal, s nagyobb a lehetőségük az európai intézményekben való lobbizásra is. A gyengébb szubnacionális hatóságok számára veszélyt jelenthet, hogy a további integráció megerősítheti a gazdagabb, fejlettebb régiók pozícióját, ezért ezen régiók számára nincs más lehetőség, mint az államok védelmének keresése (pl. a dél-olasz régiók esetében).

Néhány országban feszültségek keletkeztek a régiókban kialakuló társadalmi elégedetlenségek következtében. Ezek többnyire ellenállás formájában jelentkeztek, s a tradicionális társadalmak megváltoztatására ösztönöztek. Máskor a felbukkanó új társadalmi mozgalmak a modernizáció mellett kötelezték el magukat, megváltoztatva a régiók imázsát. A régi, archaikus értékek védelmének politikáját felváltotta a változás iránti elkötelezettség dinamikus ereje. A regionalizmus és az állami politika „regionalizmusa” közötti feszültségek az 1970-es években sok helyen felerősödtek.

A „top down” és „bottom up” nyomások mellett a szintek közötti kapcsolatok reformjának szükségessége és a nagyobb mozgásszabadságra vonatkozó regionális követelések

tükröződtek azokban a kulturális mozgalmakban, amelyek számos esetben eljutottak a területi autonómia követeléséig. Nyugat-Európa számos államának – így Belgium, Olaszország, Spanyolország – regionalista mozgalmi széles körű autonómia biztosítását eredményezték pl. Baszkföld, Katalónia, Galícia, Andalúzia, Vallónia, Flandria esetében. Az olasz régiók közül Szicília, Szardínia, Valle d’Aosta, Trentino-Alto Adige ezen mozgalmak bázisán jött létre 1949-ben, de a mozgalmak elgyengülése lehetőséget adott az olasz államnak, hogy elodázza hatalommal való felruházásukat egészen az 1970-es években végbemenő, az egész országra kiterjedő regionalizáció folyamatáig.

Átértékelődik a régióalakítás feltételrendszere és környezete. Az önrendelkezési mozgalmakkal egyidőben zajlott a közösségi regionális támogatási politikák kialakulása, fejlődése és reformja. A Strukturális Alapok 1988. évi reformja lehetővé tette, hogy jelentős források felosztásáról nem tagállami, hanem közösségi szintű döntés szülessen. A regionális politika közösségi szintre emelése mérföldkő volt abban az értelemben, hogy a közösségi és tagállami szint mellett Európa régiói is megjelentek az európai döntéshozatal láncolatában.

A regionális politika közösségi szintre emelése a regionális intézményrendszer megerősítését hozta magával, amely a régiók számára a központi hatalommal szemben, illetve azt megkerülve önálló szereplőként való megjelenésükre biztosított lehetőséget.

Az európai integráció felgyorsulása az 1980-as években újabb lökést ad a regionális kormányok elismerésének mind Brüsszelben, mind a tagállamokban. A bővítési hullámok (1981. Görögország, 1986. Spanyolország és Portugália), a déli államok csatlakozásáról hozott döntés, a belső piac jogi kereteit megteremtő Egységes Európai Okmány (1986) elfogadása következtében az unitárius államokban és az új tagállamokban a regionalizmusról folyó viták már a Közösség regionális politikája fejlődésének hatására jelennek meg. Ez a szubnacionális kormányok számára új politikai küzdőteret jelentett követeléseik kifejezésére. A tradicionális unitárius államok nem kerülhetik meg a regionalizáció kérdéskörét, ha fel akarnak zárkózni az európai szinten zajló folyamatokhoz. A regionális kormányok és a közösségi intézmények közötti partnerkapcsolat az EU-tagállamokkal folyó alkudozási folyamat része. Ugyanakkor az EU regionalizációs folyamata ellentmondásos. A Strukturális Alapok által támogatott területeken a regionális szintű hatás gyakran függ a regionális kormányok erősségétől, azok különböző stratégiájától és kapacitásától. A régiók létrehozása a kulturális autonómia és az önkormányzatiság megszilárdítását szolgálja, ugyanakkor a területi szintű gazdasági irányítás megjavítását is jelenti egyben.

A regionális identitás a priori léte mint a sikeres regionalizáció előfeltétele gyakran túlbecsült. A mesterségesen kialakított régiók, pl. Rhône-Alpok, gazdaságilag sikeresek lehetnek, míg számos hagyományos régió pl. Dél-Olaszországban, csak szegényes politikai identitás és stratégia kialakítására képes. A már meglévő térbeli identitásnál jóval fontosabbak a kulturális tényezők: a demokratikus részvétel módszerei, a társadalmi és gazdasági kapcsolatrendszer változása, a hagyományos tradíciókon és patronázson alapuló rendszer helyett a társadalmi stabilitás kialakulása. Mára a modernizált politikai kultúra kulcsnézőzévé vált a regionális identitás fejlődésében.⁴⁴

A regionalitással felértékelődik a terület jellege és az alkotóelemek szerepe. Néhány régió erős identitással rendelkezik, ami a történelemben, nyelvben, kultúrában vagy a politikai tradícióban gyökerezik. Mások jelentős civil társadalommal, befolyásos üzleti

44 STOKER – HOGWOOD – BULLMANN 1995, 67. p.

rétteggel, egyesületi étellel és erős térbeli szolidaritással jellemezhetők. Néhány területen a regionális érdekérvényesítés a kultúrára korlátozódik, máshol a gazdasági előnyökért vagy a regionális autonómia követeléséért folyik a lobbizás.

Pozitív gyakorlat azokban a régiókban figyelhető meg, amelyek közös gazdasági érdekeltséggel rendelkeznek, s olyan területi bázison alakulnak ki, amely képes a gazdasági és politikai váltásra és a fejlődésre. A regionális szintű politikai intézmények alkalmasak az identitás formálására, a szociális partnerek közötti párbeszéd kialakítására és a közös regionális érdekek meghatározására. Ahhoz azonban, hogy a hatóságok képesek legyenek modernizációs és fejlesztési kapacitásaik teljes körű kihasználására, megfelelő forrásokkal és kompetenciákkal kell rendelkezniük.

Valamennyi középszint számára lényegesek a pénzügyi és adminisztratív források tevékenységeik végrehajtásához. Az unitárius országok kényszerhelyzetben voltak e vonatkozásban. Pl. Franciaországban a régiók adókivetési jogáról még azelőtt döntöttek, mielőtt a regionális gyűlések közvetlen választására sor került volna (1986). Időközben a régiók nagyobb hatalomra tettek szert, adóbázisuk korlátozott maradt. Olaszországban a régiók központi alapokból kapják a forrásaikat, amelyek nagy része kötött programokhoz kapcsolódik. Spanyolországban a régiók adózási rendszere nem egységes. A regionalizált és centralizált államokban a regionális bürokrácia központi kontrollja állandó konfliktusforrás, míg a kormányközi kapcsolatok és az alkudozási folyamatok a föderális rendszerekben az intézményesítettség magas fokát érik el. A kormányzati szintek közötti kapcsolatok jelzik, hogy állandó harc figyelhető meg „alulról” a regionális szint mozgásterének kiterjesztésére, és ellenkező irányú kísérletek „felülről”, a kormányzat részéről a hatalom recentralizálására. A régiók alkupozíciója azonban fokozatosan megerősödik azokban az országokban, ahol a regionális önkormányzati jogokat közvetlenül vagy közvetetten megválasztott gyűlések gyakorolják.

II.1. REGIONALIZMUS, REGIONALIZÁCIÓ ÉS A RÉGIÓ FOGALMA

Az európai integrációt a regionalizmus és regionalizáció együttesen erősíti. A regionalizmus és a regionalizáció folyamatának megértéséhez lényeges a két fogalom elhatárolása.

II.1.1. Regionalizmus

A „regionalizmus” fogalma ideológiát és politikai mozgalmat jelent, amely támogatja a régiók hatalmának erősítését az adott régió politikai, gazdasági és társadalmi ügyei intézésében, rendszerint jogalkotó hatalommal rendelkező politikai és igazgatási intézmények létrehozásával.

A regionalizmus a régiókból kiinduló, alulról felfelé irányuló folyamat, annak ellenére, hogy időnként megfigyelhető az állami szervezetekkel együttműködése, elsősorban a decentralizáció sikeres megvalósítása érdekében.

Nyugat-Európában a regionalizmus az 1970-es években bontakozott ki (Spanyolország, Olaszország, Belgium) az alulról építkező etnikai, kulturális elemekkel alátámasztott, politikai követelésekkel fellépő tájegységi mozgalmak életre keltésével. Erősítette a

kialakítandó régiókat, elősegítve azok lehatárolását, illetve szervezeti-intézményi rendszerének megteremtését.

A regionalizmus három fajtája határozható meg.

Állampolgársági regionalizmus

Az állampolgárságra hivatkozó, egyenlő jogokat követelő regionalizmus. Pl. Franciaországban a Francia Szocialista Párt az elmaradott területeknek a fejlett régiókhöz hasonló fejlesztését követelő regionális koalíció élére állt.

Mérsékelt gazdasági regionalizmus

Nyelvi és etnikai csoportok jogait bázisként használja fel a régió ügyei feletti ellenőrzés gyakorlására. Ez az irányzat az 1950-es években támogatókra talált az országok föderális újjászervezését és a föderális Európa létrehozását követelő mozgalmakban.

Radikális szeparatista regionalizmus

A nemzeti meghatározás joga alapján független nemzetállamot követelő irányzat. A regionalizmus ezen formája etnikai vagy kisebbségi regionalizmusnak nevezhető, s megtalálható Spanyolországban (pl. Katalónia, Baszkföld, Galícia) és az Egyesült Királyságban (Skócia, Wales, Észak-Írország).

Egyes regionalista mozgalmak a regionalizmus valamennyi formájával rendelkezhetnek egyidejűleg, ha a regionális szereplők a közös érdekre épülő koalícióban szövetkeznek. Ilyen pl. a Comité d'études et de liaison des intérêts bretons (CELIB), amely az 1950-es évektől napjainkig a regionalizmus vezető képviselője Franciaországban. Más esetekben a mozgalmak változhatnak, átalakulhatnak, Olaszországban az olasz ligák a mérsékelt regionalizmus hagyományain jöttek létre, de idővel a radikális szeparatizmus támogatóivá váltak.

A regionalizmus gyökerei a 19. századra nyúlnak vissza. A korai regionalisták szembe kerültek a modern nemzetállammal, továbbá a liberális demokrácia értékrendjével, amelyet olyan egyenlősítő tendenciaként értékeltek, amely bomlasztja a természetes közösségeket.

A „bottom up” megközelítés a régió aktorai által követett és a központi kormányokhoz közvetített igényeket jelzi. Ezek a követelések rendszerint a régió politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális ügyei feletti nagyobb fokú ellenőrzés követelését tartalmazzák. Az alulról felfelé irányuló régióalakítási törekvések arra irányulnak, hogy egy területi egység természeti, társadalmi, gazdasági, kulturális sajátosságai, nyelvi, etnikai jellemzői határozottan érvényesüljenek az állam területi beosztásában. Az erős összetartozásra és a népesség régiótudatára épülő, az 1970-es években kibontakozó mozgalmak Nyugat-Európában elősegítették a regionális szervezeti és intézményi rendszerek megteremtését.

II.1.2. Regionalizáció

Régiók kialakításának másik módja a regionalizáció. A regionalizmussal ellentétben a regionalizáció egy „top down” folyamatot jelent, amely a központi kormány szintjéről indul ki. Olyan felülről lefelé irányuló folyamat, amely során a központi kormányzat kezdeményezésére történik meg a megfelelő önállósággal rendelkező regionális egységek felállítása, amelyeket választott vagy kinevezett szervekre bíz az állam. Nem feltétlenül decentralizál, megerősítheti a központi államhatalmat, annak ellenőrzési jogkörét regionális szinten. A származtatott jogkörök azonban mérsékelhetők vagy visszavonhatók.

A regionalizáció jelentheti azt a folyamatot, amely során az unitárius állam régiókat állít fel azokon a területeken, ahol azok korábban nem léteztek, ezáltal az adott országot határvonalakkal kisebb egységekre bontja. Ez történt 1948-ban, majd 1970-ben Olaszországban és 1970-ben Belgiumban, 1978-ban Spanyolországban, 1986-ban Franciaországban. Jelentheti olyan regionális szintű igazgatás bevezetését, amikor politikai hatalom delegálására nem kerül sor, pl. az Egyesült Királyságban és Írországbán.⁴⁵

Az unitárius államokban az Unió regionális politikája – s ezzel közvetve az Európai Unió is – elősegíti a regionalizációt azzal, hogy a Strukturális Alapok felhasználását regionális szintű intézményrendszer kialakításának feltételéhez köti. Az így létrejövő mesterseges régiókat földrajzilag szomszédos települések csoportjai alkotják.

II.1.3. A régió fogalma

A regionális tudományban⁴⁶ a régió lehatárolt, a környezetéből elkülönülő területi egység a nemzeti és a települési szint között, amelyet a társadalmi folyamatok széles körét átfogó, soktényezős társadalmi-gazdasági összekapcsoltság (kohézió), lakosainak érzékelhető regionális összetartozása (identitástudata), valamint érdemi irányítási hatáskörű és önállóságú regionális intézmények rendszere fog tartós egységbe.⁴⁷

A különböző tudományágak eltérően határozzák meg a régió fogalmát. A földrajz a régiók alkotó elemeinek táji-természeti meghatározottságát emeli ki, a térségek gazdasági-társadalmi komplexitását hangsúlyozza. A szociológia és az antropológia a szellemi-tudati és az etnikai-kulturális összetartozást, a mentalitást tartja fontosnak. A jog és a közigazgatási tudomány szempontjából a régió intézményesült irányítási-igazgatási hatáskörrel rendelkező területi igazgatási funkciói alapján elkülönített területi egységet jelent. A közigazgatás-tudomány az állami működés szervezeti és intézményi kereteit vizsgálja. A politológia értelmezésében a régió a politikai hatalom térbeli megosztásának, a legitim döntéshozatalnak a színhelye. A politikai tér létét több tényező alakíthatja, így a pártok érdekérvényesítése vagy az etnikai, nyelvi identitás megőrzéséért küzdő mozgalmak. A regionális tudományt alkotó diszciplinákhoz tartozik az építészet és az ahhoz kapcsolódó más műszaki tudományok, így a különféle infrastrukturális rendszerek létesítése, a közlekedési hálózatok kialakítása. Ezek kihatnak a különféle területi egységekre, az

45 A Regionális Hivatalok szerepéről lásd bővebben: MELLORS – SOÓS 1986, 56. p.

46 A regionális tudomány főbb alkotóelemei: földrajztudomány, szociológiai tudomány, politika és államtudományok, településtudomány, közgazdaságtudomány.

47 NEMES NAGY 2009, 186. p

ott élők értékeire, kulturális szintjére. A településtudomány az emberi lakókörnyezetet, annak rendszerét tanulmányozza.⁴⁸

Ugyanakkor a régió jelenthet egy országon belül vagy egy államhatáron átnyúló területet is. Pl. Katalónia etnikai területe magában foglalja Franciaország Roussillon térségét is, hasonlóan a Dél-Alföld, a Vajdaság és a Bánát alkot egy régiót.

A meghatározások sokfélesége következtében a regionális probléma elemzésekor a szóhasználatot kell világossá tenni. John Loughlin tipológiája az alábbi régiófogalmakat különbözteti meg.⁴⁹

Gazdasági régió

Valamely gazdasági tevékenység által lefedett terület, amely lehet mezőgazdasági, ipari, urbanizált vagy vidéki, szolgáltató régió (acélgyártó, turisztikai, bányászat stb.). Jelentheti a központi kormány által a gazdasági fejlesztésre kijelölt térséget, amely az intézményes politikai és adminisztratív igazgatáson kívül esik.

Történelmi-etnikai régió

Olyan terület, amelynek lakossága közös történelmi, nyelvi jellemzői alapján különbözik a nemzetállam domináns kultúrájától. Időnként ezek a népcsoportok nemzetként vagy nemzetiségként határozzák meg önmagukat. Az Egyesült Királyság, Spanyolország, Olaszország, Franciaország, Belgium, sőt Hollandia és Németország is rendelkezik nemzeti-etnikai kisebbségekkel. A csoportok némelyike a 19. századi nacionalizmus értékeit képviseli időnként szélsőséges politikai keretek között (pl. baszk ETA, Skót Nemzeti Párt, olasz Lombardiai Liga).⁵⁰

Közigazgatási-tervezési régió

A központi hatalom által mesterségesen kialakított igazgatási, tervezési vagy statisztikai adatgyűjtési céllal kialakított egységek, amely területek a hatalom területi megosztásában nem töltenek be meghatározó szerepet. Az erősen centralizált államokban regionális szinten az EU strukturális alapjainak a fogadására állítottak fel tervezési egységeket, pl. fejlesztési régiók Írországból vagy Görögországból.

48 LENGYEL – RECHNITZER 2004, 24. p.

49 KEATING – LOUGHLIN 1997, 2–4. p.

50 A nemzetállamok kialakulásától tartó, de szunnyadó regionális nacionalizmus az 1960-as évek elején élénkült fel Nyugat-Európában. Ennek oka egyrészt a globalizálódó Európában kibontakozó új versenyhelyzetben keresendő, másrészt a társadalomirányítás demokratizálódásában. In: HORVÁTH 2000, 61. p.

Politikai régió

Közvetlenül választott regionális gyűléseknek vagy tanácsoknak felelős regionális kormányokkal rendelkező struktúrák, amelyek politikai és alkotmányos helyzete nagyon különböző lehet. A föderális berendezkedésű országokban a régiók erősek: Németország és Ausztria erős tartományokkal, Belgium nyelvi közösségekkel és politikai régiókkal rendelkezik, míg a francia régiók gyenge regionális kormányzati szintet képviselnek. A kisebb unitárius országokban hosszú folyamat kíséri a régiók és azok intézményi formáinak kialakítását.

A különféle meghatározások rávilágítanak arra, hogy a régió olyan entitást alkotó földrajzi terület, amely egyszerre teszi lehetővé az emberi és természeti jelenségek leírását, a társadalmi-gazdasági adatok elemzését és közös politika alkalmazását. Jellemzője a homogenitás és a funkcionális integráció, a megélt szolidaritás érzése és más regionális egységekkel, a nemzeti és nemzetközi térrel való kölcsönhatás.⁵¹

II.2. A TÉR SZEREPE A REGIONÁLIS FOLYAMATOKBAN

A régió általánosságban a térség, terület szinonímája, társadalmi térkategória, egyedi sajátosságokkal rendelkező földrajzilag elhatárolható területi egység: „...a régiókra úgy tekinthetünk mint területi határokkal rendelkező társadalmi konstrukciókra...”⁵²

A régiókat el kell helyezni a nemzeti és a szupranacionális társadalmi-politikai struktúrákban. A régió általában teret jelent, de nem pusztán területi, hanem funkcionális értelemben vett politikai és társadalmi teret. A régió a területtől különbözik funkcionálisan és politikai tartalmában egyaránt. Olyan intézményi rendszer, amely a regionális kormány vagy a területén működő igazgatási intézmények formájában működik. Feltételezi a civil társadalommal való kapcsolatot. Olyan aktorként is tevékenykedhet, amely képes az államban és a globális rendszerekben az érdekek artikulálására.

A regionális tér jelenti az állam és a helyi önkormányzatok közötti szintet. Egy országon belül is különböző lehet a régióképződés szintje. Katalónia vagy Andalúzia régiói mellett a kisebb provinciák autonóm közösségekké szerveződtek az 1970-es években Spanyolországban. Vannak olyan országok, ahol egyáltalán nincsenek régiók, vagy maga az ország egy régió méretével rendelkezik, pl. Luxemburg esetében. A területi behatárolás egyre inkább politikai kérdéssé válik, amióta a határok megvonása megváltoztathatja a regionalizmusnak nemcsak a társadalmi tartalmát, de a regionális intézmények politikai, hatalmi egyensúlyát is.⁵³

A régió fontos közvetítő funkcióval rendelkezik mind funkcionális, mind területi értelemben. Közbülső szerepéből adódóan alkalmas terület a központi és a helyi önkormányzati érdekek találkozására. A régiók a befektetések elnyeréséért folyó versenyben a helyi önkormányzatok közötti közvetítő szerepet is biztosíthatják. Az önkormányzatok fragmentált rendszeréhez képest átfogó érdekek képviselőit is alkalmasak. A mobilizáció

51 BENKO 1999, 27. p.

52 KEATING 1998, 13. p.

53 SMITH 1985, 65 p., ill. KEATING 1988, 79. p.

fontos szintjét jelentik, de olyan stratégiákkal, amelyet politikai dinamizmus (és nem egyéb, pl. társadalmi, szeparatista stb.) alakít.

A területi és funkcionális közvetítő szerep politikai követelményei különbözhetnek. A területi „közbülső” szerepkör a regionális szint által megvalósítható anélkül is, hogy politikai bázis kialakítására sor kerülne.

A régiók a kormányzati politika integrációjának a szinterei is lehetnek. Fontos szerepet játszottak az 1960-as évek regionális kezdeményezéseiben pl. a francia prefektusok intézményének vagy az angol regionális hivatalok létrehozásában, amelyeket az európai integráció funkcionális szükségleteinek fogadására alakítottak ki. Skóciában és Walesben a minisztériumok decentralizált hivatalai töltötték be hasonló szerepet.

A régiók kedvező feltételekkel rendelkeznek a tőkebefektetések prioritásainak meghatározásában és a programozásban. A regionális szintű tervezés alkalmazásra kerülhet az ágazati politikák, mint az oktatás, a közegészségügy stb. esetében. Az infrastruktúra-projektek regionális döntéshozatal hiányában gyengébb eredményt nyújtanak: ilyenek az utak, vasutak, kikötők, egyetemek, kutatóközpontok, repülőterek stb.

A régiók a kulturális és nyelvi konfliktusok megoldására is teret jelenthetnek a nyelvi területek elhatárolása révén. A legtöbb nyugat-európai országban ma már a kisebbségi nyelvek prioritásokat élveznek. A nyelvi és kulturális kérdések menedzsmentjének területi alapon történő szervezése bonyolultabbá vált, amióta a nyelvi zónák nem esnek egybe az egyéb céllal (gazdaság, igazgatás stb.) kialakított régiók határaival. Walesben az erős identitású terület csak a lakosság kisebb részét fedi le (a lakosság 28%-a), de hasonló a helyzet Bretagne területén és Baszkföldön is. Belgiumban a terület és a nyelv közötti egybeesés hiánya a devolúció duális modelljének a kialakulásához vezetett el három régió és három nyelvi közösség (flamand, francia, német) kialakításával.

Nem elegendő azonban a regionális politikai fejlődést és a regionális intézmények fejlődését csak a funkcionális tényezők létével magyarázni. A regionális identitás a régiók felépítésének szintén lényeges része. A regionális sajátosságok meghatározásánál lényeges a különböző értékek, a normák és magatartásformák különbözősége az egy államon belüli régiók között. A közös értékek és a kommunikáció háttere lehet a vallás és a nyelv. Ezek követik az állami határokat. Az északi államok általában homogének értékeikben, míg Spanyolország, Olaszország, Portugália heterogén. Németország homogenitása a helyi és regionális szubkultúrák lerombolásával volt magyarázható.

A régiók a nemzeti és a szupranacionális társadalmi-gazdasági struktúrákban jelentős eltéréseket mutatnak megjelenési formáikban. Fontos a térbeli megjelenés, amely jelentősége funkcionális és politikai tartalmában is meghatározó az adott területen. Az üzleti körök érdekei funkcionális jellegűek, amennyiben céljuk a gazdasági fejlesztések megvalósítása.

A régió emellett olyan intézményi rendszer, amely regionális kormány vagy igazgatási intézmény formájában működik az adott térben. Ugyanakkor olyan tényezőnek tekinthető, amely képes a közös érdekek megjelenítésére az államban és a globális rendszerekben egyaránt. A kormányzat regionális szintjének kialakítása nemcsak funkcionális, hanem politikai feltételek teljesülése mellett valósítható meg.

II.3. REGIONÁLIS IDENTITÁS

A régiók kijelölésénél meghatározó a belső egyöntetűség, a társadalom és a gazdaság területi összefonódása. A regionális kohézióteremtő folyamatok szempontjából a legnagyobb régiótermelő szféra a gazdaság.

Regionalizáció esetén egy mesterséges, felülről irányított folyamat során fontos régióképző tényező az intézményrendszer kiépítése, a hatalmi-politikai és jogalkotási hatáskörök regionális szintű megerősítése. A regionális kohézió erősítése a közszolgáltatások régióban való megszervezése, a partnerségi kapcsolatok szélesedése révén valósulhat meg, amely térségi összefogással mélyíthető, s amelyben jelentős szerepet töltenek be a regionális szereplők. A regionális tudatosság formálásához hozzájárulnak a kamarák, a gazdasági szférával való szorosabb kapcsolatépítés. A regionális összetartozást erősítő tényező a civil hálózatosodás, a közösségi háló kiépítettsége.

Az intézmény- és kapcsolatformálás segít létrehozni a régió belső kohézióját, jelentős mértékben hozzájárul az identitás, a regionális öntudat kialakulásához, fenntartásához és erősítéséhez. A regionális tudatosság kialakításához elsősorban közösségi együttgondolkodás, a lokális keretek túllépése szükséges.

A régióhoz való tudatos tartozásnak jelentős szerepe van a népesség gondolkodásában, mentalitásában megfigyelhető összetartozásnak. Meghatározó tényezők a családi, rokoni, valamint baráti kapcsolatok, a képzettségnek megfelelő munkalehetőség. Regionális identitást erősítő tényező a lakosság elégedettsége, perspektívatudata, a régió pozitív megítélése, a régióval való elégedettség. A regionális szereplőknek és intézményeknek mind a tömegkommunikációs eszközök, mind az oktatási rendszer segítségével törekedniük kell a régióval kapcsolatos ismeretek terjesztésére, a régió valódi ismertségének a növelésére. Folyamatos imázsépítés, tudatos identitásépítés szükséges a régió megerősítéséhez.

A regionális identitás ugyanakkor gyakran gyenge kötődést jelent a központi kormány regionális szerveivel vagy a közigazgatás regionális egységeivel való azonosulás terén. Nem feltétlenül szorítja ki a nemzeti identitást, de kiegészíti azt. A regionális identitás összetett fogalom, és nem mindig kapcsolódik az értékbeli különbözőségekhez. Három elem van, amely a regionális identitás elemzésekor és a politikai tevékenységgel való kapcsolatakor hangsúlyozandó.

Kognitív képesség: az emberek tudjanak régiójuk létrejöttéről és annak földrajzi korlátairól. Ez megköveteli a más régiókról való ismereteket, amelyek az összehasonlítás alapját jelentik. Egyes régiók esetében ez lehet a tájjelleg, másoknál a gasztronómia vagy a folklór, a harmadiknál a nyelv, továbbá a történelmi örökség, a tradíciók, míg több régióban a gazdasági és társadalmi struktúrák szerepe meghatározó.

Az azonosságtudat szintje: az emberek miként érznek régiójukról, milyen a közös identitás és a szolidaritás szintje, valamint az identitás kerete.

Eszköztár: milyen mértékben használják fel a régiót a kollektív cselekvés és mobilizáció keretében a gazdasági, a társadalmi és a politikai célok elérése érdekében. Ezek jelenthetik a regionális autonómiát. Elképzelhető az is, hogy a gazdasági és szociális politikákra fókuszálnak a már létező struktúrákon keresztül.

A tradicionális regionalisták a régiót kulturális és területi vonatkozásaiban szemlélik, és a központi kormányban és a helyi önkormányzatban való hagyományos képviselői hívei. A modern regionalisták ezzel szemben a régiót mint a gazdasági és társadalmi vál-

tozások dinamikus ösztönzőit értékelik. A régiók a politikai jóváhagyást követően keretet biztosíthatnak a decentralizált politikának és a társadalmi intézményeknek. A regionális önkormányzás követelése a fejlődésnek egy további pontján jelenik meg: a tradicionális identitások átpolitizálódhatnak, nacionalista pártok eszközévé válhatnak, ahogy az Walesben és Skóciában történt, vagy új identitás törhet előre pl. Olaszország esetében az 1990-es években.

A regionális identitás a régiók felépítésének lényeges része. A regionális sajátosságok meghatározásánál lényeges a különböző értékek, a normák és magatartásformák különbözősége az egy államon belüli régiók között. A nemzeti határok mentén ugyanakkor spill-over hatás figyelhető meg. Katalónia azonosságot mutat a Midi-Pyrénées régióval, Bajorország Északnyugat-Olaszországgal, Schleswig-Holstein Dániával, miközben Vallóniának Franciaországgal, a flamand régióknak Hollandiával vannak közös vonásai.

Az identitás létrehozása a régióalkotás központi eleme. A helyi identitások, amelyek Európa számos részén meghatározóak, tipikusan személyes kapcsolatokon és a mindennapi élet kötődésein alapulnak. A regionális identitás ettől gyökeresen különbözik, mivel a nagyobb távolságok miatt a kapcsolatok eleve lazábbak, ezért inkább a médián, a politikai pártokon vagy más intézményeken keresztül közvetítődnek. A regionális identitás mai modern formája történelmi tradícióban gyökerezhet, politikai jelentősége azonban elsősorban kognitív dimenzió, és nem jár feltétlenül politikai következménnyel.

A regionális identitás dimenziói a gazdaság, a kultúra és a politika. A vallás mint az identitás ismérve mára megfakult. Mint magatartásforma régióként még tovább élhet, de a nyelv jóval fontosabb identitásformáló elemmé vált. Galícia szegény régió, ahol a társadalmi modernizáció lassan halad előre. Az identitás magas foka, a regionális nyelv iránti elkötelezettség az autonómia követelésének gyenge támogatottságával társul. Galícia a tradicionális regionalizmus formája, s a jelenség érvényes Andalúzia esetében is.

Megfigyelhetők a regionális identitás politizált formái is, amelyek autonómiaköveteléseket fogalmaznak meg. Katalóniában az autonómia támogatottsága magas, különösen a magasan kvalifikált lakosság és a fiatalok körében. Az autonómiára való törekvés a nemzeti identitás történelmi következménye, amely újrakovácsolódott a diktatúra elleni harcban, és szorosan kapcsolódik az európai modernizációs tervekhez.

Belgiumban a regionalizáció a nyelvi konfliktusra adott válasz. Mindez a flamand politikai elit erőfeszítéseinek a következménye, amely új politikai tér kialakítására törekedett, integrált regionális és nyelvi közösségek intézményeinek létrehozását követelte.

Olaszországban a helyi identitások erősek, ugyanakkor jelentős a különbség a társadalmi értékekben a déli és az északi területek között, ez azonban nem jelentkezett politikai regionalizmus, autonómiát követelő mozgalom formájában.

II.3.1. A régió mint gazdaságirányítási eszköz

A területi szinten jelentkező gazdasági változások inkább a régiók közreműködésére építenek, mintsem az állam tervezési politikájára. A regionális értékek, magatartásformák mellett az identitás kifejezésére új jelenségek bontakoznak ki, nevezetesen a globális gazdasághoz való viszony, amely lényeges identitást meghatározó ismérvvé vált.

A regionális politikák kevesebb szerepet szánnak a központi kormány által kezdeményezett befektetéseknek, s nagyobb hangsúlyt helyeznek az endogén növekedésre, a

befektetők régióba vonzására, a környezet, az életkörülmények és a munkaerő javítására. Az új fejlesztési paradigma fontos szerepet szán az identitás alakításának, a területi szolidaritásnak, a tevékenységek területi bázisú rendszerének, amely révén a régió az állam közvetítő szerepe nélkül kerül szembe a nemzetközi piaccal.

A globalizáció és az európai integráció hatására, valamint a piac nemzetköziesedése következtében a régiók mint a politika új területei kerültek megerősítésre a globális rendaktoraiként, amely rendben az államok elveszítették korábbi monopóliumukat.⁵⁴

A globalizáció és az európai integráció hatására a tér újraszervezés alatt áll. Franciaországban a regionalizáció elsősorban gazdasági szükségsszerűségek következtében a tervezéshez kötődő modernizációs eszköz, és kevésbé a kultúrán alapuló identitástudat által irányított folyamat. A nemzetközi politikai-gazdasági áttrendeződéssel párhuzamosan nem minden régióban figyelhető meg a funkcionális térbeli átszerveződés. A területi politika megújulhat a régi keretek között is: Baszkföld, Skócia, Katalónia esetében is ez történt. Belgiumban a flamandok területi-nyelvi követeléseik alapján törekednek a tér elfoglalására. Az eltérő történelmi-politikai feltételek és a gazdasági adottságok a regionalizmus és a területi politika különböző formáit eredményezték.

II.3.2. A régió mint társadalomirányítási eszköz

A régióknak rendelkeznie kell az intézményei fenntartásához szükséges hatalommal és pénzügyi autonómiával. A Közösségi Charta a Regionalizációról már 1988-ban a régiót „*földrajzi szempontból világosan körülhatárolt egységet képező területként jellemzi... amelynek a lakossága bizonyos közös vonásokkal rendelkezik*”.⁵⁵ Közösen kívánja az ebből erdő specifikus identitás biztosítását és annak fejlesztését a kulturális, társadalmi és gazdasági haladás serkentése céljából. A közös vonások a nyelvet, a kultúrát, a történelmi hagyományokat, a gazdasági érdekeket jelentik. Ezeknek a feltételeknek nem kell együttesen jelentkezniük egy adott régió esetében, de a régióra jellemző markáns elemeknek (pl. nyelv, kultúra) vagy azok hiányában a gazdaságnak jelen kell lenni.

Az európai régiók lakossága számára biztosítani kell a politikai közéletben való részvétel lehetőségét, ezzel is növelve a közösségükkel való azonosulást. „*Annak érdekében, hogy a regionalizált rendszerrel még nem rendelkező országok mielőbb megtehesék az oda vezető lépéseket, a régiókkal rendelkezők pedig elismerhessék és tiszteletben tarthassák a régiók hatásköreit...*”⁵⁶ el kell éri, hogy az érintettek választott politikai képviselőik útján valódi beleszólási joggal rendelkezzenek régiójuk társadalmi és gazdasági jövőjének megtervezésébe és szervezetének kialakításába.

Sok esetben, általában a tradíciókkal nem rendelkező, külső és belső hatások és kihívások következtében formálódó, alakuló régiók határai instabilak. Mivel azonban a régió egy adott térben szerveződő embercsoport viszonyainak rendszere, a regionalizációnak a népesség akaratát kell tükröznie. Meg kell felelnie azon alapelveknek, hogy a régiók a

54 A világgazdaság egységesülési folyamatában a nemzetközi pénzügyi szféráé és a transznacionális nagyvállalatoké (és nem az egyes nemzetgazdaságoké) a vezető szerep. In: ENYEDI 2000, 1–2. p.

55 Community Charter for Regionalisation. Brussels, 18 November 1988. OJ C 326, 296. p.

56 Resolution on the Community regional policy and the role of the regions. Brussels, 18 November 1988. OJ C 326, 294. p.

nemzeti jogrenden belül a lehető legmagasabb intézményi státust élvezzék, s rendelkezzenek a lakosság által megválasztott demokratikus intézményekkel. Ezért az állam által „felülről” kezdeményezett regionalizáció befejezéséről a lakosság bevonásával, referendummal kell döntést hozni. A lakosság véleménynyilvánításának feltétele ma már valamennyi nemzetközi dokumentumban szerepel.⁵⁷ Ez a politikai regionalizmus lényege és alkalmazására a tradicionális régiókkal nem rendelkező országokban kerül sor, ahol az etnikai vagy gazdasági identitás mértéke nem elegendő a regionális kohéziós erő megteremtéséhez.

II.3.3. A kultúra szerepe a regionális identitás formálásában

A nemzeti kultúra meghatározásában az állam szerepe a nemzetköziesedés folyamán erodálódik, és a globális kultúra inkább egy amerikai kulturális hegemóniát jelent, mintsem egy transznacionális terméket. A nemzeti kultúra mellett megfigyelhető a helyi és kisebbségi kultúra újjáéledése, pl. a katalán nyelv oktatásban és közigazgatásban való használatának az elterjedése vagy a walesi nyelv újjáéledése a középosztály rétegeiben.

A regionális fejlődés érdekében az Európa régiói közötti párbeszéd megszervezésével – az egyes államok alkotmányainak figyelembevételével – a régiók az európai kulturális sokszínűség megőrzésének erős támaszai, és a legfőbb partnerek a szociális-gazdasági fejlődésben. Ezért lényeges, hogy felelősséget vállalhassanak a gazdaság, a kultúra, a környezetvédelem, a regionális területfejlesztés, a tudományos kutatások területén és további vonatkozásokban is.

A nemzetállam léte hatalmas erőt jelentett a kulturális uniformitás megteremtésében az oktatás területén, különösen a hivatalos nyelv közigazgatásban és tömegkommunikációban való használatának megerősítése révén.

A kisebbségi nyelvek új státust kaptak. Spanyolországban a nyelv központi helyet foglal el az oktatásban Katalóniában, Galíciában, ahol használatát a városi középosztály sokáig az elmaradottság jelenségének értékelte. Walesben a nyelv intézményi támogatottságot kapott a közigazgatásban, a médiában és a kutatásban, habár Dél-Walesben a középosztály „elangolosodása” figyelhető meg. Franciaországban nemzetállami hagyományaira tekintettel csak mérsékelt intézkedések történtek a kisebbségi jogok biztosítására.

A skandináv országokban, Nyugat-Németországban a politikusok a dialektusokat identitásuk kifejezésére használják fel. Az Észak-olasz Lombardiai Liga kezdetben a dialektusban a politikai mobilizáció eszközt látta. Franciaországban a dialektus használata sokáig a modernizációellenességet, a tradíciók védelmét jelentette. A Közösségben az 1970-es évektől megerősödött a regionális dialektusok szerepe a sajtóban, a médiában és a politikusok körében is.

A regionalizmus és vele a sokszínűség a művészetekben, a zenében, az irodalomban egyaránt jelentkezik, s tükrözi a hivatalosan jóváhagyott nemzeti kultúra presztizsének

⁵⁷ Az Európa Tanács 2008. évi keretdokumentuma a demokráciáról hangsúlyozza, hogy a régió határait nem lehet az érintett régióval folytatott előzetes tanácskozás nélkül megváltoztatni, ami helyi népszavazást is magában foglalhat. Hasonlóan a Közösségi Charta a regionalizációról (1988) is kiemeli, hogy a régiók határainak megállapításánál a lakosság akaratát figyelembe kell venni, demokratikus eljárásokat kell megalkotni annak érdekében, hogy a régióhatárokat a lakosság kívánásának megfelelően meg lehessen változtatni.

hanyatlását. A kultúrában jelentkező pluralizmus a megosztottság és a társadalmi konfliktus kifejezője. A regionális kultúra újraértékelése a modern regionális identitás kialakulásának lényeges mozzanata. A regionalizmus megközelítése mára szakított a provincializmussal és a korábbi történetieskedéssel, ehelyett a modernizáció és a globalizáció irányába mutat.

III. A RÉGIÓK SZEREPE A EURÓPAI POLITIKA FORMÁLÁSÁBAN

Az Európai Gazdasági Közösség (1957) létrejöttétől a szubnacionális aktorok számos csatornán keresztül kaptak lehetőséget, hogy intézményesen részt vegyenek az európai politikában. Az 1970-es évektől kezdődően a közösségi szint és az önkormányzatok felől egyre nagyobb nyomás nehezedett a központi kormányokra. A tagállamok számára nyilvánvalóvá vált, hogy a Közösség politikai és gazdasági stratégiájában előtérbe kerültek a régiók.

A régióknak az európai politika formálásában betöltött növekvő szerepét jelzi, hogy fokozatosan alakultak meg azok a szervezetek és intézmények, amelyek a regionális érdekek képviselésével hozzájárultak a többszintű Európa kialakulásához, s abban a regionális szint megerősödéséhez. Az elmúlt évtizedek folyamán a szubnacionális aktorok számos csatornán keresztül lehetőséget kaptak az európai politikában való intézményes részvételre.

A kommunikációs csatornák kialakítása a szupranacionális aktorokkal, elsősorban az Európai Bizottsággal az 1970-es évektől kezdődően ment végbe, amikor a szupranacionális szintek és az önkormányzatok felől a központi kormányokra nehezedő nyomás következtében a tagállamok kormányai számára is nyilvánvalóvá vált, hogy a regionális diszparitások létezése megköveteli a szintek közötti koherens és integrált együttműködés kialakítását.

A regionális szint befolyása az EU döntéshozatali folyamatában sokáig formális volt, habár az elismerésre irányuló törekvések korábbra nyúlnak vissza. A kommunikációs csatornák kialakítása a szubnacionális aktorokkal, elsősorban az Európai Bizottsággal az 1970-es évektől kezdődően ment végbe, amikor a szupranacionális szinteknek a központi kormányokra nehezedő nyomása következtében a tagállamok kormányai számára is nyilvánvalóvá vált, hogy a regionális diszparitások létezése megköveteli a szintek közötti koherens és integrált együttműködés kialakítását.

A régiók európai szintű képviselésének megvalósításában az Európa Tanács Helyi és Regionális Közhatóságok Európai Kongresszusa (CLRAE) mellett az Európai Régiók Gyűlésének (AER) tevékenysége emelkedik ki egészen 1994-ig, amikor az Unió intézményi struktúrájában megkezdte működését a Régiók Bizottsága (RB).

III.1. A HELYI ÉS RÉGIONÁLIS ÉRDEKEK EURÓPAI SZINTŰ KÉPVISELETE

III.1.1. Európai Települések és Régiók Tanácsa (CEMR)

Az Európai Települések és Régiók Tanácsa több mint 100 ezer helyi és regionális önkormányzat képviselőjét megjelölt szervezet. Megalakításától kezdve (1951) célja a helyi önkormányzati és regionális érdekek megjelenítése a közösségi döntéshozatalban, a közösségi politikák formálásában. Az Európai Unió tagállamai mellett az 1990-es évektől azon közép- és kelet-európai országok önkormányzatai is tagjai a szervezetnek, amelyek eleget tesznek a belépési feltételeknek. A CEMR egy európai együttműködés megvalósítására törekszik a helyi és regionális önkormányzatok között, amely lehetővé teszi a közös álláspont kialakítását valamennyi, a regionális és helyi önkormányzatok tevékenységére hatással bíró közös ügyben. A CEMR közreműködésével jött létre a Helyi Önkormányzati Hálózat (LOGON), amely célja a helyi önkormányzatok uniós csatlakozásra való felkészítése.

Az 1913-ban létrejött Helyhatóságok Nemzetközi Szövetségével (IULA) való fúziót követően sokáig a CEMR volt a legreprezentatívabb helyi és regionális önkormányzatokat képviselő szervezet. Ma Európa 41 országának több mint 50 városi, települési és regionális önkormányzati szövetségét tömöríti.

1999 óta a magyar önkormányzati érdekszövetségek is tagjai a CEMR-nek, így lehetőségük van véleményük megjelenítésére, és az üléseken a döntésekben való részvétellel.

III.1.2. Európai Határ Menti Térségek Szövetsége (AEBR)

A regionalizmust támogató és a helyi és regionális hatóságok megerősítését szolgáló szervezetek közül az európai régiók közötti partnerkapcsolatok kialakításában meghatározó szerepet töltött be a határrégiók és határon átnyúló régiók önkormányzatainak együttműködését segítő Európai Határ Menti Térségek Szövetsége. Az AEBR a határrégiók, a multilaterális együttműködések (munkaközösségek) és a határon átnyúló régiók kezdeményezésére alakult meg 1971-ben. Egész Európában az első és egyetlen szervezet, amely kifejezetten a határon átnyúló együttműködési formák támogatására jött létre. Központja a németországi Gronauban van.⁵⁸

A szervezetnek közel száz területi szintű egység a tagja, fő célja a határ menti helyzetből fakadó hátrányok csökkentése, az országhatárokhoz közeli térségek érdekeinek képviselete. Az AEBR Statútuma értelmében a szervezet teljes jogú, szavazati joggal rendelkező tagjai lehetnek az Európai Unió és az Európa Tanács államainak határrégiói és határ menti térségei, valamint ezek nagyobb területi kiterjedésű társulásai.

Az AEBR az 1990-es évek óta különösen aktív szerepet tölt be az európai regionális politika alakításában. Feladata a határtérségek együttműködésének ösztönzése. Jogi, szervezeti tanácsokat ad a kooperációk működéséhez, az együttműködések munkáját információkkal segíti, összefogja a már létrejött szervezeteket. Az AEBR tevékenységének

⁵⁸ Az Európai Határ Menti Térségek Szövetségét 1971-ben 10 határrégió alapította Észak-Rajna-Weszfáliában, az Anholtban lévő kastélyban.

köszönhetően az első nyugat-európai együttműködések mintájára számos határon átnyúló együttműködés jött létre Közép- és Kelet-Európában.

Az erős lobbiszerű tevékenységet is folytató érdekegyesület célja, hogy hallassa hangját az európai intézményekben. A határ menti térségek ernyőszervezeteként szoros munkakapcsolatban áll az Európa Tanáccsal, az Európai Bizottsággal és az Európai Parlamenttel. Tanácsadó szerepet tölt be a regionális és kohéziós politika, a bővítés határon átnyúló együttműködésekre gyakorolt hatása kérdésében, együttműködik a helyi és regionális önkormányzatokat képviselő európai szervezetekkel. Éves jelentésekben értékeli a határon átnyúló együttműködések befolyásoló aktuális folyamatokat, továbbá szemináriumokat, fórumokat, valamint konferenciákat szervez az eurorégiók jövőjét érintő kérdésekben.⁵⁹

III.1.3. Európai Régiók Gyűlése (AER)

Kilenc regionális társulás egy interregionális szervezet létrehozását határozta el a hasonló problémával küzdő periferiális és határterületek, a hegyvidéki területek és a hanyatló ipari régiók képviseletében új megoldást keresve a régiók problémáira. Új dimenziót adva korábbi elszigetelt tevékenységüknek, Louvain-la-Neuve-ben 1985. június 14-én létrehozták az Európai Régiók Tanácsát. A közös érdekek védelmében kialakított szervezet, az Európai Régiók Tanácsa később 47 régió és 9 interregionális egyesület részvételével megalapította az Európai Régiók Gyűlését. Az alapító szervek közül megemlítendő az Európai Határ Menti Térségek Szövetsége (AEBR), az Európai Régiók Ipartechnológiai Társulása (RETI), a Pireneusi Munkaközösség, a Nyugati-Alpok Régióinak Munkaközössége (COTRAO), a Periferikus Tengerparti Régiók Konferenciája (CPMR), amelyek aktív szerepet vállaltak a regionális együttműködések fejlesztésében.⁶⁰

A Mannheimben 1992. február 5-én elfogadott Alapszabály⁶¹ értelmében az AER a régiók és regionális társulások politikai mozgalma, amelyben tagok lehetnek az Európai Unió vagy az Európa Tanács régiói, valamint további európai régiók, amennyiben azok elismerik és magukra nézve kötelezőnek tekintik az Európa Tanács alapelveit. Az AER a legnagyobb regionális hálózat egész Európában, 35 országból több mint 250 régiót és 16 interregionális szervezetet képvisel. Magyarország 17 megyéje tagja a szervezetnek.⁶²

Az Európai Régiók Gyűlése számos, az EU jövője szempontjából fontos kérdésben foglalt állást, így az EU intézményi reformja, a keleti bővítési folyamat, az európai alkotmány körüli vita, valamint a közösségi pénzügyi támogatások kérdésében. Az AER a keleti bővítést mint politikai, gazdasági és területi szükségességet hangsúlyozta egy európai szinten megvalósuló gazdasági, szociális és területi kohézió perspektívájában, továbbá ösztönözte a csatlakozni kívánó államokat a regionalizációra.

Az AER együttműködést szervez Európa régiói között, támogatja a régiók döntéshozatalban való intézményes részvételét, és erősíteni kívánja szerepüket az Európa Tanács és az Európai Unió munkájában.

⁵⁹ Soós – FEJES 2009, 67–69. p.

⁶⁰ Assembly of European Regions. Ordinary and extraordinary General Assembly. 1st and 2nd December 1994. Minutes. Annual Report of the Secretary General for 1994.

⁶¹ Európai Régiók Gyűlése: Alapszabály. A rendkívüli közgyűlés 1992. február 5-én Mannheimben fogadta el.

⁶² Lásd bővebben: <http://www.are-regions-europe.org>

Az Európai Régiók Gyűlésének 1996. december 4-én Bazelben elfogadott Nyilatkozat a Regionalizmusról Európában c. dokumentuma⁶³ útmutatást ad a régióknak a hatáskörök kialakításához és bővítéséhez, segít közelebb vinni a közép- és kelet-európai országok régióit az Európai Unióhoz, és egy közvetlenebb szerep vállalásával elősegíti a regionalizációt ezekben az országokban.

Az AER megfogalmazásában „*a régió az a közjogi területi testület, amelyet az állami szint alatt közvetlenül hoztak létre, és politikai önkormányzattal van felruházva. A régiót el kell, hogy ismerjék a nemzeti alkotmányban vagy törvényhozásban, amely garantálja függetlenségét, identitását, hatalmát és szervezeti struktúráját*”.⁶⁴

Az AER hangsúlyozza, hogy a régióknak pénzügyi függetlenséggel kell rendelkezniük, a feladataik elvégzéséhez elégséges forrással. A régiók pénzügyi forrásai alapvetően az állam által egészen vagy részben átutalt adókból és saját adójukból állnak.

A demokratikus fejlődést segítő kapcsolatok irányítása már nemcsak az állam kizárólagos kompetenciája. Ezért az AER támogatja mindazokat az uniós programokat, amelyek Európa régióinak szoros együttműködését hivatottak elősegíteni. A délkelet-európai országok közigazgatási rendszerének decentralizációját és demokratizálódási folyamatát a térség országaival való együttműködés ösztönzésével, képzési programokkal (pl. CARDS, IPA), valamint a helyi és regionális szereplők programokba történő bevonásával segíti elő.

Politikai téren a regionalizáció bátorításával, a demokratikus intézményrendszerek megerősítésével, a demokratizálódási folyamat mélyítésével, a kisebbségi problémák megoldásával való aktív közreműködéssel igyekeznek a béke, az alapvető emberi és politikai szabadságjogok biztosítását elérni.

A régiók fokozódó szerepvállalása az európai döntéshozatalban és az európai integráció megvalósításában az európai regionalizáció folyamatának dinamikus fejlődését jelentette a regionális faktor megerősödésével. Az AER az integrációs folyamatban való aktív közreműködéssel, Közép- és Kelet-Európa, valamint Délkelet-Európa országai régióinak az Unióhoz való közelebb vitelével közvetítő szerepet kíván betölteni az EU és a csatlakozási szándékukat deklaráló államok között.

III.1.4. Helyi és Regionális Közhatóságok Európai Kongresszusa (CLRAE)

Az Európa Tanács (ET) alapokmányát 1949. május 5-én írták alá Londonban. Az Európa Tanács célja, hogy szervezeti együttműködést teremtsen azoknak az eszméknek és elveknek a védelme érdekében, amelyek a gazdasági és szociális előrehaladást szolgálják. Az Európa Tanács célja, hogy minél nagyobb fokú egység jöjjön létre tagországai között. Az ET által vallott legfőbb elvek a pluralista parlamenti demokrácia, az emberi jogok tiszteletben tartása és a jogállamiság. Tevékenysége a demokrácia fejlesztése, az alapvető szabadságjogok, a regionális fejlesztés és a helyi demokrácia területei.

Legfőbb döntéshozó szerve a Miniszteri Bizottság, tagjai a tagországok külügyminiszterei. A Parlamenti Közgyűlés tagjait a tagországok parlamentjei választják, akiknek

63 Assembly of European Regions. Declaration on Regionalism in Europe. Basel, 4th December 1996

64 Uo. Art. 1.

feladata ajánlásokat tenni a Miniszteri Bizottságnak, bármely európai vonatkozású kérdésben.

1957-ben jött létre a helyi önkormányzatokat képviselő bizottság, a Helyi Közhatóságok Európai Konferenciája (ECLA), amelybe 1975-től a Miniszteri Bizottság döntése értelmében a tagországok regionális hatóságai is delegálhatnak tagokat. A gyakorlatban megvalósítható javaslatok felmutatásával támogatja a helyi és regionális önkormányzatiság kiépítését, ösztönzi a régiók és települések közötti együttműködést. A szubnacionális rendszerek sokféleségéből következően a helyi önkormányzati rendszerek eltérő típusainak érdekellentéte intézményi téren a regionális szint különválását, a helyi önkormányzati képviselőktől való elszakadását eredményezte. 1994-ben hozták létre a mai formájában azt a kétkamarás konzultatív testületet, amely a Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusának, más szóval a helyi és regionális önkormányzatok képviselői testületének neveznek.⁶⁵ A kettészakadás következtében 1994-ben kialakult regionális kamarában valamennyi állam azonos jogokkal rendelkezik a képviselő és a delegálás kérdésében. A regionális önkormányzati szintekkel nem rendelkező államok helyi önkormányzati képviselőket delegáltak az újonnan létrejött regionális kamarába (pl. Görögország, Luxemburg).

A CLRAE egy európai politikai gyűlés, amelynek 636 tagja helyi vagy regionális szinten megválasztott képviselő, 47 ország több mint 200 ezer önkormányzatának képviselőjében. Feladata a helyi és regionális kormányzás hatékonyabbá tétele, az önkormányzatiság megerősítése. Ösztönzi a decentralizáció és a regionalizáció folyamatát, a határon átnyúló és transznacionális együttműködések.

III.2. Az Európa Tanács és az Európai Unió kapcsolata a mélyülő Európában

Az Európa Tanács és az Európai Unió (EU) kapcsolatai rendkívül sokrétűek. Az Európa Tanács valamennyi eszméje és tevékenységi területe megtalálható az Európai Unió szakpolitikáinak fejlődésében.

1949. augusztus 10-én Strasbourgban 10 európai állam megalakította a Tanácsadó Közgyűlést (ma Parlamenti Közgyűlés) azzal a szándékkal, hogy a 2. világháborút követően az egységes Európa megteremtésében, a szolidaritáson alapuló "Európai Egyesült Államok" létrehozásában közreműködjön. Az Európa Tanács célja a pluralista demokrácia feltételeinek kialakítása, az európai kulturális identitás elősegítése, az emberi jogok védelme és általában az európai társadalmak előtt álló problémák (kisebbségvédelem, helyi demokrácia, oktatás, ifjúság, kultúra stb.) megoldási lehetőségeinek kidolgozása.

A csatlakozó országok vállalják, hogy tiszteletben tartják a jogállamiság elvét, az emberi jogokat, a kisebbségi jogokat, valamint az alapvető szabadságjogokat. A tagok együttműködnek az európai egység megteremtése érdekében, elősegítik a gazdasági és társadalmi fejlődést, az európai együttműködés eszméjének kiterjesztését. Mindezek vég-

⁶⁵ Az Európa Tanács már 1957-ben felismerte, hogy a helyi és regionális önkormányzatiság a demokrácia gyakorlati megvalósításának az alapja. Az Európa Tanács azért hozta létre a Kongresszust, hogy lehetőséget adjon a helyi és regionális képviselőknek arra, hogy mind a helyi, mind a regionális politikai kérdések területén tanácsaikkal segítsék a Miniszteri Bizottság és a Parlamenti Közgyűlés munkáját. ÓDOR 2006, 29. p.

rehajtásáról a Miniszteri Bizottság gondoskodik. Az elfogadott dokumentumok fontos útmutatóul szolgálnak a nemzeti kormányok és parlamentek, a politikai pártok és a társadalmi szervezetek számára. Az ET által elfogadott számos egyezmény és más jogi eszköz az európai jogalkotási rendszer alapját jelenti, a közös iránymutatások segítséget nyújtanak az egyes szakpolitikák kereteinek kialakításához.⁶⁶ Ezek közül a legfontosabb Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai Egyezmény, az Európai Szociális Charta, a Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről, a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája, valamint a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája.

A célok között szerepel a helyi és regionális demokrácia támogatása, a helyi és regionális hatóságok finanszírozással kapcsolatos tapasztalatainak összegyűjtése, a határokon átnyúló együttműködések elősegítése, a régiók kulturális és nyelvi sokszínűségének védelme, a közigazgatás decentralizációjának, valamint a polgárok helyi és regionális kormányzásban való részvételének ösztönzése. Különös figyelmet szán a törvényhozással kapcsolatos segítségnyújtásnak, a különböző szintű kormányzati szervek feladatmegosztásának, és az egyes kormányzati szintek közötti kapcsolatoknak.

Az Európa Tanács technikai segítséget nyújt a helyi és regionális önkormányzatok jogalkotási tevékenységéhez és működéséhez kapcsolódó feladatok megoldásához, a választott képviselők képzéséhez, a határon átnyúló együttműködések jogi természetű akadályainak kiküszöböléséhez és intézményi feltételeinek a megteremtéséhez. A határ menti jószomszédi kapcsolatok kiépítése érdekében számos képzési és helyi demokrácia megerősítését elősegítő programmal támogatja a határ menti térségek fejlődését.

Az Európai Unió elsődleges célja egy szorosabb unió létrehozása Európa népei között, szilárd gazdasági növekedés és társadalmi fejlődés biztosítása egy belső határok nélküli területen a gazdasági és szociális kohézió erősítésével, a gazdasági és pénzügyi unió, végül az egységes belső piac megteremtésével.

Az Európa Tanács 47 tagországból 27 tagja az Európai Uniónak, további négy ET-tagország tagjelöltként, illetve három ET-tagország potenciális tagjelöltként vár az Unióhoz való csatlakozásra. Az összes többi országnak két- vagy többoldalú programok révén van kapcsolata az Unióval. Az ET a regionalizációs folyamat szükségességének hangsúlyozásával nyomást gyakorolt a Közösség tagállamainak központi kormányaira a régiók valódi képviselőhöz jutása érdekében az Európai Unió intézményeiben.

Az Európa Tanács és az Európai Unió értékrendszere alapjaiban megegyezik, mivel mindkettő a társadalmi kohéziót, a jogállamiságot, a demokratikus értékek védelmét, a kulturális sokszínűséget és a strukturális reformokat helyezi előtérbe. Az 1987-es megállapodás következtében képviselőik konzultatív joggal jelenhetnek egymás ülésein.

⁶⁶ Lásd bővebben: <http://assembly.coe.int>, illetve <http://www.coe.int>

2. sz. táblázat. Az Európa Tanács és az Európai Unió szervei

Európa Tanács	Európai Unió
MINISZTERI BIZOTTSÁG	EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA
<p>Az Európa Tanács <i>döntéshozó szerve</i>, amely a tagországok külügyminisztereiből áll. Évente legalább kétszer ülésezik, ahol közös válaszokat fogalmaznak meg az európai együttműködést érintő kérdésekre.</p> <p>A nemzetvédelmen kívül minden politikai érdeklődésre számot tartó kérdéssel foglalkozik, amely összehangolt, európai szintű megoldást tesz szükségessé: az európai integráció politikai kérdései, az együttműködés kiszélesítése, a demokratikus intézmények és az emberi jogok védelme.</p>	<p>Az Unió kormányközi alapon működő legfőbb döntéshozó és jogalkotó szerve. A tagállamok szakminisztereiből áll, koordinatív feladatokat ellátó, a tagállami politikákat összehangoló politikai testület. A Tanács mellett az Állandó Képviselek Bizottsága működik, amely a brüsszeli állandó képviseletek vezetőiből áll. A COREPER munkáját munkacsoportok és bizottságok segítik.</p> <p>Az Európai Bizottság az EU jogalkotást kezdeményező, döntés-előkészítő szerve, amely ellenőrző, végreható és bizonyos esetekben döntéshozó feladatokat is ellát. Felügyeli az uniós jog alkalmazását, gondoskodik a Szerződések, valamint az intézmények által hozott rendelkezések alkalmazásáról. Végrehajtja a költségvetést, és irányítja a programokat.</p>
PARLAMENTI KÖZGYŰLÉS	EURÓPAI PARLAMENT
<p>A Parlamenti Közgyűlés a nemzeti parlamentek által delegált képviselőkől áll, az ET legkiterjedtebb politikai fóruma, tanácsko生ó szerve. Célja az európai együttműködés eszméjének Európa valamennyi demokratikus államában való elfogadtatása. Tanácskozásai fontos iránymutatást adnak az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának, befolyást gyakorolnak a kormányokra és a nemzeti parlamentekre. Kezdeményezője számos nemzetközi szerződés (pl Emberi Jogok Európai Egyezménye) és más jogi eszköz kidolgozásának, amelyek az európai jogalkotási rendszer alapjául szolgálnak.</p>	<p>Az Unió polgárait képviseli, a Tanács mellett társjogalkotó szerv, a Tanáccsal közösen fogadja el az EU költségvetését.</p> <p>Nincs önálló jogalkotási hatásköre, de egyetértését számos témakörben ki kell kérnie az EU fő jogalkotó szervének, a Tanácsnak. A Parlamentnek beleszólása van a Bizottság kinevezésébe, tevékenységének ellenőrzésébe, valamint kérheti, hogy a Bizottság javaslatot terjesszen elő. Az EU csak a Parlament beleegyezésével köthet kereskedelmi megállapodásokat és vehet fel új tagokat a szervezetbe.</p>
HELYI ÉS REGIONÁLIS KÖZHATÓSÁGOK EURÓPAI KONGRESSZUSA	RÉGIÓK BIZOTTSÁGA
<p>Az ET tanácsadó szerve, a tagországok helyi és regionális képviselőiből álló fóruma. A Kongresszus két kamarából áll: a Helyi Önkormányzatok Kamarájából és a Régiók Kamarájából. Tanácsadóként működik a Miniszteri Bizottság és a Parlamenti Közgyűlés mellett a helyi és regionális politika minden kérdésében. Tevékenységébe tartozik a helyi és regionális önkormányzatok jogi keretével, struktúrájával, feladataival, pénzügyi forrásaival és működésével kapcsolatos tapasztalatok összegyűjtése és irányelvek kidolgozása.</p>	<p>Az Unió tanácsadó testülete, 344 tagja a tagállamok regionális és a helyi önkormányzatainak képviselőiből áll. Az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság a Szerződésekben meghatározott esetekben, továbbá minden olyan esetben, amikor ezt az intézmények valamelyike indokoltan tartja, konzultál a Régiók Bizottságával. A Régiók Bizottsága saját kezdeményezésére is adhat véleményt, amikor ezt indokoltan tartja.</p>

EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGA	EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA
<p>Az Emberi Jogok Európai Egyezménye által létrehozott bírói testület. Feladata az Egyezmény által biztosított jogok védelme, ha a kérelmező az adott ország minden egyéb jogorvoslati lehetőségét kimerítette. A Miniszteri Bizottság ellenőrzi, hogy a tagországok betartják-e a az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéleteit. Székhelye Strasbourgban található.</p>	<p>Saját hatásköre keretén belül biztosítja a jog tiszteletben tartását a Szerződés értelmezése és alkalmazása során. Feladata elsősorban az Unió intézményei és a tagállamok közötti vitás kérdések eldöntése. Ezzel egyidejűleg jogvédelmi fórumként is működik az Unió polgárai számára, akik különböző keresetekkel fordulhatnak a Bírósághoz. Székhelye Luxembourgban van.</p>
Jogi eszközök	Jogi eszközök
<p><i>Egyezmény (konvenció):</i> nemzetközi jogilag kötelező eszköz, amelynek célja közös joganyag hozzáférhetővé tétele az ET tevékenységi területein. Az egyezményt aláíró és ratifikáló államok kötelesek azt belső jogként alkalmazni.</p> <p><i>Ajánlás:</i> közös politika követése a célja, de nem kötelező hatályú a tagországok számára, habár a tagországok kormányaira nézve információszolgáltatási kötelezettséget jelent az ajánlással összefüggésben levő intézkedésekről.</p> <p><i>Nyilatkozatok, határozatok</i> időserű politikai kérdésekről.</p>	<p><i>Rendelet:</i> általános hatállyal rendelkezik, minden elemében kötelező, és valamennyi tagállamban közvetlenül alkalmazandó.</p> <p><i>Irányelv:</i> az elérendő célt tekintve valamennyi címzett tagállamot kötelezi, de átengedi a nemzeti hatóságoknak a módszerek és az eszközök megválasztásának hatáskörét.</p> <p><i>Határozat.</i> A konkrét esetek szabályozásának eszköze, a határozat címzettjére nézve minden elemében kötelező.</p> <p><i>Ajánlás, állásfoglalás:</i> a címzetteknek jogi kötelezettség nélkül bizonyos cselekvési módot sugall.</p>
Egyéb szervek	Egyéb szervek
<p>A <i>Titkárság</i>, mely az Európa Tanács adminisztratív-szolgáltató tevékenységét látja el. A Titkárság választott és kinevezett tagjai a hagyományosan értelmezett nemzetközi tisztviselők kategóriájába tartoznak. Tevékenységük során függetlenül attól, hogy melyik tagország polgárai, kizárólag az Európa Tanács céljait és érdekeit kell szem előtt tartaniuk</p>	<p>Az <i>Európai Számvevőszék</i> ellenőrzi, hogy az Unió költségvetését helyesen hajtják-e végre, megvizsgálja a bevételek és kiadások jogszerűségét és szabályszerűségét, valamint biztosítja a pénzgazdálkodás hatékonyságát és eredményességét.</p> <p>A <i>Gazdasági és Szociális Bizottság</i> tanácsadó testület, mely a szervezett civil társadalmat képviseli. Híd az Unió és polgárai között, 344 tagja a munkáltatók, a munkavállalók, és az egyéb érdekvédelmi csoportok (gazdálkodók, fogyasztók, különböző civil szervezetek) képviselői.</p>

Forrás: Európa Tanács. Információs és Dokumentációs Központ, Budapest

III.3. EURÓPAI SZINTŰ SZERVEZETKÖZI KAPCSOLATOK

Az Európai Régiók Gyűlése nagy figyelmet fordít a jó kapcsolatok kialakítására az ET Helyi és Regionális Közhatóságok Európai Kongresszusával és az Európát képviselő politikai testületekkel. 1987 óta az AER megfigyelői státussal rendelkezik az Európa Tanácsban, s jelentős szerepet játszott a Helyi és Regionális Közhatóságok Európai

Kongresszusa regionális kamarájának kialakításában 1994-ben. Képviselői megfigyelői státusban jelen vannak mindkét kamarában.

Az AER hasonlóan fontos szerepet szán az Európai Unió intézményeivel való kapcsolattartásnak. Első eredmény volt ezen a téren az EK Regionális és Helyi Közhatóságok Konzultatív Tanácsának kialakítása 1988-ban. Ezt követően az EU Régiók Bizottságának létrehozása már a régiók partnerként való elismerését jelentette az európai intézményi struktúrában.

Az EU Régiók Bizottsága és az Európai Régiók Gyűlése kapcsolata aktív, kölcsönösen képviseltetik magukat egymás ülésein, a Régiók Bizottsága koordinációs csoportot működtet, amely rendszeresen ülésezik, gyakran az Európai Parlament Regionális Politikai Bizottságát is bevonva az együttműködésbe.

IV. AZ EURÓPA TANÁCS SZEREPE A „RÉGIÓK EURÓPÁJA” FEJLŐDÉSÉBEN

Az EK regionális politikájának bírálata folyamatosan jelen van az Európa Tanács dokumentumaiban, megfogalmazódik a Helyi Közhatalóságok Konferenciája, majd 1975-től a Helyi és Regionális Közhatalóságok Konferenciája határozataiban.

A Helyi Közhatalóságok Konferenciájának elemzései az 1960-as évek végétől folyamatosan jelezték, hogy a Közösség regionális politikája az államokat saját nemzeti fejlesztési politikájuk kivitelezésében segíti, és nem ad szerepet a régióknak. A támogatások centralizált elosztása bizonyos régiókat előnyös helyzetbe hozott, míg mások leszakadtak, ennek következtében Nyugat-Európa központi területei és a perifériák egyre távolabb kerültek egymástól.

A Helyi Közhatalóságok Konferenciája 1970. évi breszti nyilatkozatában felhívta a figyelmet arra, hogy a régió csak passzív szerepet töltsön be a közösségi tervezési-fejlesztési politikában, csupán a gazdasági tevékenységek keretében szolgál. A régióknak adott kormányközi támogatás pedig megnehezíti egy igazi egyensúly elérését.

A Regionális Tervezés Európai Miniszterei 1970. évi bonni konferenciájukon megerősítették azt a félelmet, hogy kereskedelem és az emberi munkaerő mozgásának liberalizációja, valamint az ipar koncentrációja tovább fokozhatja az eredetileg földrajzi okokból meglévő különbségeket. Ezért a fokozatosan mélyülő regionális diszparitások csökkentése és a további egyenlőtlenségek kialakulásának megelőzése regionális tervezési és fejlesztési politikák kidolgozását teszi szükségessé.

Ezek a bírálatok akkor fogalmazódtak meg, amikor a Közösségben még uralkodó gazdasági optimizmus hangulatában a közös regionális politika kialakítására irányuló törekvések kudarcot vallottak. Az ET-ben megfogalmazott bírálatok rámutattak arra, hogy közel húsz évvel az Európai Gazdasági Közösség megalakulása – többek között azzal a céllal, hogy Európa kiegyensúlyozott gazdasági és politikai fejlődését biztosítsa – után nem sikerült eredményt elérni.

A Galwayi Nyilatkozat (1975) már a leszakadó, strukturális átalakulásokkal küzdő Európa felhívásaként fogalmazódott meg. Felhívja a figyelmet azon tendenciákban rejlő veszélyekre, amelyek jelzik, hogy már nemcsak az országok közötti különbségek léteznek Európában, hanem kifejlődtek a régiók közötti diszparitások is, amelyek magukra hagyva tovább mélyülnek.⁶⁷ A Nyilatkozat szerint 1975-ben az Európai Unió leggazdagabb és legszegényebb régiói között fennálló aránytalanság már 5:1 volt, és hasonlóak

67 A régiók alulfejlettségével járó kockázatok és az európai integrációval szembeni centrifugális mozgások szükségessé teszik valamennyi régió között a szolidaritás kialakítását, valamint a régiók részvételét a regionális és az európai területfejlesztési politika meghatározásában. In: LOCATELLI 1992, 653–657. p.

voltak az arányok a „demokratikus tizenhét ország Európájában” is, azaz az Európa Tanács tagországokban.

„Minden úgy zajlik, mintha Európa felépítése egyes privilegizált régiók érdeke volna Északnyugat-Európa nagy fővárosai és agglomerációi körül, Londontól Milánóig, Párizstól Hamburgig, és nem állna érdekében ugyanilyen mértékben a periférikus régióknak, távoli tartományoknak Európa határainál.”⁶⁸

A Helyi és Regionális Közhatalóságok Konferenciája egy új New Deal-t fogadott el Európa periférikus régiói számára, amelyben a javasolt megoldás a regionális fejlesztés új stratégiájának megfelelően a divergencia megakadályozásának céljából létrejött hatalmas infrastrukturális beruházások, elsősorban a közös tőkebefektetések elősegítése. A fejlődésben elmaradt és fejlett régiók közötti diszparitások csökkentésével az iparosodottság és a gazdaság fejlődésének elősegítése volt a cél. Ezért az összehangolt közlekedési infrastruktúra, az európai távközlési kommunikációs hálózat kiegyensúlyozott, harmonikus módon köthet össze valamennyi európai régiót, beleértve a periférikus régiókat, s összekapcsolja azokat a központi régiókkal.

Az európai regionális politika működését sokáig megnehezítette a régióknak nyújtott támogatás kormányközi jellege. Hiányzott a közös európai politikai irányítás, amely mind a kilenc tagállam regionális politikáját koordinálni tudta volna. Ehelyett egy olyan politika valósult meg, amelyet az egyes tagállamok megsegítésére szántak azzal a céllal, hogy elősegítsék azok nemzeti fejlesztési politikájának megvalósulását bármiféle közösségi szintű koordináció igénye nélkül.

Egyre világosabbá vált, hogy összehangolt európai cselekvésre van szükség egy olyan regionális stratégia kialakításához, amely képes a legkevésbé fejlett és a legfejlettebb, illetve a periférikus és a központi régiók között fennálló egyensúlytalanságot csökkenteni. Ennek megvalósulásához már egyértelmű politikai elhatározásra volt szükség.

Ezt a politikai szándékot európai régiótervezési politikába kellett átfordítani, amely egyrészt minden régió demokratikus részvételére épül, másrészt hatalommal bíró hatóságokra, amelyek pénzügyi autonómiával rendelkeznek, és képesek érvényesíteni az európai érdeket az állami érdekekkel szemben. Megfogalmazódott az igény a regionális szintű döntéshozatalra, ezzel a regionális fejlesztés összekapcsolódott a regionális autonómia létrehozásának időszerezésével.

Az Európa Tanács az 1970-es években szembekerült a bővítés és a reformok problémájával. Görögország, Spanyolország és Portugália felvétele új dimenziót jelentett, a periférikus régiók számának növekedése a központ és a periféria kapcsolatának rendezését sürgette az európai politika színterén.

A Helyi és Regionális Közhatalóságok Konferenciája már az 1970. évi 67. sz. határozatában hangsúlyozta a regionalizáció fontosságát, valamint annak időszerezését, hogy a regionális hatóságokat az állam és az európai intézmények valódi politikai partnerének tekintsék, azaz engedélyezzék számukra a döntéshozatalban való részvételt. A Galwayi Nyilatkozat megerősítette ezt a szándékot azzal, hogy a politikailag egységes Európa lehet az előfeltétele a periférikus régiók problémái megoldásának, ezért fontos a választott képviselők útján irányított autonóm regionális egységek kialakítása.

68 Conference of Local and Regional Authorities of Europe. First Convention of the Authorities of European Peripherial Regions. Galway (Ireland), 14–16 October 1975 1. p.

IV.1. AZ EURÓPA TANÁCS A RÉGIÓ FOGALMÁRÓL

A régiókról, a regionális szintnek a kormányzati struktúrában elfoglalt szerepéről az európai intézmények közül először az Európa Tanács Helyi Közhatóságok Európai Konferenciája (ECLA) 1957-ben elfogadott, „A helyi autonómiák erősítése és védelme” c. 6. sz. ajánlása rendelkezik. A szubnacionális kormányzati struktúra és az állam kapcsolatát vizsgálva „*az állam szervezetének alapköveként*” jellemezte a helyi és regionális hatóságokat.⁶⁹

Ezt követően előrelépés csak 1960-ban, a Helyi Közhatóságok Konferenciájának Rómában tartott ülésén következett be, amikor kísérlet történt a régió fogalmának meghatározására, s ahol a régiót „*az államoknál kisebb terület összességéeként*” jellemezték, melyben „*az emberek különböző természetű közös érdekeikre találnak, és ahol földrajzi, történelmi és gazdasági természetű kapcsolatok élnek*”.⁷⁰

1970-ben a Helyi Közhatóságok Konferenciáján elfogadásra került a 67. sz. határozat, amely kiemeli, hogy szükség lenne a nemzetállamokban az autonóm politikai intézmények közvetítésére a helyi hatóságok és az állam között, mivel azok nem gyengítik az államot, hanem csökkentik annak terheit.

Olyan lényeges megállapításokra került sor, amelyek az elkövetkező két évtized regionális politikájának alakulását alapvetően határozták meg. 1975. október 14–16-án az Európa Tanács Helyi és Regionális Közhatóságok Konferenciájának, Parlamenti Közgyűlésének és az Európai Periferikus Régiók Hatóságainak kezdeményezésére az írországi Galwayban megtartott konferencia zárónyilatkozatában rögzítésre kerül a regionális autonómia megfogalmazása: „*A regionális autonómia többet jelent az államigazgatás decentralizációjánál. Felöleli regionális tanácskozó és végrehajtó testületek választását is közvetlen vagy közvetett általános választójog alapján, valamint a szoros együttműködést a helyi önkormányzatokkal, részvételt az állam által hozott döntésekben, a képviselket az európai intézményekben.*”⁷¹

A Galwayi Nyilatkozattal előrelépés történik a decentralizáció korábbi, csupán a tervezési-fejlesztési kérdések megoldásából kiinduló megfogalmazásán. A deklaráció a regionális kompetenciák megerősítésének igényére hívja fel a figyelmet a decentralizáció és a központi kormány feladatvállalása csökkentésének hangsúlyozásával. A Galwayi Nyilatkozat megerősíti a régiók intézményi képviselének radikális megoldását a Régiók Európai Gyűlése létrehozásának gondolatával, ahol már a nemzeti képvisel rovasára történne az érdekérvényesítés. A Régiók Európai Gyűlése Európa valamennyi régiója számára intézményes képviselket jelentene. Létrehozására ekkor még nem került sor, de a nyilatkozat hatására a Miniszteri Bizottság döntésével 1975-ben az ET 21 tagországnak regionális gyűlései is delegálhatnak tagokat a korábban helyi önkormányzatok képviselétére korlátozódó testületbe. A tagországok ezzel elismerték a régiók képviselket a testületben, s az elnevezés Helyi és Regionális Közhatóságok Európai Konferenciájára

69 Council of Europe. The Council of Europe and Regionalism. Studies and texts series. No. 3. Strasbourg, 1987. Opinion No. 6. 9. p.

70 Thematic and chronological lists of texts adopted by the CLRAE (1957–1981) Strasbourg, 1981. Resolution No. 12. 4. p.

71 Conference of Local and Regional Authorities of Europe. First Convention of the Authorities of European Peripheral Regions. Galway, 14–16 October 1975 5. p.

változott. Ezzel az Európa Tanács lett az egyetlen intézmény Európában, amely a települések és a régiók képviselőit egyaránt helyet adott.

A regionális identitástudat fejlődése és a regionális közösségek feleledése kétségtelenül annak a regionális jelenségnek a velejárói, amelyek az 1960–70-es években jellemezték Európában a politikai struktúrák fejlődését. A Helyi Közigazgatásért Felelős Európai Miniszterek Konferenciájának 1977-ben Lisszabonban kiadott jelentése megállapítja, hogy Európában széleskörű decentralizációs tendencia érvényesül, ami egyszerre jelenti a helyi egységek megerősödését és a regionális entitások fejlődését. *„Az európai integráció a jelek szerint együtt halad az erők regionalizálódásával és decentralizációjával.”*⁷²

Nemcsak a fejlődés gazdasági aspektusaira, hanem annak kulturális és szociális jellegére is egyre nagyobb hangsúlyt helyeztek az elkövetkező években. Az Európa Tanács tevékenysége során folyamatosan terjedt ki a regionális politika dimenziója a gazdasági, tervezési kérdésekről a régió fogalmának egyéb elemeire. A régió keretül szolgál az etnikai és kulturális sokszínűség elismerésének, a regionális nyelv, a regionális kultúra és a regionális hagyományok gazdagításának. A végrehajtó hatalom regionális intézményeknek való átadása demokratikus választ jelent a regionális sajátosságokkal bíró etnikai vagy kulturális lojalitás újbóli jelentkezésére.

Az 1978. évi Bordeaux-i Nyilatkozat tovább formálta a régió fogalmát, és az egyes országok „legnagyobb területi egységein” élő emberi közösségekre vonatkozó kulturális, földrajzi vagy gazdasági homogenitást emelte ki mint az országok régióként eltérő sajátosságait.

A Nyilatkozat a régiófogalom sokféleségére hívja fel a figyelmet. A deklaráció alapján olyan kategóriáról van szó, amely országról országra változik. Nincs egységes modell. A Helyi és Regionális Közhatalóságok Konferenciája a kulturális függetlenséget emeli ki mint identitásképző tényezőt, amely révén a régió a legalkalmasabb a regionális és kulturális örökség, a hagyományok megőrzésére, s amely egységessé teszi a lakosságot a közös érdekekre és célokra való törekvés során.

A kulturális tevékenységek keretét jelenthetik a határon átnyúló regionális együttműködések is, amelyek nemcsak az országok közötti, hanem az érintett helyi és regionális hatóságok közötti együttműködésen is alapulnak. A CLRAE által a regionalizációról alkotott elképzelések már ekkor lényegesnek tartják a pénzügyi források megteremtését a kulturális kapcsolatok ápolásához.

A Bordeaux-i Nyilatkozat másik lényeges eleme a partnerség elvének megvalósulása a helyi hatóságok és az állam között, amelyben az autonóm politikai intézmények közbülső szerepet töltenek be. A partnerségi elvű döntéshozatal megvalósítása fogalmazódik meg a régiók és az állam, illetve az európai intézmények közötti politikai partner szerep során. Ugyanakkor létezik a partnerség helyi és regionális viszonylatban, a regionális politika reformja vonatkozásában.

A regionális autonómia előfeltétele a decentralizáció. Az európai regionalizációról 1993-ban rendezett genfi konferencia zárónyilatkozata rögzítette a regionalizáció demokratikus alapelveinek, majd a Regionális Önkormányzatok Európai Chartája kidolgozásának a szükségességét. A genfi zárónyilatkozat megerősítette a Bordeaux-i Nyilatkozatban már 1978-ban megfogalmazott javaslatot a CLRAE-n belül a regionális képviselőkből

72 Council of Europe. Convention on the problems of regionalisation. Bordeaux, 30 January –1 February 1978. Bordeaux Declaration. 2. p.

álló második kamara kialakítására. Mégis 16 évnek kellett eltelnie ahhoz, hogy az elképzelés megvalósuljon.

Az Azori Nyilatkozat 1984-ben felszólította a helyi és regionális önkormányzatokat az európai döntéshozatalban való szervezett részvételre azzal, hogy ezek a szintek közvetlenül nem képviseltek a Közösségben, tehát a probléma európai szintű kezelése indokolt. Mindehhez támogatást nyújtott a Miniszteri Bizottság és a Parlamenti Közgyűlés.

A Miniszteri Bizottság 1994. január 14-én fogadta el az új statútumot a helyi és regionális kamara felállításáról. Az elnevezés ekkor Helyi és Regionális Közhatalóságok Európai Kongresszusára változott.

A regionális kamara létrehozása progresszív döntés volt az ET részéről, hiszen kevés EK-tagállamban működött demokratikusan választott regionális gyűlés. Döntésével megelőzte az európai nemzeti politikai rendszerek decentralizációs folyamatát, s ezzel Európa-szerte elősegítette a regionalizáció folyamatát.

IV.2. AZ EURÓPA TANÁCS DOKUMENTUMAI AZ ÖNKORMÁNYZATISÁGRÓL

Az Azori Nyilatkozat 1984-ben a regionális és helyi közhatalóságok között fennálló különbségeket hangsúlyozta. Ezek a szintek a hatalommegosztás rendszerében funkcióik révén elkülönülő speciális szerepet töltenek be. A régiókat – a helyi hatóságokhoz hasonlóan – ezért az államok és az európai intézmények politikai partnerének kell tekinteni.

A deklaráció jól tükrözi a régiók európai szintű elismerésében jelentkező késést. Az 1970-es években elinduló regionalizációs folyamat a demokratikus Európa államaiban az 1950-es években kezdődő és a 1970-es években záruló helyi önkormányzati reformok eredményeképpen történő regionális szintű rendezés következménye. Ezeket a regionalizációs trendeket tükrözi az Európa Tanácsban megjelenő igény a helyi és regionális önkormányzatiság kritériumrendszerének megfogalmazására.

Az Azori Nyilatkozat két fontos folyamat kezdetét jelentette:

- a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája és
- a Regionális Önkormányzatok Európai Chartájának megszövegezését.

A szubnacionális kormányzati szinteken a helyi önkormányzatok védelmének és megerősítésének elősegítése céljából kerül sor a helyi kormányzás demokratikus elveinek a rögzítésére 1985-ben. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (1985) jelentősége, hogy először kerül rögzítésre a helyi demokráciák kritériumrendszere.

Az elfogadott demokratikus elvek közül kiemelkedik annak elismerése, hogy a helyi önkormányzatok megerősítése hozzájárul a decentralizált Európa megvalósításához. A helyi hatóságok a demokratikus kormányzás alapintézményei, az állampolgárok közügyekben való részvétele, a participáció elve fontos hozzájárulás a demokratizmus és a hatalom decentralizálása elvein alapuló szubnacionális kormányzati rendszer önkormányzati alapjainak kialakulásához. A charta alkotmányos és törvényes keretet ad a helyi hatóságoknak olyan jogok alkalmazására, amelyeket az európai fejlődés folyamatában szükséges megteremteni. Eszerint a helyi önkormányzás elvét az állami jogalkotásban és az alkotmányban el kell ismerni.

IV.2.1. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (1985)

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában a következő főbb alapelvek fogalmazódnak meg:

A helyi önkormányzás fogalma

A helyi önkormányzás a helyi igazgatási szervek jogszabályi kereteken belüli jogát, effektív lehetőségeit jelenti a közügyek jelentős részének saját hatáskörben és a lakosság érdekében történő szabályozása és igazgatása terén. (3. cikk)

A helyi önkormányzás intézményi szervezete

A fenti jogokat azon tanácsok vagy gyűlések gyakorolhatják, amelyek tagjait szabad, titkos, egyenlő, közvetlen és általános szavazással választják, és amelyek beszámolási kötelezettséggel rendelkeznek. (3. cikk)

A helyi önkormányzás hatásköre

A közfeladatokat lehetőleg az állampolgárokhoz legközelebb álló igazgatási szervezeteknek kell megvalósítani. (4. cikk)

A helyi hatóságokat az őket közvetlenül érintő tervezési és döntéshozatali folyamatokban lehetőség szerint számításba kell venni. (3. cikk)

A helyi szervek pénzügyi forrásai

A helyi igazgatási szervek saját pénzügyi forrásokra jogosultak, melyeket hatáskörük gyakorlásánál szabadon használhatnak fel. A pénzügyi források legalább egy részét a helyi adó és díjbevételek tegyék ki. A pénzügyileg gyengébb helyi hatóságok védelme szükségessé tesz pénzügyi kiegyenlítő eljárásokat a pénzügyi terhek korrekciójára. (9. cikk)

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája olyan nélkülözhetetlen jogi eszköz, amely rögzíti, hogy a helyi önkormányzatok a demokrácia alapkövei. Jogi garanciát biztosít a helyi önkormányzatok hatásköreinek és a szükséges források elosztásának vonatkozásában. A decentralizáció és a demokratikus részvétel kiterjesztésében olyan kritériumokat és referencia értékeket nyújt, amelyek általánosak, ugyanakkor rugalmasak és sokrétűek. A helyi önkormányzatok jogorvoslatot vehetnek igénybe hatáskörük szabad gyakorlása és az önkormányzás olyan elveinek tiszteletben tartása érdekében, amelyet az alkotmány vagy belső törvényhozás szentesít.⁷³

⁷³ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény. ETS. No. 122.

IV.2.2. A Regionális Önkormányzatok Európai Chartája tervezete (1997)

Az Európa Tanácsban 1991-ben kezdődött el a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája mintájára a Regionális Önkormányzatok Európai Chartája megalkotásának folyamata. A Helyi és regionális Közhatóságok Európai Kongresszusa 1994. évi 8. sz. határozatában a Parlamenti Közgyűléssel határozatot hozott a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája irányvonala alapján a Regionális Önkormányzatok Európai Chartája kidolgozásáról.

Mindez megfelel az 1993. évi Genfi Nyilatkozatban megfogalmazott céloknak. Az európai regionalizációról rendezett konferencia résztvevői 1993. június 3-i genfi találkozójukon hangsúlyozzák, hogy az „új, Nagy Európának szüksége van a helyhatóságok, városok és a regionális szint demokratikus intézményeinek erős képviseletére, amelyek szükség esetén képesek hangot adni véleményüknek, ugyanakkor megengedik minden alkotóelem számára különbözősége kifejezését”.⁷⁴

1997. április 17–18-án Párizsban véglegesítésre került a Regionális Önkormányzatok Európai Chartájának⁷⁵ szövege. Az ET Helyi és Regionális Közhatóságok Európai Kongresszusa 1997. június 5-én elfogadta a Regionális Önkormányzatok Európai Chartája tervezetét, új helyzetet teremtve Európa-szerte a regionális szintű önkormányzáshoz. A Charta felvázolja a regionális önkormányzat létrehozásának kritériumrendszerét, amely alkotmányos és törvényes keretet biztosítana a regionális önkormányzatok jogalkotásához az európai fejlődés folyamatában.

A tervezet kimondja, hogy minden állam joga a regionális önkormányzat létrehozása. A tagországok a szabad választás lehetőségével rendelkeznek regionális önkormányzati rendszerük sajátos jellemzőinek kialakításában. Ennek ellenére ellentmondásosak az álláspontok egy második decentralizált kormányzati szint létrehozása kimondásának szükségességéről az ET tagországaiban. Vannak országok, amelyek ellenzik, mások hosszú távú célként fogalmazzák meg a regionális önkormányzatok létrehozását, s vannak országok, ahol a regionális önkormányzatok kialakítására irányuló reform már elkezdődött.

A Charta a regionális önkormányzatok politikai, adminisztratív és pénzügyi függetlenségét garantáló alapszabálya. A chartában foglalt alapelvek jelentik a regionális önkormányzás alapjait. Tükrözi a 20. század második felének demokratizálódási folyamata során jelentkező decentralizációs folyamatot, amely részeként a politikai hatalom helyi önkormányzatok szintjére delegálása az 1970-es évektől a regionális önkormányzatok szintjére történő hatalomátadással társul. Tartalmazza a tagországok számára azokat a demokratikus követelményeket, amelyek elengedhetetlenek a szubnacionális szintű nemzeti jogi szabályozás kialakításához. Jelentősége hasonló a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáéhoz, hiszen ez a dokumentum is egyfajta regionális önkormányzati minimum standardot rögzít és állít követelményként az európai államok elé, s ezzel tovább lép a közigazgatási integráció elmélyítésének útján.⁷⁶

74 Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe. Conference on Regionalisation in Europe. Final Declaration. Geneva, 3–5 June 1993 4. p.

75 Congress of Local and Regional Authorities of Europe. European Charter of Regional Self-Government. Draft text adopted by the Congress of Local and Regional Authorities of Europe at its 4th session. 5th June 1997.

76 Az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Európai Kongresszusa Titkárságáról 2002. június 6-án kapott angol, francia és német szövegváltozatok egybevetésével készült nem hivatalos magyar fordítás a Regionális Önkormányzás Európai Chartája kifejezést használja. In: Önkormányzat, 2002. 7–8. sz. 2002. július–augusztus

A regionális önkormányzás alapja

A regionális önkormányzás elvét a lehetséges legnagyobb mértékben az alkotmány szintjén kell elismerni.

A regionális önkormányzás terjedelmét csak az alkotmány, a régiók statútumai, törvény avagy a nemzetközi közjog határozhatja meg. (2. cikk)

A régió fogalma

A regionális önkormányzás jogot és tényleges lehetőséget jelent a közérdekű ügyek jelentős részének saját felelősségre és lakosságuk érdekében, a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásával történő intézésére olyan területi önkormányzatok számára, amelyek egy államon belül a legnagyobb területi egységeket alkotják, választott szervvel rendelkeznek és saját önkormányzati mivoltukból eredő avagy a központi szervekkel való megegyezés alapján őket megillető jogosítványaik vannak. (3. cikk)

A régiók hatáskörei

A régiók hatásköreit az alkotmány, a régió statútuma, a nemzeti jog avagy a nemzetközi közjog kell, hogy elismerje vagy meghatározza.

A régióknak saját hatásköreiken belül törvényalkotási és végrehajtási jogosítványai vannak. E jogosítványok minden régió számára saját politika kialakítását és megvalósítását kell, hogy lehetővé tegyék. (4. cikk)

A régiók intézményi szervezete

A régióknak – nem érintve a polgárok döntéshozatalban való részvételének különböző formáit – kell, hogy legyen választott képviseleti testületük és végrehajtó szervük.

A gyűlést az általános választójog alapján szabad és közvetlen választással, titkos szavazással kell, hogy válasszák. (12. cikk)

A régiók pénzügyi forrásai

A régiók finanszírozási rendszerének a régiók számára olyan előre kiszámítható mértékű bevételt kell biztosítani, amely megfelel az általuk gyakorolt hatáskör terjedelmének, és lehetővé teszi saját politikájuk megvalósítását.

Annak érdekében, hogy a hatásköreiket gyakorolni tudják, a régiók bevételeinek túlnyomó része olyan saját bevétel kell, hogy legyen, amely felett szabadon rendelkezhetnek. (14. cikk)

A saját források elsősorban az adók, illetékek, avagy díjak kell, hogy legyenek, amelyeket a régiók – az alkotmány vagy törvény által megszabott keretek között – kivethetnek. (15. cikk)

Átengedett pénzeszközök (a kormány által) és támogatások esetében a szabad felhasználhatóság elvének kell érvényesülnie. (15. cikk)

A továbbiakban még rögzítésre kerülnek a következő leglényegesebb elemek:

- A helyi önkormányzatokkal való kapcsolat terén a Charta kinyilvánítja, hogy a regionális önkormányzatiság fejlődése nem jelenthet veszélyt, korlátozást a helyi önkormányzatokra nézve. A régióknak a helyi önkormányzatokkal való kapcsolatokban alkalmazniuk kell a szubszidiaritás elvét.
- A régiók közötti és határ menti kapcsolatok létesítésének jogosultsága az államon belüli eljárási rend megtartásával történhet, figyelemmel a hazai jogra és az állam nemzetközi kötelezettségeire. Államhatárokon átnyúló térségekhez tartozó régiók jogosultak – az érintett nemzeti jogrendek és a nemzetközi közjog normáit tiszteletben tartva – közös döntéshozó avagy végrehajtó szervezeteket létrehozni.
- A legfontosabb regionális kompetenciák: regionális gazdaságpolitika, területfejlesztés és lakáspolitikai, telekommunikáció és közlekedési infrastruktúra, energia-politika és környezetvédelem, mezőgazdaság és halászat, oktatásügy minden szinten, egyetemek, kutatás, kultúra és média, közegészségügy, turizmus, szabadidő, sport, rendőrség és közrend.
- A régiók határainak védelméről hangsúlyozza, hogy csak a régió egyetértésével lehet megváltoztatni. A régiók területi határainak újrendezésére irányuló átfogó eljárás esetén az egyes régiók által történő egyetértést az érintett régiók összességének meghallgatása helyettesítheti, amennyiben az állam belső joga ilyet előír.

Annak ellenére, hogy a Charta hasznos kiegészítője a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának, a régiófogalom meghatározása mind az ET szerveiben, mind az ET tagországaiban bonyolult feladat volt. Az elfogadás körüli bonyodalmak fő oka, hogy a Charta elfogadása esetén a csatlakozó országoknak alkotmányos, illetve törvényi szinten kellene meghatározni a regionális önkormányzathoz kapcsolódó alapelveket.⁷⁷

A Chartát az ET legfőbb döntéshozó szerve, a Miniszteri Bizottság máig nem fogadta el. Az ET Helyi és Regionális Közhatóságok Európai Kongresszusa sajnálattal vette tudomásul, hogy nincs meg a szükséges többség a tervezet elfogadásához a Miniszterek Bizottságában, ezért a vita folytatását javasolta.

2005. február 25-én Budapesten az ET helyi és regionális önkormányzatokért felelős európai minisztereinek konferenciája⁷⁸ felkérte az ET Helyi és Regionális Közhatóságok Európai Kongresszusát a Charta-tervezet előkészítésében végzett munka folytatására.

⁷⁷ A legfőbb döntéshozó fórum, a Miniszteri Bizottság dönt a tagországok részére ajánlásáról, illetve az egyezmény esetében az aláírásra történő megnyitásról. Ajánlás esetén, amit a Miniszteri Bizottság a tagállamokhoz intéz nincs kötelező ereje, azonban az erről szóló határozatot az ET tagállamainak képviselői egyhangúan kell, hogy meghozzák. Egy aláírásra felkínált egyezmény egy nemzetközi szerződés megkötésére vonatkozó ajánlat a tagállamok felé, amely akkor éri el célját, ha az érintettek azonosulni tudnak vele, és várhatóan aláírják vagy ratifikálják.

⁷⁸ A szakminiszteri konferenciák a Miniszteri Bizottság tevékenységét a legfontosabb ágazati témakörökben a stratégia meghatározásával és a döntések előkészítésével segítik. A szakminiszterek prioritásai között szerepel a helyi és regionális demokrácia, a határ menti együttműködés erősítése, a szubszidiaritás és a decentralizáció elve érvényesítésének fokozása.

A Regionális Önkormányzatok Európai Chartájának tervezetében hangsúlyozott alapelvek az Európai Régiók Gyűlésének 1996. december 4-én Bázisban elfogadott Nyilatkozat a Regionalizmusról Európában c. dokumentumában megfogalmazott normákra és elvekre épülnek. Mindkét dokumentum a régiókkal szembeni tartalmi és formai követelményeket fogalmazza meg, és ezek követését ajánlja a ratifikáló államoknak.

Az Európai Unió szervei közül a Régiók Bizottsága 2000. évi ajánlásában felszólította az Unió tagállamait, hogy fogadják el a Regionális Önkormányzatok Európai Chartája tervezetét.⁷⁹ Azzal, hogy a regionális önkormányzatiság elve megerősítésre került, a régiók részt vehetnek az őket érintő döntések meghozatalában. Ez összhangban van a szubszidiaritás elvével, amely értelmében a működés szempontjából a lehető legalacsonyabb szintet kell felruházni döntési hatáskörrel, azaz a regionális és (helyi) egységeket.

A Régiók Bizottsága ösztönzi a tagállamokat, hogy akik még nem tették meg, ismerjék el a regionális és helyi önkormányzatokat saját országuk jogrendszerén belül, valamint gondoskodjanak róla, hogy a regionális hatóságok rendelkezzenek a rájuk bízott feladatok ellátásához szükséges forrásokkal.

A Régiók Bizottsága támogatja az Európai Regionális és Helyi Önkormányzatok Kongresszusa által kidolgozott Regionális Önkormányzatok Európai Chartájának tervezetét tartalmazó nemzetközi egyezmény elfogadását, amely rugalmas módon, különböző helyzetekben alkalmazhatóan elismeri a regionális önkormányzás lényegét. Módot kellene adni a regionális önkormányzást alátámasztó elvek – például az intézményi függetlenség, a megfelelő pénzügyi és jogi garanciák – megfelelő módon történő meghatározására, és ösztönözni kellene a régiók európai szintű jelenlétét.

IV.2.3. A Regionális Demokrácia Európai Chartája tervezete

AZ ET Regionális és Helyi Közhatóságok Európai Kongresszusa folytatva a munkát, 2008. évi 240. sz. ajánlásában javaslatot tett egy új dokumentum, a Regionális Demokrácia Európai Chartája elfogadására.⁸⁰

A keretdokumentum⁸¹ útmutatóul szolgál minden olyan kormány számára, amely a regionalizáció folyamatának elindítását kezdeményezi, regionális szintű intézményi reformot és kormányzást tervez, vagy meg akarja reformálni helyi és regionális struktúráit. A tervezet a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 13. cikkének hatályán túlmutató eszköznek is tekinthető, mert célja, hogy segítsen a kormányoknak megtalálni az egyensúlyt a feladat- és hatáskörök különböző kormányzati szintek közötti elosztása során.

79 Committee of the Regions. Opinion on the Recommendation of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on a European Charter of Regional Self-Government. Brussels, 13–14 December 2000 CdR 38/2000 final 2.10.

80 Congress of Local and Regional Authorities of Europe. Draft European Charter of Regional Democracy. 28 May 2008 Recommendation 240 (2008) CG (15)6REC

81 A nem hivatalos magyar fordítás az Utrechti Nyilatkozat. 2. sz. Függelékében. In: A helyi és regionális önkormányzatokért felelős miniszterek európai konferenciája: A jó helyi és regionális kormányzás a változó időkben: a változás kihívása. XVI. ülészak, Utrecht, 2009. november 16–17. MCL–16(2009)12 végleges

Regionális struktúra

A regionális önkormányzatok területi szintű önkormányzatok a központi kormányzat és a települési önkormányzatok között.

Ahol léteznek regionális önkormányzatok, a regionális önkormányzatiság elvét el kell ismerni a nemzeti jogrendszerben vagy az alkotmány által.

Regionális szervek

A regionális közgyűlés az általános választójogon alapuló szabad és titkos választások révén közvetlenül választható vagy közvetetten, a régiót alkotó önkormányzatok nyilvánosan megválasztott képviselői által maguk közül választott képviselőkől áll.

Regionális igazgatás

A regionális önkormányzatok saját hivatali szervezettel és személyi állománnyal rendelkeznek.

A regionális önkormányzatok – a törvény által megszabott kereteken belül – szabadon határozzák meg első igazgatási szervezetüket és szerveiket.

Feladat- és hatáskörök

A regionális önkormányzás a regionális önkormányzati szervnek az alkotmány és a törvények keretei között fennálló azon feladat-, hatáskörét és jogképességét jelenti, hogy a közügyek meghatározott részét saját hatáskörben szabályozza és igazgassa a régió lakossága érdekében, a szubszidiaritás elvével összhangban.

A regionális feladat- és hatásköröket az alkotmány, a régió alkotmánya vagy az ország törvényei határozzák meg.

Jó kormányzás

A regionális önkormányzatoknak ösztönözniük kell az állampolgárokat a közügyekben való részvétel jogának gyakorlására, és törekedniük kell arra, hogy a közigazgatást közelebb vigyék a közösséghez.

A regionális önkormányzatiság gyakorlása meg kell, hogy feleljen a tájékozott döntéshozatal és a döntések értékelése elvének, továbbá törekedni kell a rugalmasság, nyitottság, átláthatóság, részvétel és a közösség által való elszámoltathatóság elveinek érvényesítésére. (R 6.1)

A közfeladatok regionális szintű ellátása feleljen meg a jó közigazgatás és a jó minőségű közszolgáltatások biztosítása elveinek.

Források

A regionális önkormányzatok számára feladat- és hatásköreikkel arányos, tervezhető erőforrások kell, hogy rendelkezésre álljanak, amelyek lehetővé teszik számukra feladat- és hatásköreik hatékony gyakorlását.

A regionális önkormányzatok erőforrásaik felett szabadon rendelkeznek feladataik megvalósítása érdekében.

Saját hatásköreik gyakorlása során a regionális önkormányzatok főképp saját forrásaikra támaszkodnak, amelyekkel szabadon rendelkezhetnek. Ilyen források lehetnek a regionális adók, a regionális önkormányzat által meghatározott egyéb bevételek, a központi adók meghatározott része, valamint az állam és más területi közigazgatási szervek által a törvényeknek megfelelően biztosított nem-címzett támogatás.

Pénzügyi kiegyenlítés és támogatások

A pénzügyileg hátrányosabb helyzetű regionális önkormányzatok védelmét pénzügyi kiegyenlítő eljárások vagy ezzel egyenértékű – a lehetséges források, illetve a pénzügyi terhek egyenlőtlen elosztása hatásainak kiegyenlítését célzó – egyéb intézkedések által biztosítani kell. Az ilyen eljárásoknak és intézkedéseknek nem lehet a regionális önkormányzatok pénzügyi erőforrásaira olyan korlátozó hatása, hogy az akadályozza őket az öngazgatásban.

Kölcsönfelvétel

Tőkebefektetés és kölcsönfelvétel érdekében a regionális önkormányzatokat a törvény keretei között megilleti a piacra jutás joga.

További hozzáadott értékeket is nevesít a keretdokumentum:

- A regionális önkormányzatok felelősek a regionális kultúra fejlődésének elősegítéséért, valamint a régió kulturális örökségének – beleértve a regionális nyelveket is – védelméért és erősítéséért.
- A regionális gazdaságfejlesztés a regionális feladat- és hatáskörök fontos részét kell, hogy képezze, melyeket a régió gazdasági szereplőivel partneri kapcsolatban kell megvalósítani.
- A regionális önkormányzatok elősegítik, hogy az oktatási és képzési lehetőségek igazodjanak a régió munkaerőpiaci fejlődésének követelményeihez.
- A regionális önkormányzatok feladatkörei közé tartoznak a szociális szolgáltatások és a közegészségügy, felelősek továbbá a régió társadalmi kohéziójának támogatásáért is.
- A kiegyenlített területfejlesztés a regionális önkormányzatok bármely, a régió területszervezésére irányuló tevékenysége legfőbb céljának tekintendő.
- A regionális önkormányzatok felelősek a természeti erőforrások és a biodiverzitás védelméért és segítéséért, gondoskodnak a régió fenntartható fejlődéséről, figyelembe véve az erre vonatkozó helyi, országos, európai és nemzetközi irányelveket.

Lojalítás, területi sértetlenség

A regionális önkormányzatok és a központi kormányzat közötti kapcsolat a kölcsönös lojalítás és egyenrangúság elvére épül, magába foglalja az állam egységének, szuverenitásának és területi sértetlenségének tiszteletét.

A regionális önkormányzatiság szükségképpen meg kell, hogy feleljen a jog uralma elvének (rule of law) és az államok területi szerveződésének tiszteletben tartásának, akár a központi kormányzat és regionális önkormányzatok, akár a regionális önkormányzatok és más területi szervek, akár a regionális önkormányzatok és állampolgárok közötti kapcsolatokban.

Kohézió

A regionális önkormányzat elősegíti a központi kormányzat gazdasági és szociális kohéziós céljainak elérését, valamint – a regionális önkormányzatok közötti szolidaritás jegyében – az ország területén egyenlő életfeltételeket és kiegyensúlyozott területi fejlődést célzó központi kormányzati tevékenységeket.

A regionális önkormányzat védelme

A regionális önkormányzatot az alkotmány, illetve törvény hozza létre. A régió létét, ha már létrehozták, az alkotmány vagy törvény garantálja, és azt megszüntetni csak a régiót létrehozó alkotmány vagy törvény azonos eljárási rendben történő módosítása útján lehet.

A regionális önkormányzatot – feladat- és hatáskörei szabad gyakorlásának biztosítására, és az ország törvényei szerint fennálló regionális önkormányzatiság elve sérthetlenségének védelmében – bírósági jogorvoslat joga illeti meg.

A régiók határait nem lehet az érintett régióval folytatott előzetes tanácskozás nélkül megváltoztatni. Az előzetes tanácskozás helyi népszavazást is magában foglalhat.

Az Európa Tanács tevékenységének jelentőségét értékelve azt kell hangsúlyozni, hogy lépéseivel egy évtizeddel megelőzte az EK intézmények állásfoglalásait. Határozataiban a regionális politika és régiók Európában betöltött addigi és jövőbeni szerepére hívja fel a figyelmet. A régiófogalom meghatározásában a gazdasági tényezők, a kulturális és politikai faktor fontosságának a felismerése mellett rámutat a regionalizáció folyamatának időszerűségére, a politikai regionalizmus összetevőinek (választott regionális gyűlésnek politikailag felelős végrehajtó testület) nélkülözhetetlenségére. Elemelve a regionális szinten zajló trendeket, Európa egész területén a decentralizáció elodázhatatlansága mellett foglalt állást.

Az ET Helyi és Regionális Közhatóságok Európai Kongresszusa ugyanakkor nem tekint a regionalizációt csupán politikai kérdésnek. A demokratikus elveken létrejött regionális struktúrák szerepét hangsúlyozza, amelynek megteremtése a feltétele az európai és nemzeti politikák sikerének. A CLRAE-nek sikerült bizonyítani, hogy a regionalizáció politikailag és gazdaságilag hozzájárult a demokratikus részvétel céljainak eléréséhez. Eljut odáig, hogy régiók nélkül nem lehet kiegyensúlyozott gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődésről beszélni egy demokratikusan fejlődő Európában.

V. FORDULÓPONTOK A REGIONÁLIS POLITIKA FEJLŐDÉSÉBEN

Az Európai Gazdasági Közösség (EGK) létrehozását követően (1957) az 1950–60-as években a legfejlettebb nyugat-európai államok (a Benelux államok, Franciaország, Németország és Olaszország) a gazdasági integráció és az általános gazdasági expanzió kialakulásától várták a gazdag és szegény régiók közötti különbségek csökkenését. Az integrációs folyamat meghatározó ideológiájának tekintett neofunkcionalizmus értelmében a gazdasági fejlődés és az integráció mérsékelni fogja a fejlettségi különbségekből eredő divergenciákat, és idővel automatikusan segíti a politikai és társadalmi élet valamennyi területén az integrációt.

Hasonlóan leegyszerűsíthetően ökonomista időszak az infrastruktúra-központú megközelítés, amely a döntően nagyipari beruházások mellett infrastrukturális beruházásokkal, a tárgyi feltételek megváltoztatásával próbált kedvező fordulatot elérni az 1970-es évek folyamán, figyelmen kívül hagyva a társadalmi környezet jelentőségét.

Változás csak akkor következett be, amikor a regionális egyensúly megteremtésében a gazdasági kohézió eredményessége összekapcsolódott a szociális kohézió kialakításának szükségességével. Az Egységes Európai Okmány (1986) és az Európai Unióról szóló Szerződésnek (1992) már meghatározó eleme a gazdasági és szociális kohézió elve. Az Amszterdami Szerződés (1997) hatályba lépését követően az Unió már nemcsak gazdasági, politikai, hanem szociális értelemben is egységet jelent. A Szerződés VIII. Foglalkoztatás címe utal arra, hogy a tagállamok és a Közösség összehangolt stratégia kialakítására törekednek a foglalkoztatás és különösen a szakképzett, képzett és alkalmazkodásra képes munkaerő, valamint a gazdasági változásokra reagálni képes munkaerőpiacok fejlesztése terén. „*A Közösség hozzájárul a magas foglalkoztatottsági szint megvalósításához, támogatva és fenntartva a tagállamok közötti együttműködést és – szükség szerint – kiegészítve cselekvésiket.*” (127. cikk)

A Közösség célja, hogy előmozdítsa a gazdasági tevékenységek harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődését, a magas szintű foglalkoztatottságot, a fenntartható növekedést, a magas szintű versenyképességet és a gazdasági teljesítmények konvergenciáját, valamint az életszínvonal és az életminőség emelését.

V.1. A REGIONÁLIS POLITIKA 1957–1975

A Közösség feladata, hogy közös piac létrehozásával, valamint a tagállamok gazdaságpolitikáinak fokozatos közelítésével a Közösség egész területén előmozdítsa a gazdasági tevékenységek harmonikus fejlődését, a folyamatos és kiegyensúlyozott gazdasági

növekedést, a nagyobb stabilitást és az életszínvonal gyorsabb emelkedését, valamint a tagállamai közötti kapcsolatok szorosabbá tételét.

Az alapító hat tagállam (Németország, Franciaország, Olaszország, Benelux országok) területei között jelentős gazdasági különbségek nem voltak. 1957-ben az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Szerződés Preambulumában megfogalmazódik, hogy a tagállamok egyik célkitűzése az, „... hogy erősítsék gazdaságaik egységét és biztosítsák harmonikus fejlődésüket a különböző régiók között meglévő különbségek és a hátrányos helyzetű régiók elmaradottságának csökkentésével.”⁸² Ekkor még nem merült fel a közös cselekvés, a közös regionális politika kialakításának szükségessége. Kezdetben a regionális kiegyenlítés politikája tagállami kompetencia volt.

Az első integrációs lépés az 1957-ben létrehozott Európa Szociális Alap (ESZA) volt, amely célja a közös piacon a munkavállalók foglalkoztatási lehetőségeinek javítása, az életszínvonal emeléséhez való hozzájárulás révén az integráció elősegítése. 1958-ban megalakították az Európai Beruházási Bankot (EBB), amely kölcsönök nyújtásával járult hozzá az EGK fejlesztési politikájához, ezzel is csökkentve a központi és a periferikus régiók között fennálló fejlettségbeli különbséget. Az EBB feladata, hogy a tőkepiac igénybevételével és saját forrásai felhasználásával a Közösség érdekében hozzájáruljon a közös piac kiegyensúlyozott és egyenletes fejlődéséhez. A projektek a kevésbé fejlett régiók fejlesztésének finanszírozásával több állam közös érdekét szolgálják, a vállalkozások modernizálására vagy átalakítására, illetve a közös piac fokozatos létrehozása során szükségessé váló tevékenységek kialakítására irányulnak.

A regionális politikában az 1960-70-es években a nemzeti szintű politikának szánták a döntő szerepet, amelyben a közösségi regionális politika csak mint kiegészítő működhetett. Ennek oka, hogy az integráció folyamatával a megerősödő közösségi szint sok esetben sértette a nemzetállami szuverenitást, ami a nagy tagállamok ellenállását váltotta ki. Európai szinten a regionális politika ezért keveset haladt előre az 1960-as évek folyamán. Az 1960-as évek végére nyilvánvalóvá vált, hogy a gazdasági növekedés nem vezetett el a regionális gazdasági háló konvergenciájához.

Az első eredmény a regionális politika közösségi szintű koordinációjában intézményi téren következett be. 1967-ben a három közösség: az ESZAK, az EGK és az EURATOM intézményrendszerének egyesítésekor létrehozták a Bizottságban a Regionális Politikai Főigazgatóságot (DG XVI).

A gazdasági és politikai fejlődés eredményeképpen az olajszármazékok térhódítása a szén- és acélipar hanyatlását idézte elő. A területi diszparitások léte tovább növelte a szakadékot az EGK legfejlettebb és legkevésbé fejlett régiói között, mivel a tőke szabad áramlása következtében a befektetések természetes módon a fejlett, gazdag régiókba irányultak. Az 1970-es évek elején már számos politika és pénzügyi eszköz regionális dimenzióval rendelkezett, ám hiányzott a kezelésükre kialakított átfogó regionális stratégia. Az 1972-es Párizsi Csúcsértekezleten határozták el, hogy közösségi (pénzügyi) eszközök igénybevételével kell elősegíteni a szerkezeti (strukturális) és területi aránytalanságok mérséklését. Ennek megfelelően a Bizottság 1973. május 3-án elkészítette a bővülő EGK regionális problémáit elemző ún. Thomson Jelentést,⁸³ amely a regionális politika megol-

82 Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés, Preambulum. In: Treaty Establishing the European Economic Community, Rome, March 25 1957, 298 U.N.T.S. 11.

83 George Thomson, Regionális politikáért felelős biztos, 1973.

dásának intézményi feltételeként az Európai Regionális Fejlesztési Alap és egy speciális bizottság, a Regionális Politikai Bizottság felállítását – tagállamok 2-2 tag, az Európai Bizottság 1 tag – javasolta. A politikai érdekek összeütközése és a bővítés folyamata azonban ekkor még megakadályozta a közös regionális politika kialakítását.

V.2. 1975. AZ EURÓPAI REGIONÁLIS FEJLESZTÉSI ALAP (ERFA)

Az 1950-es években a hat alapító állam közül csak Olaszországnak voltak regionális szintű problémái, ezért a jelenség közösségi kezelésének sokáig nem volt elegendő támogatottsága a tagállamok körében. A három tagjelölt ország (Dánia, Írország és az Egyesült Királyság) közül Írország és az Egyesült Királyság regionális fejlesztési problémákkal küzdött, ezzel bővült egy regionális fejlesztési alap létrehozását szorgalmazók köre. Az Egyesült Királyság csatlakozásával a hanyatló ipari körzetek, Írországgal pedig az elmaradott vidéki térségek száma növekedett a Közösségen belül.

A regionális politikáról folytatott tagállamok közötti viták végül két tábor kialakulásához vezettek. Az ERFA-t ellenzők élén Németország állt, amely fejlettségi szintje alapján a legnagyobb pénzügyi terhet viselte a tervezett alap működtetésének. A másik tábor Olaszország vezette, amely az ERFA finanszírozásából adódó várható előnyök miatt támogatta az alap létrehozásának javaslatát.

A területi különbségek a Közösség bővítésének előkészítésekor kerültek igazán felszínre, hiszen az akkor újonnan csatlakozó országokban (Dánia, Írország és az Egyesült Királyság) jelentős regionális fejlettségbeli különbségekkel kellett számolni. A bővítés ezzel a regionális diszparitások várható elmélyülését jelentette, viszont elősegítette a közös regionális politika kialakításának feltételeit.

A regionális politika létrehozását leginkább kezdeményező országok – az Egyesült Királyság, Olaszország és Írország – nyomására az 1974. decemberi Párizsi Csúcsértekezleten döntöttek egy új alap, az Európai Regionális Fejlesztési Alap létrehozásáról, és meghatározták az ERFA célját: „... a Közösségekben kialakult egyenlőtlenség korrigálása, amely a mezőgazdaságban, az iparban bekövetkezett változásokból, a strukturális munkanélküliségből fakad.”⁸⁴

1975 márciusától a regionális politika főbb tényezői a következők:

- az ERFA, amely az ipar, a szolgáltatások, az infrastruktúra, a vidéki területek fejlesztésének támogatására létrehozott pénzügyi alap;
- a tagállamok regionális politikájának koordinálása;
- regionális hatással rendelkező európai szakpolitikák koordinálása, az ezek működését megteremtő intézményi háttér és a területi hatással rendelkező többi Strukturális Alap (Európai Szociális Alap, Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap).⁸⁵

84 Council Regulation (EEC) No 724/75 of 18th March 1975, establishing a European Regional Development Fund OJ L 73 21/3/1975. 1. p.

85 A támogatások elosztása területi differenciálás alapján történik. Számos ágazati politika konkrét területi hatással jár, egyes szakpolitikák olyan elemekkel rendelkeznek, amelyek konkrét területi problémák megoldását célozzák.

Az ERFA működtetésével a cél ekkor még nem az európai, azaz közösségi megközelítésnek a nemzeti politikába történő bevitelére volt, csupán a nemzeti regionális politikák támogatását jelentette. Eredeti feladata az agrárszektor túlsúlya, az ipari szerkezetváltás és a strukturális munkanélküliség következtében fennálló egyenlőtlenségek mérséklése volt. 1979-ig az ERFA egésze előre eldöntött nemzeti kvótarendszerben került felosztásra, a tagállamoknak ki kellett fizetni a teljes összeg meghatározott részét. A tagállamok kvótái nem az Európai Bizottságban lettek meghatározva a kedvezményezett régió jellege és a támogatás szükségességének mértéke alapján, hanem a Tanácsban. Az alacsony kvóták rendszerének kialakítása – amely az egyes országok fejlettsége alapján meghatározta, hogy milyen arányban részesülnek az ERFA-ból kifizetett támogatásokból – a meglehetősen korlátozott lehetőségekkel rendelkező intézmény mozgásterét tovább nehezítette. A kvótarendszerrel a regionális politika valójában tagállami kézben maradt, létrehozása ugyanakkor visszavonhatatlanná tette a közösségi szintű regionális politika létét.⁸⁶

Az 1970-es évek olajválságának eredményeképpen bekövetkezett szerkezetváltás hatására egész iparágak mentek tönkre, térségek hanyatlását idézve ezzel elő. Ekkorra már megnőtt a munkanélküliség, különösen a fiatal munkanélküliek száma. Mindezek a kihívások szükségessé tették a regionális politika és benne az ERFA szerepének újragondolását. Már 1979-ben felmerült a regionális fejlesztésre előirányozott összegeknek a Bizottság által meghatározott kritériumok alapján történő szétosztásának igénye, és sor került az ERFA költségvetéséből egy 5%-os alap elkülönülésének bevezetésére. Addig ugyanis a regionális politika a Közösség tagállamainak elvárásaihoz illeszkedett, és a pénzügyi forrásokért a regionális programokon és terveken keresztül a tagállamok központi kormányai folyamodhattak. Számos tagállam ezért ellenezte a reformot, mert bevezetésével a közös regionális politika kialakításának lehetőségétől tartottak. A kompromisszum eredményeként a regionális politika reformja első lépéseként 1979-ben növelték az ERFA összegét, és 5%-át kivonták a kvótarendszerből.⁸⁷

Az ERFA költségvetésének 95%-a továbbra is a tagállamok által előre meghatározott arányban, nemzeti kvóták alapján került elosztásra. Az elkülönített 5% a támogatások új formáját jelentette a tagállamok ellenőrzése mellett, de már a Közösség intézményeinek aktívabb szerepvállalásával. Ezáltal az alap a közösségi célok elérésének fontos eszközevé válhatott. Az ily módon tagállami hatáskörből elvont összegeket a közösségi szintű regionális problémák megoldására fordították.

A támogatási csomagok a Közösség regionális fejlesztési politikájának elősegítését projektek helyett többéves programokon keresztül valósítják meg. A korai programok között szerepel a textil- és az acélipar, a hajógyártás, a halfeldolgozás támogatása. Az ERFA felhasználható volt a depressziós térségek fejlesztésének ösztönzésére, különösen a kisvállalkozások bátorítása révén. A reform a fontosabb közösségi döntések regionális hatásainak vizsgálatával próbált javítani a regionális politika végrehajtásának hatékonyságán. A Bizottság Regionális Politikai Főigazgatósága (DG XVI) számára jelentéstételi kötelezettséget írt elő.

86 Kvóták: Olaszország 40%, Egyesült Királyság 28%, Franciaország 15%, Németország és Írország 6%, a többi ország 1,5%

87 Az 1979. évi reformról lásd bővebben: Council of the European Communities, Commission of the European Communities: Principal regulations and decisions of the Council of the European Communities on Regional Policy. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1981.

Az ERFA 1979. évi reformját követően 1984-ben, 1988-ban, 1993-ban, 1999-ben és 2006-ban újabb felülvizsgálatra került sor.

V.3. AZ 1984. ÉVI REFORM

Görögország felvétele a Közösségbe (1981) nem egy viszonylag fejlett ország csatlakozását jelentette, hanem eltérően az előző bővítéstől egy olyan országét, amely összes régiójának a fejlettsége a közösségi átlag alatt volt. Míg az EGK-n belül a 10 leggazdagabb és legszegényebb régió GDP-je 1970-ben 3:1 arányt mutatott, addig Görögország bekerülésével az arány 5:1-re romlott.

Portugália csatlakozása (1986) új dimenziót adott a közösségi regionális politikának és az ERFA működésének. A csatlakozással nemcsak a legfejlettebb és a legkevésbé fejlett régiók közötti különbségek növekedése folytatódott, hanem megjelent a területi feszültségek új minősége. Görögország és Portugália esetében nemcsak az ország egyes régiói, hanem egész területe elmaradt, alulfejlett volt.

A bővülés várható következményeivel számolva 1984-ben ismét szükségessé vált a regionális politika működésének és elveinek felülvizsgálata. Az 1984. évi reform felszámolta a kvótarendszert, és bevezetésre került az alsó és felső limit az alapok elosztásában. A reform a projekt-támogatás csökkentését irányozta elő (95%-ról 80%-ra az első három évben, majd ezt követően további csökkentést). Ezzel párhuzamosan a programfinanszírozás gyors kiterjesztése volt a cél, ami az alap rendelkezésére álló forrásának 20%-át jelentette a továbbiakban. (1985-ben az ERFA 7,5%-át tette ki a Közösség költségvetésének, földrajzi területének 60%-át, lakosságának 40%-át érintette.)

Az Európai Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament 1984-ben kiadott közös nyilatkozatában hangsúlyozta, hogy a „*regionális érdekek figyelembevételéhez regionális fejlesztési és támogatási programok kidolgozására van szükség*”.⁸⁸

A deklaráció tükrözte azt az elgondolást, amelyet az Európai Parlament két hónappal korábban a Közösség és a regionális, illetve helyi hatóságok közötti szorosabb kapcsolat kialakításának szükségességéről szóló határozatában hozott. „*A diszparitások léte koherens és integrált támogatási rendszer kidolgozását teszi szükségessé, és a különböző alapok koordinációja megjavíthatja a régiók fejlődésében megmutatkozó gazdasági és szociális különbségeket.*”

Az 1984. évi reform két új támogatandó programfajta is meghatározott:

– *Közösségi Program (CP)*. Olyan közösségi érdekeltségű programot jelent, amely a Közösség egészét érintő probléma megoldását, valamint a szorosabb integráció megvalósulását segíti elő. A programok a Bizottság kezdeményezésére és általában több tagállam részvételével valósulnak meg. Ilyen pl. a telekommunikáció fejlesztését célzó STAR program, vagy az energiaellátás gondját megoldani hivatott VALOREN program, amelyek 1986-ban kerültek bevezetésre. A RENEVAL a hanyatló hajógyártás, a RESIDER az acélipar újrastrukturálását támogatta.

– *Közösségi Érdekű Nemzeti Program (NPCI)*. Olyan, a központi kormányok által kezdeményezett és nemzeti keretekre korlátozott programokat foglal magába, amelyek

⁸⁸ Resolution on the role of the regions in the construction of a democratic Europe and the outcome of the Conference of the Regions. In: OJ No C 127 14.5. 1984. 240–241. p.

közösségi célok elérését segítik elő (pl. közúthálózat fejlesztése az egyes tagállamokban). A programfinanszírozásra való áttéréssel a korábbiakkal szemben a támogatás megítélése már nem volt automatikus. A programok a tagállamok kezdeményezésére készültek, és a helyi és regionális hatóságokkal együttműködve kerültek kidolgozásra. A Tanács a kialakuló új rendszerben a kedvezményezett régiókat határozhatta meg, a Bizottság pedig a költségvetés kialakításában és ellenőrzésében, valamint a pályázatok elbírálásában kapott nagyobb szerepet. A programokat Brüsszelben hagyták jóvá, ami az ERFA 20-40%-os hozzájárulását jelentette.⁸⁹

V.4. 1986. AZ EGYSÉGES EURÓPAI OKMÁNY. A GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS KOHÉZIÓ MEGJELENÉSE

A bővülő integráció mélyülése során szükségesé vált az európai térségben az egységes belső piac megteremtése. A tagállamok és azok régiói eltérő gazdasági fejlettségi szintje következtében a belső piac megteremtéséhez megfelelő pénzügyi kompenzációs politika kialakítása vált szükségessé.

Az 1980-as évekre a regionális egyensúly megteremtésében a gazdasági kohézió eredményessége összekapcsolódott a szociális kohézió kialakulásának szükségességével. 1986 óta a kohéziós politika a Szerződések részét képezi.

Az Egységes Európai Okmány (1986) jogilag megalapozta az integrált kohéziós politika fejlődését azzal, hogy elsőként nevesíti a közösségi politikák között a regionális politikát. A regionális politika céljaként a gazdasági és szociális kohézió erősítését jelöli meg. A Közösség regionális politikája céljainak meghatározása az Egységes Európai Okmány 130a. cikkében történik meg. *„Átfogó harmonikus fejlődésének előmozdítása érdekében a Közösség úgy alakítja és folytatja tevékenységét, hogy az a gazdasági és társadalmi kohézió erősítését eredményezze.”*

Az egyenlőtlenségeket csökkenteni igyekeznek mind a tagállamokon belül, mind a tagállamok között. *„A Közösség különösen a különböző régiók közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentésére törekszik.”*⁹⁰ A tagállamok úgy folytatják és hangolják össze gazdaságpolitikájukat, hogy a 130a. cikkben megfogalmazott célokat is elérjék. A célok elérésére három szinten törekednek:

- a kohézió a tagállamok számára is célkitűzés, amelyet megfelelő gazdaságpolitikai eszközökkel kell megvalósítani;
- a Közösség politikáit a kohézió célkitűzéseire tekintettel hajtja végre,
- a Közösség strukturális politikája közvetlenül e cél megvalósítását segíti.

A gazdasági és szociális kohézió megteremtésére irányuló közösségi szintű intézkedéseket nevezzük strukturális politikának. A strukturális politika a strukturális műveleteken keresztül valósul meg. A strukturális műveletek egyrészt a Strukturális Alapok (Európai

89 Council Regulation (EEC) No 1787/84 of 19 June 1984 on the European Regional Development Fund OJ L 169 28 June 1984 1–16. p.

90 Council of the European Communities: Single European Act. Title V. Economic and social cohesion. Art. 130a. Brussels, 1986. p. 26., valamint A little which has gone a long way. *Europen Voice*. 18 March 1999. 12. p.

Regionális Fejlesztési Alap, Európai Szociális Alap, Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap), valamint az Európai Beruházási Bank (EBB) és egyéb költségvetési eszközökön keresztül folytatott tevékenységet jelentik.

Az EGK korábban kialakított regionális politikája 1986-ra már nem bizonyult elég hatékonynak a régiók között fennálló egyenlőtlenségek kiegyenlítésében. Annak ellenére, hogy az integráció első fázisában csökkentek a regionális különbségek, a kohézió folyamata ezt követően nemcsak megrekedt, de vissza is esett az 1970-es állapotokra.

Mindez szoros kapcsolatban áll a Közösség bővülése folyamán jelentkező, a szubnacionális kormányzati szinten kialakuló differenciálódás kérdéskörével. 1973-ban Írország, 1981-ben Görögország, majd 1986-ban Portugália, illetve Spanyolország csatlakozásával a regionális különbségek folyamatos növekedése ment végbe, aminek következtében a Közösség népességének több mint 20%-a fejlődésben elmaradt régiókban élt.

Az egyenlőtlenségek további fokozódása különösen a kevésbé fejlett, a hanyatló ipari területeket, a szerkezetváltással és magas munkanélküliséggel küzdő elmaradott régiókat érintette. Mindez jórészt a gazdasági integráció elégtelenségének tudható be, másrészt a közösségi politika, illetve a rendelkezésre álló eszközök korlátozottságából fakadt.

A gazdasági és szociális kohézió értelmében a Közösség a harmonikus fejlődést és a régiók közötti különbségek csökkentését a tagállamok gazdaságpolitikájának koordinálásával, a közös politikákkal, az egységes belső piac megteremtésével, a Strukturális Alapok és egyéb költségvetési eszközök segítségével folytatott politikájával támogatja. A Bizottság 1987-ben elfogadja az „Egységes Európai Okmány sikere vagy Új határok Európában” c. Delors I.⁹¹ csomagot, amely a mezőgazdasági kiadások korlátozását, a Strukturális Alapok forrásainak a növelését és a költségvetési szabályok megújítását írja elő.⁹²

A közösségi politika az integráció következő szakaszában gyors előrelépést igényel a gazdasági és szociális kohézió irányába. A Közösség régióinak fejlődését és jövedelemszintjét akkor lehet közelíteni, ha a Közösség regionális politikája nem korlátozódik különböző alapokra, hanem szerves része lesz a közösségi politika egészének. Az infrastruktúra és a produktív vállalkozások harmonikussá tétele érdekében nagyobb hangsúlyt kell fektetni az ipari szolgáltatások biztosításához szükséges professzionális projektervekre és menedzsmentszolgáltatásokra. Ezért az elkövetkezőkben minden fejlesztés alapját a regionális fejlesztési programoknak kell jelenteniük. A Strukturális Alapok és az egyéb költségvetési eszközök a továbbiakban finanszírozási csatorna szerepét töltik be, amelyek a gazdaság fejlődését, a gazdasági és szociális kohézió megvalósulását hivatottak elősegíteni. A legfontosabb regionális politikai reformokra és a Strukturális Alapok reformjára több lépésben (1988, 1993, 1999, 2006) került sor.

91 Jacques Delors, az Európai Bizottság elnöke (1985–1994)

92 COM (87) 100 final Commission of the European Communities. Making a success of the Single Act: a new frontier for Europe. Brussels, 15/02/1987

V.5. AZ 1988. ÉVI REFORM

Az Egységes Európai Okmány (1986) elfogadása és a Strukturális Alapok 1988. évi reformja a közösségi regionális politika alakulása szempontjából egymással szorosan összefüggő folyamatnak tekinthető. A Strukturális Alapok 1988. évi reformjával a Bizottság kulcsszerepet vállalt a közösségi regionális politika megteremtésében. A Strukturális Alapok szabályozását egységes rendszerbe foglalták, a Bizottságnak nagyobb hatásköre lett a Strukturális Alapok forrásai felett a jogosultsági kritériumok meghatározásában. A reform jelentős eleme, hogy a támogatásra jogosult területek kijelölése a Bizottság hatáskörébe került, a fejlesztési támogatásokat nem országokra, hanem arra jogosult régiókra osztották fel. Ezzel elkezdődött a Közösség regionális politikájának hátrányos helyzetű, kedvezőtlen adottságú régiókra koncentrálása.

A jogi szabályozás a kohéziós politika keretében integrálta a Strukturális Alapokat. A Tanács elfogadta az 1988. június 24-i 2052/88/EGK rendeletet, majd az 1988. december 19-i 4253/88/EGK végrehajtási rendeletet. A Közösség megalkotott egy egységes területi statisztikai rendszert, a NUTS rendszert, amelynek a tagállamokban való kialakításával a területfejlesztés terén a Közösség egész területén az elsődleges kedvezményezett a régió, a regionális szint lett.⁹³

V.5.1. Az Európai Bizottság által alkalmazott régiófogalom – a NUTS rendszer

Az 1988. évi reform következménye, hogy a régióközpontú elosztás irányába történt elmozdulás. Az EK strukturális támogatásainak elnyeréséhez öt kategóriába sorolja a tagországok térségeit, ezek a statisztikai számbavételi egységek: NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques)

Az Eurostat által kidolgozott NUTS rendszer három regionális (NUTS 1, 2, 3) és két lokális (NUTS 4, 5) szintet különböztet meg, amelynek ugyan közvetlen jogi alapja nincs, de a Strukturális Alapok feladatairól szóló 2052/88/EGK tanácsi rendelet a Strukturális Alapok elosztásánál a célok meghatározásához ezeket használja, valamint ezek képezik az alapját a regionális társadalmi-gazdasági elemzéseknek és statisztikai adatgyűjtésnek. A fejlesztési politikában a NUTS 2 a nagyobb egységek, az elmaradottság felszámolását célzó, a NUTS 3 a kisebb egységek, a szerkezeti váltást célzó támogatásoké.

93 Az Európai Bizottság a Strukturális Alapok felosztásának reformja révén a regionalizáció élharcosává vált. A Bizottság a tagországokkal szemben nem lépett fel sohasem a területi közigazgatás megváltoztatásának igényével – ami nemzeti szintű és nem uniós hatáskör –, csak azzal a kíváncsisággal, hogy a NUTS 2 egységek szintjén a tervezés, programozás, finanszírozás és ellenőrzés szakmai és lebonyolítási intézményei álljanak rendelkezésre. Ezek technikai és nem közigazgatási, még kevésbé politikai feltételek. In: ILLÉS 2001, 5–7. p.

3. sz. táblázat. A NUTS egységek száma 1988-ban

NUTS 1:	Nagyobb régiók összefoglaló elnevezése, 77 ilyen régió van az EU-ban;
NUTS 2:	Általában azonos az ország közigazgatási egységével, számuk 206;
NUTS 3:	Kisebb közigazgatási egységek összessége, számuk 1031;
NUTS 4:	Helyi szinten meghatározott kisebb körzetek, számuk 1074;
NUTS 5:	98 433 helyi közösséget érintő kategória.

Forrás: saját szerkesztés

Ezek a típusok azonban gyakran nem esnek egybe, de a gazdasági, etnikai, igazgatási és politikai régiók át is fedhetik egymást. Katalónia esetében a politikai és gazdasági régiók fedik egymást, míg Katalónia etnikai területe magában foglalja Franciaország Roussillon régióját is.

A Község a NUTS rendszerben kétféle régiótípust különböztet meg.

A normatív régiók a politikai okozat kifejezői: határaik a helyi közösségekhez telepített feladatokra, és a népesség nagyságára figyelemmel – amely ahhoz szükséges, hogy ezeket a feladatokat hatékonyan és gazdaságosan lássák el –, valamint a történelmi, kulturális és egyéb tényezők alapján kerülnek meghatározásra.

Analitikus (funkcionális) régiók: analitikus követelmények határozzák meg földrajzi kritériumok szerint csoportosított zónák (domborzat vagy talajtípus) vagy társadalmi-gazdasági kritériumok (pl. a regionális gazdaság homogenitása, kiegészítő jellege vagy polaritása) alapján.⁹⁴

Az 1988. évi reform részeként költségvetési időszakokat határoztak meg. A strukturális politikának egy többéves költségvetési terv keretei között programfinanszírozással történő megvalósítása révén a Bizottság közvetlen kapcsolatot akart kiépíteni a tagállamok regionális és helyi önkormányzataival, az együttműködés partnerségre épülő elve alapján. A Község folytatta a gazdasági és társadalmi kohézió erősítésére irányuló politikáját annak érdekében, hogy elősegítse a Községnek mint egésznek harmonikus fejlődését. A többéves tervezés és programozás nagyobb koherenciát és integrációt jelentett a Község politikájában. Az alapoknak az 1. célba való koncentrált alkalmazása jelentős transferrészesedést nyújtott a szegényebb országok és régiók számára. A radikális reform során egy olyan integrált típusú megközelítés került megfogalmazásra, amely a központi kormányokkal a partnerségi elvű döntéshozatal kritériumát elfogadva, a regionális dimenzió érdekeinek a figyelembevételét is fontosnak tartja. A központi kormányokkal való koordináció mellett a regionális és helyi részvételre helyeződött a hangsúly a döntések előkészítésében és a végrehajtás során.

Az 1988. június 24-i szabályozás eredményeképpen megkétszereződött a Strukturális Alapokra fordítható összeg. Az 1989–1993-as költségvetési időszak 63 milliárd ECU-t irányozott elő.

Lehetővé vált a finanszírozásnak egyik másik formája is a Községi Kezdeményezések eszköze révén. A Községi Kezdeményezések keretében a Bizottság olyan pro-

⁹⁴ Regions in the European Union. Nomenclature of territorial units for statistics. NUTS 2006/EU–27 Eurostat, Methodologies and working papers. Luxembourg, 2007. 9. p.

jekteket támogatott, amelyek közösségi célok elérését segítik, bár nem illeszkednek a Strukturális Alapok által finanszírozható programokhoz.⁹⁵

V.5.2. Az 1988. évi reformmal a Strukturális Alapok szabályozása során bevezetett alapelvek

Az 1988. évi reform áttörést jelentett az EU kohéziós politikájában. A Strukturális Alapok feladatairól szóló 2052/88/EGK tanácsi rendelet szabályozta a Strukturális Alapok feladatait. A támogatási célokat rendszerbe foglalták, öt célterületet vezettek be az alapok szétosztására, és megszabták, hogy az egyes célkitűzéseket mely alap finanszírozza. Az alapok felhasználását meghatározott alapelvekhez kötötték.⁹⁶

Az Egységes Európai Okmány elismerte, hogy a gazdasági és szociális kohézió lényeges része az egységes piac kialakításának, és síkra szállt a Közösség regionális politikája fontosabb költségvetési eszközeinek reformja, a fejlődésben elmaradt régiók támogatásai koordinációjának a megvalósítása mellett.

V.5.2.1. Koncentráció és koordináció

A legjelentősebb változást a célok megfogalmazása jelentette, hiszen ez befolyásolja leginkább azt, hogy az egyes területek, programok, tevékenységek mekkora összegekhez jutnak. A Strukturális Alapok összehangolására tett első lépés 1988-ban a három strukturális alap közötti koordináció erősödése volt. A nagyobb hatékonyság érdekében a Strukturális Alapok felhasználása korlátozott számú célterületen történik (koncentráció). A Közösség leghátrányosabb helyzetű régiói lettek a kedvezményezettek. Az átfedéseket, párhuzamosságokat úgy akarták megszüntetni, hogy öt célterületet állapítottak meg.

Kedvezményezett térségek 1989–1993

1. cél: A fejlődésben elmaradt régiók felzárkózásának és szerkezeti átalakulásának támogatása

Olyan területek, ahol az egy főre jutó GDP a közösségi átlag 75%-ánál alacsonyabb, vagy amelyek esetében különleges okok indokolják a térség támogatását.

2. cél: Hanyatló ipari régiók szerkezetváltásának támogatása

A munkanélküliség és az ipari foglalkoztatás meghaladja a közösségi átlagot, valamint az ipari munkahelyek strukturális leépülése tapasztalható.

⁹⁵ Council Regulation (EEC) No 4253/88 of 19 December 1988 laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/1988 as regards coordination of the activities of the different Structural Funds between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments OJ No L 374 31/12/1988. 1. 11. p.

⁹⁶ Council Regulation (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments OJ L 185 15/7/1988

3. cél: Küzdelem a tartós munkanélküliség ellen

A Közösség bármely területén élő munkanélküliek, álláskereső fiatalok, a munkaerőpiacról kiszorult személyek.

4. cél: A fiatalok foglalkoztatásának támogatása

A Közösség bármely területén élő munkavállalók, akik munkahelye az iparban vagy a termelési rendszerekben bekövetkező változások miatt veszélybe került.

5.a cél: A mezőgazdasági szerkezeti átalakításának támogatása

A Közösség bármely területén élő, a termelési szerkezetben bekövetkező változások által érintett gazdálkodók (farmerek), halászok és e két ágazathoz kapcsolódó feldolgozóiparban foglalkoztatottak.

5.b cél: A vidéki térségek fejlődésének támogatása

Alacsony társadalmi-gazdasági fejlettségi szinttel rendelkező vidéki területek strukturális támogatása, amelyre magas mezőgazdasági foglalkoztatás, alacsony mezőgazdasági bevételek és jelentős elvándorlás jellemző.

A reform jelentős eleme, hogy a támogatásra jogosult területek kijelölése a Bizottság hatáskörébe került, és ezzel elkezdődött az EK regionális politikájának a hátrányos helyzetű, válságban levő régiókba koncentrálása.

Az 1. cél esetében a feltétel, hogy a régió GDP-je a közösségi átlag 75 %-ánál kevesebb legyen. A 2. cél esetében a munkanélküliség szintje a kritérium, az 5.b cél esetében az alacsony társadalmi, gazdasági fejlettség, az alacsony agrárjövőedelem. A 3., a 4. és az 5.a cél esetében bármely terület kedvezményben részesíthető, amely hosszú távú munkanélküliségi gondokkal küzd.

Az 1., 2. és 5.b célok regionális jellegűek, és csak meghatározott régiókra vonatkoznak. A 3., 4. és 5.a célok a Közösség egész területét lefedik.

Az EK által támogatott régiók: a fejlődésben elmaradt régiók, hanyatló ipari régiók, mezőgazdasági régiók, urbanizált területek, perifériális régiók és a határ menti régiók váltak.

A koordinációnak megfelelően az 1988-ban kidolgozott reform kereti között sor került a már létező három strukturális alap (ESZA, EMOGA, ERFA) koordinációjára, a támogatási formák integrálására. Az alapok a tagállamokkal közösen, vissza nem térítendő támogatás formájában társfinanszírozzák a fejlesztési programokat.

Az 1958-tól működő Európai Szociális Alap a Közösség szociális politikájának legfőbb pénzügyi eszköze. Szakképzés, átképzés támogatására, továbbá munkahelyteremtő konstrukciókra nyújt támogatást. *“A közös piacon a munkavállalók foglalkoztatási lehetőségeinek javítása és ezáltal az életszínvonal emeléséhez való hozzájárulás érdekében az alábbiakban megállapított rendelkezések szerint létrejön az Európai Szociális Alap, amelynek feladata a Közösségen belül a munkavállalók foglalkoztatásának megkönnyítése, földrajzi és foglalkozási mobilitásuk növelése.”*⁹⁷

A Közös Agrárpolitika finanszírozási eszköze az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (1962). Az alapot 1964-ben két szekcióra osztották, a Garancia Szekci-

97 Az Európai Szociális Alap. In: Treaty Establishing the European Economic Community, Rome, March 25 1957, 298 U.N.T.S. 11, Art. 123.

óra és az Orientációs Szekcióra, amelyek eltérő szabályok szerint működtek. A Garancia Szekció a mezőgazdasági termelés támogatását szolgálja, míg a mezőgazdaságot érintő strukturális célok megvalósítását az Orientációs Szekció segíti elő.

Az 1975-ben létrehozott Európai Regionális Fejlesztési Alap feladata, hogy „...elősegítse a Közösségen belüli legjelentősebb regionális egyenlőtlenségek orvoslását a fejlődésben lemaradt térségek fejlesztésében és strukturális alkalmazkodásában, valamint a hanyatló ipari térségek átalakításában való részvétel útján.”⁹⁸

A Közösség a Strukturális Alapok pénzügyi forrásait folyamatosan növelte annak érdekében, hogy azok meg tudjanak felelni a változó gazdasági és társadalmi kihívásoknak. 1958–1988 között az alapok költségvetési forrásainak teljes összege 58,4 milliárd ECU volt. Az 1989–1993 közötti időszakra 63 milliárd ECU állt rendelkezésre. Az öt célkitűzés közül a fejlődésben leginkább elmaradt régiókat támogató 1. célra fordították az alapok kiadásainak majdnem 65%-át. Az ERFA-ból származott a támogatásra fordított összes kiadás fele, az ESZA-ból pedig az egyharmada.

4. sz. táblázat. Koncentráció és koordináció (1989–1993)

1. cél	ERFA	ESZA	EMOGA
2. cél	ERFA	ESZA	
3. cél		ESZA	
4. cél		ESZA	
5.a cél			EMOGA
5.b cél	ERFA	ESZA	EMOGA

Forrás: Council Regulation (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988

V.5.2.2. A partnerség elve

A partnerség elve az együttműködést jelenti a regionális és helyi hatóságok, a gazdasági szervezetek, a szociális partnerek és a civil társadalom képviselőivel. A Közösség tevékenységeinek ki kell egészíteniük, elő kell segíteniük a megfelelő nemzeti tevékenységeket. Ezek az Európai Bizottság, az érintett tagállamok, valamint az illetékes hatóságok és testületek szoros konzultációja nyomán kell, hogy megvalósuljanak, beleértve a nemzeti, helyi vagy regionális szint gazdasági és szociális, illetve civil szereplőinek a bevonását. A partnerség lefedi a programok előkészítését, finanszírozását csakúgy, mint az előzetes és időközi értékelést, az ellenőrzést (monitoring), és az utólagos értékelést.

⁹⁸ Egységes Európai Okmány, 130c. cikk In: Single European Act (1986) Official Journal L 169 of 29 June 1987

V.5.2.3. Programozás

Az Európai Unió támogatásai, a Strukturális Alapok forrásai több évre kiterjedő programok alapján kerülnek szétosztásra. A programozás olyan tervezési, döntéshozatali és megvalósítási folyamat, amely a különböző támogatási formákat, valamint az egyes ágazati, illetve a hosszú távú stratégiai koncepción alapuló regionális fejlesztési terveket integrálja. Magában foglalja a végrehajtás egyes szakaszait, több éves költségvetési időszak keretei között.

V.5.2.4. Adicionalitás

A közösségi hozzájárulás kiegészítő jellegű, és soha nem helyettesíti, hanem csak kiegészíti, növeli a nemzeti vagy regionális hatóságok fejlesztésre és strukturális támogatásra szánt forrásait. Az adicionalitás elve azt jelenti, hogy a fejlesztés pénzügyi forrásait az EU nem biztosítja teljes egészében. A saját hozzájárulás a kohéziós célok finanszírozásához nemzeti költségvetési, önkormányzati, magán- és közforrások hozzájárulásával történik (társfinanszírozás).

V.5.2.5. Monitoring és értékelés

A programozással szemben követelmény a finanszírozás és megvalósítás folyamatának ellenőrizhetősége, átláthatósága, ami monitoring rendszer kiépítését igényli. Az európai gyakorlat szerint minden közösségi támogatási kerettervet vagy egységes programozási dokumentumot és minden operatív programot egy monitoring bizottság felügyel, amelyben a régió, az országos szervek és a Bizottság képviselői vesznek részt. A monitoring bizottságok a tagállam felhatalmazása alapján és jogi fennhatósága alatt tevékenykednek, rendszeresen megvizsgálják a támogatás célkitűzéseinek megvalósításában elért eredményeket.

Az utólagos értékelés a Bizottság kompetenciája, amelyet a tagállammal, illetve a végrehajtó hatósággal együttműködve hajt végre. Legkésőbb három évvel a tervidőszak végét követően el kell készíteni. Célja a források felhasználásának és hatékonyságának értékelése a már rendelkezésre álló eredmények alapján. Kiterjed a végrehajtás során elért sikerekre, illetve a kudarckokra, az eredményekre és azok várható tartósságára, a támogatásoknak a gazdasági és szociális kohézió fejlődésére gyakorolt hatására.

Mivel a nemzeti támogatások odaítélésében a szolidaritás elve érvényesül, általában kedvezően értékelhető hatásuk az elmaradott térségekre. Az általános integrációs kohéziós politika szempontjából az eredmények már kevésbé látszanak egyértelműnek, hiszen a fejlettebb tagállamok önerőből többet költenek az elmaradott és problematikus területek finanszírozására, mint a gyengébb teljesítő képességű Görögország, Portugália és Spanyolország. Itt kevésbé érvényesül a koncentráció elve; az állam valamennyi térségében igénybe lehet venni a kedvezményeket, míg az északi országokban a nemzeti regionális politikai támogatások az Európai Unió strukturális és kohéziós támogatása mellett csupán kiegészítő forrást jelentenek. Ez utóbbi források révén a támogatások megemelkednek.

Minél fejlettebb egy gazdaság, annál hatékonyabb a regionális támogatások hasznosítása, ezért kedvezőbbek a külföldi tőkebefektetések feltételei, és jobban működnek a

területfejlesztés intézményei. A fejletlenebb országok támogatásai azért is mutatnak kevesebb eredményt, mert a gyenge üzleti szolgáltatások miatt az ösztönzők kevésbé képesek a kívánt hatást kiváltani.

A kilencvenes évek Európájában a regionális fejlesztés irányításának meghatározó tendenciája a decentralizáció. Az elmúlt évtizedben számtalan kormány tett lépéseket a regionális és iparfejlesztési döntések regionális kormányzatokhoz való telepítésére. A decentralizáció értelmében a nemzeti és helyi szintek közötti együttműködés csakis a partnerség elvének elismerésével, ha szükséges, a kompetenciák átadásával mehet végbe. A jelenleg folyó hatalomátrendezés során a minden részletkérdésben való véleménynyilvánítás helyett a döntéseknek az alsóbb szintre történő delegálása, az adott területen való tapasztalat figyelembevétele garantálhat nagyobb hatékonyságot a programozási rendszer működésében. Ehhez meg kell teremteni a regionális és helyi önkormányzatok politikai és pénzügyi függetlenségét.

V.6. Az 1993. évi reform

Az 1988. évi reform az elért eredmények ellenére sem számolta fel a gazdag és szegény régiók között fennálló különbségeket. 1991-ben a 10 leggazdagabb régió átlagos egy főre jutó jövedelme 3,5-szer nagyobb, mint a 10 legszegényebbé.

1991 novemberében került napvilágra a Közösség strukturális tevékenységéről szóló „Európa 2000. Kitekintés a Közösség területi fejlődésére” c. útmutató,⁹⁹ amely az 1994–1999-es programozási időszakra vázolja fel az EK stratégiáját. Első alkalommal kerül megfogalmazásra a területfejlesztés európai szintű politikája, amelyben a cél a hátrányos helyzetű régiók támogatása mint az egységes piac létrehozásának elengedhetetlen feltétele. A Bizottság hangsúlyozza a regionális tervezés szereplőinek, valamint bizonyos európai politikák – az energia, a közlekedés – európai szintű együttműködésének regionális fejlesztési szempontú megközelítését.

1992 februárjában megjelent a Bizottság „Az egységes Okmánytól Maastrichtig...” c. dokumentuma,¹⁰⁰ amely Delors II. csomagként vált ismertté. A dokumentum a kohéziót és a versenyképességet fogalmazza meg legfontosabb célkitűzésként. A Bizottság ugyanakkor értékelte a Delors I. csomagot, elismerve, hogy az megnyitotta az utat a nagyobb gazdasági és szociális kohézió irányába, de egy hosszú távú stratégia részeként a jövőben megerősítésre szorul. A Bizottság rámutatott a nagyobb hatékonyság szükségességére a strukturális politikák működésében, a programok rendszeres monitoringja és értékelése terén.¹⁰¹

99 COM(91) 452 final Commission of the European Communities. Europe 2000 – Outlook for the Development of the Community's territory. 7 November 1991 15. p.

100 COM (92) 2000 final Commission of the European Communities. From the Single Act to Maastricht and beyond, the means to match our ambitions. (Often referred to as Delors I.) Brussels, 11 Febr. 1992 19. p.

101 1993-ban megjelent Robert Leonardi: Kohézió az Európai Közösségben. Illúzió vagy realitás? c. tanulmánya, amely cáfolja, hogy az európai integráció növeli a területi gazdasági különbségeket. (LEONARDI 1993, 492–517. p.) M. Keating megkérdőjelezi a tanulmány empirikus és fogalmi állításait 1995-ben megjelent válaszában. (KEATING 1995, 408–412. p.) Leonardi szerint kohézió alatt az életszínvonal kiegyenlítése értendő, amely a gazdasági és szociális kohézió célja is, s ami nem ugyanaz, mint az egy főre jutó GDP. Pl. Hamburg esetében a GDP az EU átlagának 220%-a. Ennek ellenére a térség jelentős társadalmi nehézségekkel küzd, és hanyatló ipar jellemzi. Leonardi két irányzatot különböztet meg: az integráció növeli a diszparitásokat (divergencia elmélet), ill. az integráció felszámolja a különbségeket (konvergencia elmé-

Az EU kohéziós politikájában a Strukturális Alapok felhasználásának módjában további változásokat jelentett az 1992. február 7-én Maastrichtban aláírt Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ).

A Strukturális Alapok második reformját az a fejlődés határozta meg, amelynek iránya a szorosabb gazdasági és politikai unió kialakítása. Az Európai Unió létrehozását kimondó, annak működését és elveit meghatározó EUSZ a kohéziós politika céljait a gazdasági konvergencia és a fenntartható fejlődés biztosításában, a belső határok nélküli gazdasági tér megteremtésében, a gazdasági és szociális kohézió erősítésében határozta meg.

Az Európai Tanács maastrichti ülése nemcsak megerősítette az 1988. évi reformot, de a kohézió politikai jelentőségére is felhívta a figyelmet. Az EUSZ Gazdasági és Társadalmi Kohézióról szóló XIV. címe szabályozza a regionális politikát. „A Közösség fejleszti és tovább folytatja a gazdasági és társadalmi kohézió erősítésére irányuló tevékenységét annak érdekében, hogy elősegítse a Közösség egészének harmonikus fejlődését.”¹⁰²

A 130a. cikk értelmében a Közösségnek arra kell törekedni, hogy csökkentse a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségeket és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók – a vidéki térségeket is beleértve – lemaradását.

let). A konvergenciaelmélet képviselői közül vannak olyanok, akik szerint a konvergencia automatikusan megy végbe, mások szerint a politika közbelépése nélkül ez nem valósítható meg.

M. Keating a bővítéssel jelentkező területi különbségek problémájára hívja fel a figyelmet. Olaszországban az 1950-es, 60-as években, Spanyolországban a 80-as években a diszparitások növekedtek. Az 1980-as években bekövetkező bővítések során Portugália és Görögország már nem tud felzárkózni. Spanyolországban megfigyelhető bizonyos konvergencia. A regionális különbségek a legszegényebb régiókban az 1980-as évek elején megnöttek, majd az évtized végére stabilizálódtak. A keleti bővítés még inkább fokozza a területi különbségeket.

Keating bírálataiban hiányolja, hogy Leonardi nem indokolja meg azt, hogy az egységes piac és az EMU a régiók lehetőségeit inkább javítja, mint rontja. Nem ad választ arra sem, hogy a diszparitások csökkentése miért a piaci erők és a politika közbelépésének az eredménye. Ez azért lenne, mert a perifériális régiók az EK, az integráció támogatói, s az aktív regionális politika kialakítására törekednek szupranacionális szinten? Természetes, hogy támogatják a regionális integráció folyamatát, amely pénzügyi támogatást jelent számukra. Leonardi az egy főre jutó GDP-ből indul ki, amelyre építve a Bizottság a kohézió koncepcióját megközelíti, s teszteli, hogy a piaci integráció miként segíti vagy hátráltatja a regionális diszparitások csökkentését. Hangsúlyozza, hogy a Bizottság a kohéziós politikát nem szociális politikaként értelmezi, amely célja a fogyasztás szinten tartása, hanem gazdaságpolitikaként, amely célja a gazdasági verseny fenntartása.

Leonardi utal arra, hogy a Bizottság megváltoztatta a régiók fizikai határait, azaz a NUTS 2 egységek határait a Második és a Harmadik Időközi Jelentés készítése közötti időszakban, amely jelentős eltéréseket eredményez (az 1970-es évek nagyobb egységei helyett kisebb egységek létrehozásával). A regionális egységeknek nincsen egységes meghatározása az 1970-es, 80-as években. A különböző és eltérő meghatározások használata okozza a zavart. Ez az oka annak, ha visszatérünk az eredeti használatához, akkor az adatok a konvergencia irányába mutatnak. Ha fenntartjuk a vegyes használatot, akkor a divergencia lesz a jellemző. Leonardi az empirikus folyamatok érdeklik, s hogy ezek a jövőt illetően az Egységes Európai Okmány 130. cikkében leírtaknak megfelelően alakulnak-e. 1992-ben Brüsszelben közzétett kutatási eredménye azt mutatja, hogy a korábbi becslések hibásak, a korábbi elemzések a regionális diszparitásokra vonatkozóan nem tekinthetők tartósnak.

A Padoa Schioppa Jelentés (416. p.) hangsúlyozza, hogy a konvergencia évtizedeit követően 1974. után divergencia figyelhető meg. A Bizottság adatai is jelzik, hogy az 1974-es olajválság után a diszparitások feltartóztathatók, miután az olajválság következményeit a nemzeti és nemzetközi piacok felszámolják. A Strukturális Alapok pedig nem alaminzsnát jelentenek Brüsszelből, hanem a regionális gazdaság fejlesztése érdekében a verseny segítségét. Az egységes piac és a verseny a perifériális régiók figyelmen kívül hagyott, elhanyagolt gazdasági lehetőségeinek fejlesztésében tölt be szerepet. Így a korábbi tanítás a regionális konvergenciáról a Közösségben hibás volt.

102 Európai Unióról szóló Szerződés, 130a. cikk In: Treaty on European Union O J C 191 29 July 1992

A Strukturális Alapok reformjának kiindulópontja, hogy a globalizálódó gazdaság kihívásaira az Unió strukturális politikájának módosításával kell reagálni. Az EU fejlettségi átlagától elmaradt dél-európai országok felvétele a pénzügyi források nagymértékű növelését igényelte a regionális támogatáspolitikai területén. Portugália és Spanyolország csatlakozásával az új célkitűzések meghatározásakor az új célterületek lehatárolása, az alkalmazandó pénzügyi eszközök és a prioritások kijelölése az EU gazdasági versenyképességének és a foglalkoztatottság magas szintjének összeegyeztethetősége figyelembevételével történt.

1993-ban a Strukturális Alapok szabályait megújították.¹⁰³ A jogi szabályozás terén lényeges a Tanács 1993. július 20-i 2081/93/EGK rendelete és a Tanács 1994. május 16-i 1164/94 /EK rendelete a Kohéziós Alapról.

A Tanács a változásokkal a kedvezményezett térségek számát növelte, a támogatásból kimaradó régiók átmeneti finanszírozása mellett a Strukturális Alapokból származó támogatások összegét a közös költségvetésben 29%-ról 32%-ra emelte. Új alapokat vezettek be: a Kohéziós Alapot és a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszközt.¹⁰⁴

A Kohéziós Alap „... anyagi hozzájárulást biztosít a tervek megvalósításához a környezetvédelemnek és a transeurópai hálózatoknak a közlekedési infrastruktúrát érintő területén”,¹⁰⁵ segítséget nyújt az alacsonyabb jövedelemmel rendelkező tagállamok felzárkózásának támogatására, ahol az egy főre jutó GNI értéke nem éri el az uniós átlag 90%-át. Ezek közé az ún. kohéziós országok közé tartozik Görögország, Írország, Portugália és Spanyolország. Az alap célja, hogy csökkenjen ezeknek az országoknak a gazdasági és szociális lemaradása, ezáltal stabilizálódjon a gazdaságuk.

1994 óta a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz (HOPE) a halászati szektor támogatásának legfőbb pénzügyi eszköze. Minden tengerparti régió esetében alkalmazásra kerül. Fő feladata a halászati szektor életképes vállalati versenyképességének javítása.¹⁰⁶

A reform részeként az alapok működésében a kedvezményezett térségek besorolása a tagállamok javaslatai alapján történt, míg korábban a Bizottság szerepe volt domináns. A központi kormányokkal történő koordináció mellett megerősödött a regionális és helyi szintek bevonása a döntésekbe.

A kohéziót biztosító támogatások a humán erőforrás fejlesztésére, a vállalkozások és az alpinfrastruktúra kiépítésére irányulnak. A „kohéziós akadályok” leküzdésében az „értéket a pénzért” kohéziós politika értelmében hatékonyabb, átláthatóbb és egyszerűbb rendszer bevezetésére került sor. A változások kihatással voltak az alapok működésére több vonatkozásban is. A deklarált célok egy nyitottabb rendszer keretében, egyszerűbb eljárások és a kiadások feletti szigorúbb kontroll megvalósítását követelték meg. Habár

103 Council Regulation (EEC) No 2081/93 of 20 July 1993 amending Regulation (EEC) No 2052/88 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities and with the operations of the EIB and the other existing financial instruments. OJ L 193 31/07/1993.

104 A Régiók Bizottsága állásfoglalása értelmében a gazdasági és szociális kohézió hatékony megvalósítása érdekében a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap tevékenységét a jövőben össze kell hangolni. Amíg ugyanis a Kohéziós Alap makrogazdasági fejlesztéseket támogat, addig a Strukturális Alapok a regionális és helyi szintű kezdeményezéseket támogatják. A hatékony koordináció lényeges a regionális gazdasági diszparitások csökkentése érdekében. Lásd bővebben: Committee of the Regions Working documents of Commission I. The Structural Funds and their coordination with the Cohesion Fund. Draft guidance for programmes in period 2000/2006. Brussels, 22 June 1999 CdR 217/99

105 Európai Unióról szóló Szerződés, 130d. cikk In: Treaty on European Union O J C 191 29 July 1992

106 Council Regulation (EEC) No 2080/93 of 20 July 1993 laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards the financial instrument of fisheries guidance OJ L 193 31/7/1993

az adminisztráció csökkentése megtörténhetett volna a programozás bevezetésével, az igazgatási költségek mégis tovább növekedtek. A kötelezettségek a monitoring és az értékelés terén sokasodtak, ezáltal a Bizottság által betöltött szerep a programok végrehajtásában fokozódott, és ez a tagállamok hatóságai számára feszültségforrást jelentett.¹⁰⁷

A kedvezményezett térségek 1994–1999

1. cél: A fejlődésben elmaradt régiók fejlődésének és strukturális alkalmazkodásának elősegítése

Az 1. cél regionális szinten értelmezendő. Az 1. célba tartoznak azok a NUTS 2 régiók, amelyek esetében a vásárlóerő-paritáson számított egy főre jutó GDP a megelőző három egymást követő évben az uniós átlag 75%-a alatt volt. A térségek fejlesztésében az alábbi prioritások a meghatározóak: közvetlen termelő beruházások, egyben tartós munkahelyek létrehozása; gazdasági fejlődéshez szükséges infrastruktúra kiépítése, az európai kapcsolatok szélesítése (energia, közlekedés, telekommunikáció, környezetvédelmi infrastruktúra); a szolgáltatások megteremtése és bővítése a kisvállalkozások számára, helyi és regionális lehetőségek kihasználása, K+F intézményi és személyi feltételeinek támogatása; az oktatási és egészségügyi infrastruktúrába történő beruházás; a szakképzés, a kutatás és az adminisztráció, a foglalkoztatás támogatása; a vidékfejlesztési intézkedések (turizmus, mezőgazdasági struktúrák átalakítása), a vidéki életmód és értékek védelme.

1994–1999 között Belgium, Dánia, Spanyolország, Franciaország, Olaszország, Hollandia, Anglia, Észak-Írország, Ausztria (Burgenland) régiói, valamint Görögország, Írország, Portugália egésze tartozott ebbe a csoportba.

Az országokon belüli regionális különbségek mértéke és jellege (elmaradott vagy szerkezeti válságba került térségek) következtében az Európai Unió kedvezményezett területein élő népesség jelentős hányada a négy kohéziós országra esik. Az 1994–1999 közötti tervezési időszakban az Unió összes támogatott népességének 30,5%-a a kohéziós országokra jutott.

2. cél: A hanyatló ipari régiók átalakításának támogatása

A jogosultság a hanyatló ipari területekre, régiókra vonatkozik, ahol a munkanélküliség és az ipari foglalkoztatás meghaladja a közösségi átlagot, a munkahelyek strukturális leépülése tapasztalható, és jelentős a csökkenés az ipari foglalkoztatásban. A NUTS 3 szinten a fejlesztési prioritások a következőképpen alakultak: az új termelő tevékenységekbe történő beruházás; az infrastruktúra, különösen az ipari területek helyreállításához és a környezetvédelemhez kapcsolódó beruházások; különféle szolgáltatások kisvállalkozások számára, K+F, szakképzés, foglalkoztatás támogatása.

3. cél: Küzdelem a tartós munkanélküliség ellen, a munkaerőpiacra való beilleszkedés támogatása

A támogatás célja a fiatalok munka világába való beilleszkedésének a támogatása, valamint a munkaerőpiacról kiszoruló személyek társadalmi beilleszkedésének elősegítése. A Közösség egészére vonatkozó cél a NUTS 3 (és NUTS 2) szinteken vehető igénybe, ahol a 25

¹⁰⁷ A kohéziós politika programozását értékeli a Régiók Bizottságának az állásfoglalása. Opinion of the Committee of the Regions on the White Paper on European Social Policy: 'A way forward for the Union.' Brussels, 16 November 1994 CdR 243/94

éves és idősebb aktív népességből a 12 hónapon túli munkanélküliek aránya az EU átlag feletti. A támogatások prioritásai a következők: a képzés és a foglalkoztatás intézményrendszerének javítása; a szakképzés és felnőttképzés, tanácsadás intézményi feltételeinek javítása; egyenlő esélyek biztosítása férfiak és nők számára a munkaerőpiacon.

4. cél: A munkavállalók alkalmazkodásának elősegítése az iparban és a termelési rendszerekben bekövetkező változásokhoz a munkanélküliség megelőzését célzó intézkedések segítségével

A támogatások: új képességek kialakítása, a munkaerőpiaci trendek és a szakképzettséggel szembeni elvárások alakulásának előrejelzése; szakképzés és átképzés az új foglalkoztatási szakterületeken, támogatás a képzési rendszerek átalakítására.

5.a cél: A mezőgazdasági területek fejlődésének segítése a mezőgazdasági szerkezet átalakításának felgyorsításával

A Közösség egészére vonatkozó cél NUTS 2 és NUTS 3 szinteken a következő prioritásokra vehető igénybe: a mezőgazdaságból származó jövedelmek támogatása, a fiatal gazdálkodók tevékenysége beindításának segítése; a termelési költségek csökkentését célzó beruházások, az életkörülmények és a munkafeltételek javítása, a gazdasági diverzifikáció, a termékfeldolgozás és értékesítés ösztönzése. Emellett a halászat területén végrehajtott modernizáció és szerkezetváltás elősegítése.

5.b cél: A vidéki térségek fejlesztésének támogatása

Az 1. cél hatásán kívül eső vidéki térségek támogatása tartozik ebbe a célba. A jogosultság általános kritériuma a gazdasági-társadalmi fejlődés alacsony szintje volt az alábbi szempontok figyelembevételével: magas a mezőgazdaságban foglalkoztatottak aránya az összes foglalkoztatotton belül; alacsony szintű a mezőgazdaság jövedelmezősége, alacsony népsűrűség vagy erőteljes népességsökkenés jellemző.

6. cél: Az északi országok rendkívül alacsony népsűrűségű területeinek támogatása

A 8 fő/km²-nél alacsonyabb népsűrűséggel rendelkező NUTS 2 régiókra vonatkozik az Unió észak-európai országaiban (Svédország, Finnország): a munkalehetőségeket szélesítő tevékenységek fejlesztése; a mezőgazdaság és erdőgazdaság alkalmazkodóképességének fejlesztése, a humán erőforrás-fejlesztés szélesítése szakképzés és magas színvonalú képzés segítségével.

5. sz. táblázat. A 6. cél által érintett népesség (1995–1999)

Tagország	népesség (millió fő)	a teljes népesség százalékában
Finnország	0,841	16,6
Svédország	0,451	5,0
EU összesen	1,292	0,4

Forrás: Reform of the Structural Funds. European Commission. Brussels, June 1999

6. sz. táblázat. Koncentráció és koordináció (1994–1999)

1. cél	ERFA	ESZA	EMOGA	
2. cél	ERFA	ESZA		
3. cél		ESZA		
4. cél		ESZA		
5.a cél			EMOGA	HOPE
5.b cél	ERFA	ESZA	EMOGA	
6. cél	ERFA	ESZA	EMOGA	

Forrás: Council Regulation (EEC) No 2081/93 of 20 July 1993

A kohéziós politika jelentőségének növekedését mutatja, hogy a közösségi kiadásokban, a közös költségvetésben elfoglalt súlya az 1980-as évek közepétől dinamikusan emelkedett. A strukturális és kohéziós politika az 1990-es évekre már az Unió egyik legnagyobb vívmányának számított. A programok hozzájárultak a régiók fejlesztéséhez, és a támogatáspolitikai pénzügyi eszközeinek a megerősítése és kibővítése következtében a regionális különbségek további mélyülését sikerült megakadályozni.¹⁰⁸

Az Európai Unió a Strukturális Alapokból az 1994–1999-ig tartó időszakban összesen mintegy 143 milliárd ECU-t fordít az elmaradott, illetve strukturális nehézségekkel küzdő régiók támogatására. A támogatások 9%-át tették ki a Közösségi Kezdeményezések. Ebben az időszakban a négy kohéziós ország közül Görögország 15 milliárd ECU, Portugália 15,4 milliárd ECU, Spanyolország 32,7 milliárd ECU, Írország 5,9 milliárd ECU támogatásban részesült. A négy ország támogatását ezenfelül még kiegészítette a Kohéziós Alapból származó 14,45 milliárd ECU-t jelentő támogatás. Az 1994–1999 közötti időszakban az összes kiadás kétharmadát fordítják az 1. cél kedvezményezett régiói támogatására.¹⁰⁹

¹⁰⁸ BOLYÁN 2002, 7. p.

¹⁰⁹ KENGYEL 2008, 106–109. p.

VI. REGIONÁLIS PARADIGMAVÁLTÁS AZ 1990-ES ÉVEKBEN

A gazdasági globalizáció folyamatának eredményeképpen az 1970-es évektől megfigyelhető szabadabb tőke mozgás következtében a térbeli egyenlőtlenségek új háttére alakult ki.¹¹⁰

A különbségek növekedése mellett új törésvonalak jelentek meg az urbanizált területek és a régiók között. A hagyományos állami beavatkozás ugyanis sok esetben elégtelennek bizonyult az új problémák kezelésére, ezért számos politika regionális szintre kerülése jelentette a megoldást. A régiók és a helyi önkormányzatok folyamatos funkcióbővülése ment végbe a gazdasági és foglalkoztatási politika területén.

Mindez annak a folyamatnak az eredménye, amely az 1960–70-es évek regionalizmusát követően az 1980-as évekre a területi politika stabilizálódását eredményezte Európa legtöbb országában. Az 1980-as évek végétől a regionalizmus új irányzata jelenik meg a funkcionális nyomás és a politikai mozgalmak hatására, amely a terület szociális és gazdasági jelentésének újradefiniálásával párosul. A regionalizmus többé nem menedzselhető a területi tervezés régi mechanizmusával, sem az átfogó térbeli tervezéssel. Maga az állam is átalakult, és többé már nem volt képes a térbeli tervezés irányítására. Hatalma és hatásköre a változások hatására három irányból erodálódott: felülről a nemzetköziesedés, alulról a regionális és helyi követelések, valamint a piac és a civil társadalom nyomására. Erodálódik a hagyományos gazdasági menedzsment és a szociális szolidaritás, a kultúra, a felülről irányított mesterséges identitásformálás és az intézményi felépítmény.

A területi menedzsment tradicionális rendszerében a régiók kapcsolatai a globális piaccal és a nemzetközi rendszerekkel az állam által irányítottak. A régiók politikai bázist jelentettek a kormányok számára, az államok ugyanakkor védelmet és támogatásokat biztosítottak a régióknak, valamint a képviselői lehetőségét az állami politikában.

A globalizáció, az európai integráció és a piac nemzetköziesedése következtében az 1980-as években a régiók mint a politika új területei kerültek megerősítésre a globális rend aktoraiéként, ahol az államok elveszítik korábbi monopóliumukat.

A területi szinten jelentkező gazdasági változások inkább a régiók közreműködésére építenek, mint az állam tervezési politikájára. A központi tervezés veszít jelentőségéből, a regionális szintű politikák kevesebb szerepet szánnak a központi kormány által kezdeményezett befektetéseknek, és nagyobb hangsúlyt helyeznek az endogén növekedésre, a befektetők régióba vonzására, a környezet, az életkörülmények és a munkaerő javítására. Az infrastrukturális befektetésekről fokozatos az áttérés a humán erőforrásba történő

110 A globalizáció forrásai a szakirodalomban a tőkés termelési mód, a technológiai fejlődés, a pénzügyi piacok deregulációja terén mutathatók ki. SPERO 1985, 136. p.; WALTERS 1983, 84. p.

befektetésre és az üzleti szféra fejlesztéseire. Az új fejlesztési paradigma fontos szerepet szán az identitás alakításának, a területi szolidaritásnak, a tevékenységek területi bázisú rendszerének, amely most már az állam közvetítő szerepe nélkül kerül szembe a nemzetközi piaccal.

A politika átalakulóban van, az Európai Unió szabályozása határozza meg a szereplők – beleértve a régiókat és az önkormányzatokat is – mozgásterét abban a keretben, amely többé már nem egyszerűen az állam, hanem azon átnyúló, transznacionális jellegű rendszer.¹¹¹

VI.1. GLOBALIZÁCIÓ, EURÓPAIZÁCIÓ, „ÚJ REGIONALIZMUS”

Az Európai Uniónak a globális helyzethez való alkalmazkodási képessége a „jó kormányzás” kialakítása az európai integrációs folyamat sikerének egyik legfontosabb kulcsa. Az új globális helyzethez való alkalmazkodási képesség feltétele, hogy az Európai Unió kormányzati módszere egyaránt eleget tegyen a következőknek:

- a globalizáció és az Európai Unió előtt álló kihívásokat meghatározó többpólusú világ létrejöttének elfogadása,
- az európai integrációs folyamat folytatása, amely megszünteti a határokat, egyesíti a piacokat, közelebb hozza egymáshoz a polgárokat, tiszteletben tartva a nemzeti szuverenitást és az identitás megőrzését.

VI.1.1. Globalizáció

A globalizáció a folyamatok komplex rendszere, amelyet gazdaság és politika közös hatásai irányítanak. Jelenti a gazdasági és pénzügyi folyamatok globális szintre emelését, ugyanakkor a piacok, a pénzügyi és gazdasági kapcsolatok globalizálódása nem vezet automatikusan a gazdasági normák és jogintézmények konvergenciájához. A globalizáció nemcsak felfele irányul, és von el hatásköröket az államoktól a globális arénába, hanem új nyomást teremt a szubnacionális szintek számára. A gazdasági és pénzügyi globalizáció politikai következménye, hogy a nemzeti kormányok gyakran nem találják a megfelelő megoldást az őket ért kihívásokra. A globalizáció ugyanakkor új törésvonal létrejöttét eredményezi, a régiók és a városok között zajló verseny megerősödését, gyakran egyazon államon belül. A globalizáció kihívás a nemzetállam számára, ugyanakkor új lehetőségeket kínál a regionális és helyi önkormányzatoknak a fejlődés új modelljének kialakítására és az endogén források felhasználására. Az egymást kölcsönösen erősítő globális, illetve regionális és helyi folyamatok a globalizáció¹¹² kategóriájával értelmezhetők a 21. századra.

111 Az 1970-es évek gazdasági válsága és a Keynes-i konszenzus összeomlása következtében az európai és a nemzetközi integráció megnövelte a regionális különbségeket. A korábbi politika területi hatása következtében a nemzeti és regionális fejlődés versenyben állt egymással, az állam alkalmatlanná vált a gazdasági problémák megoldására. Válaszul a nemzetközi kihívásokra a gazdasági egyenlőtlenségek mérséklésére 1975-ben bevezetésre került az ERDF.

112 A „glokális”, azaz globalizált lokalitás kifejezés az 1980-as években Joshua MEYROWITZ: *The rise of Glocality. New senses of Place and Identity in the Global Village* c. tanulmánya nyomán terjedt el. Lásd MEYROWITZ 2005, 21–30. p.

VI.1.2. Európaizáció

Az európai integráció folyamata kettős irányú: egyrészt a tagállamok politikai rendszerre kapcsolódik az EU politikai rendszeréhez, másrészt a tagállam gazdasága és társadalmi szférája fogadja be az uniós szakpolitikákat. Az európaizáció folyamata során a tagállamok gazdasági, társadalmi, jogi és politikai rendszere közeledik egymáshoz, elsősorban az uniós szabályozás hatására. Az európaizáció okozta következményeknek tekinthető a tagállami hatáskörbe tartozó szakpolitikák közösségi szintre delegálása és a szubnacionális kormányzati szintek szerepének fokozatos növekedése az uniós döntéshozatali mechanizmusokban.¹¹³

Az európaizáció egyik folyamata a top-down európaizáció („downloading”), ami a közösségi döntések végrehajtását jelenti a tagállami belpolitikában és szabályozásban. *„Az európaizáció a formális és informális szabályok, eljárások, politikai paradigmák, stílusok, hitek és normák konstrukciójának, diffúziójának és intézményesítésének folyamataiból tevődik össze, melyek először az Unió szintjén mennek végbe, majd integrálódnak a nemzeti politikai struktúrákba és közösségi politikákba.”*¹¹⁴

Az EU szintjéről ható nyomás következtében a tagállamok kompetenciáik egy részét fokozatosan a szupranacionális szintre transzferálják (gazdasági és pénzügyi politika területei, a környezetvédelem és a szociálpolitika stb.). A szupranacionális szintről ható nyomásnál meg kell említeni a globális szervezetek létét, a multinacionális korporációkat és a pénzügyi piacokat, amelyek a tagállamoktól függetlenül működnek, s amelyek tevékenysége nem ellenőrizhető a központi kormányok által.

Az európaizáció másik útja a *bottom-up európaizáció* („uploading”), amely a tagállami intézményi és közpolitikai modellek közösségi érvényesítésére irányul, azt vizsgálja, hogy milyen mértékben sikerül a tagállamoknak közösségi szinten elfogadtatni az általuk megfelelőnek tartott intézményi és közpolitikai modelleket.¹¹⁵

VI.1.3. „Új regionalizmus”

Az „új regionalizmus” a regionális aktorok kísérlete a közös cselekvés új formáinak és lehetőségeinek kiaknázására.¹¹⁶ A megjelenése politikai és gazdasági vonatkozásban értelmezhető. A régió olyan politikai küzdőtér, amely keretet jelent a politikai vitákra, ahol a döntéseket meghozzák, s ahol a pénzügyi források felosztásra kerülnek. A politikai és társadalmi mozgalmakban megfigyelhető decentralizációs trendek tovább erősítik ezt a folyamatot, amennyiben elfogadják a régiót mint területi keretet a politikai viták lebonyolítására. A gazdasági átalakulás dinamikája, a régiók között a befektetésekért, a piacokért és üzleti lehetőségekért folytatott küzdelem mind az európai, mind a világpiacon versenyre készítette a régiókat.

113 Szilágyi Péter: Szuverenitás, globalizáció, európaizálás c. tanulmányában hangsúlyozza, hogy a piacok, a pénzügyi és gazdasági kapcsolatok globalizálódása nem vezet automatikusan a gazdasági normák és jogintézmények konvergenciájához. A szuverén államok modelljének a kora véget ért Európában. A politikai-jogi-szervezeti egységképződés elsődleges formája azonban jelenleg és a belátható jövőben a nem szuverén állam marad. In: SZILÁGYI 2009, 66. p., 74. p.

114 RADAELLI 2004, 15. p. Forrás: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm> (Letöltés: 2013. március 10.)

115 BÖRZEL–RISSE 2000, 3. p. Forrás: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm> (Letöltés: 2013. március 25.)

116 Az „Új regionalizmus” kifejezés használata M. Keating nevéhez kapcsolódik. KEATING 1998, 72. p.

M. Keating megkülönböztet tradicionális és modern (új regionalizmus) rendszert az állam és a régiók között fennálló kapcsolatban. A hagyományos rendszerben a régió és a nemzetközi piac közötti kapcsolat az állam közvetítésével valósul meg.¹¹⁷

A globalizáció következtében kialakuló új rendben az állam elveszíti közvetítési monopóliumát, a régiók feletti ellenőrző szerepét, a régiók ugyanakkor a nemzetközi rendszerekkel és a globális piaccal közvetlen kapcsolatba kerülnek. Az állam többé nem monopolizálja a régió kapcsolatait.

Az „új regionalizmus” a tradicionális formától különbözik abban, hogy modernizál és előretételek a korábbi provincializmusával ellentétben, amely a tradicionalizmus védelmében ellenállást képvisel a változásokkal szemben.

- A tradicionális regionalizmus a bipoláris világban jött létre, míg az új egy multipoláris világrendben.
- A régi forma kívülről és felülről irányított volt, az „új regionalizmus” spontán folyamat, belülről és alulról irányított, s nagyobb hangsúlyt kap a gazdasági mellett a politikai dimenzió.

VI.2. A GLOBALIZÁCIÓ HATÁSA A REGIONÁLIS FOLYAMATOKRA

Az „új regionalizmus” egy olyan komplex folyamatot jelent, amelyben a gazdasági tényezők mellett jelentős a politikai és kulturális tényezők szerepe, de magában foglalja az intézményeket és a civil társadalomban gyökerező tradíciókat is. A globalizáció megerősödésével párhuzamosan bizonyos területeken megerősödik a regionalizmus. Van-e összefüggés a két folyamat között?¹¹⁸

117 KEATING 1998, 71. p.

118 Lange felmérése a gazdasági globalizációnak az integrációra és a regionalizmusra gyakorolt hatását vizsgálta. Az empirikus kutatás során mintául egy unitárius (Egyesült Királyság) és egy regionalizált államot (Spanyolország) választott. Arra a megállapításra jutott, hogy a politikai regionalizmus fejlődését a nemzeti, a regionális, a történelmi és a politikai, intézményi tényezők befolyásolják. Az európai integráció elősegítette ezt a fejlődést? A galíciaiak pl. elítélték a spanyol kormányt, amiért az feláldozta a regionális gazdaság fejlődéséhez szükséges szektorokat – bírálva ezzel az integráció folyamatát. A katalán üzleti körök képviselői az integrációról már jóval pozitívabb képpel rendelkeznek. Az Egyesült Királyságban a regionális különbség az európai strukturális politikához kötődik, ami többek között abban is jelentkezik, hogy a kelta periféria üzleti képviselői jóval pozitívabb Európa-képpel rendelkeznek.

Az európaizáció regionalizmusra gyakorolt hatása szintén eltérő eredményeket jelent. Az interjúk alapján az európai intézmények szerepének megítélése további eltéréseket mutat. Pl. a spanyol üzleti körök képviselői a szupranacionális szintet jóval több kompetenciával ruházzák fel mint a britek. Ez lehet egyrészt az európaiság iránti kötődés, másrészt jelentheti a kompetenciák különböző szintek közötti elosztásának egy regionalizált államban kialakult gyakorlatának elfogadottságát, amely az EU mint több szintű politikai rendszer működésének, az európai intézmények hatalmának növelését is tolerálja.

A kérdőív a politikai kompetenciák (pl. adózás, környezetvédelem stb.) kérdésében regionális, nemzeti és szupranacionális szintet határoz meg. Az egyes politikai területek megfelelő szintjének kiválasztásánál a spanyolok 2–3 szintet jelöltek meg, míg a brit üzleti körök képviselői közül csupán néhány megkérdőzött jelölt meg néhány területet. A megkérdőzött walesi és skót válaszadók közül azok választottak egy vagy több szintet a hatáskörök elosztására, akik a devolúció mellett érveltek. A felmérés készítője kettős következtetésre jutott: 1. A spanyol regionalizált állam képviselői jóval pozitívabban viszonyulnak az Európai Unióhoz, mint az Egyesült Királyság képviselői, akik számára az államiság értelmezése nem teszi lehetővé a regionális rendszer preferenciáját. A regionális szemlélet, a vertikális hatalommegosztás elfogadása a szupranacionális szintű kormányzás elfogadását is jelenti egyben. A brit centralista szemléletmód ezt nem teszi lehetővé.

A globalizáció regionalizmusra gyakorolt hatása leglátványosabban a gazdasági szférában jelentkezik. A nemzeti kereskedelem, a nemzeti befektetések társadalmi következménye többé nem internacionális (nemzetek közötti), hanem transznacionális (nemzetek feletti) jelleget ölt.¹¹⁹

1. A régiók a decentralizáció folyamatának és a társadalmi mozgalmak megerősödésének jelentenek területi keretet.

2. A piacokért és a befektetésekért folytatott verseny a régiókon belüli versenyből régiók közötti versennyé alakul át. A régiók mint az új rendszer új szereplői jelentkeznek ebben a folyamatban.

A gazdasági globalizáció azonban nem lett volna elegendő a regionális autonómia vagy függetlenség megfogalmazásához. Olyan tényezők, mint a regionális identitás léte vagy a politikai kultúra szintén jelentős szerepet játszanak a kialakulásában. A „kulturális globalizáció” meghatározó a nemzeti közösségre, amely a nyelvi, oktatási és bizonyos értékrendbeli egységesítésre törekedve a modern nacionalizmus kialakítását tette lehetővé. A nemzeti identitást az állam saját legitimációs céljára használja.¹²⁰ A globalizáció politikai és kulturális következményei miatt a nemzetállam diffúz támogatottsága csökken.¹²¹

A gazdasági életben bekövetkezett változások a globalizáció hatására megerősíthetik a regionális autonómia kialakítására irányuló törekvéseket. A regionalizmus támogatottsága azonban nem magyarázható csupán gazdasági tényekkel amellet, hogy a gazdasági globalizáció új lehetőségeket kínál. A regionális fejlesztési stratégiák a regionális globalizációt azokban az országokban segítik elő, ahol a regionális politikai hagyományok különböznek a nemzetitől. A források, a gazdasági stratégia, az intézményi és politikai struktúra lényegesek az erők koncentráálásához. Azok a régiók, amelyek csak erőtlén válaszadásra képesek, nem tudják felvenni a versenyt a gazdaságilag legfejlettebb régiókkal (pl. Galícia, Dél-Olaszország).

2. Az EU mint politikai rendszerrel kapcsolatos pozitív tapasztalat az üzleti élet képviselőit meggyőzte a központosított Nagy-Britanniában arról, hogy bizonyos problémák többszintű kezelése funkcionális előnyökkel jár. Az EU mint többszintű rendszer felfogása a tradicionális szuverenitás értelmezését segíti legyőzni, amennyiben az intézményi fejlődés európai szinten a regionalizáció folyamatát támogatja.

A regionális intézmények fontossága az európai politikák alakításában a strukturális politikához kötődik. Katalónia és Galícia esetében a regionális kormány jelentősége az európai pénzügyi forrásokhoz fűződik, a galíciaiak véleménye szerint azonban a strukturális programok menedzselése hatékonyabb lenne, ha ebben nem Madrid töltené be a meghatározó szerepet. A legnagyobb különbség a regionális intézmények vonatkozásában jelentkezik. A regionális intézmények által betöltendő szerep megítélése eltérő. A megkérdezett vezetők olyan szektorokat képviselnek, amelyekben a gazdasági integráció negatív következménye érezhető, a nemzeti kormányok általi képviselet elégtelen. A már létező és a jövőbeni regionális kormányok véleményük szerint jobban betöltik ezt a szerepet. Az üzleti körök az endogén regionális érdekek képviselete mellett érvelnek.

Az Európai Unió mint külső támogató erő két aspektusban merül fel: a regionalizmus kevésbé fenyegető erő, amióta a piaci fragmentáció jelentősége csökken. Ezzel magyarázható, hogy az üzleti körök még akkor is, ha elleneztek is a devolúciót Nagy-Britanniában, 1977-ben már nem folytattak kampányt ellene.

A nemzeti szuverenitás hagyományos eszméjének a többszintű kormányzással való helyettesítése növeli a lehetőségét annak, hogy a politikai decentralizáció követelése támogatva lesz. Ennélfogva a szubszidiaritás és a partnerség nemcsak mint szolgáltatás, hanem az európai politikai szféra meghatározásának és megerősítésének új szabályaként is támogatásra kerül. Lásd bővebben: LANGE 1999.

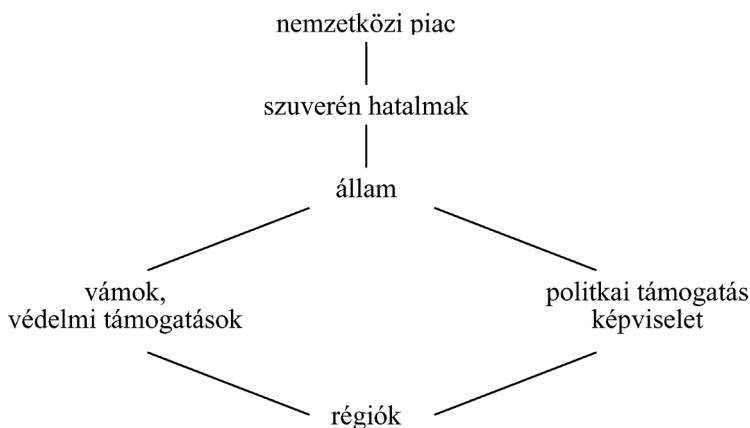
119 RAY 1987, 389–393. p.

120 Lásd bővebben: FEATHERSTONE 1994.

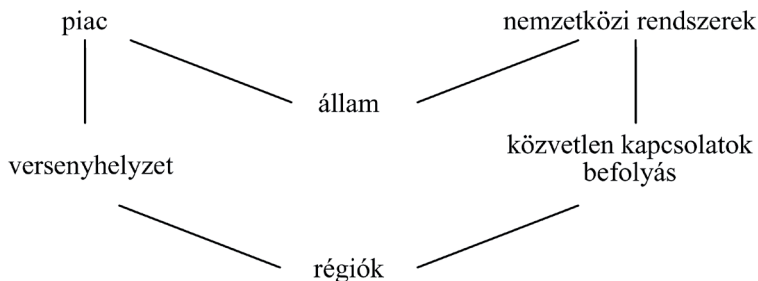
121 LINDBERG – SCHEINGOLD 1970, 123. p.

Az Európai Unió Maastricht után keretül szolgál egy új és a korábitól eltérő politikai és gazdasági rend kialakítására, amelyben az autoritás fragmentált, a szuverenitás megosztott, a hangsúly a szubnacionális politikai terek tevékenységi területeire és a párbeszéd szerepére helyeződik. A globalizáció politikai és kulturális következményei miatt a nemzetállam diffúz támogatottsága csökken.¹²² A változások a központi kormányok nemzetközi környezete, azaz a változó nemzetközi piac, a megerősödő európai rendszer hatására valósulnak meg. Az állam hatalma erodálódik a piac törvényei által, a privatizáció és a dereguláció válasz a globális tőkének és a neoliberális ideológiának. Az állami szuverenitás átértékelődik. A korábbi nemzetállami szuverenitásra épülő kormányzati rendszer átalakul, miközben a régiók megerősödése megy végbe Európa-szerte politikai és döntéshozói értelemben egyaránt.

1. sz. ábra. Az állam és a régiók



Régiók, az állam és a piac



Forrás: M. Keating: The New Regionalism in Wester Europe. 1998, 77. p.

122 LINDBERG – SCHEINGOLD 1970, 123. p.

Európai szinten nincsen olyan szereplő, amely pótolná a nemzetállamok gazdasági irányító tevékenységét. Brüsszel nem rendelkezik hatalommal a szolgáltatások felett, és sok vonatkozásban függ a nemzetállamok együttműködési készségétől. A szubszidiaritás elvének alkalmazása azonban átértékeli a nemzetállamok szerepét a döntéshozatali folyamatban. A nemzetállamok alkudozásra kényszerülnek mindkét irányban, az európai és regionális (valamint helyi) szint képviselőivel egyaránt.

Azokban az országokban, ahol a regionális szint gyenge vagy hiányzik, a nemzeti szintnek többé-kevésbé sikerült megvédenie szerepét. Ennek eszközei: a minisztériumokkal való kapcsolattartás, a szubnacionális kormányok kényszerítése vagy a Közösség regionális politikája útján való beavatkozásának megkérdőjelezése.

Azok az országok, amelyek erős régiókkal rendelkeznek, felkészültek az Európai Unió strukturális politikájának megvalósítására, a helyi érdekek közvetítésére és a különböző érdekeltsgű partnerek közötti koordinációra, illetve a központi intézményekkel való kapcsolattartásra, érdekelték lettek a regionális politika fejlesztésében. A régiók politikai támogatásukról biztosították a központi kormányt. Ellentételezésül lehetőséget kaptak az állami politikában való képviselőre, részesültek az állami támogatásokból. Az állam szinte védelmet nyújtott a régióknak. A globalizáció, az európai integráció és a piaci fejlődés hatására a régiók megerősödtek, és a globális rend önálló szereplőivé váltak.

A „régiók Európája” mint politikai koncepció sajátos történelmi és politikai körülmények között alakult ki Európában. Egyrészt az európai integráció folyamatának változásai, másrészt az 1980-as évek közepétől bekövetkező új irány, a regionális politika közösségi szakpolitikák közé kerülése, valamint a legtöbb nyugat-európai országban megfigyelhető decentralizáció hívta létre.¹²³ Az 1990-es évekre már egyre inkább erősödött a felismerés, hogy a jövő Európája a régiók Európája lesz.¹²⁴

Az intézményi struktúra szintén meghatározza a regionális válasz minőségét. A katalán kormány aktív szerepe az üzleti élet európai szintre való bevitelében erre kiváló példa. A kormány stratégiája az üzleti élet számos képviselőjét meggyőzte a regionális kormány fontosságáról. Az ellenpélda az Egyesült Királyság, amelynek központi kormánya (1979–1997) biztosította a lobbizási csatornákat, s ezzel – a változó gazdasági környezet ellenére – a regionális aktoroknak nyújtott támogatással egy időre sikeresen gátolta a devolúció folyamatát. A kormányzat intézkedései következtében a regionális fejlesztési ügynökségek és a regionális fejlesztési tanácsok, valamint a regionális kormányzati hivatalok hatalma jelentősen megnőtt, és az országos hatáskörű szervek regionális irodái is megerősödtek. Elkészültek a különböző területfejlesztési stratégiák, és a központi kormányzat elkezdte jobban figyelembe venni a regionális sajátosságokat.¹²⁵

123 1982-ben Michael Keating és Barry Jones rávilágított a régiók és az európai integráció folyamata között fennálló szoros kapcsolatra. 1995-ben megjelent M. Keating és B. Jones az Európai Unió és régiók c. könyve (Jones–Keating: *The European Union and the Regions*. Oxford University Press, Oxford, 1995.), amely már az EU 12 tagállamában zajló decentralizáció folyamatára hívta fel a figyelmet. A szerzők folyamatosan napirenden tartották a régiók fontosságát, szerepük elismerését az EU intézményi struktúrájában. In: BORRÁS-ALOMAR – CHRISTIANSEN – RODRIGEZ-POSE 1994, 1–3. p.

124 Az országhatárokon át- és túllépő régiók a fejlődés, a kooperáció és a nemzetköziesedés új irányát, lehetőségét és megoldását jelentik. A regionális szint szerepének és fontosságának felismerése nagy jelentőségű az EU demokratikus deficitjének leküzdése, a szerves kapcsolódás és a területfejlesztés szempontjából. Lásd bővebben: SZILÁGYI 1996, 104–107. p.

125 FORGÁCSNÉ DR OROSZ 2002, 407. p.

Ha a változó gazdasági környezetben az intézményi struktúra nem tudja kielégítően megvédeni a globalizáció által előidézett bizonytalanságot, pl. Skóciában a regionális strukturális támogatások visszavonását, akkor az megfelelő bázist jelenthet a regionalizmus fejlődésére. A konzervatív kormányzás idején (1979–1997) a skót érdekszervezetek érdekeinek semmibevétele a globalizáció motorját jelentette, ami megerősítette a skót parlament létrehozásának támogatói bázisát.

A globalizáció regionális gazdasági következményei mellett lényeges a politikai. Európában a regionális politika domináns szereplője az állam volt a II. világháborút követő időszakról egészen az 1980-as évek végéig. A regionális politika működtetése az állam feladata volt. A régiók az állami támogatásokért fejében politikai támogatásokról biztosították a központi kormányt, amely ellenében sokszor lehetőséget kaptak az állami politikában való képviselőre. Az állam szinte védelmet nyújtott a régióknak. A globalizáció, az európai integráció és a piaci fejlődés hatására a régiók megerősödtek, és a globális rend önálló szereplőivé váltak.

Az 1970-es években a világgazdasági válságot követően bekövetkezett struktúraváltás korlátozta az államok fejlesztési forrásokat újraelosztó szerepét. Az állam beavatkozása jelentősen átalakult, ennek ideológiai alapját a neoliberais gazdaságpolitika határozta meg. A Közösség tagállamainak egy részében a regionális politika állami kiadásait jelentősen csökkentették (Belgium, Írország, Hollandia).

A világgazdasági válság okozta változások másik jelensége volt, hogy az állam gazdaságfejlesztésre szánt támogatásai csökkentek, helyette a tőke számára vonzó üzleti környezet fejlesztése lett a cél, amely az infrastruktúra modernizációját, az információs hálózatok kiépítését és a humán erőforrás képzését jelentette.

A gazdasági folyamatok eredményeképpen az 1970-es évektől megfigyelhető szabadabb tőke mozgás következtében a regionális egyenlőtlenségek növekedése következtében a hagyományos állami beavatkozás már sok esetben elégtelennek bizonyult az új problémák kezelésére, ezért számos szakpolitika regionális és helyi szintre kerülése, a régiók és a helyi önkormányzatok folyamatos funkcióbővülése ment végbe Nyugat-Európa országaiban.

A szubnacionális szintek megerősödésével a kormányzás bonyolulttá és ellenőrizhetetlenné válik a központi kormányzat szintjén. A kialakuló mesterséges régiók – szemben Európa történeti régióival – nem organikus fejlődés következtében jönnek létre. A regionális „önkormányzás” új típusú intézményrendszer keretében valósul meg a partnerségi viszonyok kialakítása és a partnerek döntéshozatalba való bekapcsolása révén.¹²⁶

Az új paradigma feltételezi a helyi és regionális részvételt és ellenőrzést, amely idővel elvezet a demokratikus gyakorlat új modelljének kialakulásához, a többszintű kormányzáshoz.¹²⁷ A többszintű kormányzás új struktúraként fogható fel, amelyben a szuverenitás alkotmányos alapjai változatlanok maradhatnak, és a tagállamok továbbra is alapvető

126 ÁGH 2007, 16. p.

127 A többszintű kormányzás gyökerei a neofunkcionalizmus kialakulásáig vezethetők vissza, amely értelmében az EU-ban egy új politikaalkotási folyamat van kialakulóban, amelyben a központi kormányok szerepe megmarad, de már nem rendelkeznek a döntéshozás monopóliumával. A döntéshozás felelősségében a központi kormányok a Bizottsággal és a regionális, valamint a helyi szereplőkkel osztoznak. In: HOOGHE-KEATING 1994, 375–376. p.

egységeket képeznek. A döntéshozatali kompetenciák különböző integrációs szintek között oszlanak meg.

A vertikális partnerség a szupranacionális, a nemzeti, a regionális és a helyi partnerségek koordinációját és szintek közötti együttműködést jelent. A döntések nem pusztán adminisztratív és technikai döntések, hanem demokratikus folyamat eredményei. A bizalom garantált a helyi szintű, széles bázison nyugvó társadalmi párbeszéddel, amely nemcsak a választott képviselők bevonását jelenti, hanem a gazdasági és szociális partnerek, a non-profit szektor képviselőinek a részvételét is.

A horizontális partnerségek keretében a regionális önkormányzatoknak a konzultációk mellett és azokkal párhuzamosan ki kell alakítaniuk a régió adottságainak megfelelő egyeztetési mechanizmusokat a kamarákkal, a szociális partnerekkel, az érdekképviseleti és civil szervezetekkel. Egy régió komplex gazdasági- és társadalomfejlesztési céljainak megfogalmazásához a régió szellemi alkotóműhelyeinek tevőleges részvétele szükséges, lényeges a régióban működő kulturális, oktatási és képzési centrumokra való támaszkodás.

A partnerségek működtetéséhez szükséges intézményekre vonatkozóan a régiók által kidolgozott dokumentumok adnak útmutatást. Ezek a Közösségi Charta a regionalizációról (1988), a Nyilatkozat a regionalizmusról Európában (1986), a Regionális Önkormányzatok Európai Chartája tervezete (1997), valamint a Regionális Demokrácia Európai Chartája tervezete (2008).

VI.3. AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉG SZEREPE A REGIONALIZÁCIÓ ELŐSEGÍTÉSÉBEN

Sokáig az Európa Tanács töltötte be a helyi és regionális autonómia megteremtését garantáló önkormányzati rendszer kialakításának szükségességét hangsúlyozó európai szervezet szerepét. Az ET egy évtizeddel megelőzte a közösségi intézmények állásfoglalásait, a Közösség regionális politika terén és a decentralizáció kérdésében tett lépéseit. A Közösség mintegy évtizedes késése azért jelent a közösségi politika tekintetében valódi elmaradást, mert a Közösség demokráciáinak hatalommegosztási rendszerében a helyi és regionális kormányok sok esetben korábban jutottak politikai és pénzügyi kompetenciákhoz, mégsem gyakoroltak megfelelő nyomást európai szinten a decentralizáció elősegítésére azon országok esetében, amelyek nem rendelkeztek regionális önkormányzatokkal.

A régiók az Európa Tanácsban betöltött szerepük mellett késéssel, de a Közösség szintjén is elismerést kaptak. A decentralizációval és az európai politikák regionális dimenziójával összefüggésben bekövetkezett változás eredményére utal az 1984. évi Határozat a régiók szerepéről egy demokratikus Európa szerkezetében c. dokumentum.¹²⁸ Ebben megállapításra kerül, hogy a régiók autonómiájának erősítése a Közösségen belül időszerű kérdés. A régióknak választott képviselőiken keresztül meg kell adni a lehetőséget, hogy beleszólhassanak a Közösség regionális politikájának kidolgozásába és megvalósításába. A régiók konferenciája ezért javasolta az Európai Bizottságnak, hogy kezdeményezzen közvetlen tárgyalásokat a régiókkal. A tagállamok kormányainak vi-

¹²⁸ Resolution on the role of the regions in the construction of a democratic Europe and the outcome of the Conference of the Regions. Brussels, OJ C 127 13 April 1984 240–242. p.

szont biztosítani kell a régióknak a hatalmat a decentralizáció elősegítésével. Azokban az országokban, amelyekben választott képviselőt alapuló struktúra még nem működik, a kormányoknak meg kell tenni a szükséges intézkedéseket azok kialakítására.

A régiók megerősítéséhez szükség volt a Közösség intézményeinek a támogatására is. A regionalizáció folyamatának elősegítése elsőként az Európai Parlament attitűdjében bekövetkezett változás eredménye volt. 1988. évi határozatában a Parlament felszólította a Bizottságot a régiókkal való közvetlen kapcsolat kialakításának szükségességére. *„Felszólítja a Bizottságot, hogy – ahol csak lehet – alakítson ki munkakapcsolatot az egyes régiókkal; valamint kéri, hogy az adott területen a regionális politikát szem előtt tartva minden esetben ismerje el a régiókat mint a közösségi intézkedések célterületét és a programok kidolgozásának, illetve megvalósításának aktív résztvevőjét.”*¹²⁹ Egy hatékonyabb rendszer kialakítása és a különböző Strukturális Alapok koordinációja megjavíthatja a régiók fejlődésében megmutatkozó gazdasági és szociális különbségeket.

„A tagállamok közötti erős jogi és intézményi tradíciókat érintő különbségek ellenére *„a Közösség régiói közötti egyensúly visszaállításának folyamatában nélkülözhetetlen a tagállamok gazdaságpolitikájának koordinálása annak érdekében, hogy a fejlesztés valóban a leginkább támogatásra szoruló területekre irányuljon.”*¹³⁰ Az európai egység felé vezető út nem korlátozódhat a nemzeti struktúrák együttműködésére, hanem alapul kell venni a regionális közösségeket és autonómiájuk hangsúlyozását is.

Az 1988. évi Határozat a Közösség regionális politikájáról és a régiók szerepéről c. dokumentum a Közösség felelősségének növelése és a hatalomnak a közösségi intézmények irányába történő transzferálása mellett már fontosnak tartja bizonyos feladatoknak a kormányzat szintjéről való decentralizálását. A Közösség polgárainak tájékoztatása a közösségi politikákról az előfeltétele a döntésekbe való bevonásuknak. Olyan kétoldali folyamatról van szó, amely révén a helyi és regionális közösségek valódi résztvevői lehetnek a közösségi politikák formálásának.

Ehhez azonban meg kell teremteni a lehetőséget a regionalizációra az egyes tagállamokban. *„Felszólítja tehát a tagállamokat, hogy pozitív és gyakorlati módon reagáljanak az Európai Parlament regionalizációs indítványára annak érdekében, hogy a regionalizált rendszerrel még nem rendelkező országok mielőbb megtehessek a szükséges lépéseket, a már régiókba szerveződött országok pedig elismerhessék és tiszteletben tarthassák a régiók hatalmát, hogy azok a Közösség kohézióját és regionális egyensúlyát biztosító politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődés feladatainak eleget tehessenek.”*¹³¹ Emellett lényeges, hogy az európai egységre irányuló törekvés teremtse meg a régiók demokratikus képviselőtételének lehetőségét, és lássa el a szükséges hatalommal a regionális és helyi hatóságokat, hogy azok aktívan működhessenek közre Európa politikai, társadalmi és gazdasági egységének kialakításában.

A Közösség hatáskörének növelése, a közösségi szintre delegált hatalom mellett fontos feladatok – nemcsak az adminisztratív, de a közös döntés és menedzsment – decentralizálása az állampolgárokkal közeli kapcsolatban levő regionális hatóságok irányába.

A „régión Európája” koncepciójának megfelelően a nemzeti szintek alatt kirajzolódó határok mentén erősödő történelmi, nyelvi és kulturális örökség interregionális együttmű-

129 Resolution on Community regional policy and the role of the regions. OJ C 326 18 November 1988 294. p.

130 Uo. 292. p.

131 Uo. 294. p.

kódések révén a regionális identitás erősödését segíti. Az európai kulturális identitás és a regionális identástudat alakulása szempontjából is lényeges, hogy a specifikus regionális jellemzők kifejezésre jussanak, nyelvi és kulturális örökségüket tiszteletben tartásuk. A régió fogalma tehát a tradicionális homogenitást, a kulturális és nyelvi azonosságot feltételező entitás a dokumentum szerint.¹³²

A régió azonban egyben társadalomirányítási és nemcsak gazdasági eszköz, ennél fogva rendelkeznie kell az intézményei fenntartásához szükséges hatalommal és pénzügyi autonómiával. A Közösségi Charta a Regionalizációról 1988-ban már a régiót földrajzi szempontból világosan körülhatárolt egységet képező területként jellemzi, vagy ehhez hasonló olyan összefüggő területsoportosulásként, amelynek a lakossága bizonyos közös vonásokkal rendelkezik. Közösen kívánja az ebből eredő specifikus identitás biztosítását és annak fejlesztését a kulturális, társadalmi és gazdasági haladás serkentése céljából. A közös vonások a nyelvet, a kultúrát, a történelmi hagyományokat, a gazdasági érdekeket jelentik. Ezek a feltételek nem kell, hogy együttesen jelentkezzenek egy adott régió esetében, de a régióra jellemző, markáns elemeknek (pl. nyelv és kultúra) – vagy azok hiányában a gazdaságnak – jelen kell lenni.

Sok esetben, általában a tradíciókkal nem rendelkező, külső és belső hatások és kihívások (pl. az Európai Közösség) következtében formálódó, alakuló régiók határai instabilok. Mivel azonban a régió egy adott térben szerveződő embercsoport sajátos viszonyainak rendszere, a regionalizációnak a népesség akaratát is tükröznie kell. Meg kell felelnie azon alapelveknek, hogy a régiók a nemzeti jogrenden belül a lehető legmagasabb intézményi státust élvezzék, s rendelkezzenek a lakosság által megválasztott demokratikus intézményekkel. Ezért az állam által „felülről” kezdeményezett regionalizáció befejezéséről a lakosság bevonásával, referendummal kell döntést hozni. A lakosság véleménynyilvánításának feltétele valamennyi nemzetközi dokumentumban szerepel. Ez a politikai regionalizmus lényege, s alkalmazására a tradicionális régiókkal nem rendelkező országokban kerül sor, ahol az etnikai vagy gazdasági identitás mértéke nem elegendő a regionális kohéziós erő megteremtéséhez.¹³³

A Közösségi Charta a regionalizációról c. dokumentum 1988-ban rávilágít arra, hogy a régiók lényeges és pótolhatatlan elemei az európai fejlődésnek és az integrációnak. Azok az államok, amelyek erős regionális politikai struktúrákkal rendelkeznek, hatékonyabban tudják megoldani a gazdasági és társadalmi problémáikat.

VI.3.1. A Közösségi Charta a regionalizációról

A Közösségi Charta a regionalizációról¹³⁴ valamennyi régió intézményi struktúrájának jogi alapjául a regionális státútumok létét emeli ki, amelyek a nemzeti törvényhozás részét kell, hogy képezzék. Valamennyi régióknak rendelkeznie kell regionális gyűléssel és annak politikailag felelős regionális kormányval.

132 Resolution on the Community regional policy and the role of the regions. OJ C 326, 18 November 1988 289–295. p.

133 Community Charter for Regionalisation. OJ C 326. 18 November 1988. Art. 4. 296. p.

134 Community Charter for Regionalisation. Brussels, OJ C 326 18 November 1988. 296–298. p.

Regionális gyűlés

A regionális gyűlés szabad, általános, közvetlen, egyenlő és titkos szavazással kerül megválasztásra, amely a nemzeti törvényhozás által lefektetett határokon belül jogalkotási hatáskörrel rendelkezik. (7. cikk)

Regionális kormány

A regionális kormánynak végrehajtó és adminisztratív funkciója van, élén az elnök áll. Saját végreható apparátussal, pénzügyi forrásokkal rendelkezik. A regionális kormány vagy elnöke a regionális gyűlésnek tartozik politikai felelősséggel. (8. cikk)

Hatalmak

A tagállamok belső törvényhozása határozza meg azokat a hatásköröket, amelyeket sajátos jellegük miatt az állam magának tart meg. A regionális státúumok kell, hogy rögzítsék azokat a területeket (közlekedés, turizmus, szociálpolitika, kultúra, sport, szabadidő, egészségügy, területfejlesztés stb.), amelyeket a régiók – az állam hatásköreitől függően – megosztanak vagy közösen gyakorolnak az állammal. (5. cikk)

A jogalkotási hatáskörrel felruházott régiók korlátlanul gyakorolhatják hatalmukat. (11. cikk)

Finanszírozás

A régiók pénzügyi függetlenséget élveznek, s hatásköreik gyakorlásához szükséges elegendő saját forrással kell rendelkezniük. Forrásaik az állam által egészben vagy részben átutalt adókból és illetékekből, valamint állami adókra és átutalásokra kivetett pótdadókból állhatnak. (18. cikk)

Civil szervezetek

A Charta hangsúlyozza a tagállamokban megerősödő civil társadalom jogosítványaiak elismerését. A helyi és regionális közösségek csak szervezett keretek között válnak partnerré az önkormányzatok számára. Valamennyi érdekcsoport az érdekeiért küzd, és próbál befolyással lenni a döntésekre a helyi és regionális politikák alakítása során.

A Charta lehetővé teszi, hogy a regionális státúumok rendelkezzenek konzultatív testületek létrehozásáról az egyes szakpolitikai területeken. A státúumnak rendelkeznie kell a konzultatív testületek hatásköréről, a helyi és regionális kormányokkal való kapcsolattartás formáiról.¹³⁵

A régiók szupranacionális szintű képviselője az Európai Bizottság XVI. Főigazgatóságában és az Európai Parlament Regionális Politikai Bizottságában ekkor még viszonylag gyenge. A regionális és más szubnacionális hatóságoknak „marginális” szerepük ellenére az EK intézményei – elsősorban a Bizottság – támogatásával azonban lassan sikerült nagyobb szerephez jutniuk az Európai Közösség döntéshozatalában.

¹³⁵ Community Charter for Regionalisation. Chapter II. Art. 11. OJ C 326. 18 November 1988. Art. 10. 297. p.

VII. AZ EU BŐVÍTÉSÉNEK HATÁSA A REGIONALIZÁCIÓRA ÉS A REGIONALIZMUSRA

A regionalizmus és a decentralizáció kérdését nem lehet elválasztani az európai integráció folyamatától. A bővülés folyamán az Európai Közösség a döntéshozatal számos új területén szerez kompetenciákat, míg a mélyítés a már létező területeken jelent megnövekedett hatalmat. Ezek a változások kihatással voltak az EK intézményeinek hatalom- és feladatmegosztására, illetve a tagállamok kormányaival fennálló kapcsolatra.

Kettős nyomás figyelhető meg a regionalizmus irányába. A felülről ható a döntéshozatal alsóbb szintre történő decentralizációjára irányul, aminek következtében a nemzeti – vagy az Unió esetében a szupranacionális – politika regionális területi egységek kontextusában kerül alkalmazásra. Alulról a regionalizmus a helyi önkormányzati szintek aggregációját, nagyobb és jelentősebb hatalommal bíró egységekbe való szervezését jelenti. Mind az alulról, mind a felülről ható nyomás megfigyelhető Nyugat-Európa országaiban.

VII.1. A DECENTRALIZÁCIÓ FOGALMA

A bővülési és mélyítési folyamat során a tagállamok életében egyre jelentősebbé vált a közösségi döntéshozatal színtere. Folyamatosan bővült a közösségi szintre delegált szakpolitikák köre, és változott az Uniót alkotó tagállamok kompetenciája és szerepe.

Az 1970-es évektől kezdődően fokozatosan feszültségek keletkeznek „felülről” a közösségi szintről és „alulról” az önkormányzatok felől a központi kormányokra nehezedő nyomás következtében. A tagállamok egyre inkább szembesültek azzal a kihívással, hogy a konvergenciára irányuló törekvések, a régiók között fennálló különbségek csökkentése nem hajtható végre a régiók részvétele nélkül. Nyilvánvalóvá vált, hogy a regionális diszparitások létezése megköveteli a szintek közötti koherens és integrált együttműködés kialakítását.

A régiók szervezettsége, pénzügyi forrásai, politikai autonómiája, és a szubnacionális kormányzati szintek politikai befolyása országonként nagyon változó. A régiók politikai hatalomból való részesedésének mértékétől függően az igazgatási feladatok végrehajtására korlátozó igazgatási vagy „adminisztratív” regionalizmus, illetve az alsóbb szintű testület számára a döntéshozatal lehetőségét is biztosító politikai vagy más néven „parlamentáris” regionalizmus számos formája alakult ki az Unió tagállamaiban.

A regionalizmus igazgatási formájával rendelkező országokban a kormányhivatalok alkalmazottai a régiókban a reformfolyamat ellenére sok esetben továbbra is a központi kormányzat érdekében járnak el, és nem a helyi önkormányzatok érdekében. Ennek következtében, hogy a regionális hivatalok valójában a kormányzat regionális szintjét

képezik, a regionális igazgatók pedig az adott régió minisztereiként tevékenykednek a régióban, az önkormányzatok részéről megfigyelhető az igény egy demokratikus legitimitású testület létrehozása. A trend tehát a regionális stratégia politikai dimenziójának megerősítésére irányul, a központi kormány hatásköreinek devolúcióját sürgetve.

Ez történt Nagy-Britannia esetében, ahol a konzervatív kormány 1994-ben a regionalizmus adminisztratív formáját hozta létre, viszont a helyi önkormányzatok részéről mutatkozó igény a politikai irányítás kialakítására a már működő igazgatási régiókban a politikai regionalizmus melletti határozott kiállást követelte meg az új kabinettől. Az 1997. évi referendum (1997. szeptember 11. Skócia, 1997. szeptember 18. Wales) alkalmával a lakosság a devolúcióra szavazott, majd az 1999. májusi választásokat követően létrejött az adóketési joggal és pénzügyi függetlenséggel is rendelkező skót parlament¹³⁶ és a mérsékeltbb kompetenciákkal bíró walesi nemzetgyűlés.¹³⁷ A decentralizációs folyamat a regionális hagyományokkal nem rendelkező Angliában folytatódik, ahol elkezdődött 8 régió kialakítása és London függetlenségének visszaállítása.¹³⁸

A regionalizáció eltérő szintjéből adódóan az egyes tagállamokban a régiók alkotmányosan is elismertek, másutt rendelkeznek bizonyos törvényhozói kompetenciával, illetve a hatalomgyakorláshoz szükséges autonómiával. Léteznek ugyanakkor az Unióban olyan államok, ahol a régiók gyengék (pl. Portugália, Görögország). A regionális szinten érvényesülő centrifugális hatás következtében a többszintű politikai rendszer, az EU egyetlen szintjén sem létezik oly mértékű változatosság, mint ezen a szinten.

Az integráció mélyülésével a tagállamok központi kormányai szembekerültek a decentralizáció elodázhatatlanságával. A feladat- és hatáskörök alsóbb szintre történő átadása azonban sok országban akadozik, és a recentralizációs törekvések sok esetben hátráltatják a demokratizálódási folyamatokat. Politikai téren a demokratikus intézményrendszer megteremtése a demokratizálódási folyamat mélyítését és a szubszidiaritás elvének megfelelő döntéshozatali rendszer kialakítását jelenti. A decentralizáció során nemcsak a köz-

136 Scotland's Parliament. Presented to Parliament by the Secretary of State for Scotland by Command of Her Majesty. The Scottish Office. July 1997.

137 Making Assembly work. Institute of Welsh Affairs. Cardiff, 1999.

138 A devolúció folyamata Skócia és Wales után Angliában folytatódik. A döntéseket a régiókban kell meghozni, ehhez azonban regionális választott testületek felállítására van szükség. A közvetlenül választott regionális gyűlések és a Nagy-Londoni Hatóság létrehozásáig Angliában a regionális gazdasági fejlesztések koordinálására, és a helyi közösségek regenerálására lettek kialakítva 1998 folyamán a Regionális Fejlesztési Ügynökségek (RDA). Az RDA-k feladata a regionális gazdasági fejlesztési stratégiák végrehajtása. Ezek a társadalmi, fizikai és gazdasági regeneráció, a rurális területek gazdaságának fejlesztése, a Strukturális Alapok kezelése, a regionális/nemzeti jelentőségű befektetések, üzleti kapcsolatok regionális szintű koordinálása, a technológiai fejlesztések regionális irányítása céljával lettek létrehozva. Emellett közreműkönek a közlekedés, a közegészségügy, a lakásügyi kérdések, a turizmus, a kultúra és a sport stb. programokban. Forrás: Building partnerships for Prosperity. Sustainable Growth, Competitiveness and Employment in the English Regions. Presented to Parliament by the Deputy Prime Minister and Secretary of State for the Environment, Transport. December 1997.

A devolúció folyamata néhány régióban regionális gyűlések (regional assembly) kialakításához vezetett el. Az első regionális gyűlés létrehozására Yorkshire–Humberside régióban került sor. A regionális gyűlés 1998. március 37-én alakult meg. A régió 22 helyi önkormányzatának helyi önkormányzati képviselőit reprezentáló szervezet. Olyan közvetve választott stratégiai testület, amely a helyi önkormányzatok érdekeit a partnerség elve alapján képviseli, s az Európai Unióval a kapcsolattartás, a Strukturális Alapok működtetése terén kedvező lehetőségeket biztosít a kooperációra. Forrás: Regional Assembly for Yorkshire and Humberside. County Hall, Wakefield, 1998.

ponti kormány, hanem a helyi önkormányzatok részéről is elvárás a feladat- és hatáskörök átadása. A decentralizációnak magában kell foglalnia az optimális döntéshozási szint kijelölését, ésszerű munkamegosztást, a jogalkotási hatáskör meghatározását, valamint az érdekegyszerűsítő, tervező, koordináló szerep létrehozását.

Hatalom

A decentralizáció folyamata során el kell dönteni, hogy mekkora hatalom kerül át a regionális szintre. A folyamat kétirányú: jelenti egyrészt a hatalom delegálását a központi kormányzat részéről, másrészt feltételezi bizonyos feladatok és hatáskörök átadását a helyi önkormányzatok szintjéről a regionális szintre. Ennek következtében ezek a törekvések ellenállást váltanak ki a már meglévő és működő szinteken.

Terület nagysága

A régió a földrajzi térben tapasztalható sokszínűség (heterogenitás) viszonyai között társadalmi, gazdasági, kulturális téren megnyilvánuló homogenitást képvisel.

A régió többé-kevésbé lehatárolható, területileg összefüggő térség. A régiók által lehatárolt területek nagyságára vonatkozóan nagyon ellentmondásosak a fejlődési irányok. Ez általában a már létező helyi aggregációk határa, amelyek összevonása egy új és nagyobb politikai egység létrehozására irányul. A már létező homogenitás faktort is figyelembe véve a régió kifejezés feltételezi az egységet jelentő valamennyi jellemző (természetes fizikai feltételek, kulturális, társadalompolitikai, gazdaságföldrajz) meglétét, amelyek megkülönböztetik az adott régiót a környező területektől. Van egy optimuma a belső homogenitásnak és a külső heterogenitásnak. A régióalkotás meghatározásának mércéje a homogenitást és a heterogenitást befolyásoló tényezők közötti egyensúly megteremtése. Az egyes országokban a már kialakult intézményi struktúráknak, a közigazgatási hagyományoknak a figyelembevételével, ugyanakkor szükségszerű megváltoztatásával mehet végbe ez a folyamat.

Finanszírozás

Milyen források állnak a regionális szint rendelkezésére? A nemzetközi statútumok szerint a régióknak pénzügyi autonómiával, a feladat- és hatásköreikkel arányos, tervezhető erőforrásokkal kell rendelkezniük, amely lehetővé teszi feladat- és hatásköreik hatékony gyakorlását. A központi kormányok általában vonakodnak átadni a regionális szint számára bármely jövedelemnövelő tevékenységet, amennyiben ez egyben azt jelenti, hogy csökkenteniük kell a gazdaság ellenőrzésében betöltött szerepüket. Ha viszont létezik a központi kormányok által végrehajtott átcsoportosítás a régiók között, ez elkerülhetetlenül csökkenti ezeknek a régióknak az autonómiáját és függetlenségét. Az államnak és a régióknak ezért olyan disztribúciós mechanizmusban kell megegyezniük, amely kompenzálja az adóbevételek egyenlőtlen elosztását és a régiók közötti különbségeket.

VII.2. A DECENTRALIZÁCIÓ FORMÁI

A hatalom decentralizálásának többféle formája fordul elő az Unió tagállamaiban annak függvényében, hogy a feladat- és hatáskörök átadása során mekkora hatalommal és függetlenséggel rendelkezik az alsóbb szintű testület, és melyek az ideiglenes – a központi kormány által bármikor megváltoztatható – feladatok és hatáskörök és az állandó hatalommegosztásból eredőek.

A decentralizációnak a legmérsékeltőbb formája a dekoncentráció, amely lényegében az igazgatási jogosítványok központi kormány által történő delegálását jelenti. Olyan adminisztratív intézkedés, amely során az alsóbb szint egyszerűen végrehajtja a központi kormány politikáját. Lényegében a feladatok és hatáskörök centrális alárendeltségben működő ún. dekoncentrált államigazgatási szervekre történő átruházása. Bármely második szintű hatóság által birtokolt hatalom valójában a központ által „köleszött” hatalomnak tekinthető. Az alsóbb szint csak azokban a feladatokban járhat el önállóan, amelyeket a központi kormány a státutumok által lehetővé tesz a számára, egyébként a központi kormány szigorú felügyeletet gyakorol, elsősorban a pénzügyi ellenőrzésen keresztül az alsóbb szintű hatóságok felett. A dekoncentráció esetében nem valósul meg a politikai hatalom átadása, ezért minden döntésért a formális felelősség a központi hatóságoknál marad. Pl. Magyarországon az 1990–1994 közötti időszakban a decentralizáció legmérsékeltőbb formájáról, a dekoncentrációról beszélhetünk.

A decentralizációnak azonban jóval erősebb formái általánosak az Unió tagállamaiban. A dekoncentrációval szemben a decentralizáció többi formája a döntéshozatalt is érinti, következésképpen politikai jellegű folyamatot jelöl.

Decentralizált kormányzati rendszer esetén az alsóbb szint rendelkezik azzal a képességgel, hogy a központi kormány intézményeként működjön (azaz nemcsak egyetlen ügygel vagy politikai területtel kapcsolatos a tevékenysége), ugyanakkor olyan választott intézményről van szó, amely a hatásköröket egy meglehetősen nagy területi egység felett gyakorolja.

Amennyiben a kormányzat a politikai hatalom egy részének alsóbb szintre történő delegálásával megadja a döntéshozatali lehetőséget egy alacsonyabb szintű testület számára, devolúcióról beszélünk. A devolúciónak két típusa fordul elő: a közigazgatási és a jogalkotási devolúció. A közigazgatási devolúció olyan formát jelent, amelyben a kormányzat határozza meg a politika általános mozgásterét, ugyanakkor az alsóbb szint számára szabadságot biztosít a politika megvalósítása terén. Lehetővé teszi a regionális szempontok figyelembevételét a politikai keretek kitöltésekor – azon megfontolásból, hogy az alsó szint szembesülhessen az adott régió szükségleteivel és elvárásaival. Az oktatás területén pl. a kormányzat elrendelheti, hogy minden gyermek egy adott életkorig részt vegyen az oktatásban és meghatározott tárgyakat tanuljon, de az iskolák szervezete és a tananyag regionális szinten eldöntendő kérdés. A közigazgatási devolúció típusához az angol önkormányzati struktúra áll közel.

A jogalkotási devolúció esetében még több hatalom delegált az alsóbb kormányzati szintekre, mivel a devolúció ezen fajtájában a politika néhány területe (azok, amelyek nem nemzeti vonatkozásúak) teljes egészében a kormányzat regionális szintjének hatáskörébe kerül át. Amíg a közigazgatási devolúció bizonyos politikai területeken közös vagy megosztott hatáskörökkel jár együtt, addig a jogalkotási devolúció a politikai területek oly módon történő megosztását jelenti, hogy bizonyos politikai szférák továbbra is a központi

kormány hatáskörén belül maradnak (pl. a védelem, az egészségügy, az energiaügy és a közlekedés), míg mások a kormányzat alsóbb szintjére telepítettek. Mindez általában nem akadályozza meg a központi kormányt a funkciók allokációjának folyamatos változtatásában, illetve abban, hogy beavatkozzon az alsóbb szintek tevékenységébe (különösen, ha fenntartott hatalma van, vagy ha ellenőrzést gyakorol az alsóbb szint pénzügyei felett). A jogalkotási devolúció esetén már kísérlet történik a felső és alsóbb szintek funkcióinak határozott elválasztására. Észak-Írország, illetve az 1999. májusi parlamenti választások óta Skócia jeleníti meg az utóbbi típust.

A föderalizmus a jogalkotási devolúcióhoz hasonlóan a felsőbb és az alsóbb szintek közötti feladat- és hatáskörmegosztáson alapul, de a decentralizációnak egy, az előzőeknél erőteljesebb formáját jelenti. Az alsóbb szint hatalma fokozatosan egyre intenzívebb formát ölt, mint a jogalkotási devolúció esetében. Van azonban mégis egy lényeges eltérés a jogalkotási devolúciótól. A föderális rendszerekben a hatalom megosztását állandónak tekintik, ezért írott alkotmányban szabályozzák, amelyet a központi kormány egyoldalúan nem módosíthat. A föderális kormányzati formák lehetővé teszik az állampolgárok számára, hogy élvezzék az osztott kormányzat előnyeit néhány területen, máskor viszont megengedett a regionális autonómia és a kvázi függetlenség olyan területeken, amelyek nem nemzeti vonatkozásúak.¹³⁹

A jogalkotási devolúció tükröképének tekinthető a konföderáció. Noha ez esetben ismét a funkciók megosztására helyeződik a hangsúly, a formális hatalommal ezúttal az alsó szint rendelkezik, amely bármikor megváltoztathatja a felsőbb szintre átvitt, vagy annak rendelkezéséből kivont hatalmat. Ez a fajta elrendezés sokkal inkább tekinthető a tagállamok közötti, mint az egyes nemzeteken belüli politikai formának. Az alsó szintet általában egy nemzet reprezentálja, míg a felső szint egy szupranacionális testület valamely formája. Pl. az Európai Gazdasági Közösség létrejöttekor a konföderáció ismérveivel volt jellemezhető. Nagyon korlátozott számú kérdésre koncentrált tevékenységét, és a döntéshozatalban az egyhangú szavazást követelte meg. A döntéshozatalt az alapító szerződések kezdetben a szorosan együttműködő Bizottságra – illetve elődintézményére, a Főhatóságra – és a Tanácsra korlátozták. A bővítésekkel az Európai Unió föderális irányú ismérvei megerősödtek. A szupranacionális szint hatáskörébe tartozó ügyek száma jelentősen megnőtt. A hatalom szupranacionális szintre transzferálása következtében a döntési eljárásokban bekövetkezett változások, az Európai Parlament társjogalkotóvá válása révén az Európai Unió olyan többszintű kormányzati rendszernek tekinthető, amelyben a tagállamok, illetve konzultatív jogkörrel azok regionális és helyi hatóságai határozzák meg a szupranacionális szintű döntéshozatali folyamat kimenetelét.

139 MELLORS – Soós 1996, 33–61. p.

VIII. REGIONALIZÁCIÓ ÉS MODERNIZÁCIÓ

Az egyes országok alkotmányos helyzetének áttekintése rávilágít arra, hogy az egyes régiók helyzete nagyon különbözik a régiók hatalma, funkciói, külkapcsolatai és egymáshoz való viszonyuk alapján.

Nincsen a kormányzati formák osztályozásának elfogadott rendszere, mégis kialakítható egy alaptípológia, amely segítségével a regionális szerveződés szintje és mértéke rendszerezhető.

A szubnacionális kormányzati szintek helyének és szerepének újraértékelése, a régióknak a közösség politikai és gazdasági stratégiájában betöltött szerepének előtérbe kerülése, a közösségi regionális politika fejlődése jelentős változásokat idézett elő a tagállamok szubnacionális kormányzati struktúrájának működésében.

A decentralizáció eltérő formában valósul meg az egyes országokban, s eltérőek az okok a politikai rendszer szubnacionális struktúrájának átalakítására. A központi és szubnacionális kormányzati szintek közötti kapcsolat változása annak a kihívásnak a következménye, amellyel az Európai Unió tagállamai szembekerültek az integráció folyamán. A szubnacionális kormányzati struktúra átalakítása egy kísérlet a politikai rendszer modernizálására. A megoldás azonban nem uniformizált, hanem beágyazódik a nemzeti tradíciókba.

A decentralizáció megjelenési formáiban az egyes tagállamokban jelentős különbségek találhatóak. Olaszországban az 1948. évi Alkotmány rendelkezett a regionalizációról a fasiszta rendszer bukását követően, hasonlóan Spanyolországban a Franco-korszakot követően az 1978. évi Alkotmány az autonóm közösségek (régiónok) létrehozásáról. A régiók kompetenciája változó. Pl. Spanyolországban a régiók a föderális országok régióihoz hasonló jogalkotási felhatalmazással rendelkeznek. A provinciák Spanyolországban (59) vagy Olaszországban (107) alsó középszintű egységeknek tekinthetők. A tagállamok kormányzatainak szubnacionális szintjei között fennálló különbségek jóval nagyobbak, mint az azonosságok.

Németország föderális állam, amely 16 tartományra (länder) épül, míg Spanyolország 19 regionális kormányral (comunidades y ciudades autonomas) rendelkezik. Olaszországban 21 régió (regioni), Franciaországban 26 régió, Belgiumban 3 régió található. Ausztriának 9 tartománya van, míg Hollandia 12 régióval (provincies) rendelkezik.

Befejezetlen a decentralizációs folyamat Portugáliában, ahol az 1975. évi Alkotmány előírja regionális gyűlések által irányított régiók létrehozását, az 1998 őszi megtartott referendum alkalmával azonban a lakosság az önkormányzati régiók kialakítása ellen szavazott. Az öt kontinentális régióban egyelőre csak dekoncentrált szervek működnek, míg a két tengerentúli autonóm régió – az Azori-szigetek és Madeira – valódi önkormányzati régió.

A francia régiók úgy erősödtek meg az évtizedek során, hogy jogállásukat az alkotmány nem szabályozta – ellentétben Olaszországgal, Spanyolországgal, Portugáliával vagy

Belgiummal –, hanem törvénnyel hozták létre őket. A francia példa a legszélsőségesebb kísérlet a hatalom unitárius államban történő decentralizálására. Az átfogó közigazgatási reform 1982-ben kezdődött el, 1986-ban volt az első regionális önkormányzati választás. A strukturális reform keretében dekoncentrált államigazgatási szervek decentralizált közigazgatási szervekké átalakítása történt. A francia régiók decentralizált, önkormányzati területi egységek, autonómiájuk azonban sokkal kisebb, mint a spanyol, olasz vagy belga régióké. A háromszintű szubnacionális struktúrában a régió nem gyakorol hatalmat a többi szint (départements, communes) felett. Jogalkotási hatáskörük kiegészítő jellegű, törvények által korlátozott, de a pénzügyi forrásokhoz mérten irányítják a regionális ügyeket. Főbb funkcióik a regionális gazdasági tervezés, területfejlesztés, kulturális szolgáltatások biztosítása, közegészségügyi feladatok ellátása, az oktatás és a szakmai képzés koordinálása.

Olaszország volt az első állam, amely alkotmányos szinten is említést tett a régiókról. Az 1948. évi Alkotmány rakta le a regionalizált olasz állam alapjait. A régiók általános jogalkotási hatáskörrel rendelkeznek, a régiók elnökét közvetlenül választják. Olaszország öt különleges jogállású régiója¹⁴⁰ Szicília, Szardínia, Dél-Tirol, Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia.

A Skót Parlamentet az 1998. évi Skócia törvény hozta létre. A Parlament 129 tagból álló választott testület, amelynek tagjai közül az uralkodó egyet kinevez, hogy miniszterelnökként alakítsa meg a skót kormányt. A skót parlament a törvényben meghatározott hatáskörén belül jogalkotó hatalommal rendelkezik.

Az ugyancsak közvetlenül választott Walesi Nemzetgyűlés csak másodlagos jogalkotási jogosítványokkal rendelkezik, korlátozott a joga a Westminsterben meghozott törvények módosítására. Az első választásokat 1999-ben tartották, a Munkáspárt mellett a Wales elszakadását követelő Walesi Nemzeti Párt (Plaid Cymru) a Nemzetgyűlés második legnagyobb pártja, amely támogatja a jelenleginél szélesebb jogalkotási hatáskörök megteremtését követelő népszavazási kezdeményezést.¹⁴¹

Nagy-Britanniában, a valaha centralizált államban a skót és a walesi autonómia megvalósításának irányába tett engedményeket követően mérsékelt változtatásokra került sor Angliában is. 1999-ben nyolc régióban Regionális Fejlesztési Ügynökségek kerültek kialakításra. A regionális fejlesztési ügynökségek mellett regionális kamarákat állítottak fel, amelyek delegált tagjai a régiók önkormányzati képviselőiből, üzleti csoportjaiból, a szak-szervezetekből, a civil szervezetekből és felsőoktatási intézményekből kerültek ki.¹⁴²

Belgiumban 1970 és 1993 között négy alkalommal hajtottak végre alkotmányreformot, amelynek nyomán az ország unitárius (centralizált) államból regionalizált, majd föderális állammá vált.

140 Különleges jogállású régiók azok a régiók (pl. Szicília, Szardínia, Korzika, Skócia), amelyek önállósága jelentősen eltérhet az országon belüli régióktól.

141 Az 1976 októberi választások után 1976. december 13-án James Callaghan munkáspárti kormánya a skót és a walesi devolúcióra vonatkozó törvényjavaslatot terjesztett elő az alsóházban, amelyet elfogadtak. A kormány a devolúció valódi támogatottságát referendummal akarta felmérni. Az 1979. március 1-jén megtartott népszavazás eredményeképpen a devolúció ügye Walesben megsemmisítő vereséget szenvedett, Skóciában az enyhe többség nem bizonyult elegendőnek (Wales 20,2% igen, 79,8% nem, Skócia 51,6% igen, 48,5% nem). Az 1979 májusában hatalomra kerülő konzervatív kormány visszavonta a skót és walesi törvényt. KAISER 2008, 8. p.

142 Tony Blair 1997 májusában megválasztott munkáspárti kormánya javaslatot tett egy aszimmetrikus decentralizációra, amely következtében megválasztásra került a skót, valamint az észak-ír parlament és a walesi nemzetgyűlés. JEFFERY 2000, 10. p.

Az 1993. évi államreformot követően Belgium az Alkotmány értelmében három közösségből (francia, flamand, német) és három régióból (vallón régió, flamand régió, brüsszeli régió) álló szövetségi állam, amelyben az egyes közösségek és régiók bizonyos területeken a rájuk ruházott halommal rendelkeznek.¹⁴³ A kulturális közösségek autonómiával rendelkeznek, élükön a tanács (parlament) áll, amely törvényerejű rendeletet (pl. kultúra, oktatás, nyelvhasználat) adhat ki, és végrehajtó testülettel is rendelkezik. A régiók szintén közvetlenül választott tanácsokkal rendelkeznek, törvényerejű rendeletet adhatnak ki, felügyeletet gyakorolnak a provinciák és községek felett, végrehajtó szervük a kormány.

Az EK-tagállamok többségében már történtek lépések a decentralizáció megvalósítására, még mindig vannak azonban olyan országok, amelyek továbbra is unitárius (egységes) államoknak tekinthetők.¹⁴⁴

A skandináv államok közül Dániában és Svédországban¹⁴⁵ nincsenek közjogi régiók. A középszintű egységek Dániában és Svédországban a megyék. Hollandiában a provinciák feladatköre szűk, működésüket központi költségvetésből finanszírozzák. A helyi önkormányzatok jogköre azonban valamennyi országban erős, biztosítják a jóléti alapszolgáltatások széles körét. Grönland és a Feröer-szigetek kiterjedt autonómiával rendelkeznek

Létezik a tagállamoknak egy csoportja, ahol az alkalmazkodási kényszer sem vezetett döntő strukturális változásokhoz, még akkor sem, ha az EU által preferált intézmények jöttek létre és egyfajta decentralizációs folyamat elindult. Finnországnak nincsen közvetlenül választott középszintű önkormányzati rendszere, a regionális politika azonban kialakította saját területfejlesztési intézményeit. Finnországnak 5 regionális fejlesztési tanácsa van.

Az 1970-es évektől kibontakozó regionalizmus számos esetben szerencsésen találkozott a felülről kiinduló, politikai akarat nyomán megvalósuló decentralizációs törekvésekkel. A két folyamat egymást erősítve határozta meg a területi szintek helyét és szerepét az európai integráció környezetében, elősegítve azok lehatárolását, illetve intézményi rendszerének megteremtését.

Az Európai Unió tagállamaiban a régiók számos szempontból nagy különbözöséget mutatnak. A különbségek és természetesen az azonosságok leginkább a régiók jogállása, feladat- és hatásköre, pénzügyi önállósága és a közigazgatás más szintjeihez való viszonya vonatkozásában mutathatók ki.

Nincsen az államok osztályozásának egységesen elfogadott rendszere, mégis kialakítható egy tipológia, amely segítségével a regionális szerveződés szintje és mértéke alapján rendszerezhetőek az országok.

Ennek alapján az EU tagállamai négy csoportba sorolhatók.

143 A belga föderális államot a centrifugalizmus jellemzi, ami azt jelenti, hogy a föderális egységek egy olyan államból fejlődtek ki, amely eredetileg egységes volt. A belga centrifugális föderalizmus inkább a szövetségi egységek jogkörét veszi számba, míg a maradék jogkör a nemzeti szervezeté. Lásd bővebben: BARSÍ 2001, 171–192. p.

144 BULLMANN 1997, 5. p.

145 Svédországban 1998 szeptemberében 4 régióban tartottak választásokat. Az ország többi részén megmaradtak a korábbi területi szintű egységek, a megyék. A regionális tanácsok felelősek a közlekedésért, a regionális kulturális intézmények működtetéséért, az infrastruktúráért, bizonyos regionális politikai alapokért, az EU Strukturális Alapjaiért.

VIII.1. FÖDERÁLIS ÁLLAMOK

A hatalom alkotmányos megosztása és a szuverenitások egyidejűsége jellemzi. A regionális szint hatalma nem számolható fel és nem változtatható meg egyoldalúan a föderális vagy a központi kormány által.

A föderációnak többféle típusa létezik. Az európai modell jelentősen különbözik az angolszász modelltől. A német (vagy osztrák) kooperatív föderalizmus jellemzője, hogy a tartományi kormányok és a föderális kormány eltérő feladat- és hatáskörrel rendelkezik. Föderális szinten történik a törvényhozás, míg a tartományok a legtöbb esetben a végrehajtásért felelősek. A belga föderalizmus a flamandok és vallonok közötti nyelvi konfliktus feloldására jött létre, amely az ország kettészakadásával fenyegetett. Belgium a napóleoni unitárius államtól a regionalizált unitárius államon keresztül fejlődött a föderációig. Ma három nyelvi közösség létezik: a flamand, a vallon és a német, illetve két politikai régió és a főváros. A Német Szövetségi Köztársaság és Belgium esetében a helyi önkormányzatok hátrányára történő szubnacionális szintű „centralizáció” a tartományi szint és a helyi önkormányzatok hatalomátrendeződését eredményezte.

A föderális berendezkedésű államok, mint Németország és Belgium tartományai, feltették előjogaikat a regionális politika végrehajtása során. A kompetenciák, amelyek tradicionálisan a német tartományok előjogai voltak, erodálódtak, mivel az EK-szabályozás a tagállamok kormányainak – Németország esetében a föderális kormány – hatáskörébe utalta a végrehajtást. A német tartományoknak azonban sikerült elérniük, hogy jelen legyenek a Miniszterek Tanácsában, amikor a tartományi hatásköröket érintő ügyben döntenek. 1993-ban Belgium alkotmánya életbe lépésével föderális állammá vált, ami szintén lehetővé tette a régiók részvételét a Miniszterek Tanácsában.

VIII.2. KLASSZIKUS UNITÁRIUS ÁLLAMOK

Csak helyi szinten rendelkezik szubnacionális kormánnyal, a helyi önkormányzatok formájában. Regionális struktúrák létezhetnek igazgatási célokra, de azok a központi kormánynak alárendeltek, az ellenőrzése alatt állnak.

A központosított unitárius államok csoportjába tartozik az Egyesült Királyság (az 1999. évi devolúcióig), Írország, Görögország és Luxemburg. Az Egyesült Királyság unitárius állam abban az értelemben, hogy a szuverenitást a Westminsteri Parlament gyakorolja, ugyanakkor már léteznek a decentralizáció formái Skóciában, Walesben és Észak-Írországban. Görögország centralizált állam, a szubnacionális egységek (nomoi) felett a prefektusok gyakorolnak ellenőrzést.

Egyes centralizált államokban a helyi önkormányzatok erőtlennek bizonyultak a központi kormánnyal szemben, ami szintén a regionális szintű kezdeményezéseket erősítette. Görögország, Dánia, Finnország kevés hajlandóságot mutatott politikai rendszerének regionalizálására, habár Görögországban végül is a Bizottság nyomására az Integrált Mediterrán Programok végrehajtásával sor került fejlesztési régiók kialakítására.

Írország esetében a politikai és igazgatási egységek a megyék és a központi kormány. Volt ugyan kísérlet a regionális igazgatás bevezetésére a Regionális Fejlesztési Szervezetek kialakításával 1994-ben, elsősorban az EK strukturális programjainak előkészítése és monitoringja céljával, de nem gyökereztek meg az államigazgatásban.

A folyamatban levő reformok ellenére a tagállamok többsége ma is unitárius állam. Stoker, Hogwood és Bullmann (1995)¹⁴⁶ az unitárius kormányok különböző típusait vizsgálja fel.

7. sz. táblázat. A regionális kormányzat tipológiája az EU tagállamaiban

Klasszikus unitárius állam	Decentralizált unitárius állam	Regionalizált állam	Föderális állam
Dánia	Franciaország	Olaszország	Ausztria
Finnország	Hollandia	Spanyolország	Belgium
Görögország	Portugália	(Belgium)	Németország
Írország	(Finnország)	Franciaország (1986-)*	
Luxemburg	(Svédország)*	Egyesült Királyság (1999-)*	
Svédország	(Dánia)*		
Egyesült Királyság			

Forrás: STOKER–HOGWOOD–BULLMANN 1995, 52–57. p.

*a szerző kiegészítése

VIII.3. DECENTRALIZÁLT UNITÁRIUS ÁLLAMOK

A helyi önkormányzatok mellett a reformok következtében regionális hatóságok létrehozására kerülhet sor. A regionális szint alkotmányosan elismert, és bizonyos fokú autonómiával rendelkezik.

Ide sorolhatók a skandináv államok is – Dánia, Finnország, Svédország –, amelyek állami tradíciókkal rendelkeznek. A skandináv országokban „erős állam” és „erős helyi önkormányzatok” modell működik. A helyi önkormányzatok biztosítják a jóléti állam alapszolgáltatásait, ugyanakkor a politikai identitás hordozói is.

Egyes centralizált államokban a helyi önkormányzatok erőtlennek bizonyultak a központi kormányzattal szemben, ami szintén a regionális szintű kezdeményezéseket erősítette. Görögország, Dánia, Finnország kevés hajlandóságot mutatott politikai rendszerének regionalizálására, habár Görögországban végül is a Bizottság nyomására az Integrált Mediterrán Programok végrehajtásával sor került fejlesztési régiók kialakítására.

Portugáliában 1976-ban az alkotmány rendelkezett a regionalizációról, ez azonban nem valósult meg, kivéve az Azori-szigetek és Madeira régióit. Ezért a kontinentális Portugália inkább tekinthető unitárius, mint regionalizált államnak. Franciaországban a decentralizáció folyamata 1982-ben kezdődött el, a régiók az állam modernizációja folyamatában „top-down” módszerrel, fokozatosan lettek kialakítva, egyszerű konzultatív testületből közvetve választott, majd olyan közvetlenül választott testületté alakultak, amelyek már jelentős hatalommal és funkciókkal rendelkeznek.

¹⁴⁶ STOKER–HOGWOOD–BULLMANN 1995, 52–66. p.

VIII.4. REGIONALIZÁLT UNITÁRIUS ÁLLAMOK

Alkotmányosan elismert, közvetlenül választott regionális parlament széles körű autonómiával és törvényhozói hatalommal. Azok az országok tartoznak ebbe a csoportba, amelyekben a joglakotási devolúció folyamata már megkezdődött: Franciaország, Olaszország és Spanyolország. Olaszországban az 1948. évi alkotmány rendelkezett a regionalizációról a fasiszta rendszer bukását követően, hasonlóan Spanyolországban a Franco-éra után az 1978. évi alkotmány az autonóm közösségek létrehozásáról. Négy autonóm közösség: Andalúzia, Katalónia, Baszkföld, Galícia már ekkor teljes autonómiát kapott, míg a többi autonóm közösségnek öt évet kellett várni a hatáskörök kiszélesítésére. Mindez azt eredményezte, hogy az előbbieket korábban megszerzett státusukból következően több hatalmat követeltek régiójuknak, ami a regionális státutumokban is tükröződik.¹⁴⁷ Franciaországban az 1982-ben felülről kialakított 22 igazgatási régió (és a 4 tengeren túli régió) az 1986. évi regionális választásokat követően sem rendelkezik elsődleges törvényhozói kompetenciával. Funkcióik elsősorban a gazdasági fejlesztéssel kapcsolatos feladatokra irányulnak.

A regionalizációról tehát elmondható, hogy igen eltérő formában valósul meg, és országonként különbözőek az okok a politikai rendszer szubnacionális struktúrájának átalakítására. A központi és szubnacionális kormányzati szintek közötti kapcsolat változás annak a kihívásnak is a következménye, amellyel az EU tagállamai szembekerülnek az integráció folyamán. A szubnacionális kormányzati struktúra átalakítása maga is egy kísérlet a politikai rendszer modernizálására. A megoldás azonban nem uniformizált, hanem beágyazódik a nemzeti tradíciókba.

Számos unitárius államban vita folyt arról, hogy szükség van-e egyáltalán regionális szint kialakítására. Finnországban 19 régió felállítására került sor 1992-ben a térségi tervezés és a regionális politika új feladatainak teljesítésére. A reformok eredményeképpen 1994-ben közvetve választott regionális tanácsokat hoztak létre. A helyi önkormányzatok által delegált képviselői gyűlés a demokratikus legitimitáció hiánya ellenére más EU-tagállamok középszintű egységeihez hasonló feladatokat lát el. Ezek között kiemelt jelentőségű az EU Strukturális Alapjainak menedzselése.

Svédországban a Regionális Igazgatás Bizottsága 1995-ben készült jelentésében javasolta a regionális fejlesztéssel kapcsolatos feladatoknak a megyei államigazgatási testületektől – amelyek a központi kormányzat szubnacionális szintű képviselői – a 24 megyei önkormányzathoz való delegálását. Luxemburg túl kis ország ahhoz, hogy regionális szint kialakítására sor kerüljön, Görögországban nincsen regionális kormányzati szint. 51 prefektúra működik, amelyek a központi kormányzat decentralizált igazgatási egységei. A három ország a decentralizált unitárius államok csoportjában a decentralizáció különböző fajtáit jelenti.

Befejezetlen a folyamat Portugáliában, ahol az 1998 őszi megtartott referendum alkalmával a lakosság a politikai régiók kialakítása ellen szavazott. Hollandia egy olyan modellt jelent, amelyben az urbanizált területek politikailag meg lettek erősítve, de a tradicionális középszintű egységek, a provinciák helyzete még bizonytalan.

¹⁴⁷ 1976 és 1983 között a hispan történelemben példa nélkül álló decentralizációs és demokratizálódási folyamat zajlott le. 2002 végére kialakult az egységes jogállású tizenhét önkormányzati közösségből álló, félföderális berendezkedés, autonómiák államának alkotmányos monarchia formájában stabilizálódott rendszere. Lásd bővebben: SZILÁGYI 1999, 173–195. p.

A francia példa a legszélsőségesebb kísérlet a hatalom unitárius államban történő decentralizálására. A háromszintű szubnacionális struktúrában a régió nem gyakorol hatalmat a többi szint (département, kommuna) felett. Törvényhozói kompetenciájuk nincsen, de a pénzügyi forrásaikhoz mérten irányítják a politikai életet a „tevékenységek regionális szférájában” a regionális aktorok ösztönzése és koordinációja révén. Főbb funkcióik a regionális gazdasági tervezés, a területfejlesztés, a területrendezés, a középszintű oktatás, szakmai képzés és az egyetemek. Mindez meghatározta a francia decentralizáció folyamatának logikáját, amely a központi állam modernizációs képességét volt hivatott szolgálni a regionalizáció és a föderalizáció irányába. Ennek ellenére a régiók megszilárdulása intézményi és politikai értelemben egyaránt megváltoztatta a területi integráció francia modelljét.

Olaszországban és Spanyolországban a regionalizációs folyamat az 1970-es évektől fokozatosan haladt előre, aminek következtében a régiók nagyfokú autonómiával rendelkeznek. Az alkotmányban elismertek és törvényhozói jogosítványaik vannak. Igazgatási szerepük hasonló a decentralizált államokban levő régiókéhoz. Törvényhozói hatáskörük alkotmányosan szabályozott, a politikák széles körét fogja át, mint az oktatás, a lakásügy, közegészségügy, közlekedés, infrastruktúra, környezetvédelem, szociális és gazdasági kérdések stb. Amíg azonban a spanyol autonóm közösségek elsődleges törvényhozói kompetenciával rendelkeznek, addig az olasz régiók kompetenciája csak másodlagos, azaz a központi kormánnyal megosztott hatalmat jelent.

8. sz. táblázat. Politikai régiók az EU tagállamaiban
(az elsődleges törvényhozói jogosítványokkal rendelkezők aláhúzva)

Az állam típusa	Állam	Politikai régió
Föderális	Ausztria Belgium Németország	<u>Tartományok</u> (9) Közösségek (3) <u>Régiók</u> (3) <u>Tartományok</u> (16)
Regionalizált unitárius	Olaszország Franciaország Spanyolország Egyesült Királyság	Régiók (20) Régiók (22) <u>Autonóm közösségek</u> (17) <u>Skót Parlament</u> Walesi Nemzetgyűlés <u>Észak-ír Nemzetgyűlés</u>
Decentralizált unitárius	Dánia Finnország Hollandia Svédország	<u>Faroe szigete</u> <u>Åland szigetek</u> Rijnmond régió Kísérleti régiók (4)
Centralizált unitárius	Görögország Írország Luxemburg Portugália	Azori-szigetek, Madeira

Forrás: saját szerkesztés (2000)

A regionális autonómia és a regionális intézmények vonatkozásában Belgium föderális államnak tekinthető. Mégis néhány szerző (Stoker, Hogwood, Bullmann, 1995) regionalizált államnak tekinti a központ és a régiók közötti együttműködés és a törvényhozói kompetenciákban jelentkező kormányközi hierarchia hiánya miatt.¹⁴⁸ Ausztria és a Német Szövetségi Köztársaság a 2. világháborút követő újralakulás óta föderális berendezkedésű államok. A német egyesítést követően az öt keletnémet tartomány kialakításával 1990-ben a föderális struktúra meg lett erősítve. A 16 német tartomány, a 9 osztrák tartomány, és a 3 belga régió rendelkezik a föderális berendezkedés jellemzőivel: parlamenti közgyűlés, alkotmányban rögzített törvényes helyzet. Az alkotmányos szabályozás értelmében a regionális kormányok nem alárendeltek a nemzeti parlamentnek és a kormánzatnak. Amíg az osztrák és a német politikai rendszer fokozatos változáson ment keresztül, Belgium formálisan 1993 óta föderális állam.

Az egyes országok eltérő módon alakították ki regionális struktúrájukat. A klasszikus unitárius államok igyekeznek elkerülni a demokratikusan és politikailag ellenőrzött regionális szintet. Ezzel is magyarázható, hogy a regionalizáció folyamata stagnál Portugáliában. Hollandia a nagyobb méretű helyi önkormányzati egységeket és a metropolisz területeket preferálja. Spanyolországban és Belgiumban a regionális fejlődést jelentősen befolyásolták az „alulról” jövő követelések. Ezekben az országokban, és természetesen a föderalizált országokban általában a régiók a központi kormányzat alatti domináns szintek.

A fenti folyamatokkal ellentétben néhány országban sor került politikai régiók felállítására. Észak-Írország az 1998. május 25-i választásokat¹⁴⁹ követően saját nemzetgyűléssel, Skócia az 1999 májusi választások óta saját parlamenttel rendelkezik, a spanyol autonóm közösségek szintén a „régiók Európája” kialakítását segítették. Különösen Katalóniában volt erős a föderális Európa létrehozásának támogatottsága. Franciaországban elsősorban a pénzügyi források hatékonyabb felhasználása motiválta a regionalizációt, de néhány régió részéről jelentkezett a decentralizált francia állam kialakításának igénye is.

VIII.5. RÉGIÓK LÉTREHOZÁSÁNAK FELTÉTELEI KÖZÉP- ÉS KELET-EURÓPÁBAN

A regionális önkormányzat létrehozása bonyolult, lépésről lépésre haladó folyamat eredménye. A régiókat el kell helyezni egy olyan rendszerben, amelyben a hatalmon levő politikai és igazgatási elit igyekszik fenntartani saját hatalmát és státusát, és ahol az érdekcsoportok szintén törekednek már megszerzett befolyásolási övezetük megtartására. Ezért a központi kormányok vonakodnak átadni a hatalmat. A helyi önkormányzatok általában ellenzik a regionális önkormányzatok létrehozását, centralizáló erőként értékelve esetleges létüket, sokkal inkább, mint a központi kormányét, amely távol van, ezért kisebbnek látszik az esély, hogy beavatkozik a helyi ügyekbe.

148 A decentralizáció eredményeképpen bekövetkezett szétválási folyamat még nem tekinthető véglegesnek egyes szerzők szerint. Ennek oka, hogy „flamand részről egyes politikai erők a föderáció helyett inkább a konföderációt részesítenék előnyben”. TRÓCSÁNYI 2009, 11. p.

149 Az 1998. április 10-én aláírt Belfásti Megállapodás (Nagypénteki Megállapodás) lehetővé tette az Észak-ír Nemzetgyűlés felállítását. A népszavazáson a választók 71%-a támogatta a nemzetgyűlés létrehozását, amelyre az 1998. május 25-i választásokat követően került sor.

Léteznek ugyanakkor olyan politikai erők, pl. a társadalmi mozgalmak, amelyek a regionális kormányban lehetőséget látnak a politika befolyásolására. A kormányzati rendszer megváltozása a régi elit és a területi hatalom rendszerét is átalakítja, és teret kínál az új aktorok és politikák számára.

Az önkormányzati régióban a fejlesztéspolitikai döntések legitim, a partnerség elvén alapuló, a társadalmi és területi szereplőket tömörítő döntéshozatali centrumban születnek. Politikai önkormányzattal felruházott testület létrehozására azonban a szuverenitás elvének figyelembevétele miatt az Unió nem kötelezi tagállamait.

2004. május 1-jén sor került nyolc közép- és kelet-európai ország (Csehország, Észtország, Lettország, Lengyelország, Litvánia, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia), valamint Ciprus és Málta integrációs belépésére. Bulgária és Románia 2007. évi csatlakozásával 27-re bővült az Unió tagállamainak száma. Az integráció mélyítésének folyamata változásokat indukált az Európai Unióhoz való csatlakozás hatására regionális szinten az új tagállamokban is. Lengyelországban az 1999. évi reform 16 vajdaságot alakított ki, amelyek önkormányzati és államigazgatási egységek. Ugyanakkor a választott régiók mellett a Strukturális Alapok menedzsmentje centralizáltan épült ki. Bulgáriában hat NUTS 2 régió kialakítása mellett a nagyméretű egységeket (9 oblaszt) 28 kisebb területi egységre (NUTS 3) osztották. Az országok többségében azonban nem történt strukturális államigazgatási reform. Romániában a hatalom középpontjában a megyék (judet) állnak. A fejlesztési régiókat Magyarországhoz hasonlóan a tradicionális megyei közigazgatási egységekből építették ki. A nyolc régió regionális fejlesztési tanácsok irányítása alá került. Szlovákiában 2001-ben 8 önkormányzati régió (kraje) került megválasztásra, az önkormányzati kerületek jogalkotási tevékenységet folytatnak. Az ország területfejlesztési intézményrendszerét 1999-ben alakították ki, a NUTS 2 egységek (oblasti) száma négy. A Cseh Köztársaságban a regionális reform 1997-ben alkotmányosan meghirdetett céllá vált. NUTS 2 beosztás (oblasti) kialakítására azért volt szükség, mert az Unió a kerületeket kicsinek tartotta. Az NUTS 2 régiók száma nyolc, a regionális önkormányzatok, a kerületek (kraje) száma tizennégy. Itt az állami és az önkormányzati igazgatás egy szervezett keretbe került.¹⁵⁰

A hatalom területi megosztása az EU tagállamaiban a keleti bővítés (2004, 2007) után a következőképpen alakul:

Unitárius (centralizált) államok: olyan politikailag is erős helyi önkormányzatokkal rendelkeznek, amelyek egyedüliként képviselnek döntéshozatali szintet az állami/országos szint alatt. A helyi önkormányzatok széles körű feladatokat kapnak, amelyek megvalósításához a központi költségvetés biztosít forrásokat. A regionális hatóságok általában adminisztratív egységként léteznek, valódi politikai hatalom nélkül.

Decentralizált államok: amelyekben a lezajlott közigazgatási reformfolyamatok eredményeként létrejöttek a helyi szintek feletti választott testülettel vagy kinevezett szervekkel rendelkező regionális hatóságok. A hatalmon levő kormány a származtatott jogkörökkel bármikor visszavonhatja, megváltoztathatja.

Regionalizált államok: olyan választott regionális önkormányzatok vannak jelen, amelyek státusa alkotmányosan elismert, ezáltal tényleges jogalkotó hatalommal és magas fokú autonómiával rendelkeznek.

150 HALÁSZ 2001, 43–64. p.

Föderális államok: amelyben a hatalommegosztás struktúrája alkotmányosan garantált a különböző döntéshozatali szintek között. A regionális szint hatalma nem számolható fel és nem változtatható meg egyoldalúan a föderális vagy a központi kormány által.

9. sz. táblázat. Az államok típusai a hatalom területi megosztása szerint

Unitárius államok	Decentralizált államok	Regionalizált államok	Föderális államok
Bulgária Ciprus Észtország Görögország Magyarország Írország Litvánia Luxemburg Portugália Románia Szlovénia	Cseh Köztársaság Dánia Finnország Franciaország Lettország Szlovákia Svédország Hollandia	Egyesült Királyság Lengyelország Málta Olaszország Spanyolország	Ausztria Belgium Németország

Forrás: Final Report. EGTC Handbook. 2009. 23.p.

Az önkormányzati régióban a fejlesztéspolitikai döntések legitim, a partnerség elvén alapuló, a társadalmi és területi szereplőket tömörítő döntéshozatali centrumban születnek. Politikai önkormányzattal felruházott testület létrehozására azonban a szuverenitás elvének figyelembevétele miatt az Unió nem kötelezi tagállamait.

A csatlakozásnak nem előfeltétele a regionális önkormányzatok kialakítása, az EU regionális politikája közvetve mégis elősegítette regionális egységek kialakítását a tagállamokban. A központi kormányok számára lényegesek a pénzügyi források a fejlesztések végrehajtásához. Ezért azokban a központosított országokban, ahol nem történt önkormányzati régió kialakítása, ott az Európai Unió elveivel és gyakorlatával összhangban levő területi politika követése hívta létre a regionális szintet. A Strukturális Alapok támogatásainak fogadására azokban az országokban, amelyek nem rendelkeztek regionális szinttel, még a csatlakozás előtt ki kellett alakítani a tervezési-statisztikai régiókat. A NUTS 2 régiók az erősödő közösségi szint és a gyengülő nemzeti szintek hatalmi ellensúlyát képezik. A NUTS 2 régiók felállításával a cél az egységes területi beosztás biztosítása a területi statisztikák gyűjtéséhez, a régiók gazdasági és társadalmi elemzéséhez és a közösségi regionális politika kereteihez. A regionális tervezés céljára kialakított régió ugyanakkor nem több, mint tervezési-statisztikai régió, hiányzik belőle az adott térben szerveződő embercsoport nyelvi-kulturális összetartozása, az igazgatási és önkormányzati intézményesültség rendszere. A területi politika intézményrendszer hiányában nem több, mint stratégiai tervezési politika.

Az Európai Parlament és a Tanács 2003. május 26-i 1059/2003/EK rendelete alkotja a regionális osztályozás jogi keretét a keleti bővítés következtében 27 tagúra kibővült

Európai Unióban. A NUTS rendszerről szóló 2003. évi rendelet megkülönbözteti a NUTS egységeket a helyi adminisztratív egységektől. A negyedik és ötödik szintet – NUTS 4, NUTS 5 – lokális szintnek tekinti (LAU 1, LAU 2).¹⁵¹ A rendelet szabályozza a NUTS régiók átlagos méretére vonatkozó alsó és felső korlátot, megszabja az egyes szinteken a lakosság létszámát.

10. sz. táblázat. A regionális szinteknél a népesség minimális és maximális száma

Szint	Legalább	Legfeljebb
NUTS 1	3 millió	7 millió
NUTS 2	800 000	3 millió
NUTS 3	150 000	800 000

Forrás: Regions in the European Union. Eurostat, 2007. 10.p.

11. sz. táblázat. A NUTS egységek az EU tagállamaiban

Országok	NUTS 1		NUTS 2		NUTS 3	
Ausztria	Gruppe von Bundesländern	3	Bundesländer	9	Gruppe von politischen Bezirken	35
Belgium	Gewesten/ Régions	3	Provincies/Provinces	11	Arrondissementen/ Arrondissements	44
Bulgária	Rajoni	2	Rajoni za planirane	6	Oblasti	28
Ciprus	-	1	-	1	-	1
Cseh Köztársaság	Územi	1	Oblasti	8	Kraje	14
Dánia	-	1	Regioner	5	Landsdeler	11
Egyesült Királyság	Government Office Regions Country	12	Counties (some grouped); Inner and Outer London; Groups of unitary authorities	37	Upper tier authorities or groups of lower tier authorities (unitary authorities or districts)	133
Észtország	-	1	-	1	Groups of Maakond	5
Finnország	Manner-Suomi, Ahvenanmaa/ Fasta Finland, Åland	2	Suuralueet/ Storområden	5	Maakunnat/ Landskap	20
Franciaország	Z.E.A.T + DOM	9	Régions + DOM	26	Départements + DOM	100

151 Az Európai Parlament és a Tanács 1059/2003/EK rendelete (2003. május 26.) a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról

Görögország	Groups of development regions	4	Periferies	13	Nomoi	51
Hollandia	Landsdelen	4	Provincies	12	COROP regio's	40
Írország	-	1	Regions	2	Regional Authority Regions	8
Lengyelország	Regiony	6	Województwa	16	Podregiony	66
Lettország	-	1	-	1	Reģioni	6
Litvánia	-	1	-	1	Apskritys	10
Luxemburg	-	1	-	1	-	1
Magyarország	Statisztikai nagyrégiók	3	Tervezési-statisztikai régiók	7	Megyék + Budapest	20
Málta	-	1	-	1	Gzejjer	2
Németország	Länder	16	Regierungsbezirke	39	Kreise	429
Olaszország	Gruppi di regioni	5	Regioni	21	Provinciae	107
Portugália	Continente + Regioes autonomas	3	Comissaoes de Coordenação regional + Regiones autonomas	7	Grupos de Concelhos	30
Románia	Macroregiuni	4	Regiuni	8	Judet + Bucuresti	42
Spanyolország	Agrupacion de comunidades Autonomas	7	Comunidades y ciudades Autonomas	19	Provincias + islas + Ceuta, Melilla	59
Svédország	Grupper av riksområden	3	Riksområden	8	Län	21
Szlovákia	-	1	Oblasti	4	Kraje	8
Szlovénia	-	1	Kohezijske regije	2	Statistične regije	12
EU-25	-	91	-	257	-	1233
EU-27	-	97	-	271	-	1303

Forrás: Regions in the European Union, Eurostat, 2007. p. 14.

IX. A MÉLYÍTÉS HATÁSA A SZUPRANACIONÁLIS SZINTŰ INTÉZMÉNYI KÉPVISELETRE

A tagállamokban megfigyelhető regionalizálási törekvések változásokat indukáltak szupranacionális szinten az Unió intézményrendszerében. Amíg a szupranacionális és nemzeti szint képvisellete biztosítva volt az EK intézményeiben, a Miniszterek Tanácsa és a Bizottság, valamint a Parlament működésében, addig a régiók képvisellete sokáig megoldatlan volt a Közösség döntéshozatali folyamatában.

Az EK-intézmények szintjére transzferált hatalom, és az Unióban kialakuló horizontális hatalommegosztás, az Unió intézményei döntéshozatalban betöltött szerepének világos meghatározása ellenére a szupranacionális, a nemzeti és a szubnacionális szintek közötti hatalmi egyensúly megteremtése továbbra is szabályozatlan volt. A nemzeti kormányok szerepkörében bekövetkezett változások, valamint a regionális dimenzió fontosságának az Unió szintjén történt fokozatos elismerése ellenére a szubnacionális szintek befolyása a Közösség politikai folyamatában korlátozott maradt.

A regionális kormányok működésének körülményeit az Egységes Európai Okmány alapvetően megváltoztatta. Az egységes piac lehetővé tette a tőke, a szolgáltatások, a termékek és a munkaerő szabad áramlását. Az intézményi és ügyrendi reformok következtében előállt változások, a Közösség kompetenciájának fokozatos bővítése, a Tanácsban a minősített többséggel való szavazás lehetősége jelezte, hogy az európai politikaformálás egy része kikerült a tagállamok kontrollja alól.

Az európai integráció fejlődése következtében a centripetális erők a döntéshozatalt a központi kormányok szintjéről az Unió irányába vonzzák, míg a hatalom decentralizációjára irányuló centrifugális erők a területi szint irányába gyakorolnak hatást. Az elmúlt évtizedekben a szubnacionális aktorok egyre több államban kaptak lehetőséget az európai politika alakításában való részvételre. A nemzetközi szervezetek aktív szerepet vállaltak a régiók érdekeinek európai szintű megjelenítésében. Világossá tették a tagállamok számára, hogy a szubnacionális kormányok többé nem igénylik a paternalista állam közvetítő szerepét a nemzetközi kapcsolatokban. Kialakult egy kommunikációs és befolyásolási hálózat a szupranacionális szervezetek intézményeivel, elsősorban az Európai Bizottsággal, s elkezdődött az egyes államok szubnacionális aktorai közötti párbeszéd is.

Az 1990-es évek fejlődési folyamatában azokkal az erőkkel szemben, amelyek a tagállamok szerepére fektették a hangsúlyt, az „államok Európája” koncepciójával szemben előtérbe kerültek az európai integrációt megerősítő, a szupranacionális szint szerepét növelő tényezők. Az európai integráció folyamatos bővítésével és a gazdasági globalizációval párhuzamosan a mélyülő európai egységfolyamatot a reformok állandó dinamikája jellemezte. Az 1980–90-es évek történelemformáló döntései jelentősen megváltoztatták az Európai Unió intézményi felépítését. Az Egységes Európai Okmány (1986), az Európai Unióról szóló Szerződés (1992) és az Amszterdami Szerződés (1997) azok a döntések,

amelyek az Unió nemzetközi környezetében bekövetkezett változások eredményeképpen alakultak ki. A reformok nemcsak az intézményi és eljárásjogi szabályokat módosították, hanem meghatározták az Európai Unió alapelveit, céljait, feladatait, hatásköreit, és a nagyobb integrációs programoknak jogi és pénzügyi alapokat biztosítottak.

A globalizáció, az európaizáció hatására „felülről” és az önkormányzatok felől „alulról” irányuló nyomás következtében a tagállamok szembesültek a decentralizáció szükségességével. Nyilvánvaló lett, hogy az Európai Unió és a tagállamok konvergenciára irányuló törekvései nem oldhatók meg a régiók részvétele nélkül.

A szubnacionális szinten bekövetkezett változások a szupranacionális szint megerősödésével párhuzamosan mentek végbe. Mivel a szubnacionális szint aktorainak érdekei sok esetben nem esnek egybe a tagállamok kormányainak érdekeivel, a szubnacionális szintek szerepe az Unió döntéshozatali folyamatában sokáig alárendelődött a tagállamok kormányai érdekeinek, ami számos esetben a szubnacionális érdekek mellőzését eredményezte a döntéshozatal során. A szubnacionális szinteket mindez – a sokszor ellentétes törekvéseiket kifejező – direkter szerep keresésére ösztönözte az EK döntéshozatali folyamatában. A regionális szint kiemelkedése nemcsak a nemzeti szintek feletti, hanem a nemzeti szintek alatti „harmadik” szint inputjának hozzáadását jelenti az európai politikaformálás folyamatában a többszintű kormányzás rendszerében.¹⁵²

IX.1. A SZUBNACIONÁLIS KÉPVISELET CSATORNÁI

A szupranacionális intézményrendszer a sorozatos bővítések következtében szembe került a mélyítés kihívásaival. Az Európai Unió fejlődésében az állam alatti regionális szint szerepe felerősödik, és fokozatosan megkezdődik a „régiók Európájának” formálódása.

A „régiók Európája” két értelemben használatos. Egyrészt a föderális Európa jelölésére, ahol az állam helyébe a föderációt alkotó szubnacionális egységként a régiók lépnek.¹⁵³ A kifejezés azonban értelmezhető más módon is. Európa különböző régióinak öntudatra ébredése folyamatában a régiók megerősödnek a szubnacionális szintek döntéshozatali folyamatában, és új szerepet töltenek be az európai szintű politikákban, egy harmadik döntéshozatali szint kialakulását eredményezve az uniós hatalmi szerkezetben.¹⁵⁴

Az integráció folyamata megerősítette az EU intézményeit a tagállamok szuverenitásának rovására. A hagyományos politikai szereplők az 1980-as évektől kiegészültek a régiókkal, a szubnacionális kormányzati szintekkel. Nemcsak a nagyszámú aktor változott meg, hanem megváltozott a szabályozás rendje is, amely számos új lehetőséget biztosított a szubnacionális kormányzati szintek számára.¹⁵⁵

Az Egységes Európai Okmány (1986), majd az Európai Unióról szóló Szerződés (1992), illetve az egységes piac 1993-tól megerősítette a „regionális dimenziót” az euró-

152 JEFFERY 2000, 2. p.

153 Ez volt az európai föderalisták elképzelése (Denis de Rougement és Alexandre Marc).

154 Lehetővé vált elképzelni egy föderális Európát, ahol a régiók egy harmadik kormányzati szint szerepét töltik be. Élénk viták folytak a nemzetállamok átalakulásáról, a szuverenitás megosztottságáról, az államok függetlensége és alárendeltsége közötti harmadik fejlődési útról. In: KEATING 2008, 633. p.

155 A nemzetállam történelmi hanyatlása következik be a szupranacionális szint megerősödésével, amely a szubszidiaritás elvének alkalmazásával egyre inkább a régiókkal fog tárgyalni és alkudozni mintsem a nemzetállamokkal. In: STOKER – HOGWOOD – BULLMANN 1995, 45. p.

pai politikák alakításában, és a középpontba helyezte a régiók és helyi önkormányzatok szerepét az európai döntéshozatali folyamatban. A reformok következtében az EU regionális politikája mára egy jóval szélesebb keretben kerül alkalmazásra, amelyben más szakpolitikák is pl. a mezőgazdasági politika vagy a szociális politika a gazdasági és szociális kohézió megerősítését hivatottak elősegíteni.

A másik jelentős változás a politikai rendszerek fejlődéséből eredeztethető. Az Unió tagállamaiban a szubnacionális kormányok az adott politikai rendszerre jellemző politikai követelésekkel jelentkeznek, amely részleteiben eltér más EU-tagállam követelésétől. Mégis vannak bizonyos közös vonások, amelyeket Sharp a „decentralizáció irányába mutató tendenciaként”¹⁵⁶ jellemzett. A mezo önkormányzat megerősödésének folyamatában a régiók kiemelkedése egybeesett az Európai szinten zajló integrációval, amely szintén befolyásolta a mezo szintű folyamatok alakulását.

Az intézményépítés mellett a másik jelenség, amely megfigyelhető az európai regionalizmus és az európai területi politika fejlődésében, két egymással szembenálló folyamat: az egyik az intraregionális mozgósítás, amely az érdekcsoportok régiókon belüli mobilizációját jelenti az alkudozási folyamat során a központi kormány, a többi régió és a támogatást nyújtó egyéb intézmények, ügynökségek érdekeivel szemben. Angliában az Északnyugat Regionális Egyesület, az Északkelet Regionális Egyesület képviseli ezeket a „nem politikai” régiókat. A regionális kormányokkal rendelkező Spanyolországban, Franciaországban és Olaszországban szintén megfigyelhetők intraregionális mozgósítások.

A mobilizáció másik formája az interregionális mozgósítás. Ide tartoznak az európai regionális szervezetek, továbbá a közös érdekekre épülő egyesületek, köztük az Európai Régiók Ipartecnológiai Társulása (RETI), az Európai Határregiók Társulása (AEBR) stb. Az „Európa Négy Motorja” nevű egyesület (Baden-Württemberg, Katalónia, Lombardia, Rhone-Alpok) a jövő Európáját a nemzetállamok helyett egy gazdaságilag és politikailag erős régiókra épülő modell kialakításában látja.

Az európai integráció egyik legfontosabb folyamata a szubnacionális politikai aktivitás csatornáinak megsokszorozódása. A szubnacionális aktorok már nem kényszerülnek a központi kormány közvetítő szerepének igénybevételére, számos egyéb aktossal állnak kapcsolatban különböző területeken. Megnö a regionális aktorok számára a lobbizási lehetőség a formális és informális csatornák sokfélesége következtében. Mindez a politikai (és egyéb típusú) régiók elismerésével párhuzamosan megy végbe az 1980-as évektől kezdődően. A régiók európai szintű képviselete azonban eltérő. Ahogy a többszintű politikai rendszerben nincsen egységes intézményi rendszer a területi szinten, úgy a régiók szupranacionális szintű képviselete is nagyon változó.¹⁵⁷

156 SHARPE 1979, 65. p.

157 A régiók politikai súlya eltérő az Unióban gazdasági jelentőségük, feladat- és hatáskörük, adminisztratív kapacitásuk, valamint atekintetben, hogy a regionális kormányok a társadalmat miként tudják mobilizálni törekvéseik megvalósítása érdekében. A regionális autonómiával rendelkező régiók a legaktívabbak a transzeurópai szervezetekben való érdekérvényesítés és a brüsszeli képviseletek megszervezése terén. L. Hooghe és M. Keating elemzésében megjelenő polarizált Európában néhány regionális érdek alulreprezentált a döntéshozatalban, amely meggyengíti az EU intézményeinek legitimitását. A kohéziós politika elősegítheti a legtöbb problémával és a legkevesebb fejlesztési forrással rendelkező régiók érdekérvényesítését. Ez nemcsak forrásokat jelenthet a gyengébb régiók számára, de megnyithatja a brüsszeli érdekérvényesítési csatornákat számukra, segíthet az erősebb régiókkal való kapcsolatok megszerzésében. In: HOOGHE–KEATING 1994, 375–376. p.

A többszintű kormányzás kialakulásával nem jött létre területi uniformitás. A regionális aktorok szervezeti és politika sajátosságai az európai küzdőtéren szembesülnek. A „régiónok Európája” által feltételezett területi konvergencia idejétmúlttá vált. A többszintű kormányzás a tagállamok területi megosztottságát nem az egységesítés irányába tolja, hanem további megosztottsághoz vezet el, amelyben az ellentétes érdekű regionális aktorok transznacionális szinten a partnerség elve értelmében valóban egymás támogatói lesznek a közös érdek vezérelte regionális érdekérvényesítés során.

IX.1.1. A Miniszterek Tanácsa¹⁵⁸

Az európai intézményekkel való kapcsolattartás erősíti a regionális aktorok döntéshozatalra gyakorolt befolyását. Az Európai Unióról szóló Szerződés 146. cikke értelmében a tagállamok regionális ügyekért felelős miniszterei jelen lehetnek a Miniszterek Tanácsában, s ezzel a döntéshozatal központjában. Mégis ez a csatorna nagyon szelektív jellegű, a belga régiók és a német tartományok részvétele mellett a spanyol és osztrák régiókon kívül más tagállam számára ez a lehetőség még nem nyitott. A német tartományok általában közös álláspont kialakítására és képviselőre törekednek a nyomásgyakorlás során, míg a flamand és a vallon régió képviselői az érdekérvényesítés eltérő csatornáit választják. Ezért a többi régió számára marad az informális nyomásgyakorlás lehetősége.

IX.1.2. Az Európai Bizottság

A Regionális Politikai Főigazgatóság feladata, hogy az Unió, a tagállamok és a régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek mérséklésével erősítse a gazdasági és társadalmi kohéziót. Az Európai Bizottsággal fennálló kapcsolat biztosítja a szubnacionális aktorok részvételét az Unió strukturális és kohéziós politikájának alakításában. Az 1988. évi reform a Bizottság, a tagállamok, a regionális és helyi hatóságok partnerségén, az egyenlő részvétel elvén alapul. A partnerség kifejeződik a Monitoring Bizottságok felállításában, amelyben a Bizottság és a központi kormány képviselői mellett helyet kapnak a szubnacionális hatóságok képviselői is a programok elkészítésében, menedzselésében és értékelésében.

A legtöbb országban a helyi és regionális hatóságok részvételi lehetősége megerősítette szerepüket az EK regionális politikájának alakításában és a végrehajtásban. Ugyanakkor a kohéziós politika a szubnacionális mobilizáció egyenlőtlenségeit is jelenti, mivel a partnerségek tagállamokként különbözőképpen működnek a gyakorlatban.

¹⁵⁸ A Miniszterek Tanácsa a nemzeti kormányokat képviseli. Szerepe másodlagos, korlátozott esetekben lép közbe vagy a Bizottság végrehajtó szerepével kapcsolatos döntésekben érvényesíti akaratát. A Tanács egy föderális szervként működik, a nemzeti intézményeket sokszor megbénító egyhangú döntéshozatal kényszerre nélkül. Lásd bővebben: REUTER 1961, 382–383. p.

IX.1.3. A regionális hivatalok

A szubnacionális kormányok hivatalokat nyitottak az 1980-as évek közepétől Brüsszelben. 1984-ben hozták létre az első regionális hivatalokat, többek között Birmingham¹⁵⁹ és Hamburg képviselőit, majd fokozatosan kialakult a regionális aktoroknak egy hálózata az EK intézményeivel. 1988-ban már 15 hasonló hivatal működött. 1995-re számuk 140 fölé emelkedett Brüsszelben az egyes régiók, városok, regionális szövetségek és helyi önkormányzatok képviselőire. Működési területük nagyon sokszínű, az egyszerű 1-2 fővel dolgozó hivattól a 20 főt is meghaladó képviselőekig (pl. katalán hivatal, német tartományi hivatalok képviselői).¹⁶⁰ A saját brüsszeli képviselő tevékenységi területe a lobbizás, az információszerezés, a kapcsolatépítés és az EU-támogatások megszerzésére irányul.¹⁶¹ Az unitárius államok területi szereplőit elsősorban az európai források megszerzése és az üzleti kapcsolatok kiépítése motiválja, amit jelez az általában euroszeptikusnak tartott britek és dánok részéről tapasztalható aktivitás. A közép- és kelet-európai országok számára szintén elsősorban a fejlesztési támogatásokhoz való hozzájutás lehetősége jelenti a regionális képviselő legfontosabb funkcióját. A Magyarországi Régiók Brüsszeli Képviselője a magyar régiók munkáját, érdekeinek érvényesítését segíti, fő feladata a regionális fejlesztési tanácsok és ügynökségek, a megyék, az önkormányzatok és érdekképviselőik számára az uniós pályázati lehetőségek felkutatása, a partnerkeresés lebonyolítása.

A nagy régiók képviselői mellett megtalálhatók a kis régiók hivatalai is. A francia régiók mellett a départementek szintén önálló képviselővel rendelkeznek. Anglia esetében, ahol nincsenek politikai régiók, a helyi önkormányzatok, a regionális vállalkozói szövetségek és a helyi önkormányzati szövetségek kirendeltsége is önálló hivatallal rendelkezik. A Brüsszelben képviselt régióknak megvan a lehetőségük közös szubnacionális érdekeket megjelenítő álláspont kialakítására az EU intézményeiben. Szoros kapcsolatban állnak az Európai Bizottsággal és az Európai Parlamenttel.¹⁶²

A szubnacionális kormányzati szintek azonban sokszor maguk is versenyhelyzetben vannak, a Strukturális Alapokért folyó küzdelemben egymás versenytársai. Az Európai Bizottsággal kialakított informális kapcsolatok az információk és a támogatások gyors hozzáférhetősége érdekében azonban valamennyi aktor számára igénylik a helyi jelenlétet.

159 A Strukturális Alapokhoz való hozzájutás a meghatározó erő a brüsszeli jelenlét létrehozásában. A német tartományok esetében emellett a döntéshozatalban való részvétel és a folyamatos információhoz való hozzájutás, a politikaformálásra való nyomásgyakorlás igénye a kezdetektől meghatározó erővel bírt. Lásd bővebben: JEFFERY 1997, 183–204. p.

160 PHILIP – GRAY 1996, 513–525. p.

161 A szubnacionális szereplőkre hatással vannak a szupranacionális szintű folyamatok, ezért a szupranacionális döntéshozatalban való részvételre törekednek. Néhány területen a regionális szereplők a nemzeti kormányokhoz, illetve az Unió intézményeihez hasonlóan fontos szerepet töltenek be. Lásd bővebben: SUTCLIFFE 2000, 291–292. p.

162 A régiók bekapcsolódását az EU döntéshozatalába a belpolitikai alkufolyamatok során kialakított, országonként változó informális és intézményes csatornák biztosítják leghatékonyabban. A föderális vagy regionalizált országok régiói széleskörű döntéshozatali kompetenciákkal, pénzügyi forrásokkal rendelkeznek ahhoz, hogy kihasználják a brüsszeli lobbizási lehetőségeket, míg az unitárius decentralizált országok érdekérvényesítő képessége szerényebb. KAISER – KIS-VARGA 2007, 47. p.

IX.1.4. Transznacionális hálózatok

A szubnacionális kormányok transznacionális hálózatainak létrejötte szintén az 1990-es évek folyamán gyorsult fel. Az Európai Régiók Gyűlése és az Európai Települések és Régiók Tanácsa mellett léteznek az ún. funkcionális transznacionális hálózatok. Néhányukat a Bizottság hozta létre, tevékenységük kapcsolódik a Közösségi programokhoz és kezdeményezésekhez. Ide tartoznak a 2. cél és az 1. cél területeinek egyesületei és a szűkebb hálózatok az olyan Közösségi Kezdeményezések mentén, mint a Leader (helyi hálózatok a vidéki területeken), Rechar (hanyatló bányavidékek átalakítása), Retex (textil területek) vagy a Renaval (hajóépítés). Néhányuk a helyi, mások regionális hatóságok képviselőiből állnak.

A Bizottság speciális hálózati programokat is működtet, amelyek nem korlátozódnak a strukturális politikára. A Recite (régiók és városok) programot a Bizottság indította el 1991-ben 37 szubnacionális hálózat önszegélyező csereprogramjának támogatására. A CEMR a szubnacionális hatóságok és a Bizottság között közvetít a Recite program megvalósításában. Az AER a Bizottságot támogatja a „know how” fejlett régiókból az elmaradott régiókba transzferálásával.

A hálózatok másik csoportja a közös területi jellemzőkkel és politikai problémákkal rendelkező régióké. Az Európai Határregiók Társulása (AEBR), az EK Periferikus Tengerparti Régióinak Konferenciája (CPMR), a Pireneusi Munkaközösség, a Jura Munkaközösség és az Európai Régiók Ipartechnológiai Társulása (RETI) stb. tartoznak ebbe a csoportba.

Ezek a hálózatok a régiók közötti diszparitások csökkentését hivatottak tevékenységükkel elősegíteni, s gyakran az Unió strukturális és fejlesztési támogatásaiért lobbiznak. A szubnacionális hatóságok „bottom-up” törekvéseit tükrözik, ugyanakkor a pénzügyi támogatások elnyerése érdekében folytatott érdekeket közvetítő és összehangoló szerepük következtében fokozatosan kialakult az Európai Bizottságtól való nagyfokú függőségük.

A harmadik csoportba azok a hálózatok tartoznak, amelyek a legdinamikusabb európai régiókat képviselik. Az 1988-ban létrejött „Négy Motor” a technológiai együttműködést, a kutatást és fejlesztést, a gazdasági és kulturális együttműködést segíti elő a részt vevő régiók között. A regionális fejlesztési politika jelenlegi paradigmájával összhangban a régiók külkereskedelme érdekében tevékenykedő regionális politikusok inkább régiójuk brókereinek tekinthetők az európai küzdőtéren, mintsem régiójuk fejlesztési tervezőinek.

A fenti intézményi változások hozzájárultak a szubnacionális aktorok szerepének megerősödéséhez, kialakították befolyásolási és kommunikációs hálózataikat a szupranacionális aktorokkal, különösen az Európai Bizottsággal, ugyanakkor szorosabb együttműködés jött létre az egyes országok szubnacionális aktoraival is.

Az így formálódó többszintű kormányzás instabil, versenyhelyzetben levő, területileg heterogén, nem hierarchikus rendben épülő autoritásként jellemezhető az inkább stabil, konszenzuális, területileg egységes és hierarchiára épülő korábbi rendszerrel szemben.

IX.2. A REGIONÁLIS KÉPVISELET INTÉZMÉNYESÜLÉSE AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGBEN

A szupranacionális szint megerősödésének folyamata egybeesett a „régiók Európájának” a megerősödésével. Az európaizáció új adminisztratív és jogi keretet kínált a regionális és helyi szereplők számára, amelyhez a tagállamok kormányainak is alkalmazkodniuk kellett. A tagállamokon belül zajló decentralizáció folyamata a régiók fokozatos megerősödését eredményezte. A régiók a tagállamok kormányaival szembekerülve vagy azokat megkerülve, egyre markánsabb érdekvényesítésre törekedtek. Emellett a helyi és regionális hatóságok tevékenységére kiható közösségi jogszabályok szaporodása is szükségessé tette a regionális érdekképviselő fokozatos megerősítését Brüsszelben. A szubnacionális kormányzati szintek megjelenése az uniós döntéshozatali mechanizmusokban az európaizáció okozta következménynek is tekinthető.

A tagállamokban megfigyelhető regionalizálási törekvések változásokat indukáltak szupranacionális szinten az Unió intézményrendszerében. Amíg a szupranacionális és nemzeti szint képviselője biztosítva volt az EU intézményeiben, a Tanács és a Bizottság, valamint a Parlament működésében, addig a régiók képviselője sokáig megoldatlan volt az Unió döntéshozatali folyamatában.

Az 1980-as évek folyamán a szubnacionális szereplők fokozatos erősödése figyelhető meg az európai szakpolitikák alakításában. A régiók helyének és szerepének elismerésére, a regionális szint érdekeinek az európai intézmények és az államok felé való közvetítésére a Régiók Konferenciája már 1984-ben egy konzultatív testület felállítását kezdeményezte.¹⁶³

A szubnacionális érdekeket képviselő testület felállításához változásra volt szükség a Közösség intézményeinek hozzáállásában is. A Bizottság a gazdasági és szociális kohézió megteremtéséhez szükséges döntések meghozatalához már korábban is kereste a kapcsolatot a régiókkal, mert a hatalommegosztás rendszerében a szupranacionális és regionális szint közös fellépése a tagállamokkal kialakult nézeteltérés esetén a Bizottság számára előnyös helyzetet jelenthetett. A Bizottság 1988. június 24-i ülésén kezdeményezte a Regionális és Helyi Hatóságok Konzultatív Tanácsának létrehozását.

Az Európai Parlament a Tanáccsal folytatott egyeztető tárgyalásokat követően döntött arról, hogy a Bizottság hozzon létre Konzultatív Tanácsot. A Közösség regionális politikájáról és a régiók szerepéről 1988-ban hozott határozatában az EP álláspontját azzal indokolta, hogy a testület létrehozása azért is fontos, mert működése során „nemcsak a Közösség regionális politikai intézkedéseiről fejtené ki véleményét, hanem a régiók hatáskörébe tartozó ügyekre jelentős regionális hatást gyakorló közösségi politikákról is”.¹⁶⁴

A regionális dimenzió növekvő szerepét hangsúlyozó többirányú nyomás hatására 1988-ban létrejött a Regionális és Helyi Hatóságok Konzultatív Tanácsa.¹⁶⁵ A 42 tagból álló szervezet tagjai regionális vagy helyi szinten megválasztott képviselők voltak, akik két európai szervezet, az Európai Régiók Gyűlése és az Európai Települések és Régiók

163 Resolution on the role of the regions in the construction of a democratic Europe and the outcome of the Conference of the Regions. In: OJ No C 127 13 April 1984 241. p.

164 Resolution on Community regional policy and the role of the regions. Brussels, 18 November 1988. OJ No 326, 289. p. 294. p.

165 Commission Decision of 24 June 1988 setting up a Consultative Council of Regional and Local authorities. OJ L 247 6 April 1988 23–24. p.

Tanácsa tagjai közül kerültek ki. A tanácson belül két szakcsoportot állítottak fel: egyet a regionális, másikat a helyhatóságok képviselőiből.

A konzultatív tanács létrehozása már a regionális szereplőknek az elismerése volt a szupranacionális szintű döntéshozatali folyamatban. Az EP kezdeményezte az évenkénti találkozót a konzultatív tanács tagjaival. Az Európai Parlament Regionális Politikai és Tervezési Bizottságával folytatott aktív kapcsolat a testület részére biztosította a régióknak mint a közösségi intézkedések végrehajtóinak és a szakpolitikák kidolgozóinak a részvételi lehetőséget a döntéshozatali folyamat alakításában, valamint a regionális nyomásgyakorlás megvalósításában.

Valódi hatalom hiányában a konzultatív tanács működése során nem teljesítette a régiók elvárásait. Az Európai Bizottság Regionális Politikai Főigazgatóságával (DG XVI) szorosan együttműködő szervezet szerepe kompetenciák hiányában ezért elsősorban az Európai Bizottság legitimációjának a megerősítésére korlátozódott.

A régióknak szánt képviseleti szerep miatti elégedetlenség elsősorban a föderális és az erősen regionalizált államok körében alakult ki. Fordulatot a régiók képviseletének megoldásában az 1991. évi kormányközi konferencia hozott, ahol a német tartományok a belga és a spanyol régiók, valamint az Európai Régiók Gyűlése a régiók szervezett képviseletére egy új testület felállítását indítványozta. 1990. október 21-i döntésében az Európai Bizottság támogatta a javaslatot azzal, hogy a „... a polgárokat be kell vonni a politikaformálás valamennyi szintjén az őket érintő döntések meghozatalába.”¹⁶⁶ A javaslathoz csatlakozott az Európai Parlament is az 1990. november 23-i kormányközi konferenciára hozott határozatában.

A tagállamok többsége ennek ellenére nem támogatta az AER és a régiók javaslatát, egy kizárólag a régiók képviseletét megvalósító szervezet létrehozását. Az unitárius államok, illetve a választott regionális gyűléssel nem rendelkező országok nyomására elvetették az Európai Régiók Gyűlése által is jóváhagyott – csupán egy szint – a régiók képviseletét ellátó testület felállítását.¹⁶⁷ A kormányközi konferencián az az álláspont alakult ki, hogy a cél egy olyan testület lehet, amely fórumot teremt nemcsak a regionális, hanem a helyi érdekek artikulálásának is. A tárgyalási folyamat során ugyanis nem lehetett figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy a fejlődésben megmutatkozó azonosságok ellenére a regionális szintek nagyon különbözőek az EU tagállamaiban a politikai hatalom, a pénzügyi függetlenség és az intézményesültség terén. A regionális mobilizáció az EU-tagállamokban igen sokféle, a regionális kormányokkal rendelkező országoktól az EU periferikus területein fekvő fejlődésben elmaradt országok gyenge, szervezetileg tagolatlan szubnacionális struktúrájáig.

166 (COM 90) 600 final Commission of the European Communities. Commission opinion of 21 October 1990 on the proposal for amendment of the treaty establishing the European Economic Community with a view to political union. Brussels, 23 October 1990 In: Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1990. 19. p.

167 A Régiók Bizottsága felállítását (1994) követően az Európai Régiók Gyűlése elveszítette működésének értelmét, érdekérvényesítő szerepe gyengült az európai arénában. Lásd bővebben: WEYAND 1996, 178. p.

X. AZ EURÓPAI UNIÓ RÉGIÓK BIZOTTSÁGA

Áttörést a szubnacionális szintek érdekképviseletében az Erópai Unió döntéshozatalában a Régiók Bizottsága felállítása jelentett. A régiók döntéshozatalba való bevonásában jelentős szerepet töltött be az Európai Régiók Gyűlése. Nyomást gyakorolt az európai lobbri arénában a Régiók Bizottsága létrehozása érdekében,¹⁶⁸ de a kapcsolata a Bizottsággal nem a várakozásoknak megfelelően alakult.

Az Európai Unióban a Régiók Bizottsága felállításával létrejött az első olyan testület, amely a szubnacionális kormányzati szint valamennyi típusát magában foglalta.

Az Európai Unióról szóló Szerződés (1992) rendelkezése értelmében felállításra került a Régiók Bizottsága (RB), intézményes csatornákat biztosítva a szubnacionális szintek számára ahhoz, hogy bekapcsolódjanak a közösségi szintű politikaformálásba. *„Felállításra kerül egy tanácsadó jellegű bizottság, amely a regionális és helyi önkormányzatok képviselőiből áll.”*¹⁶⁹

A szupranacionális szint megerősödésének folyamata egybeesett a „régiók Európája” képviseletének intézményesülésével. Az európaizáció új adminisztratív és jogi keret kínált a regionális és helyi szereplők számára, amelyhez a tagállamok kormányainak is alkalmazkodniuk kellett. A tagállamokon belül zajló decentralizáció folyamata a régiók fokozatos megerősödését eredményezte. A régiók a tagállamok kormányaival szembekeverülve vagy azokat megkerülve, egyre markánsabb érdekérvényesítésre törekedtek. Emellett a helyi és regionális hatóságok tevékenységére kiható közösségi jogszabályok szaporodása is szükségessé tette a regionális érdekképviselet fokozatos megerősítését Brüsszelben. A szubnacionális kormányzati szintek megjelenése az uniós döntéshozatali mechanizmusokban az európaizáció okozta következménynek is tekinthető.

A Régiók Bizottsága felállítása (1994. január) az Unió fejlődése és a tagállamoknak a politikai hatalom decentralizálására irányuló törekvése közötti kapcsolat újabb állomásának tekinthető. Létrehozása több vonatkozásban is előrelépést jelentett a helyi és regionális kormányok számára.

168 Draft Synthesis of the proposals for the internal regulation of the Committee of the Regions drawn up by the AER and the CEMR. AER General Assembly. 2nd and 3rd December 1993. In: Assemblée General ordinaria y extraordinaria. Sitges-Catalunya, 2 i 3 Desembre de 1993.

Az Európai Régiók Gyűlése hasonlóan állás foglalt az ET CLRAE kétkamarás testületté alakításában, a Regionális Kamara létrehozásában is. Proposal of the AER General Assembly on the draft statutory resolution relating to the setting up of the CLRAE.

169 Council of the European Communities, Commission of the European Communities. Treaty on European Union. Office for Official Publications of the European Communities. Brussels-Luxembourg, 1992. Title II. Chapter 4. Art. 198a

Az EUSZ elsőként ismerte el létüket, mint politikai hatalommal felruházott területi egységeket az európai egyezmények sorában.

A Régiók Bizottsága létrehozásával elismerést nyertek az államok szintje alatti kormányzati szintek, a regionális és helyi önkormányzatok képviselőihez jutottak az Unió döntéshozatali folyamatában.¹⁷⁰

Habár korábban is léteztek nem kormányközi szervezetek (AER, Regionális és Helyi Hatóságok Konzultatív Tanácsa), amelyek kommunikációs csatornák kialakítására törekedtek a Közösség intézményeivel, ezek a korábban tevékenykedő szervezetek vagy túl gyengének bizonyultak a szubnacionális érdekek képviseletére, vagy speciális érdekek mentén szerveződő szektorális szerveződések voltak.

Az Európai Parlament helyesli a regionális és helyi önkormányzatok integrálását a Közösség döntéshozatali folyamatába – különös tekintettel a Közösség polgáira, a Régiók Bizottságára – a Szerződésben lefektetett módon.¹⁷¹ Az EU Régiók Bizottsága azokon a területeken tölt be fontos szerepet az Unió politikaformálásában, ahol a helyi és regionális kormányzat partikuláris érdekekkel rendelkezik. Az Európai Unióról szóló Szerződésből következően a Bizottság tanácsadó testületként működik az EU intézményrendszerében.

Az Európai Unióról szóló Szerződés (198c. cikk)¹⁷² három esetet határoz meg, amelyben a Régiók Bizottsága véleményt bocsát ki:

1. ha a Szerződés kimondja;
2. ha a Tanács vagy a Bizottság azt szükségesnek találja;
3. a Régiók Bizottsága saját kezdeményezésre is állást foglalhat valamely kérdésben.

A Régiók Bizottságával történő konzultáció széles spektrumot fog át: a társadalmi és gazdasági kohézió kérdése, a kultúra, a közegészségügy, a mezőgazdaság, a tengerparti és hegyvidéki régiók problémái stb.¹⁷³

A Régiók Bizottsága a plenáris ülésen elfogadott véleményeket megküldi az Európai Bizottságnak és a Tanácsnak. A munka hatékonyságát hivatott elősegíteni az RB bizottsági rendszere. A tárgy szerinti felosztásban a nyolc bizottságban a szakmai, politikai alternatívák rendszerezése, egyeztetése, a helyi és regionális érdekcsoportok, illetve a tagállamok prioritásai a kialakuló erőviszonyok függvényében eredményezik a döntéseket. A bizottságok mellett működő munkacsoportok (albizottságok) a döntések előkészítésében játszanak fontos szerepet, és a Közösség intézményeihez hasonlóan a bizottsági helyek elosztása arányban van a tagállamok népességével.

170 Committee of the Regions. Resolution on the participation and representation of the regions in the process of european integration: the Committee of the Regions. OJ C 329 18 November 1993. 280. p.

171 Committee of the Regions. Resolution on the Committee of the Regions. OJ C 150 23 April 1993. 329. p.

172 Council of the European Communities, Commission of the European Communities. Treaty on European Union. Office for Official Publications of the European Communities. Brussels-Luxembourg, 1992. Title II. Chapter 4. Art. 198c

173 Az EUSZ a következő területeken határozza meg a konzultáció szükségességét a Tanács és a Bizottság számára: Oktatás, ifjúság (VIII. CÍM, 3. FEJEZET, 126. cikk), kultúra (IX. CÍM, 128. cikk), közegészségügy (X. CÍM, 129. cikk), transzeurópai hálózatok a közlekedési, telekommunikációs és energetikai infrastruktúra ágazataiban (XII. CÍM, 129b. cikk), gazdasági és társadalmi kohézió (XIV. CÍM 130b. cikk) és a Strukturális Alapok (130c. cikk, 130d. cikk, 130e. cikk).

12. sz. táblázat. A Régiók Bizottsága bizottsági rendszere

1. sz. Bizottság:	Regionális fejlődés – Gazdasági fejlődés, Helyi és Regionális Pénzügyek
2. sz. Bizottság:	Mezőgazdaság, Vadászat, Halászat, Erdőgazdaság és Természetvédelem
3. sz. Bizottság:	Közlekedési és Távközlési
4. sz. Bizottság:	Városi politika
5. sz. Bizottság:	Környezetvédelmi és Energiaügyi
6. sz. Bizottság:	Oktatási és Képzési
7. sz. Bizottság:	Kutatási, Kulturális, Ifjúsági és a Fogyasztói ügyek
8. sz. Bizottság:	Gazdasági és szociális kohézió, Szociálpolitikai és Közegészségügyi ügyek

Forrás: *Committee of the Regions. Rules of procedure. 1994.*

X.1. A RÉGIÓK BIZOTTSÁGA. A KÉPVISELŐK KÖRÉBEN KÉSZÜLT FELMÉRÉS EREDMÉNYEI

Egy kérdőíves felmérés során arra voltam kíváncsi, hogy a különböző tagállamok sokféle attitűdjét hogyan artikulálták az adott állam képviselői, s ez idővel milyen feszültségek kialakulásához vezetett a Régiók Bizottsága működésében. A nézetkülönbségek a megalakulás körüli feszültségekre vezethetők vissza, amelyek 1995-ben a helyi és regionális szintet képviselő RB-tagok között a szétválásra, egy kétkamarás testület kialakításának javaslatához vezettek. A Régiók Bizottsága munkájával kapcsolatban időszerűvé vált néhány következtetés levonása a döntéshozatal folyamata során felmerülő hiányosságok és eredmények tükrében. Az empirikus vizsgálat célja annak megvilágítására irányult, hogy miként valósultak meg azok az elképzelések, amelyeket az RB létrehozását kezdeményező erők megfogalmaztak, illetve hogyan vélekednek a Régiók Bizottságában végzett munka hatékonyságáról maguk a képviselők. Közelebbről, a helyi önkormányzatok és regionális kormányok képviselői közötti feszültségek milyen mértékben határozták meg az RB munkáját az első két év folyamán. Az alábbiakban a Régiók Bizottsága tagjai körében 1996 tavaszán készített kérdőíves felmérésem eredményeit ismertetem. A kérdések a képviselők körében kialakult nézetekre, a Régiók Bizottságában folyó munka kulcsterületeiről alkotott véleményekre irányulnak az alábbi főbb szempontok alapján: politikai csoportok és törésvonalak az RB-ben; a regionális és a helyi dimenzió közötti feszültség jelentősége; a Régiók Bizottsága befolyása az EU döntéshozatali folyamatára; a Régiók Bizottsága által véleményezett területek köre; a szükséges szervezeti és ügyrendi reformok.

A 15 tagállamból visszaérkezett válaszok arányosan tükrözik a szubnacionális szintek sokszínűségét. A képviselők szervezeti és kormányzati szintekhez való tartozásakor J. Gallacher tipológiája¹⁷⁴ került alkalmazásra, amely értelmében a képviseletnek négy

174 GALLACHER 1995

szintje különíthető el: állami régiók, nem állami régiók, megye/provincia, unitárius vagy helyi szint. Az első két egység „régio” elnevezés alatt került besorolásra, míg a második mint helyi hatóság került meghatározásra.

A válaszadók 54%-a valamely regionális testület, míg 46%-a a helyi önkormányzatok csoportjához sorolta magát. Ez kissé nagyobb az RB kezdeti felállítását tükröző 45:55 aránynál. A regionális szintnek az RB-ben való képviseletével összehasonlítva a régiók kissé felülreprezentáltak az RB-tagoktól visszaérkezett válaszokban.

A válaszadók között a régiókat képviselők köréből visszaérkezett kérdőívek Auszria, Belgium, Franciaország, Olaszország és Spanyolország esetében többségben vannak. Finnország, Luxemburg, Portugália, Svédország és az Egyesült Királyság képviselői főként a helyi önkormányzatok szintjét reprezentálták. Nem lehet csodálkozni azon, hogy a képviselet szintjének meghatározásánál a tagok olyan válaszokat adtak, amelyek nincsenek összhangban azzal a válasszal, amire számítani lehetett. Egyes képviselők úgy vélik, hogy szerepük az RB-ben elsősorban azon régió érdekeinek a képviselése, amely a Bizottságba delegálta őket. Mások meggyőződése, hogy országuk képviselése az elsődleges a Régiók Bizottságában (pl. Egyesült Királyság képviselője).

X.1.1. Politikai csoportok és törésvonalak a Régiók Bizottságában

A kérdőív kitér a Régiók Bizottságában formálódó és kiemelkedő politikai és érdekcsoportoknak a döntéshozatalban betöltött szerepére. Ezek a kérdések a politikai csoportoknak, a tagállamok delegációinak és a helyi-regionális megosztottságból eredő konfliktusoknak a plenáris ülés és a bizottságok munkájában betöltött szerepét vizsgálták.

A kérdőívben megadott három lehetőség rangsorolásakor a tagállamok iránti lojalitás felülmúlta a többi választható kategóriát. A válaszadók 96%-a gondolja, hogy a nemzeti megosztottság van leginkább hatással a plenáris ülések munkájára, és ez a százalékarány csupán 77%-ra esik vissza, amikor a bizottságok munkáját értékelik.

„Egyéb más ügyek mellett az én kötelességem figyelembe venni saját területem érdekeit, ugyanakkor együtt dolgozni a francia kolégákkal a közös érdekek elősegítésére.” (Francia képviselő)

A nemzeti delegációk tevékenysége, összetartása rendszeres delegációülések megtartásában is jelentkezik, amelyre minden plenáris ülést megelőzően kerül sor Brüsszelben. A delegációüléseken folyik az érdekegyeztetés, a közös álláspont kialakítása.

A képviselők véleménye szerint a plenáris ülések ideológiai színezettsége erősebb a bizottságokénál. A Régiók Bizottsága tagjai – az Európai Parlamenthez hasonlóan – politikai csoportokba tömörülve végzik munkájukat: Európai Néppárt (EPP), Európai Szocialisták Pártja (PES), Európai Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért (ALDE), valamint az Unió a Nemzetek Európájáért-Európai Szövetség (EA).

A képviselők 72%-a gondolja azt, hogy a politikai frakciók szerepe „fontos”, illetve „elégé fontos” a plenáris üléseken folyó munkában. Az eredmény 50%-ra esik vissza, amikor a bizottságok tevékenységét meghatározó tényezőről van szó. Sokan nem üdvözlik a frakciók létét, de elfogadják mint a politikai élet elkerülhetetlen tényezőit.

„Nem érték egyet a frakciók létevel – az Európai Parlamentbe valók –, de létük nem hagyható figyelmen kívül.” (Holland képviselő)

Egy másik vélemény arra utalt, hogy szerepüket illetően a változások már elkezdődtek.

„Kétségtelen, hogy a pártfrakciók szerepe növekedni fog, és a nemzeti delegációk egyre kevésbé lesznek fontosak azokban a kérdésekben, amelyek transznacionális vagy határmenti jelentőségűek. Néhány riportőr – elsősorban a jobboldali beállítottságúak – bizonyíthatóan ideológiai megfontolások alapján döntenek a vélemények kialakításakor már ma is.” (Egyesült Királyság képviselője)

A képviselőknek csak 49%-a vélekedett úgy, hogy helyi–regionális megosztottság szembetűnő a plenáris ülések munkájában, s ez az arány nem sokkal több, 61% a bizottságok munkájában. Lényeges megjegyezni, hogy ez az egyedüli a három vizsgált törésvonal közül, amely markánsabban jelentkezik a bizottságokban folyó munkában, mint a plenáris üléseken.

Habár a régiók és a helyi önkormányzatok megosztottságából eredő feszültségekkel kapcsolatos kezdeti félelmek nem igazolódtak, és a javaslat a testület kettéosztására lekerült a Régiók Bizottsága napirendjéről, az erősebb és gyengébb szubnacionális egységek között formálódó érdekszövetségek hatása minden bizonnyal meghatározó lesz a Régiók Bizottsága további munkájában. Annál is inkább, mert az RB-tagok által megjelölt, a döntéshozatal során jelentkező „kiegészítő” törésvonalak közül már eddig is kiemelt azoknak a regionális csoportoknak a nyomásgyakorló szerepe, amelyek az Észak és Dél eltérő gazdasági, politikai és kulturális fejlődéséből eredő érdekmeghatározottság alapján szerveződtek meg. A bortermelő területek, a szén- és acéltermelő régiók elsősorban a bizottságok munkája során alkotnak ad-hoc koalíciókat. A képviselők által gyakran említett példa a regionális dimenzió hangsúlyozott jelenlétének illusztrálására az a borpiacról beterjesztett ellentmondásos véleményvezet, amely Észak-Dél polémiává alakult, és Franciaországot kétfelé osztotta. A német és általában az északi államok képviselői elleneztek a mediterrán bortermelő országok számára előnyös javaslatot. Az 1994. novemberi plenáris ülésen a szőlőtermelő dél-francia régiók a mediterrán térség régióival szavaztak együtt.

A perifériális vagy hátrányos helyzetű térségek közös problémái szintén említésre kerültek a válaszokban mint a Régiók Bizottsága véleményformáló folyamatára hatással levő érdekcsoportok.

Összegzésképpen megállapítható, hogy ma még a nemzeti delegációk politikai súlya meghatározó a döntéshozatal folyamán kialakuló koalíciók létrejöttében. Nagy valószínűséggel időbe fog telni, amíg a testület leküzdí ezeket az elsősorban az Európai Unióról szóló Szerződésből eredő, a delegációk nemzeti keretek közötti szerveződésének körülményeiből fakadó korlátokat.

A föderális és az erősen regionalizált államok képviselői ugyanakkor már ma is politikai frakciók köre szerveződnek a plenáris ülések előtti egyeztető tárgyalásokon, s a döntések politikai dimenzió mentén való kialakítását preferálják.

A megfigyelhető trend: a frakciók szerepének növekedése. A jövőben még inkább számolni kell létükkel. Megemlítendő a német delegáció, amely a frakciók döntésekben betöltött szerepének kiemelt szószólója. Mivel már a tagok kiválasztásában is a pártpolitikai hovatarozás volt a meghatározó, így nem lehet csodálkozni a frakciók iránti elkötelezettségnek a német delegáció tagjainál megfigyelhető, az átlagosnál erősebb megnyilvánulásában.

Általában a föderális és az erősen regionalizált államok képviselői a pártpolitikai frakciókat preferálják, a döntéseknek a bal–jobb ideológiai dimenzió mentén való meghatározottságát helyezik előtérbe.

A plenáris ülések átpolitizáltságától viszont el kell választani az inkább apolitikus bizottságokat. Ez utóbbiakban a frakciók a mérsékeltbb szervezettség következtében nagyobb teret biztosítanak az egyes individuumbok döntésekre való befolyásának.

A Régiók Bizottsága tagjai úgy látják, hogy a regionális és helyi hatóságokban megfigyelhető különbségek olyan felületet jelentenek, amely elengedhetetlenül hatással van az RB napi munkájára. Ez a fajta hasadás nem teljesen fedi le a regionális–helyi törésvonalat, inkább tükrözi az európai helyi önkormányzati típusoknak azt a hatalmi rétegződését, amely tükröződik a szubnacionális érdekek képviselőjére létrehozott egységes fórum működésében, ahol a tagok sokféle háttérrel rendelkeznek.

X.1.2. A regionális és helyi érdekek összeegyeztetése. A Pujol-Jelentés (1995)

A Régiók Bizottsága működéséhez lényeges annak megértése, hogy a regionális és helyi önkormányzatok struktúrájának sokfélesége miként befolyásolta az RB szerepét és munkastílusát a kialakulás időszakában. Szubnacionális szinten nagymértékű megosztottság létezik a régiók pénzügyi függetlensége, nagysága, a gazdasági fejlettség és a politikai hatalom vonatkozásában. Ebben jelentős szerepe van annak, hogy a szubnacionális kormányzati szint kompetenciái, a decentralizáció formái mindig az adott társadalom feltételeihez, a már működő törvényhozó, döntéshozó és a végrehajtó hatalom kialakult rendszeréhez kell, hogy igazodjanak.

A tagállamok regionális és helyi önkormányzati struktúrájának sokféleségéből adódóan az 1991. évi kormányközi konferencián a régiók, illetve a helyi önkormányzatok képviselője közötti egyensúly kialakítása lett a meghatározó azon erővel szemben (német tartományok, belga régiók), amelyek a Régiók Bizottságát csupán a régiók képviselőjét megjelentítő intézménnyé szerették volna alakítani.

A Régiók Bizottsága létrehozását deklaráló Európai Unióról szóló Szerződés (1992. február 7.) 198. cikke értelmében az RB a regionális és helyi testületeket képviselő tanácsadó jellegű bizottság. Mindez azt jelenti, hogy azon államok mellett, amelyek föderális berendezkedésűek vagy regionális struktúrával rendelkeznek, a legkülönbözőbb szubnacionális háttér keveredik a 222 tagú testületben.¹⁷⁵

A törvényhozói kompetenciákkal is rendelkező regionális kormányok elnökei mellett a megyék, a provinciák, a járások és az olyan nagyvárosok, mint Barcelona és Lisszabon polgármesterei dolgoznak együtt a helyi önkormányzatok képviselőivel a Bizottságban. Nem meglepő, hogy az ellentmondásos országonkénti gyakorlat a legkülönbözőbb elvárásokat eredményezte az új testület működésével kapcsolatban az RB-tagok körében.

Ezek a feszültségek még párosulnak azokkal a Régiók Bizottságáról alkotott téves elképzelésekkel is, mely szerint a képviselők feladata elsősorban azon geográfiai területek képviselője lenne, ahol megválasztásra kerültek. Ennek egyik következménye, hogy a nagyobb hatalommal rendelkező regionális hatóságok képviselői részéről megfogalmazódik a szubnacionális kormányzati szintek kevesebb hatáskörrel rendelkező tagjainak a testületből való eltávolításának a gondolata. Adódik mindez abból a bővüléssel együtt járó heterogenitásból, amely következtében az egyes tagállamok kormányzati szintjei közötti eltérő feladat- és hatáskörmegosztásból eredően a döntéshozatal és a végrehajtás

¹⁷⁵ Európai Unióról szóló Szerződés, 198a. cikk In: Treaty on European Union O J C 191 29 July 1992

kompetenciáinak intézmények és testületek közötti elhatárolása egymástól nagyon eltérő formákat eredményezett a devolúció folyamán.

A Régiók Bizottsága kialakításában jelentős nyomásgyakorló szerepet betöltő Európai Régiók Gyűlése már 1993. decemberi ülésén¹⁷⁶ a Régiók Bizottságáról hozott határozatában hangsúlyozta, hogy a Régiók Bizottsága jelenlegi összetétele csak átmenetinek tekinthető, s az EUSZ 1996-ban esedékes revíziója alkalmával meg kell oldani a kétkamarás szervezet létrehozását: a régiók érdekeit megjelenítő regionális, illetve a helyi önkormányzatokat képviselő helyi kamara kialakítását.

Az 1996. évi kormányközi konferenciára készült, az Európai Unióról szóló Szerződést módosító AER javaslat az 1995. október 19–20-i antwerpeni ülésen¹⁷⁷ jóváhagyta, hogy a Régiók Bizottságának olyan teljes jogú intézménnyé kell válnia, amely kizárólag a régiókat képviseli. A döntéshozatali folyamatban pedig az Európai Parlamenthez hasonlóan biztosítani kell az együttdöntési jogot a régiókat érintő ügyek esetében. Ennek előfeltétele a Régiók Bizottságának újrastrukturálása, s az EU régióinak reprezentatív formáját képviselő szervezetté alakítása.

1995 januárjában Jordi Pujol – aki ekkor az AER elnöke is volt – a Régiók Bizottsága Intézményi Ügyekért felelős Bizottságának elnöke¹⁷⁸ javasolta az RB kétkamarás testületté való átalakítását. A javaslattervezet a Bizottság Montpellierben megtartott márciusi ülésének a napirendjére került, ahol a hozzászólók többsége az elképzelés ellen foglalt állást.¹⁷⁹

Habár a regionális-helyi feszültségek evidensek, a Pujol által javasolt radikális megközelítés támogatottsága csekély maradt a képviselők körében. Ezt az 1996-ban készült felmérésem eredménye is megerősíti. Arra a kérdésre, hogy „Támogatják-e a kétkamarás struktúra létrehozását?”, a képviselők válaszai egyértelműen a status quo fenntartását erősítették meg.

Áprilisban a plenáris ülés elfogadta a Maastrichti Szerződés revíziójáról hozott véleményét, amely a Pujol-jelentés alapján készült. Ez a dokumentum az 1996-os kormányközi konferencia előkészítésére létrehozott Ellenőrző Csoport jelentését volt hivatott befolyásolni.

176 Assemblée General Ordinaria Y Extraordinaria. Stiges-Catalunya, 2 i 3 Desembre de 1993. Report on decision. Final declaration. 20. cikk 3. p.

177 Proposals for Revision of the Treaty of the European Union on the Occasion of the 1996 Intergovernmental Conference. Assembly of European Regions. General Assembly. Antwerp, 19th and 20th October 1995 Art. 10. 4. p

178 Committee of the Regions. Minutes of the 2nd meeting of the Special Commission for Institutional Affairs. January 1995 Brussels, 9 March CdR 102/95

A Pujol által javasolt tervszetről kialakult álláspontok: Forrás: Summary Minutes of the 3rd meeting of the Special Commission for Institutional Affairs. Montpellier 13–14 March 1995 CdR 130/95

179 Committee of the Regions Minutes of the 2nd meeting of the Special Commission for Institutional Affairs, held on 31 January 1995 Brussels, 9 March 1995 CdR 102/95

Summary Minutes of the 3rd meeting of the Special Commission for Institutional Affairs, held in Montpellier on 13 and 14 March 1995 Brussels, 6 April 1995 CdR 130/95

13. sz. táblázat. A Régiók Bizottsága kétkamarás testületté alakításának támogatottsága

	Régiók	Helyi önkormányzatok	összesen
igen	39%	5%	24%
nem	50%	95%	70%
nem tudom	11%	0%	6%

Forrás: saját szerkesztés (2000)

Még a regionális képviselők között is többen utasították el a javaslatot, mint ahányan támogatták. Csak a spanyol, francia és német delegáció tagjai körében volt némi támogatottsága egy kétkamarás testület létrehozásának.

„A regionális és helyi kormányok között jelentős érdekkülönbség létezik. A különválás a tárgyalási folyamatokat megkönnyíti és világosabbá teszi.” (Spanyol képviselő)

„A tervezés és a fejlesztés nem kezelhető azonos módon a nagy és a kis népesség-számú területeken. Ez a módszer nem könnyíti meg az ügyek menetét.” (Német képviselő)

A többség ellenezte a javaslatot, mert idő előttinek tartotta egy olyan döntés meghozatalát, amely meggyengíti a Bizottságot. Azok, akik a radikális reform megvalósítását hosszabb távon elképzelhetőnek tartották, hangsúlyozták, hogy az idő nem alkalmas a kettéválásra.

„Egy ilyen irányú döntés a Bizottság szerepének meggyengülését eredményezné az Unió intézményi keretében. Mégis, fel kell ismernünk, hogy hosszú távon a további fejlődés egy csak a régiók képviseletét biztosító testület létrehozása lehet.” (Luxemburgi képviselő)

A Bizottság tagjai között tehát van némi támogatottsága (24%) a Régiók Bizottsága kétfelé osztásának. A legtöbben, beleértve a régiók képviselőinek többségét is, felismerték, hogy egy ilyen irányú elmozdulás valószínűleg meggyöngítené az RB pozícióját az Unió döntéshozatali folyamatában.

„A Pujol által javasolt szavazás vereséggel végződött. Azért volt ésszerű ez a döntés, mert az RB még túl fiatal és kiforratlan egy ilyen irányú változásra.” (Ír képviselő)

Természetesen sok esetben nem könnyű összeegyeztetni a Bizottságban megtalálható különféle nagyságú és indíttatású érdekeket. A vélemények mögött gyakran az a megfontolás áll, hogy az Unió jogalkotási folyamatára az Európai Unióról szóló Szerződés rendelkezéséből adódóan egyelőre gyenge befolyással bíró testület számára az egység megőrzése garantálhatja azt az erőt, amely révén a regionális és helyi testületek idővel teljes intézménnyé válva részt vehetnek az Unió döntéshozatali folyamatában.

„Egy ilyen döntés meggyöngítené a Bizottságot. Másfelől lehetetlen meghatározni pontosan azt, hogy melyek a kifejezetten regionális, és melyek a városok és a helyi önkormányzatok releváns ügyei.” (Ír képviselő)

A fentiekből is kiderül, hogy a képviselők érdekei nagyon különbözőek, s a regionális és helyi hatóságok között fennálló divergencia nyilvánvaló volta ellenére is valószínű, hogy a Bizottság nagyobb hatalomra tehet szert, ha egyelőre megtartja jelenlegi struktúráját. A szubnacionális szintek együtt dolgozása megfelel az Unió politikai realitásának, az Unió intézményi struktúrájában a nemzeti, a szupranacionális szintek már kiépült, az „együtt döntési” eljárásban kialakult reprezentációja mellett betöltött szerepének. A Régiók Bizottságának meg kell erősítenie önmagát, mielőtt bármilyen változásra sor kerülne, különben tovább gyengülhet szerepe, és csökkenhet az Unió döntéshozatali folyamatára gyakorolt befolyása.

X.1.3. A Régiók Bizottsága tevékenységének hatása az Unió döntéshozatali folyamatára

Az EUSZ a Régiók Bizottsága szerepét az Európai Unió döntéshozatali folyamatában konzultatív joggal rendelkező testületként határozta meg. A jogalkotás során az Unió intézményeiben megfogalmazott javaslatok kritikáját, a tervezetekhez kapcsolódó módosításokat az ún. vélemények (Opinion) révén kommentálja, továbbítja az Unió Bizottságához és a Tanácshoz. Az állásfoglalások egyik fajtája az ún. kötelező vélemény, amely értelmében a Régiók Bizottsága a Maastrichti Szerződés által meghatározott területeken, azaz az oktatás és szakképzés, a közegészségügy, a transzeurópai hálózatok terén, a telekommunikáció és az energiaellátás, valamint a gazdasági és szociális kohézió kérdésében véleményt bocsát ki, és továbbítja azt az Unió intézményeihez, a Bizottsághoz és a Tanácshoz.

A Tanács és a Bizottság számára ugyanakkor biztosított a lehetőség a Régiók Bizottságával való konzultációra minden, a jogalkotás folyamatában felmerülő kérdésben „ha a két intézmény egyike azt szükségesnek találja”. Az állásfoglalások harmadik fajtája, az ún. „saját kezdeményezésre” továbbított vélemények olyan ügyek lehetnek, amelyek partikuláris indíttatásúak, s amely kérdésekben a Régiók Bizottsága tartja fontosnak a véleménynyilvánítást. Az RB fennállása óta a „saját kezdeményezésre” készült vélemények száma alapján elmondható, hogy a testület nem habozott ezen jogokat gyakorolni. Az RB-vélemények mintegy 1/3-a a „saját kezdeményezés” kategóriájába esik. Ezek a legkülönbözőbb témakörökben, így az egészségügy, a regionális fejlesztés, a szociális ügyek és az oktatás kérdéskörében hozott döntések. Kiemelendő a Strukturális Alapok feletti döntésben való részvételnek az igénye, az e témakörben hozott saját kezdeményezések nagy száma.

14. sz. táblázat. A Régiók Bizottsága befolyása a Tanács és a Bizottság tevékenységére

	nagy befolyás	közepes befolyás	kis befolyás	nincs befolyás	nem tudom
Tanács	2%	38%	43%	7%	10%
Bizottság	11%	73%	12%	0%	4%

Forrás: saját szerkesztés (2000)

A képviselők közül néhányan úgy értékelik, hogy az RB már ma is jelentős befolyást gyakorol mind a Bizottság, mind a Tanács munkájára, bár sokak hozzátesszük, hogy a jelenlegi konzultatív keret lehetőségei között mérték fel a lehetőségeket. Mások úgy találják, hogy az RB nagyobb befolyással van a Bizottság, mint a Tanács működésére.

„Véleményem szerint az RB-nek nincs szüksége minden részletre kiterjedő hatalomra az európai jogalkotás folyamatában. Az RB véleményei, javaslatai és a saját kezdeményezésű vélemény lehetősége a jelen keretek között megfelelő részvételt biztosítanak a jogalkotás folyamatában.”

Az Európai Unióról szóló Szerződésből következően a Miniszterek Tanácsával és a Bizottsággal szembeni elvárás az RB álláspontjának figyelembevétele lenne. A Régiók Bizottsága által továbbított vélemények azonban egyik intézményt sem kötelezik. Ezért sokan bírálják a Szerződés rendelkezését, és sürgetik a vélemények elfogadásának szabályozását.

„A hatalom túl kicsi. Mi történik akkor, ha az RB véleményét figyelmen kívül hagyják? A kormányközi konferenciának kellene világos motivációt nyújtani az RB döntéseinek tekintetbevételére.” (Belga képviselő)

Általánosságban a képviselők azt a nézetet képviselik, hogy összességében az RB befolyása mérsékelt az EU jogalkotási folyamatában. Csupán néhány területen mutatható ki befolyásának növekedése. Jövője nem kis mértékben azon fog múlni, hogy sikerül-e összpontosítania olyan ügyekre, amelyek kifejezetten helyi és regionális vonzatúak.

Az Unió intézményei által konzultálandó területek szűk köre következtében a Régiók Bizottságában egyre több képviselő kezdeményezi a Tanácsnál és a Bizottságnál a legkülönbözőbb területeken hozott RB-állásfoglalások megvitatását, a „saját kezdeményezésre” kibocsátott vélemények gyakoribb használatát.

„Azt gondolom, hogy néhány nagyon releváns ügyben használtuk a saját kezdeményezés lehetőségét.” (Dán képviselő)

Mások megfontoltságra intettek a túlzott használat ellen.

„Néhány képviselő nem habozik a Bizottság saját kezdeményezésre készített véleményének lehetőségével élni és mindenre válaszolni.” (Francia képviselő)

Néhányan a saját kezdeményezésű vélemények tartalma ellen emeltek kifogást, azt sugallva, hogy sok esetben indokolatlan volt élni az EUSZ adta lehetőséggel. Az elmarasztaló vélemények a regionális és helyi önkormányzati kérdéskört hiányolták.

„Túl sok vélemény készül közvetlenül a Bizottság számára, és csupán kevés tükrözi a helyi önkormányzatok problémáit.” (Német képviselő)

Elfogadott a képviselők körében az a nézet, hogy az RB-nek nagyobb odafigyeléssel kellene kiválasztani az Unió intézményeihez saját kezdeményezésre továbbítandó vélemények körét, és azokat az ügyeket kellene véleményezni, amelyek közvetlenül is érintik a regionális és helyi hatóságokat.”

„A saját kezdeményezés joga túl sokszor kerül alkalmazásra. A Bizottságnak olyan kulcskérdésekre kellene koncentrálnia, amelyek lényegesek a régiók érdekei szempontjából, és nem osztják meg túlzottan azokat.” (Holland képviselő)

Általánosan elfogadott volt ugyanakkor az a nézet, hogy a bővítés mellett az 1996. évi kormányközi konferenciára és az Európai Unióról szóló Szerződés revíziójára készülve az Unió intézményeit kötelezni kellene a konzultációra valamennyi, a regionális és helyi önkormányzatok tárgykörébe eső területen. Ez a válasz természetesen felveti a kérdést, hogy mi tartozik a szubnacionális kormányok kompetenciájának körébe, amiről a képviselők maguk is eltérően vélekednek. Természetesen sok függ a képviselők regionális és helyi kormányokban szerzett tapasztalatától is.

„A probléma gátak közé szorult a szubnacionális hatóságok Régiók Bizottságában reprezentált különböző szintjeinek eltérő kompetenciáiból következően.” (Francia képviselő)

A képviselők által a kötelező konzultációra javasolt „kiegészítő” területek közül megemlítendő a környezetvédelem területe. Emellett még a média és az informatika, az oktatás és a szakmai képzés egyéb, az EUSZ által nem említett aspektusai, így többek között a területfejlesztés, a munkahelyteremtés, a mezőgazdaság és a Strukturális Alapok feletti döntésekben való aktív közreműködés lehetősége.

A kérdőívben külön kérdés foglalkozott a Régiók Bizottságának a Strukturális Alapok szétosztásában betöltött eddigi szerepével. A válaszok egyértelműen azt mutatják, hogy a képviselők igényelnék a pénzügyi források szétosztásakor a döntéshozatalban a fokozottabb részvétel lehetőségét a szubnacionális szintek érdekeinek közvetlenebb megjelenítése érdekében.

„Az RB-t be kellene vonni minden a Bizottságtól eredő olyan javaslat elkészítésébe, amely érinti a regionális és helyi önkormányzatokat. A jogalkotás korai stádiumában a konzultáció csökkenthetné a szabályozásra szánt időt. Pl. egy kisszámú képviselőcsoport megvitathatná az Alapok szétosztását, és ezzel csökkenthetné a kormányoknak az amúgy is elhatalmasodó és antidemokratikus szerepét. Ez egy lépést jelenthetne a valódi szubszidiaritáshoz! Különböző is, ha már a szétosztott Strukturális Alapok felett rendelkezhetünk, akkor közvetlenül be kellene vonni bennünket az elosztásba is! Mi az, ami ott van, hogy tartani kell tőlünk?” (Egyesült Királyság képviselője)

X.2. A FELMÉRÉS KÖVETKEZTETÉSEI

Az Európai Unióban megvalósuló szupranacionális, nemzeti és szubnacionális szintek képviselétéből következően a Régiók Bizottságában az az elterjedt kritikai nézet, hogy az államok alatti szinteknek azonos szervezeti keretek között kell maradni annak demonstrálására, hogy a fennálló érdekellentétek ellenére a szubnacionális szint nem megosztott. Hosszú távon ez lehet a leghatékonyabb módja a helyi és regionális érdekeknek az Unió intézményeihez, a Bizottsághoz és a Tanácshoz, illetve idővel a Parlamenthez történő eljuttatására.

A Régiók Bizottsága létrehozása több vonatkozásban is előrelépést jelentett a helyi és regionális kormányok számára. Jelentősége a regionális integráció fejlődése szempontjából azért fontos, mert felállításával elismerést nyertek az államok szintje alatti kormányzati szintek, a regionális és helyi önkormányzatok képviselőihez jutottak az Unió döntéshozatalában. A Régiók Bizottsága fontos tényező a demokrácia megszilárdításában, az EU demokratikus deficitjének csökkentésében és a döntéseknek az állampolgárokhöz való közelebb vitelében.

Az RB tagjainak körében kialakult álláspont mégsem értékelhető a fennálló helyzetbe való belenyugvásként. A kétkamarás struktúra ellenzői rámutatnak arra, hogy a Szervezeti és Működési Szabályzat elfogadásának, a Tanács helyett a Régiók Bizottsága hatáskörébe való utalásának elérésével a nagyobb autonómia irányába történhet elmozdulás anélkül, hogy látványosan sértenék bármely érdekcsoport vagy szubnacionális szint érdekeit. Amellett ez egy módja lehet a regionális és helyi érdekek korlátozott szétválasztásának, s ezzel az erősebb és gyengébb hatóságok közötti feszültségek csökkentésének.

A regionális kormányokkal rendelkező államok képviselői továbbra is hangsúlyozzák a regionális szint fontosságát és a régiók érdekei artikulálásának megoldatlanságát. Az olyan államok, mint Ausztria, Németország vagy Spanyolország képviselői számára a valódi cél továbbra is a régióknak az Európai Parlamentben kialakítandó kamarája. Ezen ambiciózus cél megvalósításához azonban az RB túl gyenge az Unió intézményi struktúrájában elfoglalt helyéből és szerepéből adódóan, ezért rövid távon a cél a regionális és helyi érdekek kohéziójának megtartásával csakis a konzultatív szerep megerősítése lehet.

A Régiók Bizottsága tehát egyelőre a formálódás időszakát éli, keresi valódi szerepét az európai politikában. Nem lehet azon csodálkozni, hogy befolyása egyelőre gyenge. Mint minden új testület, az RB esetében is az identitáskeresés problémájával állunk szemben. A Régiók Bizottsága bizonyítani igyekszik fontosságát az európai jogalkotás folyamatában az Unió döntéshozatali folyamatában vállalt aktív közreműködésén keresztül. A felmérés alapján a saját kezdeményezésre készült vélemények lehetősége a Régiók Bizottságát nagyon könnyen döntéshozatalra ösztönzi minden olyan ügyben, amelyet fontosnak ítél meg.

A regionális és helyi képviselők nézeteinek artikulálásával a Régiók Bizottsága ugyanakkor egyedülálló szerepet tölt be a döntések legitimitásának növelésében.

A Régiók Bizottságának valódi problémája mégis a szubnacionális hatalom és kompetenciák sokfélesége az Unióban. Egy, az európai döntéshozásban erős jogosítványokkal rendelkező szubnacionális testület létrehozása az Unió keretei között megkövetelne a szubnacionális kormányok természete és kompetenciája összhangjának megteremtését. Ez azonban egyelőre még messze van. Az igazi „régiók Európája” nem nélkülözheti a régió fogalmának, a regionális testület feladatainak világos meghatározását, amely a szubszidiaritás elvéből következően az Unió, a tagállamok, a régiók és a helyi szintek közötti hatalom megosztásának követelményét is jelenti egyben, s amely egyelőre hiányzik az Unió fogalomtárából. Ez a kritérium a kompetenciák elosztását a kisebb egységeknek nyújtott cselekvési prioritásként határozza meg. A regionális és helyi önkormányzatoknak az állampolgárokhoz való közelsége garantálhatja a döntések átláthatóságát, az állampolgárokhoz közelebb vitelét. A szubszidiaritás elvének a Maastrichti Szerződésben a tagállamok és az Unió vonatkozásában elismert szerepe mellett aktuálissá vált a regionális és helyi szintre történő alkalmazása. Ez megköveteli a partnerség és az együttműködés elvének megvalósulását az Unió intézményi struktúrájában, és konkrét intézkedéseket sürget néhány különösen fontos kérdésben:

1. A Régiók Bizottsága meg kell, hogy találja valódi szerepét az EU intézményi struktúrájában, jóval kiterjedtebb jogosítványokkal. Csak az intézményi státusz garantálásával érhető el az RB nagyobb autonómiára való törekvése.
2. Egy független titkárság felállítása segítheti elő a Régiók Bizottságának effektív tanácsadó testületté alakítását. Az RB által az Unió intézményeihez közvetített vélemények hatásában növekedés csakis az adminisztratív függetlenség megteremtésével érhető el.

3. A várható hatalomnövekedés ellenére a Bizottságnak vissza kell fognia eddigi túl-exponáltságát. A képviselők véleménye számos referenciát tartalmazott a sokszor felesleges erőfeszítésből eredő szétszóródásra s ennek negatív következményeire.
4. Az RB szerepének növelését csakis az Unió más intézményei érdekeinek tiszteletben tartása mellett lehet megvalósítani. Az intézmények által birtokolt hatalom természetesen egy másik intézmény rovására mehet végbe. Ennek ellenére napirendre kell vennie a Régiók Bizottságának az Európai Parlamenttel fennálló kapcsolatának a megjavítását – az Európai Bizottsággal és a Tanáccsal fennálló kommunikációs csatorna kiépítése mellett. Ahogyan ezt a képviselők is észrevételték, szükséges az Európai Parlament képviselőinek a meggyőzése, bizonyítandó, hogy a Régiók Bizottsága nem fenyegeti pozícióikat.
5. Az RB legitimitációjának elismeréséhez garanciákra van szükség. Az Unió intézményei nem hagyhatják figyelmen kívül a Régiók Bizottsága döntéseit. Az RB-nek el kell érnie, hogy az Európai Bírósághoz fordulhasson bármely, a testület kompetenciáit ért sérelem esetén. Ez lenne az első lépés a teljes intézménnyé válás útján. Lényeges annak megvalósítása, hogy vizsgálatot kezdeményezhessen azokban az esetekben, amikor a szubszidiaritás elve megsérült az Unió döntéshozatali folyamata során.
6. A Régiók Bizottsága kétkamarássá alakításának gondolata helyett – a politikai realitásokat figyelembe véve – lényegesebb az, hogy az RB ne kerüljön az egyes speciális ügyek vagy a régiók érdekeiért való lobbizás hibájába, és egyelőre ne fektessen nagy hangsúlyt az Európai Parlament regionális és helyi önkormányzatok kamarájának megvalósítására, ahogy az néhány regionális kormány képviselőjének a gondolkodásában jelen van. A regionális és helyi kormányzati rendszerek egységes formájának hiányában valamennyi állami szint alatti testület azonos szervezeti keretek között kell, hogy együtt dolgozzon, a megosztottság látszatát is elkerülve. A feszültségek ellenére az RB inkább erősíti, mint gyengíti a szubnacionális kormányok szerepét az Unió jogalkotásában.
7. Végül nagyon fontos megemlíteni a demokratikus legitimitáció növelésének szükségességét. Az RB a regionális aktorok számára kiegészítő csatornát biztosít a szupranacionális szintű intézményes képviselőre, minden bizonnyal hatékonyabb formában, mint akármelyik elődintézmény. A Régiók Bizottsága létrehozása az EU-intézmények érdeke is volt, az Unió döntéshozatali folyamatában előállt demokratikus deficit következtében. Az RB-tagok demokratikus mandátumuk révén hozzájárulnak az Unió politikai intézményrendszerében előállt demokratikus deficit csökkentéséhez. A következő lépés az RB-tagok kiválasztásának demokratikussá és harmonikussá tétele kell, hogy legyen. Az állampolgárok és az EU közötti kapcsolatok szorosabbá tételéhez, a döntéseknek az állampolgárokhoz való közelebb viteléhez, a döntések átláthatóságának növeléséhez elengedhetetlen a Régiók Bizottsága tagjai megválasztásának demokratikus szabályozása. A döntések átláthatóságának növelése ugyanakkor nemcsak az RB, de az Unió egészének is az érdeke. A Régiók Bizottsága már ma is központi pillére az egész Unió demokratikus legitimitációjának, amely politikai funkciójából és összetételéből adódóan jelentős mértékben hozzájárul az Unió és polgárai közötti kapcsolat megerősödéséhez.

X.3. A RÉGIÓK BIZOTTSÁGA ÉS AZ 1996. ÉVI KORMÁNYKÖZI KONFERENCIA

Az Európai Unióról szóló Szerződés N. cikke¹⁸⁰ kimondja, hogy 1996-ban a Szerződés felülvizsgálata céljából Kormányközi Konferenciát kell összehívni a bővülés következtében végbement változások miatt. Az Európai Tanács 1994 júniusi, Korfui Csúcsértekezletén döntöttek az Ellenőrző Csoport felállításáról, amely feladata lett az 1996. évi kormányközi konferenciára készülő, a Maastrichti Szerződés revízióját előkészítő tervezet kidolgozása. A munkacsoportnak a Parlament és a Bizottság mellett az Unió döntéshozatali folyamatában részt vevő többi intézmény és testület is elküldte javaslatát. A Régiók Bizottsága a hatáskörébe tartozó területeken terjesztette elő a maga véleményét „Az Európai Unióról Szóló Szerződés és az Európai Közösséget Alapító Szerződés reformjáról”¹⁸¹ címmel.

A Régiók Bizottságának az Unió döntéshozatali folyamatában betöltött szerepének megerősítése jelentős mértékben függött attól, hogy az Unió intézményi struktúrájának felülvizsgálata során az egyes feladat- és hatáskörök elosztásakor milyen mértékű a Parlament, a Tanács és a Bizottság részéről a támogatás.

Az Európai Parlamentnek és a Régiók Bizottságának az 1996. október 3-án megtartott közös ülése két kérdésre helyezte a hangsúlyt.

1. A gazdasági és szociális kohézió elvébe a területi dimenzió bevonása.
2. Az Európai Parlament és a Régiók Bizottsága politikai és intézményi szerepének megerősítése.

A brüsszeli találkozón a Régiók Bizottságának sikerült elnyernie az Európai Parlament képviselőinek a támogatását:

- az RB pénzügyi és szervezeti függetlensége, a Gazdasági és Szociális Bizottságtól való függetlenedés kérdésében;
- az RB hatalmának megerősítése az Európai Parlamenttel való konzultáció elismeretése érdekében;
- a perindítás joga az Európai Bíróságnál jogsérelem esetén.

A Régiók Bizottságának az Európai Unióról szóló Szerződés felülvizsgálatáról kialakított véleménye¹⁸² az alábbi területeken fogalmazza meg a változtatások időszerűségét. Az alábbiakban a szükséges változtatás és az elért eredmények összehasonlítására kerül sor.

X.3.1. A Régiók Bizottságának az EU intézményi struktúrában elfoglalt helye

Az Európai Unióról szóló Szerződés 198. cikke konzultatív szerepkörrel ruházta fel az RB-t, amely a Tanácshoz és Bizottsághoz továbbított véleményeken keresztül reprezentálja a szubnacionális struktúra érdekeit. A regionális és helyi önkormányzatok termeszete, politikai legitimitációja döntő jelentőségű hozzájárulás az integráció folyamatához.

180 Opinion on the Revision of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community. Brussels, 21 April 1995 CdR 136/95, 1. p.

181 Opinion on the Revision of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community. Brussels, 21 April 1995 CdR 136/95

182 Opinion of the Committee of the Regions on the Revision of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community. Brussels, 21 April 1995 CdR 136/95

A számukra kijelölt, a szubszidiaritás elvével összehangolt szerep indokolta, hogy a Régiók Bizottságát önálló jogosítványokkal rendelkező intézményként ismerjék el az Amszterdami Szerződésben (1997).

1. *Az RB konzultatív jellegéből következően továbbra sem gyakorol a korábbinál jelentősebb befolyást a döntéshozatali folyamatra, mivel a két intézmény a jövőben sem köteles a döntések végleges formájába beépíteni az RB által képviselt álláspontot.*
2. *Sikeres volt viszont a konzultáció jogának az Európai Parlamentre történő kiterjesztése (265. cikk)*

X.3.2. A Régiók Bizottsága összetétele

Az Európai Unióról szóló Szerződés 198a. cikkéből következően az RB a regionális és helyi önkormányzatok képviselőit tömöríti. Polgárközeliségéből adódóan a leginkább hivatott a demokratikus legitimitáció garantálására az Unió döntéshozatali folyamatában.

A Régiók Bizottsága a képviselők mandátumának explicitebb referenciája és legitimitása követelését fogalmazta meg – sikertelenül. A képviselőket a Tanács nevezi ki a tagállamokból érkező javaslatok alapján.

X.3.3. Struktúra

A Régiók Bizottsága a szervezeti és költségvetési autonómia, a Gazdasági és Szociális Bizottságtól való függetlenedés kérelmével fordult a Kormányközi Konferenciához.

Amszterdamban elfogadásra került az autonómia kérdése, amely első lépés a teljes intézményé válás útján a Régiók Bizottsága számára.

X.3.4. A hatalom kérdése

A Régiók Bizottsága tanácsadó szerepének megerősítését fogalmazta meg, elsősorban a Parlamenttel, a Tanáccsal és a Bizottsággal folytatott konzultációk, másodsorban a regionális és helyi önkormányzatok hatáskörébe eső, a közösségi politikákra irányuló ún. kötelező vélemények számának növelésével.

A Szerződés által meghatározott területek: az oktatás és a szakmai képzés, a közegészségügy, a kultúra, a transzeurópai hálózat terén a telekommunikáció és az energiaellátás, valamint a gazdasági és szociális kohézió.

A regionális és helyi hatóságok által konzultálandó területek bővültek. Az Amszterdami Szerződés további területekre terjesztette ki a Régiók Bizottsága konzultatív jogát: a foglalkoztatás, a szociálpolitika jogalkotási folyamatában, a környezetvédelem, a szakképzés és a közlekedés terén.

Elmaradt a mezőgazdaság, kutatás és technológiai fejlesztés, fejlesztési együttműködés, ipar, energia és fogyasztóvédelem konzultálási lehetősége.

X.3.5. Az Unió politikái

A Régiók Bizottsága számára összetétele és funkciói alapján lehetővé vált, hogy a tagállamok helyi és regionális önkormányzatai számára információkat közvetítsen az európai politikákról, s ezzel azok központi kormányaik Európa-politikájára befolyást gyakoroljanak. Az RB összhangban a partnerség elvével olyan együttműködést kezdeményez, amely lehetővé teszi ezen testületek számára az EU regionális és helyi területekre vonatkozó gazdasági intézkedéseinek és rendelkezéseinek az értékelését, mielőtt még azok alkalmazásra kerülnek. Ezért a területi tervezés elve – összhangban a gazdasági és szociális kohézió elvével – az elkövetkezőkben a határokon átnyúló és interregionális együttműködés szükségességének elismerése.

„A Régiók Bizottságának a Tanács és Bizottság általi konzultálása a Szerződés által előírt esetekben, illetve minden, a határ menti együttműködés esetét érintő kérdésekben kötelező, ha azt a két intézmény valamelyike fontosnak tartja.” (265. cikk)

X.3.6. A szubszidiaritás elve

A Régiók Bizottsága hangsúlyozza a demokratikus legitimáció szerepét, és a polgárközeliséggel kapcsolatban a szubszidiaritás elvének a kormányzat valamennyi szintjére történő kiterjesztését. Csakis ezen keresztül valósítható meg az átláthatóság és a hatékonyság gondolata. Ezért a szubszidiaritás elvének módosítását a következő módon javasolta: „A szubszidiaritás elve értelmében a Közösség csak akkor és annyiban indít eljárást, amennyiben a tagállamok belső törvényhozása által felhatalmazott regionális és helyi hatóságok részéről a javasolt eljárás nem vihető keresztül.”

A kormányközi konferencián azonban csak néhány tagállam kérte a 3b. cikk módosítását. Előrelépés ennél fogva e régiók által kezdeményezett kiterjesztésben nem történt.

X.3.7. A bírósági eljárások intézményesített rendszere

A Régiók Bizottsága szükségesnek tartotta, hogy a hatálytalanító eljárások esetében a Régiók Bizottságát ugyanazzal a speciális perindítási joggal ruházzák fel, amellyel az Európai Parlament és az Európai Központi Bank rendelkezik.

Ha az Európai Parlament, a Tanács, a Bizottság vagy a Régiók Bizottsága eljárás elmulasztásával a Szerződést megszegi, akkor a tagállamok, a Közösség más intézményei, valamint a Régiók Bizottsága az Európai Bíróságon pert indíthatnak a Szerződés megszegésének megállapítására.

Hasonlóan az Unió egyes régióinak is biztosítani kell a perindítás jogát az Európai Bíróságon kompetenciájuk, valamint a szubszidiaritás elvének betartása érdekében.

A Régiók Bizottsága kérése nem került elfogadásra az 1996/97. évi kormányközi konferencián.

X.4. A RÉGIÓK BIZOTTSÁGA AZ AMSZTERDAMI SZERZŐDÉS UTÁN

A Régiók Bizottságának a felállítása (1994 január) az Unió politikai fejlődése és a tagállamokban megfigyelhető, a hatalom decentralizálására irányuló folyamat összekapcsolódása jelentős állomásának tekinthető. Létrehozásával elismerést nyertek az államok szintje alatti kormányzati szintek, a regionális és helyi önkormányzatok képviselthez jutottak az Unió döntéshozatali folyamatában. A Régiók Bizottsága a „helyi és regionális önkormányzatok hangja”, a szubszidiaritás elvének öre a mélyülő integráció többszintű kormányzati rendszerében.

A Régiók Bizottsága az Unió konzultatív testülete, véleményezési jogosultsága gyakorlatilag lefedi az EU valamennyi politikáját. A Tanács, a Bizottság és a Parlament köteles a Régiók Bizottsága véleményét kikérni minden olyan jogalkotási kérdésben, ahol a vonatkozó döntés a régiókat, településeket közvetlenül érinti.

A Régiók Bizottsága tagjainak száma a keleti bővítést követően nőtt, 344 állandó és ugyanennyi helyettes taggal rendelkezik. A testületbe tagként delegálhatók – a tagállamok önkormányzati rendszereinek sajátosságai szerint – a regionális és a helyi önkormányzatok választott képviselői (polgármester, önkormányzati képviselő, regionális parlamenti képviselő stb.). A vonatkozó uniós jogszabályok értelmében a tagok jelöléséért a tagállamok kormányai a felelősek, amelyek az általános gyakorlat szerint a jelölésekről előzetesen egyeztetnek a helyi és regionális önkormányzatokkal, azok szövetségeivel.

A föderális és regionalizált országok – Németország, Ausztria, Belgium, Spanyolország és Olaszország – nemzeti delegációiban a regionális képviselők vannak többségben, míg a helyi képviselők kis számban. A gyengébb regionális szintekkel rendelkező decentralizált és unitárius országok nemzeti delegációi főként vagy kizárólagosan helyi képviselőket állítanak: Portugália, Görögország, Észtország, Lettország, Litvánia, Ciprus, Svédország, Luxemburg. Az egyes tagállamok képviselőit ellátó tagok száma hozzávetőleg tükrözi az adott ország lakosainak számát.¹⁸³

15. sz. táblázat. Nemzeti delegációk a Régiók Bizottságában

Németország, Franciaország, Olaszország és az Egyesült Királyság	24
Lengyelország és Spanyolország	21
Románia	15

183 A bővülő és mélyülő Európában a „régiók Európája” fejlődésében mérföldkönek számít a Régiók Bizottsága felállítása. Az európai kormányzásban nem jött létre egy harmadik szint. A területi szintek az EU tagállamaiban nagyon különbözőek, ahogy a Régiók Bizottsága összetétele is tükrözi a szubnacionális szintek sokféleségét. Ami közös a képviselőkben, hogy nem a tagállamokat képviselik, hanem szubnacionális képviselőket látnak el. Megtalálhatók közöttük a városok, községek, falvak polgármesterei mellett a regionális önkormányzatok képviselői, akik maguk is eltérő nagyságú és hatalmú régiókat képviselnek. Lásd bővebben: KEATING 2008, 633. p.

184 A magyar nemzeti küldöttség 2004. május 1. után kezdte meg munkáját az Európai Unió konzultatív testületében, a Régiók Bizottságában. A küldöttség összetételére a hazai önkormányzati szövetségek, valamint a regionális fejlesztési tanácsok tettek javaslatot, figyelembe véve az önkormányzati szintek arányos képviselőit, melyet a magyar kormány terjesztett jóváhagyásra az Európai Tanács elé. A magyar küldöttségnek 12 állandó és 12 helyettes tagja van.

Belgium, Bulgária, Cseh Köztársaság, Görögország, Magyarország, ¹⁸⁴ Hollandia, Ausztria, Portugália és Svédország	12
Dánia, Írország, Litvánia, Szlovákia és Finnország	9
Észtország, Lettország és Szlovénia	7
Ciprus és Luxemburg	6
Málta	5
ÖSSZESEN	344

Forrás: saját szerkesztés (2013)

A testület munkarendjét évi öt plenáris ülés köré szervezi. A plenáris ülések között az egyes szakbizottságok készítik elő az Európai Bizottság által kibocsátott jogalkotási javaslatokhoz készülő véleménytervezeteket. Kötelező az RB véleményét kikérni, ha a javaslat olyan politikai területre vonatkozik, amely közvetlenül érinti a helyi és regionális önkormányzatokat. Az Amszterdami Szerződés öt újabb területtel bővítette az RB véleményezési jogkörét: foglalkoztatáspolitikai, szociálpolitikai, környezetvédelem, szakképzés és közlekedés. A Lisszaboni Szerződés mindezeket még kiegészítette a polgári védelem, az éghajlatváltozás, az energia és az általános érdekű szolgáltatások területével.

A Régiók Bizottsága a plenáris ülésen elfogadott véleményeket megküldi az Európai Bizottságnak, az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A szakbizottságok összetétele tükrözi a Régiók Bizottsága nemzeti és politikai összetételét: Területi kohéziós politika szakbizottság (COTER); Gazdaság- és szociálpolitika szakbizottság (ECOS); Oktatás, ifjúság, kultúra és kutatás szakbizottság (EDUC); Környezetvédelem, éghajlatváltozás és energiaügy szakbizottság (ENVE); Uniós polgárság, kormányzás, intézményi és külügyek szakbizottság (CIVEX); Természeti erőforrások szakbizottság (NAT).

A Régiók Bizottságában való képviselés lehetősége több vonatkozásban is előrelépést jelentett Közép- és Kelet-Európa országai helyi és regionális kormányai számára. Jelentősége a regionális integráció fejlődése szempontjából azért fontos, mert elismerést nyertek az államok szintje alatti kormányzati szintek, a regionális és helyi önkormányzatok képviselőihez jutottak az Unió döntéshozatalában. A Régiók Bizottsága fontos tényező a demokrácia megszilárdításában, az EU demokratikus deficitjének csökkentésében és a döntéseknek az állampolgárokhoz való közelebb vitelében.

XI. A SZUBNACIONÁLIS SZINTŰ ÖNKORMÁNYZATOK A TÖBBSZINTŰ KORMÁNYZÁS RENDSZERÉBEN

Az Uniót alkotó államok politikai értékei között a pluralista demokrácia értékrendszerében az EU legtöbb országában az 1970-es évektől felerősödik a decentralizáció folyamata. A decentralizáció egyrészt a döntések lakossághoz közelebb vitelét, ugyanakkor a nagyobb részvétel lehetőségét is jelenti, a részvételi demokrácia megvalósulásának az előfeltétele.

A bővítés és a mélyítés folyamata során a demokratikusan választott helyi és regionális önkormányzatok közreműködésével létrejött egy integrált Európa, amelyben az Európai Unió a regionális és helyi szinteknek az Unió döntéshozatali folyamatába történő bevonásával (Régiók Bizottsága) közelebb került egy többszintű Európa kialakításához, amelyben már szerephez jutnak a regionális és helyi önkormányzatok.

A regionális (ön)kormányzás nem új fogalom, a meglévő kormányzási módokat kiegészítő eszköz. A regionális kormányzás újfajta regionális önkormányzati és együttműködési módokra utal, amelybe a regionális szereplők közös problémákat kívánnak megoldani, illetve közös célokat kívánnak elérni, s a különféle szereplők (politikai, gazdasági szereplők és szövetségek) hálózatok keretében működhetnek együtt. A regionális (ön)kormányzás szabályfüggő, a szabályoknak azonban társadalmi (kultúrában, hagyományban gyökerező) normákon, szerződéseken kell alapulniuk. Mindezek a jellemzők a meglévő intézményi keretekbe ágyazva működnek a többszintű kormányzás rendszerében.¹⁸⁵

A szupranacionális, a nemzeti és a szubnacionális szereplők hatalma a kompetenciák és a források kölcsönös függőségén nyugszik, ami az európai politikák közös kialakítására és együttműködésre készíti az intézményeket. Az Európai Unió már nem egyszerűen a tagállamok szövetsége, hanem olyan többszintű kormányzati rendszer, amelyben a szupranacionális, nemzeti és a szubnacionális szintek aktorainak részvételével folyik a döntéshozatal.

A hagyományos kormányzással szemben (government), amely a közhatalom ismerveivel írható le, a „governance” már egy új típusú kormányzást fejez ki. A többszintű kormányzás (multilevel governance) új struktúráként fogható fel, amelyben a szuverenitás alkotmányos alapjai változatlanok maradhatnak, és a nemzeti tagállamok továbbra is alapvető egységeket képeznek, ugyanakkor kihívást jelent az államok funkcionális és működési autonómiájával szemben a döntések megosztásán és a hatalom megosztott gyakorlásán keresztül. A központi kormányok nem rendelkeznek többé a döntéshozás monopóliumával. A regionális és helyi szint politikai és gazdasági szereplői, a regionális mozgalmak követeléseik teljesítésére hasznos partnert látnak a szupranacionális szint

¹⁸⁵ FÜRST 2007, 8. p.

intézményeiben a nemzetállamok központi kormányaival szembeni pozícióik kiépítése és erősítése érdekében. A többszintű kormányzás részeként végbemegy a szubnacionális szereplők térnyerése és bevonása mind a tagállami, mind az európai döntéshozatalba.¹⁸⁶

A „jó kormányzás” (good governance) követelménye összekapcsolódik a demokrácia és a szubszidiaritás elvének következetes alkalmazásával. Az Európai Bizottság 2001. évi Európai Kormányzásról szóló Fehér Könyvében¹⁸⁷ átalakította saját kormányzási koncepcióját. A Fehér Könyv két nagy stratégiai célkitűzést határoz meg: az európai folyamatban való részvétel elősegítése, és a közösségi cselekvés hatékonyságának fokozása. Az „európai kormányzás” fogalma mindazon szabályokra, eljárásokra és magatartásra vonatkozik, amelyek befolyásolják az európai szintű hatalomgyakorlást. A jó kormányzás alapelvei a nyitottság, a részvétel, a felelősség, a hatékonyság és az összhang.

Az Európai Parlament 2008-as jelentése alapján az európai politikák és különösen a kohéziós politika elindították a kormányzás átalakításának folyamatát: egy gyakran centralizált, mégis a (földrajzi vagy akár ágazati) megosztottsággal jellemezhető rendszertől a kormányzás egy olyan rendszer felé halad, amely több szinten is egyre inkább integrált. Tiszteletben tartva az egyes tagállamok intézményi kereteit, a hatáskörök megosztását és a szubszidiaritás elvét, az európai intézmények ösztönözhetik a jobbítási folyamatot a kormányzás minden szintjén, legyen az közösségi, nemzeti, regionális vagy helyi. A kormányzás új módszerei nem helyettesítik a hatáskörökkel és költségvetéssel rendelkező (európai, nemzeti, regionális és helyi) közintézményeket, hanem lehetőséget biztosítanak nekik arra, hogy saját politikáikat az ugyanazon kérdéskörben érdekelt valamennyi (köz és magán) szereplővel összhangban valósíthassák meg.¹⁸⁸

A Régiók Bizottsága értelmezésében a „jó európai kormányzás” a többszintű kormányzás feltételeinek megteremtését jelenti. A többszintű kormányzást az Unió, a tagállamok, valamint a regionális és helyi önkormányzatok partnerségen alapuló összehangolt cselekvésként fogja fel, amelynek célja az Európai Unió politikáinak kidolgozása és végrehajtása. Ez a különböző érintett hatalmi szintek megosztott felelősségét vonja maga után, valamint a demokratikus legitimitás valamennyi forrására és a különböző bevont szereplők reprezentativitására támaszkodik. A Régiók Bizottsága értelmezésében a többszintű kormányzás horizontális és vertikális dimenzióval rendelkező dinamikus folyamat: vertikálisan a területi önkormányzatok, illetve a nemzeti kormány és az Európai Unió között; horizontálisan a területi önkormányzatok, illetve a civil társadalom között, és különösen a társadalmi párbeszéd keretében meg kell erősíteni a partnerség gyakorlatát.¹⁸⁹

A többszintű kormányzás megvalósításának alapja a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása, ami megakadályozza, hogy a döntéseket egyetlen hatalmi szintre koncentrálják, és biztosítja, hogy a politikák kidolgozása és alkalmazása a legmegfelelőbb szinten történjen. A szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása és a többszintű kormányzás egymástól elválaszthatatlan: a szubszidiaritás a különböző hatalmi szintek hatásköreivel

186 HOOGHE – MARKS 2001, 4–29. p.

187 COM (2001) 0428 final European governance – A white paper. Brussels, OJ C 287 12/10/2001, 1–29. p.

188 Az Európai Parlament jelentése a nemzeti és regionális szintű kormányzásról és partnerségről, valamint a regionális politika terén projektek megalapozásáról. Regionális Fejlesztési Bizottság. Előadó: Jean-Marie Beaupuy, A6–0356/2008, 17.9.2008.

189 A Régiók Bizottsága saját kezdeményezésű véleménye. Régiók Bizottsága Többszintű kormányzásról szóló Fehér Könyve. CONST-IV–020. 80. plenáris ülés. Brüsszel, 2009. június 17–18. CdR 89/2009 végleges, 6–7. p.

függ össze, míg a többszintű kormányzás a kormányzati szintek interakciójára helyezi a hangsúlyt.

A regionális és helyi önkormányzatoknak növekvő a szerepe az Unió politikáinak sikerében. „*Számos olyan cél van, amelyet külön-külön nem, csak közösen érhetünk el. A megoldandó feladatok megoszlanak az Európai Unió, a tagállamok, valamint a regionális és helyi önkormányzatok között.*”¹⁹⁰

XI.1. A SZUBSZIDIARITÁS ELVE – A TÖBBSZINTŰ KORMÁNYZÁS MŰKÖDÉSÉT MEGHATÁROZÓ ALAPELV

A szubszidiaritás a „kisegítés elve” (*principium subsidiaritatis*), amelynek értelmében egy felsőbb szintű közösség nem avatkozhat be egy alacsonyabb szintű közösség belső életébe. Sőt, ha a szükség úgy kívánja, támogatnia és segítenie kell abban, hogy összehangolja tevékenységét a társadalmat alkotó más tényezőkkel a közjó érdekében. A kisegítés elvének funkciójáról már a Rerum Novarum (1891) c. enciklika is szól, de kifejezetten a Quadragesimo anno (1931) c. enciklikában jelenik meg, az állam és az egyének, illetve az állam és a kisebb közösségek kapcsolatában.

A szubszidiaritás elve először az Európa Tanács Bordeaux-i Nyilatkozatában 1978-ban került megfogalmazásra: „*Az igazgatási funkciókat a lakossághoz legközelebb eső szinten kell megoldani, magasabb szint csak akkor jelenhet meg, ha a feladatokat nem lehet alsóbb szinten koordinálni vagy végrehajtani.*”¹⁹¹

Az alapelv az Unió dokumentumai közül először az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) révén került be az uniós jogalkotásba, és azóta egyre erősebben érvényesül. Az EUSZ az Európai Parlament társjogalkotói hatáskörének bővítésével és az együttdöntési eljárás bevezetésével fokozatosan megerősítette a szupranacionális szintet, miközben a tagállamok fokozatosan veszítettek szuverenitásukból. A szubszidiaritás elvének az EUSZ-ba történő bevétele valójában válasz az integráció folyamatának elmélyülésére, amennyiben az Uniónak tiszteletben kell tartania a tagállamok belső politikai és igazgatási struktúráit.

Az EUSZ 3b. cikke a következőképpen határozza meg a szubszidiaritás fogalmát: „*Azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, a Közösség a szubszidiaritás alapelvének megfelelően csak akkor és abban a mértékben avatkozik be, ha a tervezett tevékenység célkitűzéseit a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért ezek a célkitűzések a tervezett tevékenység nagyságrendje vagy hatásai miatt közösségi szinten jobban megvalósíthatóak.*”¹⁹²

A szubszidiaritás egyike azon alapelveknek, amelyek egyaránt ösztönzik a közösségi politikák döntéshozói és végrehajtói aspektusait. Az EUSZ létrehozza az uniós polgárságot, felállítja a Régiók Bizottságát (198. cikk), valamint lehetővé teszi néhány régió (német, belga) kormánydelegációkban való részvételét a Tanács üléssein.

190 Nyilatkozat a Római Szerződések aláírásának 50. évfordulója alkalmából. Berlin, 2007. március 25.

191 Council of Europe. Convention on the problems of regionalisation. Bordeaux, 30 January –1 February 1978. Bordeaux Declaration. 4. p.

192 Európai Unióról szóló Szerződés, 3b. cikk In: Treaty on European Union O J C 191 29 July 1992

A szubszidiaritás elve ugyanakkor a decentralizáció kísérelve, amennyiben az Uniónak csak olyan mértékben lehet a kizárólagos felelősségi területén kívül eső szférában beavatkozni, amennyire a tagállamok a tervezett eljárás céljait nem tudják adekvát módon megvalósítani. A szubszidiaritás elvének az EUSZ-ba történő bevétele következtében az Európai Unió nem tekinthető többé egyszerűen a tagállamok közösségének. A Régiók Bizottsága felállításával megtörtént a nemzeti szint alatti szubnacionális szintek elismerése.

Létezik ugyanis a szubszidiaritásnak egy másik dimenziója, a központi kormány és a regionális kormányzati szint viszonyában. A szubszidiaritás ebben az értelemben azt jelenti, hogy regionális szinten oldódjon meg minden olyan feladat, amelynek megoldására ez a szint képes, és az állami központi irányítás szerepe területi kérdésekben csak másodlagos legyen. A „régiónok Európája” és általában a szubnacionális kormányzati szintek közötti hatalommegosztás állandósíthatja a demokratikus döntéshozatali folyamatokat, mivel megakadályozza a hatalom központosítását, és elősegítheti a döntéseknek az állampolgárokhoz való közelebb vitelét.

Az Európa Tanács Helyi és Regionális Közhatóságok Európai Kongresszusa 1993-ban a genfi konferencián azért bírálta az EUSZ-t, mert a 3b. cikk a szubnacionális kormányzati szintekről nem rendelkezett. Az európai regionalizációról rendezett konferencia résztvevői szerint a szubszidiaritás elve nem egyszerűen az államok és a közösség közötti hatalommegosztás kritériuma, hanem a jogkörök vertikális elosztásának elve a nemzeti vagy regionális szinttől a helyi hatóságokig és a polgárokig.

Hasonló az Európai Régiók Gyűlésének álláspontja az EUSZ revíziójára vonatkozóan az 1996. évi kormányközi konferenciára megfogalmazott téziseiben. Ebben a szintek közötti hatalommegosztás rendszerében a kompetenciák hatékonyabb meghatározását kéri, hangsúlyozva, hogy az Európai Unió hatalmát és feladatait egyértelműen el kell határolni a tagállamok és a régiók feladataitól. A szubszidiaritás elvét ezért a következő formában kell átfogalmazni: „*A szubszidiaritás elvének megfelelően a Közösség csak akkor és olyan mértékben léphet közbe, amikor, illetve amilyen mértékben a kérdéses intézkedések céljai nem valósíthatók meg megfelelő módon a tagállamok vagy a regionális és helyi hatóságok szintjén, amelyek a tagállamok belső törvényhozásának megfelelő kompetenciával rendelkeznek.*”¹⁹³

A Régiók Bizottsága szintén bírálta az EUSZ-t, amiért a szubszidiaritás elvének konkrét megfogalmazását az Unió és a tagállamok közötti hatalomgyakorlás kritériumaként rögzíti. A szubszidiaritás elvének alkalmazásáról az Európai Unióban c. véleményében (1995) ezért szükségesnek tartja, hogy a szubszidiaritás elve a hatalom összes szintjére – helyi és regionális, állami és közösségi – kiterjedjen: „*A Közösség és a tagállamok megosztott hatáskörét a lehető legdecentralizáltabb szinten kell gyakorolni, figyelembe véve a régiók és a helyi önkormányzatok hatáskörét, valamint a tagállamok politikai és közigazgatási struktúráját.*”¹⁹⁴

193 Assembly of European Regions. Proposal for Revision of the Treaty on European Union on the occasion of the 1996 Intergovernmental Conference. Assembly of European Regions. General Assembly. Antwerp, 19th and 20th October 1995, 6. bek. 3. p.

194 Committee of the Regions. The application of the principle of subsidiarity in the European Union. Brussels, 21 April. 1995 CdR 136/95 Appendix, 11. bek. 5. p.

A Régiók Bizottsága – lévén az Unió legitimációjának pillére – véleményében hangsúlyozza, hogy az EUSZ csupán szolid platformot jelentett a regionális és helyi részvétel fokozására az Unióban. Az EUSZ ugyan kimondja, hogy az Unió Európa népeinek eddigi legszorosabb uniója, melyben a döntéseket a lehető legközelebb hozzák a polgárokhoz, a Régiók Bizottsága véleményében azonban a „kisegítés” elvének a kormányzat valamennyi szintjére kiterjedő alkalmazását a demokratikus alapokra helyezett Unió működésének elengedhetetlen kritériumaként fogalmazta meg. A hatékonyság, a versenyképesség és a szolidaritás elve mellett a szubszidiaritás elve biztosítékul szolgál a helyi és regionális demokráciák eredményes működésére.

A Régiók Bizottsága az 1996. évi kormányközi konferenciára az EUSZ 3b. cikkének a megfogalmazását ezért a következőképpen javasolta: „...*a Közösség a szubszidiaritás alapelveinek megfelelően – csak akkor és abban a mértékben avatkozik be, ha a tervezett intézkedés célkitűzéseit a tagállamok, illetve a helyi vagy regionális hatóságok nem tudják kellően megvalósítani, feltéve, hogy ezen hatóságokat a kérdéses tagállam belső törvényhozásában döntéshozói hatalommal felruházták.*”¹⁹⁵ Az önkormányzatok viszont nem avatkozhatnak be egy ügybe, ha azt az állampolgárok adekvát és hatékony módon meg tudják oldani.

A szubszidiaritás és a polgárközeliség ezért az európai integráció folyamatában különösen segíti:

- a demokratikus legitimációt, amelynek legfontosabb eleme az állampolgárokhoz való közelebb kerülés;
- az átláthatóságot, amely a funkcióknak a kormányzati szintek közötti elosztása során az állampolgárok számára is könnyebbé teszi az egyes szintek közötti orientálódást;
- a hatékonyságot, amely a feladat- és hatásköröknek a megfelelő szintekre történő delegálásából ered.

A Régiók Bizottsága a döntéshozatali folyamat során funkciójából eredően segíti közelebb vinni az Uniót az állampolgárokhoz. A helyi és regionális önkormányzatok képviselőinek a döntéshozatali folyamatba történő bevonásával az Unió polgárainak érdekeit közvetlenebbül megjelenítő aktorok részvételével jelentős mértékben hozzájárul az Unió egészének demokratikus legitimációjához.

A Régiók Bizottsága ennek megfelelően a szubszidiaritás elvének megfogalmazásában a 3b. cikk módosítását kéri, ezáltal a szubszidiaritás elvének a régiókra és a helyi önkormányzatokra való kiterjesztését szorgalmazza. A szubszidiaritással szembeni elvárások csak akkor teljesíthetők, ha az elvet mindenre kiterjedő módon alkalmazzák. A szubszidiaritás elve védi a régiók jogait és hatáskörét, valamint védelmezi a helyi önkormányzatok jogait a helyi ügyek szabályozásában.

Az Amszterdami Szerződés (1997) eredménye a Jegyzőkönyv a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról, amely a polgárközeliség elvét is figyelembe véve a szubszidiaritást olyan dinamikus fogalomként definiálja, amelynek révén az Unió kiterjesztheti hatáskörét, amennyiben a körülmények azt indokolják, ezzel egyidejűleg korlátozhatja vagy megszakíthatja az indokolatlan tevékenységet. Az Unió intézményei

195 Committee of the Regions. The application of the principle of subsidiarity in the European Union. Brussels, 21 April. 1995 CdR 136/95 Appendix, 10. bek. 5. p.

a szubszidiaritás elvét a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben meghatározottak szerint alkalmazzák. Az arányosság elvének megfelelően az Unió intézkedései sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhetnek túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.

Az Amszterdami Jegyzőkönyv jelentősége abban áll, hogy a két politikai elvet jogi keretekbe helyezte, az uniós jogi aktusok érvényességi feltételévé változtatta, és alkalmazhatóvá tette az uniós jogban is.

A szupranacionális szint intézményi és döntéshozatali mechanizmusában jelentkező demokratikus deficit és a bővítés folyamata még inkább felerősítették a szubszidiaritás jelentőségét. A regionális és helyi önkormányzatok felelősek ugyanis a közösségi politika és jogszabályok közel 70%-ának a végrehajtásáért. Ezért az európai jogszabályok végrehajtásáért felelős valamennyi szintet be kell vonni a jogalkotási előkészítő munkába és a közösségi politikák kidolgozásába, beleértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. A regionális és helyi önkormányzatok – mint a polgárokhoz különösen közel álló egységek – képesek a leginkább arra, hogy az európai intézmények felé közvetítsék a szubnacionális szintről érkező, a gazdasági és szociális fejlődés konkrét szükségleteihez kapcsolódó kéréseket és javaslatokat. Ezért a Régiók Bizottsága azt javasolta, hogy az Európai Unió regionális és helyi dimenziójának erősítése érdekében bármely jogi aktus elfogadását széles körű konzultációk előzzék meg, és készüljön „szubszidiaritás hatásvizsgálat”, amelyben az Európai Bizottság értékeli a jogalkotási javaslat szabályozási és pénzügyi hatásait a regionális és helyi hatóságok szempontjából.¹⁹⁶ A megvalósításra azonban várni kellett.

Az Amszterdami Szerződéshez (1997) csatolt jegyzőkönyvhöz képest jelentős változásokat tartalmaz az Európai Unió Működéséről szóló Szerződéshez csatolt 2. sz. Jegyzőkönyv A szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról (2008). Kiemelt szerepet kapnak a szubszidiaritás elve teljesülésének ellenőrzésében a nemzeti parlamentek. A Bizottságnak az Unió jogalkotó szervei (a Tanács és az Európai Parlament) mellett meg kell küldenie a javaslatokat és módosításokat a tagállamok nemzeti parlamentjei számára is: „A Bizottság a jogalkotási aktusok tervezeteit és módosított tervezeteit az uniós jogalkotóknak történő továbbítással egyidejűleg továbbítja a nemzeti parlamenteknek.”¹⁹⁷

Ugyancsak lényeges változás, hogy a jogalkotási aktusok tervezeteit a szubszidiaritás és az arányosság elve tekintetében külön indokolni kell: „... külön feljegyzésben részletesen tartalmaznia kell azokat az adatokat, amelyek a szubszidiaritás és az arányosság elvével való összhang megítéléséhez szükségesek”.¹⁹⁸ Ennek a feljegyzésnek adatokat kell tartalmaznia a tervezet előrelátható pénzügyi hatásairól, továbbá – irányelv esetében – a tagállamok, illetve adott esetben a régiók által annak végrehajtására elfogadandó jogszabályokra vonatkozó hatásairól. A jogalkotási aktus tervezetének figyelembe kell vennie annak szükségességét, hogy az Unióra, a nemzeti kormányokra, a regionális vagy

196 Régiók Bizottsága vélemény. Tárgy: Irányvonalak a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásához és ellenőrzéséhez. (2006/C 115/08) OJ C 115 2006.5.16. 1., 6. bek. 37. p.

197 Európai Unió Működéséről szóló Szerződéshez csatolt 2. Jegyzőkönyv a szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról. 4. cikk. In: Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. H L C 83, 2010. március 30.

198 Európai Unió Működéséről szóló Szerződéshez csatolt 2. Jegyzőkönyv a szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról. 5. cikk. In: Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 83, 2010. március 30.

helyi hatóságokra, a gazdasági szereplőkre és a polgárookra háruló pénzügyi vagy igazgatási terheket a lehető legkisebbre csökkentsék, és azok arányban álljanak az elérendő célkitűzésekkel.

XI.2. POLGÁRKÖZELISÉG ÉS TÖBBSZINTŰ KORMÁNYZÁS

A szupranacionális, a nemzeti és a szubnacionális aktorok hatalma a kompetenciák és a források kölcsönös függőségén nyugszik, ami az európai politikák közös kialakítására, együttműködésre készíti az intézményeket.

A Régiók Bizottsága állásfoglalásaiban hangsúlyozza, hogy a regionális és helyi hatóságok a szubszidiaritás elvének megvalósításával rugalmas fejlődési lehetőséget jelentenek az európai integráció folyamatában. Mégpedig azért, mert a regionális és helyi önkormányzatok – mint a polgárokhoz különösen közel álló egységek – képesek a leginkább arra, hogy az európai intézmények felé közvetítsék a szintjükéről érkező, a gazdasági és szociális fejlődés konkrét szükségleteihez kapcsolódó kéréseket és javaslatokat.

A Polgárok Európája koncepció elősegíti, hogy az Unió valamennyi polgára aktív szerepet tölthessen be a helyi közéletben. A polgárközeliség elvének gyakorlati megvalósítása érdekében a Régiók Bizottsága 2002 óta strukturált párbeszédet folytat a helyi és regionális önkormányzatok szövetségeivel, összhangban az Európai Bizottság Európai Kormányzásról szóló Fehér Könyvében (2001) megfogalmazott ajánlásokkal. A Fehér Könyv megállapította, hogy az Európai Unió intézményeinek intenzívebben kell együttműködniük az európai régiók és városok képviselőivel. A Régiók Bizottsága koordinációjával folytatott strukturált párbeszéd lehetőséget ad arra, hogy az Európai Bizottság mind általános, mind konkrét kérdésekben konzultáljon a helyi és regionális önkormányzatok szövetségeivel. A Régiók Bizottságának célja egyrészt az Európai Bizottság és a helyi és regionális önkormányzatok közötti politikai koordináció megerősítése, másrészt, hogy tanácsadói feladatainak ellátása során biztosítva legyen az unió területi dimenziója sokszínűségének figyelembevétele.

Az Európai Bizottság 2003. december 19-én közleményt fogadott el a regionális és helyi önkormányzatokat képviselő szervezetekkel az Európai Unió politikájának kialakításáról folytatandó párbeszédéről. A „jó kormányzás” az európai integrációs folyamat sikerének egyik legfontosabb kulcsa. Az Európai Unió akkor lesz erős, intézményei akkor lesznek jogszerűek, politikái akkor lesznek hatékonyak, polgárai akkor érzik bevonva és érintve magukat, ha kormányzási módszere, a közösségi jogalkotás és végrehajtás biztosítja a különböző hatalmi szintek együttműködését.¹⁹⁹

Az Európai Unióban a keleti bővítést követően közel 95 000 helyi és regionális önkormányzat rendelkezik jelentős hatáskörökkel a jogalkotás terén, a helyi és regionális közösségek teszik ki az EU-27-ek GDP-jének 16%-át, a közfoglalkoztatás 56%-át. A helyi és regionális önkormányzatok segítik elő az európai demokrácia és polgárság érdekeinek érvényre juttatását olyan kulcsfontosságú ágazatokban, mint az oktatás, a kör-

¹⁹⁹ Európai Bizottság 2003. december 19-én közleményt fogadott el a regionális és helyi önkormányzatokat képviselő szervezetekkel az Európai Unió politikájának kialakításáról folytatandó párbeszédéről, amely szerint ez a párbeszéd állandó, és a Régiók Bizottságának részvételével valósul meg. COM (2003) 811 végleges

nyezetvédelem, a gazdaságfejlesztés, a területrendezés, a közlekedés, a közszolgáltatások és a szociálpolitika. Az önkormányzatok polgárokhoz való közelsége, valamint a helyi és regionális szintű kormányzás sokfélesége valódi értéket jelent a döntéshozatal különböző szintjein.

Az önkormányzatoknak az európai folyamatban betöltött szerepük elismerése terén elért jelentős eredmények ellenére mind európai szinten, mind a tagállamokban hatalmas előrelépéseket kell még tenni a döntéshozatali szerepük és hatalommegosztásban elfoglalt helyük további megerősítése érdekében. A szubszidiaritás elvének a többszintű kormányzás rendszerében való gyakorlati alkalmazása hozzájárulás ennek a folyamatnak a megerősítéséhez.

XII. A KELETI BŐVÍTÉS HATÁSA AZ EU KOHÉZIÓS POLITIKÁJÁRA

A regionális kormányok működésének körülményeit az Egységes Európai Okmány alapvetően megváltoztatta. Az egységes piac lehetővé tette a tőke, a szolgáltatások, a termékek és a munkaerő szabad áramlását. Az intézményi és ügyrendi reformok következtében előállt változások, az Európai Bizottság szerepének fokozatos növekedése, a Tanácsban a többségi szavazás lehetősége jelezte, hogy az európai politikaformálás egy része kikerült a tagállamok kontrollja alól. Az Amszterdami Szerződés (1997) megerősíti a regionális politika eredményeit, kiterjeszti a Régiók Bizottsága konzultatív jogkörét az ESZA által támogatott szakképzésre, szociális ügyekre és foglalkoztatáspolitikára, valamint a Kohéziós Alap prioritásaira, a környezetvédelem és a közlekedés területére.

Az európai integráció fejlődése következtében a centripetális erők a döntéshozatalt a központi kormányok szintjéről az unió irányába vonzzák, míg a hatalom decentralizációjára ható centrifugális erők a területi szint irányába gyakorolnak hatást.

A regionális fejlesztés szervezeti rendszerét dinamikus változások jellemezték, a központi kormányok sok esetben átszervezték a regionális politika irányításának központi intézményeit. A támogatási rendszer működésében is új alapelvek jelentek meg. A központi kormányok regionális politikájának középpontjába a nagy beruházások támogatása helyett a régióközi transzferek, a szerkezetátalakítás szabályozása és a helyi gazdaságfejlesztés ösztönzése került.

Mindez elősegítette a regionális szint intézményesülésének megerősödését. Általában a támogatások regionális irányítása erősödik, ezáltal a regionális szervek nagyobb méretű programokban is dönthetnek. A regionális tanácsadó testületek, amelyek a régió gazdasági és szakmai szervezeteinek képviselőiből állnak, ha csekély döntési kompetenciával is rendelkeznek, javaslataikat nem hagyják figyelmen kívül.

A kohéziós célok finanszírozásának alapkérdése az uniós támogatásokhoz rendelt nemzeti (költségvetési, önkormányzati, magán, hitel) források mennyisége. A Strukturális Alapokból származó támogatásoknál garantálni kell az önrészt, az ehhez szükséges összeget az adott ország költségvetéséből kell előteremteni. Az addicionalitás elve értelmében azonban a nemzeti hozzájárulás nem történhet kizárólag a központi kormány kötelezettségvállalásával. Ezért a területfejlesztési szereplőknek be kell vonni a programok megvalósításába a lehető legtöbb endogén tényezőt megjelenítő regionális szereplőt.

Mivel a nemzeti támogatások odaítélésében a szolidaritás elve érvényesül, általában kedvezően értékelhető hatásuk az elmaradott térségekre. A közösségi kohéziós politika szempontjából viszont az eredmények már kevésbé látszanak egyértelműnek, hiszen a fejlettebb tagállamok önerőből többet költenek az elmaradott és problematikus területek finanszírozására, mint a gyengébb teljesítőképességű Görögország, Portugália és Ír-

szág. Itt kevésbé érvényesül a koncentráció elve, az állam valamennyi térségében igénybe lehet venni a kedvezményeket, míg az északi országokban a nemzeti regionális politikai támogatások az Európai Unió strukturális és kohéziós támogatása mellett csupán kiegészítő forrást jelentenek.

Minél fejlettebb egy gazdaság, annál hatékonyabb a regionális támogatások hasznosítása, ezért kedvezőbbek a külföldi tőkebefektetések feltételei, és jobban működnek a területfejlesztés intézményei. A fejletlenebb országok támogatásai azért is mutatnak kevesebb eredményt, mert a gyenge üzleti szolgáltatások miatt kevésbé képesek az ösztönzők a kívánt hatást kiváltani.

Az 1990-es évek Európájában a regionális fejlesztés irányításának meghatározó tendenciája a decentralizáció. Számos kormány tett lépéseket a regionális döntések regionális kormányzatokhoz való telepítésére. A decentralizáció értelmében a nemzeti és helyi szintek közötti együttműködés csakis a partnerség elvének elismerésével, ha szükséges, a kompetenciák átadásával mehet végbe. A hatalomátrendeződs során a minden részletkérdésben való véleménynyilvánítás helyett a döntéseknek az alsóbb szintre történő delegálása, az adott területen való tapasztalat figyelembevétele garantálhat nagyobb hatékonyságot a programozási rendszer működésében. Ehhez meg kell teremteni a regionális és helyi önkormányzatok politikai és pénzügyi függetlenségét.

A Strukturális Alapok 1988. évi reformja jelentős decentralizációs folyamatot indított el abba az irányba, hogy a támogatások a regionális és a helyi önkormányzatokkal kialakított tényleges partneri viszonyban kerüljenek megvalósításra. A demokratikusan választott regionális és helyi önkormányzatok kulcsszerepet játszanak a Strukturális Alapok partnerségeiben. Választott testületeik révén felelősek a társadalmi és gazdasági haladásért, felelősséggel tartoznak a regionális és helyi közösségnek, demokratikus legitimitást adnak a programoknak, biztosítják a polgárközeliséget.

Az EU regionális politikája, az 1990-es években a fejlesztési források megszerzésének a lehetősége elősegítette a regionalizáció folyamatát és a tervezés és fejlesztés többszintű struktúrájának a kialakítását az Unió tagállamaiban. A regionális struktúrák a többszintű kormányzás részeivé váltak. Az „Európa a régiókkal”²⁰⁰ kifejezés annak hangsúlyozása, hogy a regionális és más szubnacionális hatóságoknak sikerült nagyobb szerephez jutniuk az Európai Unió döntéshozatalában. Az Európai Bizottság a statisztikai-tervezési régiók kialakításának „kikényszerítésével” – még a centralizált országokban is – közvetve elősegítette a tervezés és fejlesztés többszintű rendszerének a létrejöttét Közép- és Kelet-Európa államaiban is.

A regionális politika komplex feladatait akkor lehet eredményesen megoldani, ha a humán erőforrás-fejlesztés eszköz- és célrendszere integrálásra kerül a regionális fejlesztési programokba. Az „Agenda 2000” és a Strukturális Alapok 1999. évi szabályozása már az emberi tényező fontos szerepét emeli ki a versenyképesség fokozásában, a gazdasági és társadalmi kohézió erősítésében, a területi és társadalmi egyenlőtlenségek mérséklésében. Egy hanyatló régió újbóli felzárkóztatása az adott térségben élő emberi közösség önfenntartó és újratermelő képessége, identitástudata révén kerülhet megreformálásra. A

200 BENZ 2000, 44. p.

A „régiók Európája” felemelkedése és hanyatlása figyelhető meg a 20. század végén a bővülő és mélyülő Európai Unióban, de a regionális politika még hosszú időre meghatározza az európai integráció fejlődését. Lásd bővebben: KEATING 2008, 629–631. p.

regionális politikának egyrészt fel kell vállalnia a humán erőforrás-fejlesztés, ezen belül az oktatás és a szakképzés, a foglalkoztatáspolitikai infrastrukturális és tartalmi, szervezeti feltételeinek javítását. Másfelől a humán erőforrás-fejlesztési politika céljainak az oktatás és szakképzés, a foglalkoztatás és a szociálpolitika intézményrendszerének felhasználásával kezdeményezően elő kell segíteni a közreműködést a vidék- és területfejlesztés feladatainak a megoldásában.

Az „Agenda 2000” figyelemmel az 1990-es évek folyamataira – amikor a gazdasági növekedés visszaesett, a foglalkoztatás csökkent – az új stratégiai célt a dinamikus gazdaság, a foglalkoztatás és a szociálpolitika interakciójaként határozza meg. A fenntartható gazdasági fejlődéshez és a szociális kohézióhoz, valamint a foglalkoztatás növeléséhez a fizikai és a humán erőforrásba való befektetések fontosságát emeli ki. Amíg az infrastruktúrába és a termelő beruházásokba való befektetés különösen az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), a humán erőforrás és az aktív munkaerőpiaci politika az Európai Szociális Alap (ESZA) támogatásával került fejlesztésre.

Magyarország számára az „Agenda 2000” elvei szabják meg az EU előtt álló fejlődési elképzeléseket. Ezek közül kiemelt fontosságú marad továbbra is a gazdasági és szociális kohézió erősítése, a fejlettségbeli különbségek csökkentésének támogatása. Kedvező lehet, hogy a jelenlegi hat célt háromra csökkentik, s kiemelt fontosságú lesz az 1. cél, amelybe Magyarország is tartozni fog. Előnyös fejlemény, hogy már a csatlakozás előtt lehetőség nyílt támogatások fogadására a strukturális politika forrásaiból, ehhez azonban meg kellett teremteni a regionális szintű intézményi hátteret.

Az Európai Unió keleti bővítése történelmi fordulópontot jelent. A Közösség intézményei és politikái újabb kihívással találják magukat szembe, mivel a csatlakozni kívánó országokban jelentős gazdasági és társadalmi különbségek vannak. De talán még ennél is nagyobb probléma a pénzügyi, gazdasági és intézményi rendszerek elmaradottsága. A jelöltek erőfeszítései ellenére integrációjuk a Közösség struktúrájába és politikai programjaiba komplex feladat.

XII.1. AZ 1999. ÉVI FELÜLVIZSGÁLAT

Az Egységes Európai Okmány (1986) bevezette, majd az Európai Unióról szóló Szerződés (1992) megerősítette a gazdasági és szociális kohézió elvét, amely mára az Unió egyik pillérévé vált. Az Egységes Európai Okmány 130b. cikke értelmében a Bizottság minden harmadik évben jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak, valamint a Régiók Bizottságának a gazdasági és szociális kohézió megvalósítására terén elért haladásról. Az első jelentés, az 1996. évi Kohéziós Jelentés a Bizottság kohézió érdekében kifejtett törekvései mellett foglalt állást. Az európai integráció fejlődése során az 1988. évi reform célkitűzéseiben figyelemmel volt Görögország, Spanyolország és Portugália csatlakozására, amely jelentősen megnövelte a Közösségben a regionális különbségeket.

A Strukturális Alapok 1988. évi reformja óta a politikai prioritás a gazdasági és szociális kohézió megvalósítását jelentette. Nemcsak a pénzügyi feltételek megteremtésével, de a szegényebb régiók és a társadalmi csoportok támogatása révén is erősödött ez a folyamat. Az eddigi politikákra az volt jellemző, hogy lehetőséget adtak a regionális verseny megszilárdítására, és a termelési rendszerekben végbemenő változásokhoz a fog-

lalkoztatás intézményrendszerének javításával, valamint új munkahelyek teremtésével járultak hozzá az európai egységes piac előnyeinek felhasználása mellett.

Az 1996. évi Kohéziós Jelentés a Bizottság védelmében, annak a kohézió érdekében kifejtett törekvései mellett foglalt állást. Az európai integráció fejlődése során az Egységes Európai Okmány már figyelemmel volt Spanyolország és Portugália csatlakozására, az EUSZ pedig a gazdasági és társadalmi kohézió megteremtésére szánt források jelentős növekedését eredményezte.²⁰¹

Először 1996-ban a Kohéziós Jelentés hívta fel a figyelmet arra, hogy az EU támogatáspolitikájában jelentős iránymódosításra van szükség. Az Unió pénzügyi forrásaiból a gyenge teljesítményű régiók profitáltak, ellenben kevés figyelem irányult a versenyképesség és a gazdagabb régiók gazdasági növekedésének fokozására. Az 1999. évi reformban a korábbi programozási időszakoktól eltérően hangsúlyozottabban előtérbe kerültek a versenyképességet befolyásoló tényezők.

A Bizottság közreadott Kohéziós Jelentése igazolta az 1988 után bevezetett politikák sikerességét. Az 1980-as évek négy legszegényebb tagállama Görögország, Spanyolország, Írország, Portugália egy főre jutó jövedelmében növekedés ment végbe, és a makrogazdasági fejlődés hozzájárult a programok hatékonyabb végrehajtásához, a növekvő befektetéshez a Strukturális Alapok által támogatott humán és fizikai tőke területén.

A társadalmi megosztottság a fokozódó szegénység következtében növekedett, amelyben két tényező játszott szerepet. Az egyik, amely ezt a fejlődést előidézte, a magas munkanélküliség fennmaradása, a másik a társadalomból kirekesztett csoportok problémája. A Kohéziós Jelentés rámutat, hogy a munkanélküliség csaknem fele Európában tartós munkanélküliség, és a munkanélküliségi ráta aránytalanul magas a nők és a fiatalok körében. A munkanélküliség bizonyos régiókba és a városi területekre koncentrálódik.

A „kohéziós akadályok” leküzdésében ezért az Unió a már létező politika konszolidációja mellett az elosztási rendszert kívánja hatékonyabbá tenni. Az „értéket a pénzért” kohéziós politika értelmében hatékonyabb, átláthatóbb és egyszerűbb rendszerre van szükség.

A Kohéziós Jelentés értelmében a Bizottság javasolja, hogy az EU-támogatás továbbra is folytatódjon az elmaradott régiókban (1. cél). Idetartoznak az Unió legtávolabbi régiói, amelyekben külön költséget jelent az európai piacokra való eljutás, valamint a jelenlegi 6. cél alacsony népsűrűségű területei, Svédország és Finnország Sarkkörön túli részei. A költségvetési források 2/3-a kerül az 1. célba.

A jelentés a Bizottság jövőbeni szerepének meghatározásakor a napi menedzsmentben való aktív közreműködés helyett a stratégiai szempontok kijelölését hangsúlyozza. Ez jelenti a döntést a támogatásra jogosult területek meghatározásában, a pénzügyi források elosztásában, és általában a tagállamokkal való együttműködést a regionális tervek elkészítésében.

A Bizottság reményei szerint a felelősségi viszonyok tisztázása, a decentralizáció, valamint a partnerség fogalmának erősítése a nemzeti, regionális hatóságokon túl a helyi

201 A Jelentés szerint 1986–1996 között a GDP/fő a 25 legszegényebb régióban 52%-ról 59%-ra nőtt. A kohéziós országokban az arány 65%-ról 76,5%-ra emelkedett, s az előrejelzések szerint 78% várható 1999-re. A foglalkoztatás terén elért eredmények kevésbé jelentősek. A 25 leghátrányosabb helyzetű régióban a tartós munkanélküliek száma 60%-os. A nők 30%-a rendelkezik munkahellyel, míg a fiatalok munkanélküliek aránya 47%-os. In: European Union. Regional Policy and Cohesion. Sixth Periodic Report on the regions. 04.02.1999. 3–4 p.

önkormányzatok, a szociális és gazdasági partnerek kapcsolataiban az alapvető feltétele a Strukturális Alapokkal kapcsolatos adminisztráció egyszerűsítésének, az igazgatás átláthatósága megteremtésének. A Bizottság által javasolt rendeletek előre sejtetik a széles körű partnerségek bevonását a regionális programokba, a regionális és helyi hatóságok, a szociális partnerek és a gazdasági élet aktorainak az aktivizálását, az NGO-k, a környezetvédelem és az egyéb szervezetek képviselőinek a jelenlétét.

XII.2. AZ „AGENDA 2000”

A reformfolyamat az „Agenda 2000” c. dokumentum²⁰² megjelenésével kezdődött el. A Delors II. csomagterv 1999-ig határozza meg az EU költségvetésének kiadásait, így a 2000–2006-ig tartó időszakra újabb költségvetési csomagtervet kellett a tagállamoknak elfogadniuk. 1997. július 16-án a Bizottság javaslatot tett az EU legfontosabb politikáinak reformjára, a költségvetés átalakítására, a strukturális és kohéziós politika finanszírozására.

A déli bővítés 20%-kal növelte meg az EU lakosságát, ugyanakkor a GDP-ben csupán 5%-os növekedést eredményezett. Az Európai Unió 15 tagállama megegyezett abban, hogy a közép- és kelet-európai országok csatlakozása csak úgy mehet végbe, ha csökkentik a 15 tagállamba irányuló támogatásokat. Egyik állam sem szeretné, hogy a csökkentés a saját régióinak a támogatását érintse, így a Strukturális Alapok 1999. évi reformjának tárgyalási folyamatában a nettó befizetők (Németország, Ausztria, Egyesült Királyság, Hollandia stb.) nem akarták a keleti bővítés költségeit megfizetni, nagyobb összeggel hozzájárulni a kohéziós kiadásokhoz. A dél-európai kohéziós országok attól tartottak, hogy a bővítés hatással lesz a Strukturális Alapokból való részesedésükre, és kevesebb támogatást kapnak a jövőben. Portugália a bővítés helyett a régi tagállamok (EU-15) szegény országainak a kohézióját erősítette volna. Spanyolország és Görögország a gazdasági és szociális kohézió iránti határozottabb elkötelezettséget követelt, akár új pénzügyi források bevonásával is. A harmadik csoport a tagjelölt országok álláspontja, amelyek Unióba való belépése az uniós költségvetésben kiadásokat jelent, különösen a mezőgazdasági és a strukturális politika terén. Gyors, de azonos feltételek melletti csatlakozást szerettek volna, amely révén a gazdasági és társadalmi különbségeik csökkennek, életszínvonaluk növekszik.²⁰³

Az EU mint szupranacionális szint és a tagállamok érdekei között jelentkező problémák részben a Bizottság szabályozási hatáskörének (az alapok elosztásának legitim és hatékony megoldása) többé-kevésbé standard módszerekkel történő gyakorlása és a tagállamok politikai és intézményi rendszerének a különbségeiből erednek. Ez részben megmagyarázza a néhány tagállamban jelentkező nyomást a decentralizált végrehajtás kialakítására.

Az Uniónak meg kell találnia az alapok menedzselésének azon módját, amely megfelel a tagállamok nemzeti feltételrendszerének. A programokat az adott tagállam politikai

202 European Commission. Agenda 2000. For a stronger and wider Union. Bulletin of the European Union. Supplement 5/97. Luxembourg, 1997

203 Agenda 2000. Commission loses out in budget fight. European Voice, 11 March 1999, és 'No dissent over cash for applicants'. European Voice, 19 March 1999.

és intézményi szerkezetének feltételei között kell megvalósítani. A legfontosabb kihívás az Unió szintjén a gazdasági fejlődésben jelentkező különbségek a kohéziós országok és a többi ország között. Ez jelentős különbségekkel jár az infrastruktúra fejlettsége, az üzleti élet aktivitása, a foglalkoztatási struktúra és a jövedelem terén.

Az „Agenda 2000” c. dokumentum összhangban van a Kohéziós Jelentéssel (1996), amely a kohézió fogalmát a következőképpen határozza meg:

1. gazdasági konvergencia, a versenyképesség és a foglalkoztatás javuló hatékonysága,
2. a szociális szolidaritás, a társadalmi marginalizáció és a szegénység egyenlőtlenségeinek csökkentése.

Az „Agenda 2000” a korábbi reformokkal egybevetve a kohézió folyamatában a bővítés költségeit is figyelembe vette, és a hosszú távú fejlesztésekre, a rövidebb időtartamú programokra, valamint a munkanélküliség felszámolására irányul.

Az „Agenda 2000”-ben meghatározott főbb prioritások a következők voltak:

1. Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap hatékonyságának növelése a projektek korábbiánál tematikusabb és pontosabb földrajzi koncentrációja révén; a célok megújítása a földrajzi területek és a menedzsment révén.
2. A költségvetési előirányzat elfogadása a 2000–2006-ig tartó időszakra, amely képessé teszi az Uniót a bővítéssel együtt járó kötelezettségek vállalására.
3. Az előcsatlakozási szakasz stratégiájának megerősítése a tagjelölt országok számára két eszköz segítségével: az egyik az előcsatlakozási strukturális politika eszköze (ISPA), amely a közlekedést és a környezetvédelem infrastruktúrájának kialakítását támogatja, a másik az előcsatlakozási mezőgazdasági eszköz (SAPARD), amely a mezőgazdaság és a rurális területek fejlődését segíti.
4. Az 1988. évi és az 1993. évi mezőgazdasági reformok folytatása, az európai verseny serkentése, a környezetvédelmi szabályok tekintetbe vétele, a gazdák számára tisztességes bevételek biztosítása, a szabályozás egyszerűsítése, illetve alkalmazásának decentralizálása.

A reform környezetét 1999-ben meghatározta a mintegy 18 millió munkanélküli és a munkanélküliségnek az Unió tagállamaiban megfigyelhető növekedése. J. Santer, a Bizottság elnöke a gazdasági és társadalmi célok összeegyeztethetőségének fontosságát hangsúlyozza, amikor a társadalmi követeléseket a dinamizmus és a fejlődés forrásaiként értékelte. *„Társadalmi előrehaladás nem valósulhat meg gazdasági előrelépés nélkül. Viszont gazdasági jólét nem valósítható meg társadalmi sivatagban. A társadalmi dimenzió nem ár vagy teher, inkább a dinamizmus forrása, amely képessé tesz bennünket arra, hogy a jövő kihívásainak eleget tegyünk, és vállaljuk a nemzetközi versenyt.”*²⁰⁴

A regionális politika komplex feladatait akkor lehet eredményesen megoldani, ha a humán erőforrás-fejlesztés eszköz- és célrendszere integrálásra kerül a regionális fejlesztési programokba. Az „Agenda 2000” és a Strukturális Alapok 1999. évi szabályozása már az emberi tényező fontos szerepét emeli ki a versenyképesség fokozásában, a gazdasági és társadalmi kohézió erősítésében, a területi és társadalmi egyenlőtlenségek mérséklésében. Egy hanyatló régió újbóli felzárkóztatása az adott térségben élő emberi közösség önfenntartó és újratermelő képessége, identitástudata révén kerülhet megreformálásra. A

204 Jacques SANTER, az Európai Bizottság elnöke (1995–1999) beszéde a Régiók Bizottsága előtt az 1995. 09. 21. plenáris ülés alkalmával. Sajtóközlemény.

regionális politikának egyrészt fel kell vállalnia a humánerőforrás-fejlesztés, ezen belül az oktatás és a szakképzés, a foglalkoztatáspolitikai infrastrukturális és tartalmi, szervezeti feltételeinek javítását. Másfelől a humánerőforrás-fejlesztési politika céljainak az oktatás és szakképzés, a foglalkoztatás és a szociálpolitika intézményrendszerének felhasználásával kezdeményezően elő kell segíteni a közreműködést a vidék- és területfejlesztés feladatainak a megoldásában.

Az „Agenda 2000” figyelemmel az 1990-es évek folyamataira – amikor a gazdasági növekedés visszaesett, a foglalkoztatás csökkent – az új stratégiai célt a dinamikus gazdaság, a foglalkoztatás és a szociálpolitika interakciójaként határozza meg. A fenntartható gazdasági fejlődéshez és a szociális kohézióhoz, valamint a foglalkoztatás növeléséhez a fizikai és a humánerőforrásba való befektetések fontosságát emeli ki. Amíg az infrastruktúrába és a termelő beruházásokba való befektetés különösen az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), a humánerőforrás és az aktív munkaerőpiaci politika az Európai Szociális Alap (ESZA) támogatásával fejleszthető.

XII.3. AZ ELŐCSATLAKOZÁSI ESZKÖZÖK SZEREPE KÖZÉP- ÉS KELET-EURÓPÁBAN

A reformjavaslatok fontos eleme a bővítés. A közép- és kelet-európai országok integrációja során a Strukturális Alapok csak az egyik utat jelentik a közép-kelet európai országok és az EU-15 tagállamának közeledésében. A bővítés, habár valószínűleg az Unió egészére pozitív hatással lesz, néhány EU-régió számára negatív következményekkel fog járni. (Ezért tiltakoznak egyes államok.) Mindez tekintélyes kihívást jelent az Unió számára. Ugyanakkor az Uniónak számolnia kell a támogatások közép- és kelet-európai országokban jelentkező hatásával is.

A Bizottság terve tartalmazza a Közép- és Kelet-Európába előirányozott támogatás összegét a csatlakozás előkészítő szakaszára, és az azt követő időszakra egyaránt. *Az „Agenda 2000”-ben a Bizottság által elkülönített 45 milliárd ECU „valóságos Marshall-terv Közép- és Kelet-Európa országai számára” (J. Santer). Mindamelllett a Bizottság úgy véli, hogy ez a támogatás nem fog növekedést jelenteni az Unió költségvetésében, mivel átcsoportosítás eredményeképpen kerülnek a források Közép- és Kelet-Európa térségébe.*²⁰⁵

Az Európai Tanács 1999. március 24–25-i Berlini Csúcsértekezletén megegyezés született abban, hogy bevonják a költségvetésbe a három előcsatlakozási eszközt a 2000–2006-ig tartó időszakban. Az Európai Tanács három rendeletben szabályozta a társult államok EU-tagságra való félkészülését elősegítő három előcsatlakozási eszközt:

1. PHARE: a regionális és szociális fejlesztéseken kívül az intézmények konszolidálása, a Közösségi programokban való részvétel, az ipar átstrukturálása, a kisvállalkozások fejlesztése az uniós tagságra készülő országok részére. Az 1266/99/EK rendelet a PHARE programot létrehozó 3906/89/EK rendelet módosításáról rendelkezett.²⁰⁶

205 Inforegio. Newsletter. No. 58. 1997. European Union. Regional Policy and Cohesion. 15 July 1997 1. p.

206 Council Regulation (EC) No 1266/1999 of 21 June 1999 on coordinating aid to the applicant countries in the framework of the pre-accession strategy and amending Regulation (EEC) No 3906/89 OJ L 161 26/6/1999

2. ISPA: az Előcsatlakozási Strukturális Politika Eszköze a közlekedés és a környezetvédelmi struktúra fejlesztésére, amelyet az 1267/99/EK rendelet szabályozott.²⁰⁷
3. SAPARD: a Mezőgazdaság és a Rurális Fejlesztés Speciális Csatlakozási Programot az 1268/99/EK rendelet hozta létre.²⁰⁸

16. sz. táblázat. Az előcsatlakozási eszközök (millió euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Az előcsatlakozási eszközök	3120	3120	3120	3120	3120	3120	3120
PHARE	1560	1560	1560	1560	1560	1560	1560
Mezőgazdasági eszköz	520	520	520	520	520	520	520
Strukturális eszköz	1040	1040	1040	1040	1040	1040	1040

Forrás: Bulletin of the EU. March 1999

A közép- és kelet-európai országok átalakítási folyamatának támogatására lett létrehozva a PHARE program, amely 1989 óta a demokratikus intézmények megszilárdítását támogatja, s a közigazgatás felkészítését jelenti a közösségi joganyag fogadására. Mindez a képzés, a technikai segítségnyújtás és a tagjelöltek intézményeinek a tagállamok társintézményeivel való kapcsolattartás segítése révén valósul meg. A PHARE támogatás 30%-a a környezetvédelmet, az igazságszolgáltatást és a belügyeket határozza meg prioritásként. A PHARE 70%-a befektetéseket támogat, és elsősorban a strukturális tevékenységek, mint a mezőgazdaság struktúraváltása, a regionális fejlesztések, a humán tőke közösségi normáknak megfelelő átalakításának a támogatása, a közlekedés és a telekommunikáció, az infrastruktúra és a kis- és középvállalkozások fejlesztésének elősegítését szolgálja.

Az Európai Tanács²⁰⁹ 1999. július 21-én döntött arról, hogy miként válnak hozzáférhetővé az előcsatlakozási szakasz strukturális eszközeinek (ISPA) forrásai, amely a 10 közép- és kelet-európai jelölt ország között kerül felosztásra. Az ISPA kedvezményezettjei a fogadó országok kormányai, amelyek a pályázatokat a kijelölt központi kormányzati ügynökségekhez továbbítják. A pályázatokról az Európai Bizottság dönt. Az ISPA célja a jelölt országok felkészítése a csatlakozásra az Unió politikájával és eljárásaival való megismertetés, az EU környezetvédelmi standardjaihoz való alkalmazkodás révén, valamint a transzeurópai hálózat bővítése a közép- és kelet-európai országok hálózatba való bekapcsolásának elősegítésével.

207 Council Regulation (EC) No 1267/1999 of 21 June 1999 establishing an Instrument for Structural Policies for Pre-accession OJ L 161 26/6/1999

208 Council Regulation (EC) No 1268/1999 of 21 June 1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period OJ L 161 26/6/1999

209 A Régiók Bizottsága állásfoglalásában üdvözölte az előcsatlakozási eszközt (ISPA), amely segít a tagjelölt országokban a strukturális deficit csökkentésében a környezetvédelem és a közlekedés területén. Ugyanakkor reméli, hogy a helyi és regionális szintek partnerek lesznek az ISPA programozás során az előkészítő szakaszban és a végrehajtás során is. Opinion on the Proposal for a Council Regulation (EC) establishing an instrument for structural policies for pre-accession. Brussels, 18–19 November 1998 CdR 241/98 3–6. p.

17. sz. táblázat. Az előcsatlakozási eszközök (millió euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Az előcsatlakozási eszközök	3120	3120	3120	3120	3120	3120	3120
PHARE	1560	1560	1560	1560	1560	1560	1560
Mezőgazdasági eszköz	520	520	520	520	520	520	520
Strukturális eszköz	1040	1040	1040	1040	1040	1040	1040

Forrás: Bulletin of the EU. March 1999/3

Az Európai Tanács berlini ülése világosan elhatárolta az előcsatlakozási költséget és a bővítés folyamatát. A csatlakozás után az új tagállamok biztos növekedésre számíthatnak bevételeikben, de a csökkentés megelőző problémái között szerepel, hogy a transzferek a fogadó fél GDP-jének 4%-át tehetik ki. A 4% azt jelenti, hogy az első körben csatlakozó országok több támogatást fognak kapni, és ez esetleg fokozhatja a közép- és kelet-európai országok között fennálló különbségeket, ami kihatással lehet a stabilitásra. A fogadókészség megteremtése érdekében azonban még számos intézményi és szervezeti átalakításra van szükség, hogy a tervezés és programozás valóban hatékony módon működjön ezekben az országokban.

XII. 4. A STRUKTURÁLIS ALAPOK SZABÁLYOZÁSA 2000–2006

Lezárult az Európai Unióról szóló Szerződés időszaka, megtörtént az egységes piac, a termékek, a szolgáltatások és a munkaerő szabad áramlását szorgalmazó regionális politika elveinek, eszköz- és intézményrendszere alapjainak a kidolgozása, elkezdődött az alkalmazás, s máris számos tapasztalat leszűrhető, amelyek a következő időszakban seghetnek a jelenleginél hatékonyabb regionális politika alakításában.

A regionális politika és az arra épülő eszköz- és intézményrendszer hibáira is fény derült, s az új alapelvek már részben ezek figyelembevételével, a jobbítás szándékával fogalmazódtak meg. Az elsők között említendő, hogy az ellenőrzés nem megfelelő, így a támogatások eredményeinek mérése, azok valós területi hatásainak kimutatása gyenge. Az egyes országokban más és más a támogatások értékelésének módja, az ellenőrzés rendszere, sőt a visszajelzés mechanizmusa is. Az értékelési kritériumok mind mennyiségi, mind minőségi szempontból túlzottan általánosak, nem alkalmazhatóak valamennyi tagállamban. A tagországok fejlesztési céljaiban is eltérések vannak, így az összevetés gondokat jelent, az eredmények hatása eltérő lehet. Az 1993-ban meghatározott célok feltételrendszerei megváltoztak, azok módosításra szorultak, részben a tagországokon belül, részben az egész Közösségen belül új problémák jelentkeztek, amelyek kezelése új megoldásokat követelt meg.

Az 1999-ben elfogadott új szabályozás értelmében – a Tanács 1999. június 21-i 1260/1999/EK rendelete a Strukturális Alapok általános intézkedéseiről – a Strukturális Alapok 2000–2006 közötti programozási időszakra vonatkozó iránymutatásai meghatározásra kerültek.²¹⁰

²¹⁰ Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds OJ L 161 26/6/1999

A program tervezése, végrehajtása, a pénzügyi irányítás és az ellenőrzés, valamint az értékelés rendszerében bekövetkezett változások a szabályozás lényeges elemei.

A tervezés és értékelés rendszerének a fejlesztése tekinthető a regionális politika megújítási irányának. Számos bíráló érte a Bizottságot a programok előkészítésében jelentkező rugalmatlanság, időbeli csúszás és a túlzott jelenlét miatt.²¹¹

Ugyanakkor az átfogó hatásvizsgálatok jelentős adminisztratív feladatokat és költségeket jelentenek, amelyekre sok esetben nem elegendő a meglévő apparátus. A regionális politika egészének és a programok értékelési rendszerének a módosítása szükséges a jövőben, ennek megvalósításához azonban elengedhetetlen a tagállamok, a régiók és a Bizottság sokoldalúbb együttműködése.

A Strukturális Alapokon keresztül nyújtott támogatások hatása akkor lehet eredményes és tartós, ha mozgásba hozzák a fejlődés endogén és exogén hajtóerőit. A stratégiai gondolkodást és az arra épülő tervezést a tagállamokban és azok regionális egységeiben erősíteni szükséges. A stratégiai szemléletben nagyobb szerepet kell szánni a helyi adottságok átfogóbb értékelésének.

Növelni kell az alulról jövő kezdeményezéseket, azokat a területi szintű együttműködések, amelyek a gazdaságfejlesztést szorgalmazzák, és a helyi, területi adottságok érvényesítésén keresztül jelentkeznek. A központi kormányok szerepe még mindig domináns a regionális fejlesztési irányok meghatározásában, amely fékezi a partnerkapcsolatok megerősödését, tompítja a belső erőforrások mobilizálására megszerveződő együttműködések folyamatát.

A Bizottság szerepének meghatározásakor a napi menedzsmentben való aktív közreműködés helyett a stratégiai irányok kijelölése, az általános prioritások meghatározása kerül előtérbe. A Bizottság a széles körű partnerségek bevonását szorgalmazza a regionális programokba: a regionális és helyi hatóságok, a szociális partnerek és a gazdasági érdekcsoportok, valamint az NGO-k jelenlétét. A partnerségekben ezentúl figyelembe kell venni további tényezőket is: így például az esélyegyenlőség, a fenntartható fejlődés, a környezetvédelem szempontjait a tervezés és fejlesztés folyamatában.²¹²

A kohéziós politika hatékonysága érdekében a Bizottság az alábbi területeken javasolt változtatásokat: további decentralizáció és a végrehajtás közelebb vitele azokhoz, akik a legjobban tájékozottak a helyi gazdaság gyengeségeiről és erősségeiről, az elszámoltathatóság javítása a monitoring, az értékelés és a pénzügyi ellenőrzés terén. Az alapok hatékonyabb felhasználása, és a támogatásra jogosult régiók számának csökkentése: a koncentráció és a koordináció.

A 2000–2006 közötti programozási időszakban a kohéziós politika tervezésének és szabályainak egyszerűsítése a hosszú távú fejlesztésekre, a rövidebb időtartamú programokra és a munkanélküliség felszámolására irányul.

A Bizottság által javasolt koncentráció három összefüggésben hatja át a reformot.²¹³ A tematikus koncentráció egyben konszolidációt is jelent, mert nincsen radikális változás

211 SEC (99) 66 final Commission of the European Communities. Regional policy and cohesion. Sixth periodic report on the social and economic situation and development of the regions of the European Union. The situation in the Regions. 28/07/1999 17–75. p.

212 Council regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds. OJ L 161 26/66/1999 Art. 8–12.

213 Agenda 2000. Commission loses out in budget fight. In: European Voice, 11 March 1999 és No dissent over cash for applicants. 19 March 1999

a Strukturális Alapok prioritásaiban, amelyekhez a 2000–2006-os időszakban a Strukturális Alapokat és az egyéb költségvetési eszközöket rendelik. A koncentráció értelmében hat cél helyett háromra csökken a célok száma.

A fokozatos földrajzi koncentráció abban nyilvánul meg, hogy a Bizottság az 1. és 2. cél által érintett lakosságnak az Unió teljes népességéhez viszonyított arányát 50,6%-ról 42,7%-ra csökkentti.

Az 1. célba az EU népességének 22,2 %-a tartozik a korábbi 25% helyett. Azok a régiók, amelyek a korábbi tervezési időszakban még jogosultak voltak az alapok támogatására, az új tervezési időszakban azonban fejlettségi mutatóik alapján ettől elestek, az átmeneti időszakra otótámogatásban részesülnek. Ez az intézkedés segíthet a támogatás hirtelen megvonásából adódó negatív következmények tompításában.

A 2. célba tartozó támogatások a hátrányos területeken koncentrálódnak, és a népesség 18%-át éri el. Így érvényesül a hatékonyság javulása és a földrajzi koncentráció szempontja. A korábbi programozási időszakban a népesség 16,4%-a élt a 2. cél (városi) és 5.b cél (vidéki) területein.

A 3. cél az Unió egész területén alkalmazható lesz horizontális jellegéből adódóan, a lakosság 2,5%-át érinti, a korábbi időszak egyéb célterületeken élő lakosságának aránya 9,2% volt.²¹⁴

A regionális politika általános célkitűzései a gazdasági fejlesztésre irányulnak. A régiók közötti különbségek még tovább fokozódnak a szociális intézményrendszerben meglévő különbségek hatására. Így bizonyos térségekben a kedvezőtlen szociális helyzet mérséklésével lehet a gazdasági fejlődést stabilizálni. A szociális szempontok jóval differenciáltabb alkalmazása szükséges a jövőben, és mindezeknek a nemzeti szintű programokkal való összehangolása is nagyobb figyelmet érdemel. A humán erőforrások fejlesztése az Unió versenyképességének és kohéziója fejlesztésének elengedhetetlen feltétele. A belső kohézió megteremtéséhez lényeges a munkaerőpiacról kiszorult felnőttek és fiatalok támogatása, a szociálisan hátrányos helyzetben levők munkaerőpiacra való integrálásának segítése. A Bizottság javaslata a humán erőforrások kettős természetére hívja fel a figyelmet.

1. Olyan típusú oktatási és képzési rendszer kialakítása szükséges, amely megkönnyíti az elhelyezkedést, innovációképes, és állandóan adaptálható és foglalkoztatható európai munkaerőt képes produkálni. Ezek a prioritási célok azon törekvések révén támogatottak, amelyek célja a munkaerőpiac hatékonyabb felhasználása, az aktív munkaerőpiaci politika kialakítása, s ennek megfelelő, ehhez illeszkedő munkahelyek kialakítása.
2. A szociálisan hátrányos helyzetű csoportok foglalkoztatásának javítása, a társadalmi kirekesztettség leküzdése, az alacsony képzettségű fiatalok számára az iskolából a munka világába való átmenethez segítség nyújtása.

A kohéziós politika forrásainak korlátozása során az unió szembekerült egy lényeges kritériummal, mégpedig a javuló hatékonyság kérdésével. A Bizottság három területen tette meg erre vonatkozó javaslatait: további decentralizáció és a végrehajtás közelebb vitele azokhoz, akik a legjobban tájékozottak a helyi gazdaság gyengeségeiről és erősségeiről; az elszámoltathatóság javítása a monitoring, az értékelés és a pénzügyi ellenőrzés terén; a javított program megvalósításának jutalmazása.

214 HORVÁTH 2001, 80. p.

A finanszírozás koncentrációja azt jelenti, hogy a Strukturális Alapok költségvetésének mintegy kétharmadát a kevésbé fejlett régiók kapják. A Kohéziós Alap létrehozása az EUSZ lényeges innovációs lépése volt. A Bizottság javasolja továbbra is az alap fenntartását kettős céllal: egyrészt mint a kohéziós politika eszközt, másrészt mint a konvergencia fenntartásának költségvetési támogatását.

A 2000–2006-os (a 2004. május 1-jével csatlakozott tagállamok esetében 2004–2006) programozási időszakban a Strukturális Alapok, az Európai Beruházási Bank és a többi közösségi pénzügyi forrás az 1260/1999/EK tanácsi rendelet 3–5. cikkei alapján három kiemelt célkitűzés megvalósításához járul hozzá.

A kedvezményezett térségek 2000–2006

1. cél: A fejlődésben lemaradó régiók fejlődésének és strukturális átalakulásának elősegítése

Azok a régiók részesülhetnek támogatásban, ahol az egy főre jutó GDP nem éri el az uniós átlag 75%-át. A térségek fejlesztésének prioritásai közé tartoznak a közvetlen beruházások, az infrastruktúra kiépítése, a tartós munkahelyek létrehozása, a szolgáltatások bővítése a kis- és középvállalkozók támogatásán keresztül, az oktatási infrastruktúrába való beruházás, a szakképzés, a kutatás és a foglalkoztatás támogatása, továbbá a termelő beruházásokba irányuló befektetések segítése, az innováció erősítése és a munkaerő képzettségi szintjének növelése.

A szabályozás kiterjed arra, hogy támogatást élveznek azok a legtávolabbi régiók (francia tengerentúli megyék, Svédország és Finnország alacsony népsűrűségű térségei, Azori-szigetek, Madeira, Kanári-szigetek), amelyek GDP-je nem éri el a 75%-os küszöböt. Emellett a korábbi 6. cél régiói is az 1. célba kerülnek a 2000–2006-ig tartó időszakban.

2004. január 1-jével megszűnik Írország átfogó kedvezményezettsége, régiói fokozatosan kikerülnek a kohéziós támogatásokból.

2. cél: A strukturális nehézségekkel küzdő területek gazdasági és társadalmi átalakulásának támogatása

2000–2006 között a strukturális nehézségekkel küzdő régiók négy típusa nyert jogosultságot a támogatásra a gazdasági és szociális átalakulás folyamatában. Ezek az ipari (beleértve a szolgáltatást), a vidéki területek, a városi területek és a halászati ágazat támogatása.

Az új 2. cél strukturális problémákkal küzdő régióinak népessége nem haladhatja meg az Unió lakosságának 18%-át. Az egyes tagállamok támogatásban részesülő lakosságának arányát a Bizottság határozza meg. Az indikatív felosztás a következőképpen alakult:

- 10% az ipari és szolgáltatói szféra támogatására,
- 5% a vidéki területek támogatására,
- 2% a városi területek támogatására,
- 1% a halászati ágazat átalakításának segítésére.

Az ipari területek besorolás azokra a NUTS 3 szintű hanyatló ipari területekre, régiókra, határvidékekre vagy kistérségekre vonatkozik, ahol a munkanélküliség és az ipari foglalkoztatás a közösségi átlagot meghaladja, ugyanakkor az ipari munkahelyek strukturális leépülése tapasztalható, és jelentős a csökkenés az ipari foglalkoztatásban.

A vidéki területek esetében azok a NUTS 3 szintű egységek jogosultak a támogatásra, amelyek népessége kevesebb mint 100 fő/km², vagy a mezőgazdaságban foglalkoztatottak aránya legalább fele a Közösség átlagának. Azok a területek, ahol a munkanélküli ráta

átlagos magasabb, mint a közösségi átlag, vagy a lakosság számának rohamos csökkenése tapasztalható, szintén támogatásra jogosultak.

A vidékfejlesztés az Európai Unión belül a közös agrárpolitikához, illetve foglalkoztatást javító intézkedésekhez kapcsolódik. Négy fő célja van: a gazdaságok modernizálása és a fiatal gazdák pénzügyi támogatása, az idegenforgalmi infrastruktúra fejlesztése, a helyi vállalkozások támogatása, a helyi lakosság kommunális szolgáltatásokkal való ellátásának javítása, a szakképzés támogatásával az elvándorlás mértékének mérséklése.

A városi területek kategóriájába való besoroláshoz legalább az egyik kritériumnak meg kell felelni a következők közül: a tartós munkanélküliség meghaladja a közösségi átlagot, a szegénység magas szintje, beleértve a lakáshelyzet megoldatlanságát, környezetvédelmi szempontból különösen veszélyeztetett területek, magas bűnözési arány, a lakosság alacsony szintű iskolázottsága.

A halászati ágazat átalakításának segítése azokat a területeket érinti, ahol a halászati ágazatban a foglalkoztatottak száma jelentős, és a strukturális változások következtében az ágazatban való foglalkoztatottak számában bekövetkező jelentős csökkenéssel kell számolni.

3. cél: A humán erőforrás fejlesztése. Az oktatási, képzési és foglalkoztatási politikák és rendszerek alkalmazkodásának és modernizációjának támogatása

A támogatás a közösségi, illetve tagállami szintű foglalkoztatási, oktatási, képzési rendszerek és politikák modernizálását segíti elő. Csak olyan projekkel lehet pályázni, amelyek kívül esnek az ugyancsak foglalkoztatás centrikus 2. cél hatáskörén. A 3. cél alapjának támogatására az 1. cél támogatott térségei nem tarthatnak igényt. Az új 3. cél – amelyet kizárólag az ESZA támogat – a humán erőforrás-fejlesztési akciók referenciakereteként szolgál a tagállamokban, figyelembe veszi az Amszterdami Szerződés foglalkoztatáspolitikai intézkedéseit és az új Európai Foglalkoztatási Stratégiát.

18. sz. táblázat. Koncentráció és koordináció (2000–2006)

1. cél	ERFA	ESZA	EMOGA	HOPE
2. cél	ERFA	ESZA		
3. cél		ESZA		

Forrás: Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999

A strukturális politikára fordítható pénzügyi források között említhetők még a Közösségi Kezdeményezések programjai, valamint a technikai és innovatív segélyek.²¹⁵

215 Committee of the Regions Opinion of Commission I. Regional policy, Structural Funds, 9th and 10th Annual Reports of the Structural Funds (1997) and (1998). ERDF-ESF-EAGGF-FIFG. (COM) 562 final 1998 and COM 467 final 1999 Brussels, 18 January 2000 CdR 220/99, 13–17. p.

A Régiók Bizottsága a 2000–2006-ig tartó tervezési időszakban a következő prioritások figyelembe vételét hangsúlyozza a tervezés során. A regionális verseny elősegítése; a foglalkoztatás javítása; a kutatás, fejlesztés, innováció elősegítése; a környezetvédelem, az ESZA működtetése során az egyenlő esélyek biztosítása; a városi és vidéki területek fejlesztésének a térségi fejlesztési stratégiába történő integrálása. Az RB a gazdasági és szociális kohézió megvalósítását az európai integráció és a szolidaritás tartópilléreként értékeli. A régiók, a városok és települések közötti partnerség a helyi gazdaság része kell, hogy legyen, és egyben a fenntartható helyi foglalkoztatás előfeltétele.

A Strukturális Alapokon kívüli Közösségi Kezdeményezések kiegészítő eszközt jelentenek a Strukturális Alapok közösségi dimenziójának erősítésére. A regionális fejlesztési programokat pótolták az 1988. évi reform óta. Népszerűségük azzal magyarázható, hogy komoly alternatívát jelentettek a fejlesztési programoknak. A támogatásra jogosult programokat a Bizottság öt téma köré csoportosította: határmenti régiók együttműködése, vidékfejlesztés, perifériális területek fejlesztése, foglalkoztatás- és humánerőforrás-fejlesztés, valamint az ipari változások hatásainak kezelése. A Közösségi Kezdeményezések továbbra is a Bizottság által meghatározott prioritások szerint kerülnek kidolgozásra. Kiegészítik a Közösségi Támogatási Keretterveket és az Egységes Programozási Dokumentumokat, és olyan problémák megoldását szorgalmazzák, amelyek a Közösség egésze számára fontosak. (A Közösségi Kezdeményezések száma négyre csökkent. Számuk tizenhárom volt az 1994–1999 közötti időszakban.)

- INTERREG III.: a határon átnyúló, a transznacionális és a régióközi együttműködések támogatása
- EQUAL: új foglalkoztatáspolitikai módszerek alkalmazása, amelyek segítenek a munkaerőpiacon tapasztalható hátrányos megkülönböztetés és egyenlőtlenség leküzdésében.
- LEADER: vidéki térségek fejlesztési célkitűzések megvalósítása
- URBAN: válságba lévő városok és vonzáskörzeteik újjáélesztésének támogatása

A reformmal az EU megnövelte a Strukturális Alapok rendelkezésére álló összeget. A strukturális politikák finanszírozására a 2000–2006 közötti költségvetési periódusban az EU 15 tagállama 213 milliárd euró támogatásban részesült, ami biztosítja a korábbi költségvetési periódus évi átlagos támogatási intenzitásának fenntartását. A 213 milliárd euróból 195 milliárd euró jut a Strukturális Alapokra és 18 milliárd a Kohéziós Alapra. A pénzügyi források célterületek közötti elosztásában jelentős koncentráció valósult meg. A 2000–2006-as programozási időszakra vonatkozó pénzügyi tervben 135,9 milliárd euró (69,7%) az 1. célterület támogatása, míg a 2. célterület régiói számára 22,5 milliárd euró támogatást irányoztak elő (11,5%), a 3. cél 24,05 milliárd euró (12,3%) támogatásban részesült. A Strukturális Alapok forrásaihoz járulnak még az Európai Befektetési Bank (EBB) által biztosított hitelek. A 2004-ben csatlakozó 10 új tagállam számára 22 Mrd eurót különítettek el a 2004–2006-os időszakra.

XIII. A BŐVÍTÉS ÉS A MÉLYÍTÉS HATÁSA A STRUKTURÁLIS ALAPOKRA

A mélyítés folyamata az Európai Unióban további jelentős változásokat indukál a regionális fejlődés területén. A tagállamok számának növekedése fokozza a megosztottságot és a heterogenitást. Komoly feszültségeket okoz ugyanakkor a bővülés hatása a döntéshozatali folyamatra, amely szupranacionális szinten elsősorban a többségi döntések várható növekedésének formájában jelentkezik. A tagállamok számának gyarapodása tovább növeli a legitimációs problémákat az Unió működésében, s a döntéshozatal során jelentkező demokratikus deficit a bővülés folyamatában nemcsak az Unió intézményeiben, hanem a jelölt országokban is szükségessé teszi a szubszidiaritás elve alkalmazását a kormányzati szintek közötti hatalomelosztásban.

Az integrációs faktor felerősödésével a törekvés a regionális faktor kiépítésére mindenütt megfigyelhető az Unió tagállamaiban. A trendek alapján az is megállapítható, hogy a regionális szinttel nem rendelkező országokban, ahol „felülről”, a központi kormányzat részéről történtek intézkedések a régiók kialakítására, már egyértelműen a stratégiai tervezés és tervezés-fejlesztés igénye határozta meg a regionális szint kialakítását.

A mélyítés szoros kapcsolatban áll az Unió bővülése folyamán jelentkező, a szubnacionális kormányzati szinten kialakuló differenciálódás kérdéskörével. 1973-ban Írország, 1981-ben Görögország, majd 1986-ban Portugália, illetve Spanyolország csatlakozásával a regionális különbségek folyamatos növekedése ment végbe. Az egyenlőtlenségek tovább fokozódtak az elmúlt 10 év során, ami különösen a kevésbé fejlett, a hanyatló ipari, illetve a szerkezetátalakítási problémákkal küzdő, elmaradott régiókat érintette.

A bővítés befolyással volt a közösségi regionális politika alakulására, amely reformok formájában jelentkezett. Dánia, Írország s az Egyesült Királyság csatlakozását követően (1973) a Közösség az Európai Regionális Fejlesztési Alap (1975) létrehozásával törekedett a csatlakozással együtt járó, a regionális diszparitások kiegyenlítéséből eredő költségnövekedést kompenzálni. Az EU Spanyolország és Portugália (1986) irányába történő bővítése a Strukturális Alapok átfogó reformját eredményezte (1988).

1995-ben az Unió Ausztriával, Finnországgal és Svédországgal bővülése a támogató területek körének újrafogalmazását tette szükségessé. Kialakításra kerül a 6. cél a rendkívül alacsony népsűrűségű területek fejlesztésére.

Az integráció megerősödésével a tagállamok központi kormányai szembekerültek a decentralizáció folyamatának elodázhatatlanságával. A szupranacionális szint intézményi és döntéshozatali mechanizmusában a tagállamok számának növekedése, a bővülés folyamatával a döntéshozatal során felmerülő, a legitimációs válsággal megjelenő demokratikus deficit az Unió intézményrendszere működésében jelentkező hiányosságokra hívta fel a figyelmet, s megerősítette a szubszidiaritás jelentőségét.

Az Európai Regionális Fejlesztési Alap létrehozását követően ugyanis nyilvánvalóvá vált, hogy a gazdasági és szociális kohézió megteremtéséhez elengedhetetlen a regionális diszparitások mérséklése. Az ERFA működésével fokozatos fejlődésnek indult az EK-politika regionális dimenziója.

A regionális szintű döntéshozatal demokratikusságának megteremtéséhez biztosítani kell a legszélesebb bázisra épülő részvételi lehetőséget. A közvetlen participáció elvének gyakorlati megvalósulása során a regionális stratégia kidolgozásába be kell vonni a helyi és területi önkormányzatok, érdekképviselői szervek, szakszervezetek képviselőit is minél nagyobb számban az ágazatok képviselői mellett.

A helyi aktoroknak a döntés-előkészítés és végrehajtás folyamatába történő bevonásával, a regionális szintű döntéshozatal önkormányzati kontrolljának megvalósításával, egy alulról kiépülő szerves fejlődési út eredményeképpen alakítható ki a politikai regionalizmus valamely formája. Az európai normáknak is megfelelő decentralizáció sikerességéhez azonban első lépésben az önkormányzatok szerepét és kompetenciáikat kell garantálni a hatalommegosztás során.

Az Európai Unióról szóló Szerződéssel előrelépés történt a Strukturális Alapok elosztásában, amennyiben a pénzügyi források a régiókból érkező ajánlatokra és egy régióközpontú elosztásra épülnek. Az EU fokozatosan megerősítette a szubkormányzati dimenzió jelentőségét, ezzel is ösztönözve a tagállamokat a regionalizáció megvalósítására. Az elmaradott térségek támogatása sok esetben már a tagállamok központi kormányainak megkerülésével, a régiókkal való közvetlen tárgyalási formák hangsúlyozásával történik. A helyi önkormányzatok és a központi kormányok a regionális szintű keretek felhasználásával törekednek az együttműködési területek kialakítására az Európai Unióval fennálló kapcsolatok megvalósításában.

Általános tendencia a decentralizáció. Még azokban az országokban is egyre jelentősebb szerepet juttatnak a területi önkormányzatoknak a támogatások véleményezésében és felhasználásának befolyásolásában, ahol a központi államszervezet meghatározó szerepet tölt be a regionális politika irányításában. Pénzügyi decentralizáció nélkül a Strukturális és Kohéziós Alapok pályázhatósága nem oldható meg.

A területfejlesztés szervezeti rendszerét az elmúlt évtizedben dinamikus változások jellemezték, a központi kormányok sok esetben átszervezték a regionális politika centrális intézményeit. A támogatási rendszer működésében is új alapelvek jelentek meg. A központi kormányok regionális politikájának középpontjába a nagy beruházások támogatása helyett a régióközi transzferek, a szerkezetátalakítás szabályozása és a helyi gazdaságfejlesztés ösztönzése került.

Noha mindez elősegíti a regionális és helyi folyamatok megerősödését, a legtöbb országban továbbra is erős korlátok között működnek a regionális kormányok, nem rendelkeznek az önálló hatalomgyakorláshoz szükséges politikai és pénzügyi hatalommal. A regionális fejlesztési támogatások igazgatásának kategorizálása ezért nem könnyű feladat. A fejlesztési döntéseket központosító országok köre: Görögország, Portugália. Átmeneti helyzetet mutat Svédország és Finnország, ahol bizonyos elemek regionális szintre decentralizáltak. Írországban és Portugáliában a regionális szintű döntések felett központi ellenőrzés érvényesül. A többi állam átmeneti csoportba tartozik, s a regionális irányítás viszonylag erősebb.

Általában a támogatások regionális irányítása erősödik, a regionális szervek nagyobb méretű programokban is dönthetnek. A regionális tanácsadó testületek, amelyek a régió

gazdasági és szakmai szervezeteinek képviselőiből állnak, ha csekély döntési kompetenciával is rendelkeznek, javaslataikat nem hagyják figyelmen kívül.

Az Európai Közösségben a Strukturális Alapok felhasználásával jelentős eredményeket értek el. A kohéziós országokba irányuló transferek volumene jelentősen hozzájárult a gazdasági növekedéshez és a fejlődéshez. A legnyilvánvalóbb példa erre Portugália és Írország esete. Az Unióban ezek az alapok – ha különböző mértékben is – érdekeltséget generáltak a gazdasági fejlesztés terén, a stratégiai gondolkodásban és tervezésben, és nagyobb hangsúlyt helyeztek az intézményi működésre azzal, hogy új csoportokat és szervezeteket vontak be a stratégia alakításába és a programozásba. Elősegítették egy dinamikus regionális politika létrejöttét és az innovációt a regionális fejlesztés metodikájában.

Az Európai Unió tagállamai elkerülhetetlenül különböző gyakorlattal rendelkeznek a Strukturális Alapok működtetése terén. Írország fenomenális gazdasági növekedése például kétségtelenül nem mehetett volna végbe az Európai Unió támogatása nélkül. De az ír gazdaság számára nemsak a Strukturális Alapokból és a Kohéziós Alapból származó jövedelmek jelentettek jelentős támogatást, hanem az Unió mezőgazdasági politikája is jelentősen hozzájárult ehhez. Az „ír csoda”, az ír tapasztalat arra hívja fel a figyelmet, hogy a Strukturális Alapok sikeres felhasználásának, eredményességének a meghatározó gazdasági szereplők közötti hatékony partnerség megvalósítása az előfeltétele.

A gyakorlat azt mutatja – s ez Írország esetében is így volt –, hogy azokban az országokban, ahol a Strukturális Alapokat megfelelő elővigyázatossággal integrálták az állami költségvetésbe, ott az eredmény kimagasló. Görögországban az 1988–1993 közötti programozási időszakban az Alapok hatékony felhasználását akadályozta a koordináció gyengesége és az adminisztratív kapacitás hiánya.

Mára a Strukturális Alapok döntő szerepet játszanak a gazdaság fellendülésében, s abban, hogy a konvergencia felé mutató, kedvező változások jöttek létre. A kohéziós célok finanszírozásának alapkérdése az EU-támogatásokhoz rendelt nemzeti (költségvetési, önkormányzati, magán, hitel) források mennyisége. A Strukturális Alapokból származó támogatásoknál ugyanis garantálni kell az önrészt, s az ehhez szükséges összeget az adott ország költségvetéséből kell előteremteni.

Az addicionalitás elve értelmében azonban a nemzeti hozzájárulás nem történhet kizárólag a központi kormány kötelezettségvállalásával. Ezért a területfejlesztési szereplőknek kell saját forrás lehetőségét biztosítani, másrészt be kell vonni a programok megvalósításába a lehető legtöbb aktort.

A nemzeti regionális politikák által alkalmazott támogatási rendszerek működésében tapasztalt hasonlóságok és eltérések természetesen különböző hatást gyakoroltak az egyes országok térszerkezetének fejlődésére, a kohéziós célok megvalósítására. A 12 EU országban 1986-ban a területfejlesztésre fordított 5,87 milliárd ECU nemzeti támogatás 95%-a Olaszországra és az Egyesült Királyságra jutott. Az 1990-es évek közepén Németországra és Írországra fordított nemzeti költségvetéséből legtöbbet regionális fejlesztési célokra. A nemzeti támogatások fajlagos értéke jelentős szóródást mutat az egyes országok között.

Mivel a nemzeti támogatások odaítélésében a szolidaritás elve érvényesül, általában kedvezően értékelhető hatásuk az elmaradott térségekre. Az általános integrációs kohéziós politika szempontjából az eredmények már kevésbé látszanak egyértelműnek, hiszen a fejlettebb tagállamok önerőből többet költenek az elmaradott és problematikus területek finanszírozására, mint a gyengébb teljesítőképességű Görögország, Portugália és Íror-

szág. Itt kevésbé érvényesül a koncentráció elve, az állam valamennyi térségében igénybe lehet venni a kedvezményeket, míg az északi országokban a nemzeti regionális politikai támogatások az Európai Unió strukturális és kohéziós támogatása mellett csupán kiegészítő forrást jelentenek. Ez utóbbi források révén a támogatások megemelkednek.

Minél fejlettebb egy gazdaság, annál hatékonyabb a regionális támogatások hasznosítása, ezért kedvezőbbek a külföldi tőkebefektetések feltételei, és jobban működnek a területfejlesztés intézményei. A fejletlenebb országok támogatásai azért is mutatnak kevesebb eredményt, mert a gyenge üzleti szolgáltatások miatt kevésbé képesek az ösztönzők a kívánt hatást kiváltani.

Az alapok egyik hatása, hogy javulnak az állami és magán szektor közötti, a gazdasági fejlesztéssel foglalkozó szakemberek és a civil szervezetek, valamint a partnerségek közötti kapcsolatok. A közös érdek nyilvánvaló, mégis a Strukturális Alapok működtetése során kerültek egymáshoz közelebb ezek az aktorok. Támaszkodnia kell a lokális, regionális szintű partnerségeken alapuló struktúrákra, a helyi köz- és magánforrások bevonására és a határ menti együttműködés kialakítására. Az Unió országaiban sem egyforma a területfejlesztés, a területi tervezés gyakorlata. Eltérő a programkészítés feladatait, a programozás folyamatát, a program végrehajtását és a végrehajtó szervek feladatait, a költségvetés középtávú tervezését koordináló intézmények szerepe.

Az 1990-es évek Európájában a regionális fejlesztés irányításának meghatározó tendenciája a decentralizáció.²¹⁶ Az elmúlt évtizedben számtalan kormány tett lépéseket a regionális és iparfejlesztési döntések regionális kormányzatokhoz való telepítésére. A decentralizáció értelmében a nemzeti és helyi szintek közötti együttműködés csakis a partnerség elvének elismerésével, ha szükséges, a kompetenciák átadásával mehet végbe. A jelenleg folyó hatalomátrendeződés során a minden részletkérdésben való véleménynyilvánítás helyett a döntéseknek az alsóbb szintre történő delegálása, az adott területen való tapasztalat figyelembevétele garantálhat nagyobb effektivitást a programozási rendszer működésében. Ehhez meg kell teremteni a regionális és helyi önkormányzatok politikai és pénzügyi függetlenségét.

A Közösség Strukturális Alapjainak 1988. évi reformja jelentős decentralizációs folyamatot indított el az irányba, hogy a támogatások a regionális és a helyi önkormányzatokkal kialakított tényleges partneri viszonyban kerüljenek megvalósításra. A demokratikusan választott regionális és helyi önkormányzatok kulcsszerepet kell, hogy játsszanak a Strukturális Alapok partnerségeiben. Választott testületeik révén felelősek a társadalmi és gazdasági haladásért, felelősséggel tartoznak a regionális és helyi közösségnek, demokratikus legitimitást adnak a programoknak, biztosítják a polgárközeliséget.

A partnerségek regionális és helyi szinten egyaránt összevonják a legfontosabb szereplőket, horizontálisan szervezik a legkülönbözőbb gazdasági és társadalmi csoportok programokba történő bevonását, akik részletes ismeretekkel rendelkeznek területükről, s

216 Az Európai Bizottság támogatta a regionalizáció szükségességét a tagállamokban. Kezdetben a regionális politika az uniós alapok nemzeti kormányok közötti szétosztását jelentette. Az 1988. évi reform megváltoztatta az elosztási rendszer folyamatát, s a többszintű politikaformálás bonyolult rendszerét eredményezte. A vertikális kormányközi koordináció rendszerében a támogatások regionális fejlesztési programok, valamint operatív programok révén kerülnek szétosztásra, amelyek kialakítása nemzeti és regionális szintű partnerségek együttműködésével, majd a Bizottság jóváhagyásával kerül integrálásra a Közösségi Támogatási Keretbe. In: BENZ 2000, 29. p.

képesek meghatározni a térség erősségeit és gyengeségeit. Csakis a partnerségek működtetése révén érhető el, hogy a programot minden fél a magáénak érezze.

XIII.1.1. A Programdokumentum elkészítése

Programozás alatt a szervezési-előkészítési, a döntési és finanszírozási folyamatok összessége értendő, amelynek keretében különböző fázisokban, többéves időtartam alatt kerül sor a Közösség és a tagország közös akcióinak megvalósítására annak érdekében, hogy elérjék a gazdasági és szociális kohézió kiegyensúlyozott fejlődésének elősegítését.

Az Európai Unió regionális politikájának gyakorlata arra épül, hogy a fejlesztési programokat támogassa. A programok tartalmazzák:

- az adott térségek jövőbeli célkitűzéseit, azok részét képezik;
- meghatározott fejlesztési célokat, azok rendszerét jelölik ki;
- önálló költségvetéssel rendelkeznek;
- a partnerek egyetértésén alapulnak (régió, tagállam, Európai Bizottság).

Az 1994–1999. időszak alatt a szabályozás előírta a programozás valamennyi szintjén a partnerség elvének megvalósítását a tagállamok által kijelölt helyi és regionális hatóságok, a lehetséges gazdasági és szociális partnerek között.

A Bizottság azonban észrevételezte, hogy nem került sor minden esetben a partnerek bevonására, a döntéshozatali folyamat nem volt mindig átlátható, s ez számos esetben zavarokat okozott a partnerek szerepét és hatáskörét illetően.

Az 1994–1999 szabályozás értelmében 2 eljárási rend lehetséges:

1. *A klasszikus háromlépcsős eljárási rend* szerint a fejlesztési tervet a tagállam állítja össze a régiókkal együttműködve. A tagállam által benyújtott fejlesztési terv értékelését követően a Bizottság a tagállammal egyetértésben fogadja el a Közösségi Támogatási Keret (KTK), amely tartalmazza a stratégiát és a prioritásokat, az ex-ante értékelést, a strukturális forrásokat és az egyéb különböző forrásokat, az addicionalitás ex-ante igazolását, a partnerség érvényesítésének formáit. A dokumentum prioritások szerint van felépítve, s a megvalósítás az Operatív Program (OP) vagy nagy volumenű projektek formájában történik.

A támogatás részeként a programozási időszak bármely szakaszában a Strukturális Alapokból támogathatóak az ún. nagy volumenű projektek, amelyek gazdaságilag szétválaszthatatlan, technikailag összefüggő, meghatározott célú munkafolyamatot fognak össze, s amelyek összköltsége meghaladja az 50 millió eurót. Operatív Program alatt azt, a Bizottság által elfogadott, dokumentumot értjük, amely a Közösségi Támogatási Keret végrehajtására jogosít fel, tartalmazza a főbb prioritásokat, az ezek megvalósítását szolgáló többéves intézkedéseket és a finanszírozást szolgáló pénzügyi forrásokat (Strukturális Alapok, EIB források, magánforrások, nemzeti hozzájárulás) tartalmazó pénzügyi tervet. Egyszerre több Strukturális Alapból finanszírozott operációs program integrált operációs programként határozható meg.²¹⁷

217 Forman Balázs Írország Közösség Támogatási Keretei (1989–1999), Portugália Közösség Támogatási Keretei (1989–1999) és Görögország Közösségi Támogatási Keretei (1989–1999) példáin keresztül mutatja be a programozási dokumentumok elkészítésének menetét. FORMAN 2001, 363–383. p.

2. Az egyszerűsített eljárás kétlépcsős. A programjavaslatokat tartalmazó fejlesztési tervet ez esetben is a tagállam készíti el. Az Egységes Programozási Dokumentumok (EPD) az Európai Bizottság általi jóváhagyás után operatív programokká válnak.²¹⁸

Az 1994–1999-es időszakban a Strukturális Alapok programozása 6 éves időtartamban volt meghatározva, kivéve a 2. cél területét, amely 3 éves lebontásban működött: 1994–1996 és 1997–1999 között.

Az 1994–1999 időszakban csaknem 600 Operatív Program és Egységes Programozási Dokumentum megvalósítására került sor. A Közösségi Kezdeményezések ezen felül jelentettek kiegészítő forrásokat.

2000–2006 között valamennyi cél 7 éves programozásban vesz részt. A szabályok értelmében a Közösségi Támogatási Keret és az Operációs Programok az 1. célban kerülnek alkalmazásra, kivéve azt, amikor a Közösségi támogatás alacsonyabb mint 1 milliárd euro. Ezekben az esetekben, illetve a 2. és 3. cél esetében a szabályozás az Egységes Programozási Dokumentum használatát írja elő.

A partnerség elvének megfelelően a tagállamnak gondoskodnia kell – nemzeti, regionális és helyi szinten – minden releváns szervezet széles körű és hatékony konzultálásáról, törekedve a férfiak és nők azonos arányú képviselésére. A kijelölt partnereknek a közös cél érdekében kell együttműködniük. A partnerségnek ki kell terjednie a támogatás kapcsán az előkészítés-tervezés, a finanszírozás, a monitoring és az értékelés fázisaira. A tagállamoknak meg kell bizonyosodniuk, hogy a megfelelő partnerek bevonására sor került valamennyi programozási szinten.

Abból eredően, hogy a közösségi akcióknak kell kiegészíteniük a nemzeti operációkat, szoros együttműködésre van szükség az Európai Bizottság, a tagállamok, valamint a tagállamok által kijelölt nemzeti hatóságok és testületek között. Ezek a következők:

- a regionális és helyi hatóságok, valamint egyéb programban érdekelt hatóságok,
- a gazdasági és szociális partnerek,
- más érdekelt testületek.

A szubszidiaritás elve értelmében a végrehajtás a tagállam kompetenciájába tartozik. A tagállamnak viszont együtt kell működnie a Bizottsággal annak érdekében, hogy az alapok felhasználása a pénzügyi menedzsment kritériumai szerint történjen.

XIII.1.2. A program megvalósítása (a programmenedzsment)

Bármely tagállam a Bizottsággal egyetértésben eldöntheti, hogy a strukturális támogatások egy részének menedzselésére és végrehajtására egy közvetítő szervezetet bíz meg, amely lehet regionális hatóság, nem-kormányzati szerv. A támogatások ezen részét globális segélynek nevezzük, és elsősorban a helyi kezdeményezések támogatását szol-

218 A Közösségi Támogatási Keret általában egy országra vagy legalább 10 millió fős népességet magában foglaló régiók csoportjára vonatkozik. Az EPD elkészítése és az Unióhoz való beterjesztése a támogatásra jogosult régió feladata. A gyorsabb közösségi döntéshozatal érdekében a régió nem nyújt be külön regionális fejlesztési tervet, hanem egyből egy olyan programozási dokumentumot, ami már figyelembe veszi a közösségi politikák céljait és követelményeit. Lásd bővebben: FORMAN 2003, 128. p.

gálja. Az erre vonatkozó döntést a Bizottság és a tagország, továbbá a tagország által kijelölt menedzselő hatóság közösen hozza meg.²¹⁹

A Közösségi Kezdeményezések esetében a Bizottság maga döntheti el, hogy a támogatás egy részét globális segély formájában nyújtja. A Közösségi Kezdeményezések esetén ilyen döntést a Bizottság csakis a tagállammal történő előzetes egyeztetést követően hozhat.

Ezen új elemek kombinációja tükrözi a Bizottság szándékát a hatáskörök világos elosztására és a szubszidiaritás elvének megvalósítására. Az Európai Bizottság felügyeli a stratégiai prioritások teljesítését, de a programok menedzsmentje decentralizált.

A Közösség prioritásai között szerepel (amelyet a programoknak támogatni kell) a versenyképesség és az innováció, a foglalkoztatás magas szintje és az egyenlő esélyek biztosítása a nők és férfiak számára mint alapelvek megvalósítása.

A programozás elvét nem alkalmazzák az Európai Bizottság által kezelt ún. innovatív segélyeknél, amelyek arra szolgálnak, hogy a Közösség jövőbeni helyzetét, annak politikáját megalapozó elemzések, tanulmányok készüljenek el. Ezek részben kísérleti jelleggel új intézkedések bevezetését kezdeményezik, sokszor tapasztalatsere céljával jönnek létre. Az éves strukturális támogatások 0,4%-a fordítható erre a célra. Bárhol megvalósíthatóak az Unió területén. Minden egyes akció csak egyetlen alapból finanszírozható.

XIII.1.3. A programok ellenőrzése (monitoring)

A 2000–2006 közötti időszakban a szabályozás új eleme, hogy valamennyi program esetében a tagállamokban fel kell állítani a menedzselő hatóságot, amely felügyeli a végrehajtást, a menedzselést és a program hatékony megvalósítását. Ez jelenti a program monitorhoz szükséges pénzügyi és statisztikai információ összegyűjtését, a számítógépes menedzsment, az értékelési és monitoring rendszer felállítását, a közösségi politikák teljesítését, a Bizottságnak az éves és záró jelentés elkészítését és előterjesztését, az időközi jelentés megszervezését.

A menedzselő hatóság bármely állami intézmény, magán-, jogi személy vagy szervezet, amelyet a tagállam kijelöl, vagy a tagállam maga veszi át a támogatás megvalósításának feladatát. Amennyiben a tagállam kijelöl egy külön menedzselő szervezetet, úgy meg kell határoznia a kijelölt hatóság és a saját maga jogviszonyát. A tagország dönthet úgy is, hogy a kijelölt menedzselő szervezet azonos a kifizető hatósággal. A szabályozás kimondja, hogy az Európai Bizottság és a menedzselő hatóság minden évben át kell, hogy tekintse az előző évi eredményeket a végső értékelés megkönnyítése céljából. A jelentés elkészülését követően a Bizottság a menedzselő hatósággal közli a program megvalósításával kapcsolatos további javaslatait, megjegyzéseit.

Minden egyes Közösségi Támogatási Keret és Egységes Programozási Dokumentum, illetve Operatív Program esetében ki kell jelölni egy Monitoring Bizottságot. A Monitoring Bizottságot a tagállam hozza létre a menedzselő/végrehajtó hatósággal egyetértésben, az érintett partnerek bevonásával. A Monitoring Bizottságot legkésőbb három hónappal a támogatás elhatározását követően fel kell állítani. A bizottság a tagállam jogi fennható-

219 European Commission. Better management through evaluation (1994–1999). Mid-term review of Structural Funds programmes: Objectives 1 and 6 (1994–99). Luxembourg, 1999. 13–18. p.

sága alatt működik. Az Európai Bizottság képviselője részt vesz a Monitoring Bizottság munkájában. A Monitoring Bizottság eljárási szabályait maga állapítja meg összhangban a tagállam jogi és pénzügyi szabályaival, és egyezteteti őket a menedzselő hatósággal. Elvben a Monitoring Bizottságot a tagállam vagy a menedzselő hatóság egy képviselője vezeti.

Mielőtt a jelentést a Bizottságnak benyújtják, azt a Monitoring Bizottságnak is meg kell vizsgálnia és jóvá kell hagynia. A támogatások felhasználásával kapcsolatos visszasságok feltárása ugyanis a tagállam feladata.

A szükséges pénzügyi korrekciók végrehajtása is a tagország feladata. Ezek a korrekciók a közösségi támogatások egy részének vagy egészének visszatartását jelenthetik. Az ily módon felszabaduló forrásokat a tagállam – a Bizottsággal egyeztetve – újra felhasználhatja. A Strukturális Alapokból származó támogatások pénzügyi ellenőrzése a tagország feladata.

Legalább évente egyszer, és mindenképpen az éves jelentés benyújtása előtt, sor kell, hogy kerüljön egy ellenőrzésre. Amennyiben a Bizottság meggyőződött arról, hogy a strukturális támogatások felhasználása terén visszasságokra került sor, joga van arra, hogy felfüggeszse az időközi kifizetéseket. Erről tájékoztatja a tagországot. Amennyiben a visszasságok felszámolására 5 hónapon belül nem kerül sor, illetve a tagállam nem tájékoztatja a Bizottságot arról, hogy a megfelelő intézkedéseket megtette, akkor a Bizottság pénzügyi korrekciókat foganatosíthat, amelyek végső esetben a közösségi támogatás csökkentését, részbeni vagy teljes felfüggesztését is jelenthetik.

XIII.1.4. A programok értékelése

Annak érdekében, hogy a Strukturális Alapok forrásai felhasználásának hatékonyságát meg lehessen becsülni, a támogatások ex-ante, időközi és ex-post értékelésére kerül sor.

Az ex-ante értékelés célja, hogy alapul szolgáljon a fejlesztési terv előkészítéséhez. Az ex-ante értékelés a tervet kidolgozó és végrehajtó hatóság feladata. Az ex-ante értékelés a tagország, a régió vagy az érintett szektor erősségeinek és gyengeségeinek elemzéséből áll, továbbá előre kell, hogy jelezze a tervezett intézkedések várható hatását.

Az időközi értékelés célja – az ex-ante értékelés tükrében – megvizsgálni, hogy a támogatás a tervezett célokhoz képest milyen kezdeti eredményeket ért el. Meg kell becsülnie a pénzügyi források felhasználását, a monitoring, illetve a végrehajtás eredményességét.

Az időközi értékelés a menedzselő hatóság kompetenciájába tartozik, azt a Bizottsággal, illetve a tagállamokkal együttműködve végzi el. Ki kell terjedjen minden KTK-ra, illetve minden támogatásra. Az időközi értékelést három évvel az adott KTK elfogadása után kell a Bizottságnak benyújtani.

A rendelkezésre álló adatok alapján az ex-post értékelés célja a források felhasználásának és hatékonyságának az áttekintése. Értékelni kell, hogy a támogatások mennyiben hatottak a gazdasági-szociális kohézió fejlődésére. Fel kell sorolni a végrehajtás során elért sikereket, illetve a kudarccokat, az eredményeket, és azok várható tartósságát.²²⁰

220 European Commission. Common guide for monitoring and interim evaluation. Luxembourg, 1995. 21., 23. p.

Az ex-post értékelés a Bizottság kompetenciája, amelyet a tagországgal, illetve a végrehajtó hatósággal való kooperációban hajt végre. Legkésőbb három évvel a finanszírozási időszak végét követően el kell végezni.

XIII.1.5. A programok pénzügyi ellenőrzése

A Strukturális Alapok területén a Bizottság pénzügyi ellenőrzési felügyelőjének kezdeményezései arra irányulnak, hogy a tagállamok belső egyeztetésekkel, jegyzőkönyvi megállapodásokkal rögzítsék a pénzügyi és számviteli ellenőrzések naptári rendjét és módszertani alapjait. Az intézményi harmonizációt nehezíti a tagállamok alkotmányos berendezkedésének különbözősége, az önkormányzati decentralizáció eltérő foka, ami a pénzügyi ellenőrző rendszerek sokféleségében is kifejeződik.

A Bizottság és a tagállamok minden évben legalább egyszer találkoznak a programok koordinációja céljából, s hogy felügyeljék a különböző ellenőrzési rendszerek eredményeit. A tagállamoknak szabálytalanság esetén jogában áll eljárást kezdeményezni, és a pénzügyi korrekciókat végrehajtani. Azon tagállamok esetében, amelyek ezen kötelezettségeknek nem tesznek eleget, vagy a pénzügyi szabálytalanságokat nem korrigálják, a Bizottság magyarázatot kérhet, vagy csökkentheti, illetve felfüggesztheti a kérdéses program közösségi támogatását.

XIII.2.1. A regionális és helyi hatóságok szerepe a Strukturális Alapok partnerségi elvében

A területfejlesztés kulcsszereplői regionális és lokális szinten a közösségek (önkormányzatok) és a hatóságok (állami szervek). A fejlesztési célok meghatározása, a tervezés – a fejlesztési programok végrehajtása mellett – a regionális és helyi közösségekre hárul.

A pénzügyi forrásokhoz való hozzájutás nemcsak a tagállamok, hanem a jelölt országok részéről is feltételez bizonyos intézkedéseket, amelyeket már az előcsatlakozási szakaszban teljesíteni kell. Az alábbiakban a Régiók Bizottságának *A regionális és helyi önkormányzatoknak a Strukturális Alapok partnerségi elvében játszott szerepéről*²²¹ készült, kritikai elemeket is tartalmazó elemzését tekintjük át, figyelembe véve a csatlakozáshoz szükséges feltételek teljesítésének alapvető kritériumait.

XIII.2.2. Adicionalitás

A kohéziós célok finanszírozásának alapkérdése az EU-támogatásokhoz rendelt nemzeti (kötségvetési, önkormányzati, magán és hitel) források mennyisége. A Strukturális Alapokból származó támogatásoknál ugyanis garantálni kell az összeg 20–50%-át, s az ehhez szükséges összeget az adott ország költségvetéséből kell előteremteni.

221 Committee of the Regions Opinion on the role of regional and local authorities in the partnership principle of the Structural Funds. Brussels, 19/20 1995 CdR 234/95

A nemzeti hozzájárulás azonban nem történhet kizárólag a központi kormány kötelezettségvállalásával. Ezért a területfejlesztésben érdekelt szereplőknek kell saját forrás lehetőségét biztosítani, másrészt be kell vonni a programok megvalósításába a lehető legtöbb aktort.

XIII.2.3. Decentralizáció

A nemzeti és helyi szintek közötti együttműködés csakis a partnerség elvének elismerésével, ha szükséges, a kompetenciák átadásával mehet végbe. A jelenleg folyó hatalomátrendeződés során a minden részletkérdésben való véleménynyilvánítás helyett a döntéseknek az alsóbb szintre történő delegálása, az adott területen a tapasztalatok figyelembevétele garantálhat nagyobb effektivitást a programozási rendszer működésében. Ehhez meg kell teremteni a regionális és helyi önkormányzatok politikai és pénzügyi függetlenségét.

XIII.2.4. Szubszidiaritás (kisegítés) elve

A szubszidiaritás elvének a kormányzat valamennyi szintjére történő alkalmazása a döntési kompetenciák és a források (Unió, állam, szubnacionális szintek) vertikális szintű koordinációját jelenti, garantálhatja a döntések legitimitását és az állampolgárokhöz történő közelebb vitelét. A „bottom up” megközelítés azért is fontos, hogy valamennyi partner magáénak érezze a programot. Ez leggyakrabban akkor történik meg, ha a részvétel és párbeszéd jelentős jogkörökkel és forrásokkal rendelkező decentralizált politikai és közigazgatási struktúrákra épül.

XIII.2.5. Partnerségi elvű döntéshozatal

A Régiók Bizottsága véleménye szerint eredményes partnerségek akkor alakulhatnak ki, ha megvan a politikai szándék a partnerségi elv megvalósítására, és ha értéket jelent a partnerek közeli kapcsolatából származó előny.

A demokratikusan választott regionális és helyi önkormányzatok kulcsszerepet kell, hogy játszanak a Strukturális Alapok partnerségeiben.²²² Felelősek a társadalmi és gazdasági haladásért, és mint választott testületek felelősséggel tartoznak a helyi és regionális közösségeknek, demokratikus legitimitást adnak a programoknak, biztosítják a polgárközeliséget.

A partnerségek regionálisan és helyileg egyaránt összevonják a fontos szereplőket, horizontálisan szervezik a legkülönbözőbb gazdasági és társadalmi szereplőknek a programokba való bevonását, akik részletes ismeretekkel rendelkeznek területükről, s képesek

²²² Lásd bővebben: Committee of the Regions Opinion on independent local and regional authority initiatives as instruments of regional policy in a competitive Europe. Brussels, 18 June 1999 CdR 108/99

meghatározni a térség erősségeit és gyengeségeit. Így érhető el, hogy a programot minden fél magáénak érezze.²²³

XIII.2.6. Programozás

A programozási folyamat a különböző támogatási formákat, valamint az egyes ágazati, illetve a hosszú távú területfejlesztési koncepción alapuló regionális fejlesztési terveket integrálja. Támaszkodnia kell a lokális, regionális szintű partnerségen alapuló struktúrákra, a helyi köz- és magánforrások bevonására és a határokon átnyúló együttműködés kiaknázására. Emellett elengedhetetlen a területfejlesztéshez kapcsolódó profit és non-profit típusú szakmai szerveződések, tervező, tanácsadó intézmények szerepének meghatározása, a programban való szerepvállalásuk.

Eredmény, hogy a regionális és helyi hatóságok általában növekvő befolyással rendelkeznek a program adminisztrációjában, a projektek előkészítésében és a pénzügyi döntésekben. A regionális partnerségek a megvalósítás fázisában a leghatékonyabbak. Szerepük azért fontos, mert általános képet alkotnak a helyi igényekről, ezért képesek a projektek prioritásait a helyi közösségek közvetlen bevonásával felállítani. A helyi önkormányzatok sok esetben gyengébb befolyással rendelkeznek a program megvalósításában, mint a regionális önkormányzatok. A szubnacionális szintek párbeszédével, a programstratégia és a célok kidolgozásával, az eredmények rendszeres, közös értékelésével, a helyi hatóságok szakembereinek továbbképzésével lehet szerepüket erősíteni.

XIII.2.7. Tervezési rendszer kialakítása

A programkészítés egy olyan szigorú eljárási rend, amely meghatározó mind a programok kidolgozása, mind azok megvalósítása szempontjából. A Régiók Bizottsága fontosnak tartja, hogy a programdokumentum kialakításában a helyi és regionális önkormányzatok érdekeit vegyék figyelembe.

Az együttműködés eltérő módon szerveződik, számos esetben az adminisztratív felelősség regionális szinten a menedzselő bizottságot terheli. A menedzselő bizottság nemcsak irányt ad a programdokumentumban felvázolt stratégia megvalósítására, de döntéseket hoz a programot alkotó projekteket illetően is. A regionális és helyi hatóságok nem minden esetben jutnak képviselőkhöz ezekben a bizottságokban, ezért a strukturális támogatási programok hatékony működéséhez szükség van regionális központtal rendelkező menedzselő bizottságokra a forrásokkal együtt, amelyekben képviselőket nyerne a helyi és regionális partnerek.

223 Committee of the Regions. Opinion of the Committee of the Regions of 18 November 1999 on the impact of regional policy on incentive packages for investment: a different approach in the use of structural funds. Brussels, 17–18 November 1999 CdR 127/99 2–3. p.

XIII.2.8. Integrált és nem centralizált forráselosztás

A különböző források integrált felhasználásának követelménye értelmében az országos makro céloknak és a helyi szintű fejlesztési szándékoknak egymást erősíteniük kell. Több egymást erősítő és kiegészítő intézkedés támogatásával érhető el a legkedvezőbb társadalmi-gazdasági hatás. Az EU támogatási politikája döntően regionális alapú. A regionális alapra való helyeződés magából az EU filozófiájából adódik, amely a közösségi kohézió rendező elvét érvényesíti.

Az ágazati és regionális rendszer harmonizálása forráskoordinációt is jelent. A régiók mint fejlesztési célterületek az ágazati célokkal összhangban kell, hogy kialakítsák prioritásaikat.

Az EU-támogatásokhoz való hozzájárulás a központi és az önkormányzati költségvetés szerkezetében változtatást igényel. Ehhez szükség van arra, hogy a fejlesztésekben részt vevők saját forrással rendelkezzenek. Az önkormányzatok csakis ezúton vehetnek részt a finanszírozásban. Az önkormányzati és a helyi fejlesztések ugyanis az önkormányzati és helyi gazdasági forrásokból kell, hogy történjenek.

XIII.2.9. Monitoring

A Régiók Bizottsága úgy véli, hogy a programok monitoringja és értékelése a regionális és helyi önkormányzatokkal együtt kell, hogy megvalósuljon, s nem kizárólag a nemzeti hatóságokkal. A helyi szakembergárda és a kormányzati szintek közötti kommunikáció fejlesztése vezethet el a helyi befolyás növekedéséhez. A helyi és regionális hatóságok gyakran részesei, noha változó mértékben, a program nyomon követésének és értékelésének az ellenőrző bizottságokban való részvételen keresztül. Sok országban a programok értékelése gyakran kizárólag a központi kormányzat hatáskörébe tartozik. Ezeket a bizottságokat, illetve a működtetésükhöz szükséges intézményrendszert már a csatlakozás előtt szükséges létrehozni.

XIV. A KOHÉZIÓS POLITIKA SZOCIÁLIS DIMENZIÓJA

A „Szociális Európa” kifejezés arra utal, hogy az Európai Unió nemcsak gazdasági és politikai, hanem szociális értelemben is egységet jelent. A szociális ügyek az Európai Unióban alapvetően a tagállamok kompetenciájába tartoznak. Az uniós jogban a helyi önkormányzatok működésére vonatkozó konkrét jogszabályok nincsenek. Az önkormányzatok ugyanakkor felelősek azért, hogy az EU által elvárt és előírt, helyi szinten ellátandó feladatok maradéktalanul megvalósuljanak, és az Unió által biztosított pénzügyi támogatások az Európai Unió célkitűzéseinek megfelelően hasznosuljanak.²²⁴

Az európai integráció felgyorsulása a 1980–90-es években a szociális kohézió egyre nagyobb deficitjét eredményezte. Nyilvánvalóvá vált, hogy amíg a tagállamok felelősek a foglalkoztatáspolitikáért, a munkanélküliség nemcsak a tagállamok szociális hálójának jelent súlyos terhet, hanem egyben komoly közösségi szintű gazdasági probléma is.

1990-től a foglalkoztatás folyamatosan csökkent, a munkanélküliség rohamos növekedése az 1992. évi 9,5%-ról 1993-ra 12%-ra emelkedett. Három év alatt az Európai Unióban 5 millió állás szűnt meg a gazdasági válság következtében, a tagállamokban élő több mint 18 millió munkanélküli fele tartósan munkanélküli volt. Nemzetközi összehasonlításban a fő versenytársak, USA 74%-os és Japán 70%-os foglalkoztatási szintjéhez viszonyítva az Európai Unióban 5-6%-os volt a munkanélküliség.²²⁵

Az Unió tagállamaiban az emelkedő munkanélküliség hatására az Európai Bizottság 1994 júliusában kiadta a „Növekedés versenyképesség, foglalkoztatás” c. Fehér Könyvét,²²⁶ amely célja a közösségi foglalkoztatáspolitikai kereteinek a kialakítása volt. A dokumentum a foglalkoztatási válság kezelését a közösségi szintű gazdaságpolitika legfontosabb elemeként határozza meg, amit kifejez a növekedés, versenyképesség, foglalkoztatás cím. A Fehér Könyv meghatározta az elkövetkező évekre a szociálpolitika fejlődésének irányait, a kedvezőtlen munkaerőpiaci folyamatok megfordításához szükséges intézkedéseket. A Fehér könyv által megfogalmazott prioritások a nemzeti stratégiák kialakítását voltak hivatottak elősegíteni.²²⁷

224 A fejezet az Egységes Európai Okmány (1986) által deklarált kohézió szociális dimenziójára fókuszál, ezért a közösségi foglalkoztatáspolitikai kezdetével, illetve történetével nem foglalkozik. Lásd bővebben: NAGY 1999, 279–315. p.

225 NAGY 2003, 3. p.

226 COM(93) 700 European Commission. Growth, Competitiveness, Employment – The Challenges and Ways forward into the 21st century – White Paper, European Commission, Brussels, 1994. 7–35. p.

227 A Régiók Bizottsága kiemeli véleményében, hogy az EU elveszítette versenyképességét versenytársaival szemben a világpícon, a versenyképesség növelését új munkahelyek létrehozásával ösztönzi. Committee of the Regions. Opinion on the White Paper on growth, competitiveness, employment: 'The challenges and ways forward into the 21st Century' Brussels, 27–29 September 1994 CdR 171/94

Az európai államok vezetői az 1997 júliusi Amszterdami Csúcsértekezleten egy új stratégiai célt dolgoztak ki, egy versenyképesebb és dinamikusabb tudásalapú gazdaság megteremtéséért. A stratégia a fenntartható fejlődés érdekében több és jobb munkahelyet és nagyobb szociális kohéziót ígért a gazdasági feltételek elkerülhetetlen javítása mellett.

A foglalkoztatáspolitikai erősödő közösségi szerepének egyik bizonyítékaként az Amszterdami Szerződés (ASZ) VIII. Foglalkoztatás címe rögzíti, hogy a tagállamok és a Közösség törekednek arra, hogy összehangolt foglalkoztatási stratégiát dolgozzanak ki. A nemzeti foglalkoztatáspolitikák koordinációjával, a Közösség szintjére emelésével a foglalkoztatáspolitikai a közösségi politikák közé került. A közösségi szint erősödő szerepét jelzi, hogy a tagállamok saját foglalkoztatáspolitikájuk alakításán keresztül kötelesek hozzájárulni a közösségi stratégia végrehajtásához. „*A magas foglalkoztatási szint elérésének célját figyelembe veszik a Közösség politikáinak és cselekvéseinek a meghatározásánál és alkalmazásánál.*”²²⁸ (mainstreaming)

Egy évtizeddel a gazdasági és szociális kohézió elvét deklaráló Egységes Európai Okmány (1986) elfogadását követően az 1997. november 20–21-i Luxemburgi Foglalkoztatási Csúcsértekezlet az európai politika középpontjába helyezi a foglalkoztatottság növelésének célkitűzését. Az Európai Foglalkoztatási Stratégia (1997) feladata, hogy a stabilitást és növekedést célzó európai gazdaságpolitikát konkrét munkahelyteremtési tevékenységgel kapcsolja össze. Célja, hogy felkészítse Európa polgárait a munka világának kihívásaira, amelynek része az emberek jobb felkészítése a munkavégzésre, munkanélkülivé válásuk megelőzése és a munkaerőpiacról való kirekesztődésük megakadályozása. Ennek megvalósításához a Közösség előmozdítja a tagállamok foglalkoztatáspolitikái között a koordinációt, hogy azok egy összehangolt foglalkoztatási stratégia kifejlesztésével növeljék eredményességüket, az ellátási és az adórendszerek átalakításával, a bürokratikus akadályok csökkentésével és a munkamódszerek modernizálásával megfelelő környezetet teremtsenek új munkahelyek létrehozásához.

Az európai szociális modell modernizációja az emberekbe való befektetéssel és az európai szociális értékek – szolidaritás, igazságosság – fenntartásával segíti elő a gazdaság teljesítőképességét.

A foglalkoztatáspolitikai nyitott koordináció értelmében a közös foglalkoztatási stratégia eljárási rendje szerint az Európai Tanács következtetései alapján a Bizottság évente készít jelentést a foglalkoztatásról, melynek alapján a Tanács az illetékes szervekkel (Európai Parlament, Régiók Bizottsága, Gazdasági és Szociális Bizottság) és az Amszterdami Szerződésben felállított Foglalkoztatási Bizottsággal (ASZ, 130. cikk) minősített többséggel éves foglalkoztatáspolitikai irányvonalakat fogad el.

A tagállamoknak az évente változó új irányvonalak figyelembevételével kell foglalkoztatáspolitikájukat alakítani. Minden évben ki kell dolgozniuk a Nemzeti Akcióterveket, amelybe be kell építeni a Tanács évente változó irányvonalait és azt a Közös Foglalkoztatási Jelentést, amely az előző évi teljesítményük értékeléséről készült. Ez tükrözi a Bizottság és az Európai Tanács közös értékelését előző évi akciótervük megvalósításáról.²²⁹

A Régiók Bizottsága véleményében hangsúlyozza a helyi és regionális szintű partnerségek kialakítását a tagállamokban a Szociális Alap működtetésében. Committee of the Regions. Opinion on the White Paper on European Social Policy: 'A way forward for the Union.' Brussels, 16 November 1994 CdR 243/94

228 Amszterdami Szerződés, 127. cikk In: Treaty of Amsterdam O J C 340 10 November 1997

229 Az 1997-ben elfogadott Európai Foglalkoztatási Stratégia az elkövetkező öt évben iránymutatásul szolgált a tagállami foglalkoztatáspolitikai intézkedéseknek.

Az Európai Foglalkoztatási Stratégia évente változó foglalkoztatási irányvonalai négy pillérré épülnek:

1. A foglalkoztathatóság javítása

Az embereknek segítségre van szüksége azon készségek fejlesztéséhez, melyek lehetővé teszik számukra, hogy rohamosan változó világunkban kihasználhassák a kínálgó lehetséget.

A munkanélkülieknek lehetőleg mielőbb, de semmiképpen sem később, mint 12 hónappal munkahelyük elvesztése után – pályakezdő fiatalok esetében ez az idő 6 hónap – új munkahelyet kell felkínálni vagy lehetőséget munkatapasztalat szerzésére.

A munkanélküliek legalább 20%-ának kell képzési lehetőséget teremteni. A pályakezdő fiatalokat jobban fel kell készíteni a munka világára, mire kikerülnek az iskolából. Az embereknek valódi ösztönzést kell nyújtani arra, hogy munkát keressenek vagy átképzésben vegyenek részt. Ennek érdekében szükség lehet az adó-, a segélyezési és képzési rendszerek átalakítására. Speciális segítségre van szüksége azoknak, akik a munkahelykeresés vagy az átképzés során a legnagyobb nehézségekbe ütköznek vagy akiket hátrányos megkülönböztetés sújt.

2. A vállalkozások és a vállalkozói készség fejlesztése

Olyan vállalkozási kultúrára van szükség, amely megkönnyíti a vállalkozások alapításának, működtetésének és fejlesztésének folyamatát. Ehhez változtatni kell az adórendszeren, és le kell egyszerűsíteni az adminisztratív eljárásokat, amelyek visszatartják az embereket attól, hogy új vállalkozásokat alapítsanak, ezáltal munkahelyeket hozzanak létre. Meg kell teremteni a képzés lehetőségét a vállalkozóknak is, főleg a kisvállalkozások esetében.

3. Az alkalmazkodóképesség növelése

A vállalatoknak nagyobb fokú rugalmasságra kell törekedniük, modern munkamódszereket kell meghonosítaniuk, de a rugalmasság mellett biztonságot is kell teremteniük a dolgozók számára. Könnyebbé és olcsóbbá kell tenni a vállalatok számára dolgozók továbbképzésben történő részvételét.

4. Az egyenlő esélyek megteremtése férfiak és nők számára

Az európai gazdaságnak több kezdeményezésre van szüksége, amely lehetővé teszi a nők számára, hogy tevékenyebb szerepet játszanak a munkaerőpiacon. Minden szinten és minden szektorban szükség van arra, hogy a nők magasabb számarányban képviseltesék magukat. A családbarát politikának segíteni kell a munkavállalás és az otthoni, családi feladatok összeegyeztetését, és meg kell könnyíteni a nők számára, hogy visszatérjenek a munkaerőpiacra.

Az Európai Bizottság radikális reformjavaslata az Európai Foglalkoztatáspolitikai Stratégia megalkotásával arra irányult, hogy a tagállamok cselekvési tervei és az ezeket támogató Strukturális Alapok egy 7%-os munkanélküliség és 70%-os foglalkoztatási szint távalati céljait valósítsák meg. Az Amszterdami Szerződés értelmében a gazdaságpolitika és a foglalkoztatáspolitikai növekedése érdekében lényeges a pénzügyi unió feltételeit is megteremtő koordinált makro-gazdaságpolitika elősegítése, mert ez a folyamatos növekedés és stabilitás alapját adja, és ezáltal a foglalkoztatás növekedéséhez vezet. Ugyanakkor hasonlóan fontos a foglalkoztatáspolitikának a korábbiánál hatékonyabb eszközökkel

történő támogatása, elsősorban a tagállamok foglalkoztatáspolitikáinak koordinációja révén.²³⁰

XIV.1. AZ EURÓPAI FOGLALKOZTATÁSI STRATÉGIA REGIONÁLIS DIMENZIÓJA. A TERÜLETI FOGLALKOZTATÁSI PAKTUMOK

Az Európai Foglalkoztatási Stratégia (1997) az európai szinten született politikai akarat végrehajtása a Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterveken keresztül, amelyek a szubszidiaritás elvének megfelelően a tagállamok szubnacionális szintjein megfogalmazott elképzelések figyelembevételével és az EU gazdaságpolitikája mint változó környezet keretei között kerülnek kialakításra.

Az Európai Unió tagállamai a munka-erőpiaci helyzet, a foglalkoztatás, s ezáltal a versenyképesség javítására olyan sajátos foglalkoztatáspolitikai intézkedéseket, munkaerőpiaci eszközöket alkalmaznak, amelyek nagyban elősegítették a nemzeti munkaröpicok optimálisabb működését, s így a foglalkoztatás bővülését. A foglalkoztatás, a gazdasági növekedés és a versenyképesség szoros összefüggésben állnak egymással. A foglalkoztatás, a munkaerőpiaci politika a versenyképességet nemzetgazdasági, regionális, szociális és mikrogazdasági dimenziókban egyaránt befolyásolja.²³¹

Az EU-tagállamok gyakorlata azt mutatja, hogy a foglalkoztatáspolitikai célok megvalósításában azokban a tagállamokban sikerült tartós eredményt elérni, ahol a nemzeti akciótervek mellett regionális akciótervek kidolgozására is sor került. A Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervek tervezése és végrehajtása megköveteli a regionális és helyi hatóságokkal való együttműködést. Az 1990-es évek közepétől elszaporodó területi foglalkoztatási paktumok célja mindazok aktivizálása, akik érdekeltek a helyi és regionális szintű foglalkoztatásban. A nemzeti szintű kezdeményezések nem mindig képesek a lokálisan gyökerező problémák megoldására. A paktumok célja a Strukturális Alapok hatásának a megnövelése a regionális és helyi foglalkoztatásban, meghatározott területeken fokozni a foglalkoztatási kezdeményezéseket globális és integrált megközelítésen keresztül. A cél valamennyi foglalkoztatásban érdekelt szereplő aktivizálása közös projektben, amely lehetővé teszi a munkahelyteremtő tevékenységek jobb koordinációját az adott területen.

A Területi Foglalkoztatási Paktumok (TFP) olyan működési modellt jelentenek, amelyekkel keresztül megvalósul a helyi partnerségek integrálása a nemzeti programokba. A Bizottság támogatja a területi kezdeményezéseket, és kiemelt segítséget nyújt a foglalkoztatási problémákkal rendelkező hátrányos területeken a szociális kohézió elősegítésére, amely közösségi érdek.²³²

230 NAGY 2000, 32. p.

231 Az EU munkaerőpiaci versenyképességének növeléséhez a legjobb gyakorlatok elterjesztése, a nemzetközi foglalkoztatáspolitikai tapasztalatok gyakorlatba történő átültetése valamennyi tagállam számára fontos követelmény, és egyben jelentős kihívást is jelent. Azonban az EU foglalkoztatáspolitikai irányelveiben megfogalmazott célkitűzéseket nem lehet feláldozni a nemzeti gazdaságok költségvetési, pénzügyi helyzetének rendezése céljából, különben veszélybe kerül a foglalkoztatás növelésének elérése. Lásd erről bővebben: TASI 2004, 82–83. p.

232 A sikeres foglalkoztatási programok eredményeiről lásd bővebben: Territorial Employment Pacts. Final report to general regional policy. October 2002. ECOTEC Research and Consulting Limited. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/tep_report1.pdf

Az Európai Foglalkoztatási Stratégia területi dimenziója hozzájárul a teljes foglalkoztatás, a fenntartható fejlődés és a szociális kohézió közösségi céljainak a megvalósításához. A legnagyobb regionális diszparitások a munkanélküliség terén Olaszországban, Spanyolországban, Németországban és Belgiumban jelentkeztek.²³³ Mégis eredményt az egyenlőtlenségek csökkentésében Hollandia és Finnország ért el, mert ezekben a tagállamokban a regionális hatóságok elmozdultak a végrehajtó szerepkörből a foglalkoztatás tervezésének irányába.

A TFP célja a foglalkoztatási irányvonalak megvalósítása, ezzel a munkahelyteremtés előmozdítása a rendelkezésre álló erőforrások mobilizálása révén. A foglalkoztatási paktumok célja azok aktivizálása, akik érdekeltek a foglalkoztatásban regionális és helyi szinten, és képesek a források mobilizálására.

- A vertikális partnerségek a nemzeti, regionális és helyi partnerségek koordinációját jelentik, a szintek közötti együttműködést valósítják meg.
- A horizontális partnerségek keretében az önkormányzatok közreműködnek a foglalkoztatási célok kialakításában a helyi adottságok ismeretében. Csakis a partnerségek működtetése révén érhető el, hogy a programot minden fél a magáénak érezze. A helyi szintű, széles bázison nyugvó társadalmi párbeszéd nemcsak a szociális partnerek és az önkormányzati képviselők bevonását jelenti, hanem a régió vállalkozóinak, a non-profit szektornak és az oktatás képviselőinek a részvételét is.

A Régiók Bizottsága a területi alapú megközelítést és a helyi, regionális partnerségek kiépítését tartja a leghatékonyabb módszereknek a foglalkoztatási stratégia megvalósítására az 1997 utáni időszakra nézve. A helyi és regionális hatóságok a „legjobb gyakorlatok” elősegítői, bevonásuk a nemzeti konzultációs folyamatba a Nemzeti Akciótervek kidolgozását bővíti és mélyíti, szélesebb partnerségi bázisra helyezi.²³⁴

XIV.2. AZ ESZA SZEREPE AZ EURÓPAI FOGLALKOZTATÁSI STRATÉGIA MEGVALÓSÍTÁSÁBAN

Az Európai Unió az európai foglalkoztatási politika céljait a strukturális politika közösségi szintű intézkedésein keresztül támogatja. Az ESZA az Európai Foglalkoztatási Stratégia végrehajtásának legfontosabb politikai és pénzügyi eszköze.

Az 1970-es évek folyamán megváltozik az ESZA filozófiája, a munkanélküliek térbeli mobilitásának támogatása helyett a válsághelyzetben lévő régiók fejlesztésével, s az ott élő munkaerő helyben foglalkoztatásával támogatja a régiók versenyképességének növelését. Ez a törekvés összhangban volt az ERFA (1975) finanszírozásával működtetett fejlesztő programokkal. A mélyülő foglalkoztatási válság következtében az EU fő törekvése egyes csoportok és földrajzi régiók leszakadásának megakadályozása lett. Az

233 Brussels Capital Territorial Employment Pact. <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:M-maoNqREIJ:www.eurofound.europa.eu/eiro/2000/05/feature/be0005313f.htm+an+initiative+launched+in+the+mid-1990s+by+the+then+President+of+the+European+Commission,&cd=2&hl=hu&ct=clnk&gl=hu>

234 Opinion of the Committee of the Regions on the ‘Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Strengthening the local dimension of the European Employment Strategy’ OJ C 192, 12/08/2002 P. 0045 – 0050

1988. évi reform hosszú távra kijelölte az ESZA fő feladatait, amely értelmében az ESZA valamennyi támogatási cél régiójában a fejlesztési törekvések megvalósításában társfinanszírozóként volt jelen.

Az Európai Szociális Alap (ESZA) célja az, hogy a foglalkoztatás és az emberi erőforrások dimenzióját a kohézió megerősítésére használja. A foglalkoztatási válság önellentmondása, hogy az állástalanok nagy száma ellenére vállalatok sokasága küzd munkaerőhiány-problémával. A munkanélküliek képzése gyakran nem felel meg a megüresedett munkahelyeknek. Ezért rövid távú kurzusok szervezésével, jelentős ESZA támogatással elméleti és gyakorlati képzéseket szerveznek.

Az Európai Szociális Alap részfinanszírozása nélkül sok projekt nem lett volna sikeres. A Szociális Alap gyakran a kis- és középvállalatokat segíti hozzá alkalmazottaik képzéséhez, amelyek ehhez hiányos erőforrásokkal rendelkeznek. Az állástalálás segítségével egy munkaerő toborzó modell kiépítésének sikere jelent kiváló példát. Az alternatív képzési lehetőségek megteremtését szorgalmazó finn projektnek például sikerült megnyernie a vállalkozókat jövőbeli alkalmazottaik betanítására. A sikeres program arra ösztönözte a régió munkaadóit, hogy a szektor munkaerőpiaci egyensúlyának visszaállítása érdekében kialakítsák a megfelelően képzett munkavállalók egy csoportját, s ezáltal biztosítsák az iparág jövőjét. Az állami és magánbefektetések mellett az ESZA támogatta a projektet.

Franciaországban, az EU más tagállamaihoz hasonlóan, sok munkanélküli ütközik nehézségbe a munkakeresés során, mert képzése már nem felel meg a munkaadó elvárásainak. A Kereskedelmi Minisztérium és az ESZA által finanszírozott átképzési programban résztvevők 30%-a munkanélküli. Az egyik tanfolyam különböző termékek kis- és nagykereskedelmi értékesítésére (zöldség, parfüm stb.) koncentrál, míg egy másik projekt az idegenforgalmi és vendéglátóipari tevékenységre összpontosítja a tevékenységét. A tanfolyam célja a munkanélküliség csökkentése.

A Szociális Alap juttatásainak hozzávetőleges eloszlását az egyes tagállamok és a Bizottság együttesen állapítják meg, de a gyakorlati megközelítés tagállamonként különbözik. Az olyan tagállamokban, ahol a képzési intézmények és az állami foglalkoztatási szolgáltatások viszonylag fejletlenek, a hangsúlyt az intézményi infrastruktúra javítására helyezik. Azokban az országokban, ahol a tartós munkanélküliség alacsony, a programok inkább a kiszolgáltatott csoportokat célozzák meg, például a bevándorlókat vagy a megváltozott munkaképességűeket. Így Olaszország a 3. cél keretében kapott támogatás 32%-át a tartós munkanélküliség kezelésére fordítja, elsősorban szakmai képzésre, tanácsadásra, elhelyezkedési segélyekre és vállalatok ösztönzésére. Ausztriában viszont, ahol a 3. célon keresztül juttatott támogatás 34%-át a tartós munkanélküliség kezelésére fordítják, nagyobb hangsúlyt helyeznek az olyan veszélyeztetett csoportokra, mint a bűnözők, a kábítószerfüggők, az időskorúak és a nagymértékben eladósodott személyek. A perifériára szorult csoportok esetében célirányos segítségnyújtásra van szükség, s akkor ezek a csoportok jobban megfelelhetnek a munkaerőpiaci kihívásoknak. Görögországban, ahol az ESZA támogatásoknak csupán 4%-át költik a tartós munkanélküliségre, a fő hangsúly az intézményi infrastruktúra-fejlesztésen van.

Az Európai Unió tagállamaiban megvalósuló projektek a politikai állásfoglalások gyakorlatban való sikeres alkalmazására nyújtanak számos példát, és lehetőséget a foglalkoztatás javítására. Az Amszterdami Szerződés egyértelműen kimondja, hogy a Közösség politikájának és tevékenységének kialakítása és végrehajtása során magas foglalkoztatási színvonal elérését kell kitűzni. Minden állástalan felnőtt számára meg kell teremteni az újrakezdés lehetőségét állásajánlat, képzés, átképzés, munkavégzési gyakorlat vagy más

foglalkoztatási intézkedés formájában, mielőtt munkanélküliségének időtartama meghaladná a 12 hónapot. Ugyanez vonatkozik a fiatalokra, hathónapos határidővel.

A 2000–2006-os programozási időszakban az ESZA programozásának összhangban kell lennie az európai foglalkoztatási irányvonalakkal és az adott tagállam Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervében megfogalmazott prioritásokkal.²³⁵

Az Európai Szociális Alap öt prioritása az Európai Foglalkoztatási Stratégia irányvonalainak megerősítésével hozzájárul a Nemzeti Akciótervek hatékonyabb megvalósításához. Az ESZA öt prioritási területe ezért szinte teljesen egybeesik a már ismertetett foglalkoztatási irányvonalak négy pillérével.

XIV.2.1. Az ESZA prioritási területei

1. aktív munkaerőpiaci politikák fejlesztése

A munkanélküliség leküzdése és megelőzése aktív eszközökkel, a férfiak és nők tartós munkanélküliségének megelőzése; a tartós munkanélküliek munkaerőpiacra történő visszatérésének elősegítése; a pályakezdők munkaerőpiacra való belépésének támogatása; a munkaerőpiacra bizonyos távollét után visszatérő személyek szabad munkaerőpiaci integrációjának elősegítése.

2. esélyegyenlőség és a társadalmi integráció támogatása mindenki számára

Mindenki számára egyenlő esélyek biztosítása a munkaerőpiacra való belépéshez; megkülönböztetett figyelem a társadalmi kirekesztődés megakadályozása érdekében.

3. az egész életen át tartó tanulást fejlesztő intézkedések

Az életen át tartó tanulást elősegítő politikák keretében a képzés, az oktatás és a tanácsadás támogatása, fejlesztése, a munkaerőpiaci integráció, a foglalkoztathatóság fejlesztése és fenntartása, a munkahelyi mobilitás támogatása.

4. az alkalmazkodóképesség növelése, a vállalkozói készségek fejlesztése

A szükséges készségekkel rendelkező, szakképzett és alkalmazkodóképes munkaerő képzését elősegítő rendszerek fejlesztése; a munkaszervezésben az innováció és az alkalmazkodóképesség növelése; a vállalkozókészség és a munkahelyteremtés feltételeinek javítása, valamint a kutatás, a tudomány és a technológia területén a humán erőforrás fejlesztése.

5. a nők munkaerőpiaci részvételének növelése

A nők munkaerőpiacra történő belépésének elősegítése; a képzési és karrierlehetőségek előmozdítása; a munkalehetőségekhez és a vállalkozási lehetőségekhez való hozzájutás elősegítése; a munkaerőpiaci szegregáció mérséklése.

Az öt prioritási területet három horizontális célkitűzés egészíti ki:

1. Helyi foglalkoztatási kezdeményezések támogatása, különös tekintettel a helyi és regionális foglalkoztatási paktumokra.

²³⁵ Az ESZA működéséről, történetének egyes szakaszairól bővebben lásd: CSOBA 2002, 35–78. p.

2. Az információs társadalom munkaerőpiaci és szociális vonatkozásainak, munkahelyteremtő potenciáljának kiaknázása, az általa kínált lehetőségek és előnyök elérhetővé tétele mindenki számára.
3. A nők és a férfiak esélyegyenlőségének biztosítása valamennyi tevékenység keretében.

Az ESZA egyaránt támogathat egyéneket, szervezeteket, oktatási rendszereket. Az alap hatása következtében javulnak az állami és magán szektor közötti, a gazdasági fejlesztéssel foglalkozó szakemberek és a civil szervezetek közötti kapcsolatok, megerősödnek a partnerségek.

Az Európai Bizottság 2000. évi Foglalkoztatási Jelentése arról számolt be, hogy az EU-ban a foglalkoztatás jelentősen javult. A foglalkoztatási ráta 62,1%-ra emelkedett 1999-ben, ami visszahozta a foglalkoztatási szintet az 1990. évi szintre. Három év alatt 2,1 millió új munkahelyet teremtettek. A gazdasági növekedésnek és az Európai Foglalkoztatási Stratégia hatékony megvalósításának jelentős szerepe volt a növekedésben. 236 1999-ben 9,2%-ra csökkent az átlagos munkanélküliségi ráta. Az 1994. évi 11,1% -ról, és az 1997. évi 10%-ról 2000 augusztusára 8,3%-ra esett vissza a munkanélküliség. A gazdasági növekedés felgyorsult 1999 második felében. A GNP 2,5%-ra emelkedett 1999-ben és 3,4%-ra 2000-ben, amely kihatással volt a foglalkoztatási eredmények alakulására. A gazdasági növekedés mellett két év alatt 4 millió munkahely létesült, elsősorban a szolgáltatási szférában.

Ugyanakkor még 14,3 millió ember volt munkanélküli, ami ugyan jelentős csökkenést jelentett az 1994 februári 18,7 milliós csúcshoz képest. 2000-ben a munkanélküliség tovább csökkent, 7,1% -ra a férfiak és 9,9%-ra a nők körében.

Habár a foglalkoztatottság növekedett, a fejlődés egyenlőtlen volt az országok, régiók és társadalmi csoportok között. A földrajzi eltéréseket jelzi, hogy míg egyes tagállamok pl. Svédország, Egyesült Királyság, Hollandia elérték a 70%-os foglalkoztatottságot, Dánia a 76,5%-ot, addig a dél-európai országokban, Spanyolország, Olaszország és Görögország esetében a foglalkoztatottság romlott 1999-ben. A legtöbb munkahelyet a szolgáltatásban hozták létre, a legkevesebbet az iparban, míg a mezőgazdaságban tovább csökkent a foglalkoztatottság.²³⁷

XIV.3. A LISSZABONI STRATÉGIA

Az EU munkaerőpiaci versenyképességének növeléséhez a legjobb gyakorlatok elterjesztése, a nemzetközi foglalkoztatáspolitikai tapasztalatok gyakorlatba történő átültetése valamennyi tagállam számára fontos követelmény és egyben jelentős kihívást is jelent. ²³⁸

Az Európai Tanács 2000. március 23–24-i lisszaboni ülésén az EU munkahelyteremtő és foglalkoztatási lehetőségek további növelését irányozták elő, a már elkezdett foglal-

236 European Commission. Employment in Europe 2000. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Cornell University, ILR School, 1–19–2000 5–6. p.

237 COM (2000) 551 final, European Commission. Joint employment report 2000. Part I: The European Union. Part II: The Member States. Vol. I. 6 September 2000

238 Az EU foglalkoztatáspolitikai irányelveiben megfogalmazott célkitűzéseket nem lehet feláldozni a nemzeti gazdaságok költségvetési, pénzügyi helyzetének rendezése céljából, különben veszélybe kerül a lisszaboni program célkitűzése, a 70%-os foglalkoztatás elérése. Lásd erről bővebben: TASI 2004, 82–83. p.

koztatási stratégiák koherenciájának tovább növekedése érdekében. Az Európai Tanács azt a stratégiai célt tűzte ki, hogy 2010-re az Európai Unió a világ legversenyképesebb, legdinamikusabban fejlődő tudásalapú gazdaságává váljon, amely képes a fenntartható gazdasági növekedésre, több és jobb munkahely létrehozására nagyobb szociális kohézió mellett. A stratégia fő célja lett a polgárok életkörülményeinek javítása és a jólét megerősítése. Ennek feltétele volt egy olyan szociális-gazdasági modell megteremtése, amelyben a stratégia pilléreit alkotó részterületen a gyakran egymásnak ellentmondó érdekeket összehangolják. Ezek a pillérek: a gazdasági pillér (versenyképesség és növekedés), a szociális pillér (munkavállalói jogok és munkafeltételek, esélyegyenlőség és diszkrimináció tilalma, ifjúság), a környezetvédelmi és energetikai pillér (fenntartható fejlődés és mezőgazdaság).²³⁹

A Lisszaboni Stratégia újszerűsége, hogy az EU a különálló elemeket először foglalta koherens és átfogó programba. A stratégia nemcsak a régi törekvések ismétlésére szorítkozik, hanem szerves egységbe helyezi azokat. Ezek a stratégiai célok azt szolgálják, hogy az Európai Unió a gazdasági fejlődésben utolérje az Egyesült Államokat anélkül, hogy eközben feladná az európai gazdasági és szociálpolitikai célokat (szociális kohézió, foglalkoztatás).²⁴⁰

A Lisszaboni Stratégia célkitűzéseinek megfogalmazását jelentősen befolyásolta, hogy az EU-tagállamokban a szegénységi küszöb alatt élők és a társadalmi kirekesztődéstől fenyegetett társadalmi csoportok aránya 2000-ben a teljes népesség 18%-a volt, amit 2005-ig 15%-ra, 2010-ig 10%-ra terveztek csökkenteni.²⁴¹ Ennek megfelelően a Nizzai Európa Tanács 2000 decemberi ülésén elfogadta a szociálpolitikai programját, a Szociálpolitikai Menetrendet, amely a Lisszaboni Stratégia céloknak megfelelően a szociálpolitika feladataként határozta meg a Közösség gazdaságpolitikai célkitűzései mellett a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem prioritását, és felhívta a tagállamokat a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni intézkedésekre vonatkozó nemzeti akciótervek kidolgozására. A Szociálpolitikai Menetrend a gazdaság, a foglalkoztatás és a szociálpolitika közötti interakció dinamikájára épülő összehangolt cselekvési terv, amely a szociálpolitika szerepének erősítésével, a termelési tényező kiemelésével járul hozzá a lisszaboni célkitűzések megvalósításához.²⁴²

XIV.4. A LISSZABONI STRATÉGIA DECENTRALIZÁCIÓJA (2005)

2005-ben sor került a Lisszaboni Stratégia célkitűzéseinek időközi felülvizsgálatára. Megerősítést nyert, hogy az általános lisszaboni célok helyesek voltak, végrehajtásuk azonban elégtelennek bizonyult. A lassú növekedés akadályozza a végrehajtást, miközben a reform késése nehezíti az európai gazdaság növekedését és a foglalkoztatás javítását. A

239 A 2001. június 15–16-i göteborgi csúcstalálkozón határozták el a tagállamok, hogy az EU-nak fenntartható fejlődési stratégiával kell rendelkeznie. A Lisszaboni Stratégia kiegészül a fenntartható fejlődéssel.

240 Az európai szociális modell modernizálásának középpontjába a foglalkoztatás került. NAGY 2003, 19. p.

241 SZIKLAI – SZIKRA 2004, 117–118. p.

242 A Lisszaboni stratégia a szociálpolitika fokozatos felértékelődését, és a szociálpolitikai hatáskörök dinamikus bővülését eredményezi. Szakítás történik a terület teljes gazdaságpolitikai meghatározottságán alapuló felfogással, amit a szociális jogoknak a Közösség Alapjogi Chartájába való felvétele követ. JUHÁSZ 2004, 62–67. p.

kitűzött célok megvalósítása érdekében az Európai Bizottság az új lisszaboni menetrend vonatkozásában kevesebb, de elérhetőbb célokat jelölt meg. Ez azt jelenti, hogy a 2010-ig tartó időszakban a célok és a cselekvések koordinálása a gazdasági növekedés és a foglalkoztatás ('growth and jobs') érdekében történik. A lisszaboni célok egyszerűsítése és racionalizálása mellett a Bizottság közösségi és tagállami szintű összefogást sürgetett a növekedés fellendítése és a munkahelyteremtés bővítése érdekében szükséges reformok megvalósításának megkönnyítéséhez és felgyorsításához. Az újraindított lisszaboni stratégia (2005–2010) a tagállami felelősség és elkötelezettség erősítését, valamint a tagállamok közötti szorosabb brüsszeli koordináció megvalósítását eredményezte.

A megújult Lisszaboni Stratégia prioritásait és a hatékonyabb végrehajtás szükségességét támogatta az Európai Tanács 2005. márciusi csúcsértekezlete és az Európai Parlament. Az európai politikai érdekképviselői szervezetek (Régiók Bizottsága, Európai Gazdasági és Szociális Bizottság stb.) is elkészítették hozzájárulásukat a reformok keretének megteremtéséhez. A reformra vonatkozó javaslatokban a szociális dimenzió bevonása, a szociális összetartás erősödése érdekében a versenyképesség ösztönzése és egyidejűleg a szociális kohézió fenntartásának igénye fogalmazódott meg.

Az időközi felülvizsgálat célkitűzéseit befolyásolta, hogy 2004 májusában újabb tíz tagállammal bővült az Unió, s az új tagállamoknak gyakran további hátrányokat kell leküzdeniük a fejlődési lemaradás következtében pl. a foglalkoztatásban, a technológiák vagy a környezet területén.

Az Európai Bizottság 2005. február 2-án közzétett „Közös munkával a növekedésért és a munkahelyekért. A Lisszaboni Stratégia új kezdete” c. közleménye a nagyra törő növekedési és munkahelyteremtési stratégia újraindítását jelenti. A Bizottság az új lisszaboni menetrend vonatkozásában kevesebb, de elérhetőbb célokat jelölt meg az elkövetkező évek sikere érdekében. Ez azt jelenti, hogy a 2005–2010-ig tartó időszakban a célok és a cselekvések koordinálása a gazdasági növekedés és a foglalkoztatás (growth and jobs) érdekében történik. *„A növekedés fellendülése létfontosságú a prosperitás szempontjából, hiszen visszaállíthatja a teljes körű foglalkoztatást, a társadalmi igazságosságot, és mindannyiunk számára esélyt teremt.”*²⁴³

Lisszabon félidejű mérlege, hogy Európa még távol van nagyratörő céljaitól. Az európai gazdaság alacsony, lényegesen a potenciális lehetőségek alatti növekedést mutat. Mind az összesített foglalkoztatási arány, mind a nők foglalkoztatási aránya gyorsan emelkedett az 1990-es évek végén, amikor az európai gazdasági növekedés viszonylag gyors volt.

A fellendülés azonban 2001-ben megtorpant, és megállította az összesített foglalkoztatási arány kedvező alakulását. A 2010-re rögzített célkitűzés értelmében a foglalkoztatottsági rátát 63%-ról 70%-ra kellett volna növelni, a női foglalkoztatottságot az 1999-ben elért 55%-ról 60%-ra, az időskorú munkavállalók foglalkoztatottságát 50%-ra, amelyek ekkor 40,2% volt. Emellett a tartós munkanélküliség többéves visszaesést követően ismét növekedésnek indult.

A Bizottság javaslatának három fő cselekvési iránya egybeesik a Wim Kok vezette európai foglalkoztatási munkacsoport ajánlásaival, nevezetesen:

243 COM (2005) 24 végleges Európai Közösségek Bizottsága: Közlemény az Európai Tanács tavaszi ülészakának. Közös munkával a növekedésért és a munkahelyekért. A Lisszaboni Stratégia új kezdete. Barroso elnök véleménye egyetértésben Verheugen elnökkel. Brüsszel, 2/2/2005.

- Európa befektetési és munkavégzési szempontból még vonzóbbá váljon,
- a tudás és az innováció legyen az európai növekedés mozgatója,
- a szakpolitikák olyan irányú alakítása, hogy ezáltal az üzleti vállalkozások több és jobb minőségű munkahelyet teremthessenek.

A Kok-jelentés²⁴⁴ legfontosabb végkövetkeztetése az, hogy a lisszaboni menetrend célkitűzéseit, a növekedést és a munkahelyek bővülését a fenntartható fejlődéssel összhangban valósítsák meg. A jelentés rámutat, hogy a lisszaboni stratégiának nem sikerült – főleg nemzeti szinten – a kulcsszereplőket bevonni a végrehajtásba. Annak okát, hogy a lisszaboni folyamat elvárt előrehaladása nem történt meg, elsősorban a lassú tagállami haladással és a gyenge koordinációs mechanizmussal indokolja a globális verseny általános kihívásai mellett. A célkitűzéseknek és reformoknak minden, a döntések által érintett aktorra ki kell terjedni. Megosztott felelősséget kell alkalmazni a közösségi és tagállami szint között. Ezért a nemzeti programokat a jövőben meg kell vitatni a nemzeti parlamentekben és a nemzeti szociális partnerekkel. A „jobb kormányzáshoz” szükség van a szociális partnerek véleményének figyelembevételére is.

A Bizottság szintén közösségi és a tagállami szintű összefogást sürgetett a növekedés fellendítése és a munkahelyteremtés bővítése érdekében szükséges reformok megvalósításának megkönnyítéséhez és felgyorsításához. Egyszerűsíteni és racionalizálni kell a lisszaboni célkitűzéseket a közösségi és a nemzeti lisszaboni cselekvési programok segítségével, támogatni kell az eredmények elérését a lisszaboni stratégiában résztvevők feladatainak világos meghatározásával.

A Bizottság által elfogadott nagyszabású növekedési és munkahelyteremtési stratégia célja a féldőben levő lisszaboni gazdasági-szociális reformfolyamat felgyorsítása. A megújításra tett javaslat értelmében a Bizottság a nemzeti politikák részévé kívánja tenni a lisszaboni folyamatot, így biztosítva annak hatékonyabb és eredményesebb végrehajtását.

A Lisszaboni Stratégia félidei felülvizsgálata a tagállamokban jelentkező hiányosságok közül az alábbiakat emeli ki:

- a szabályozások és adminisztratív eljárások szervezeti bonyolultsága;
- állandó eltérés a munkaerőkínálat és -kereslet között;
- oktatási rendszerek különbözősége;
- nincs elegendő lehetőség az élethosszig tartó tanulásra;
- a kutatási kiadások csökkentek, ahelyett, hogy a Lisszabonban célul tűzötték szerint elérnék a GDP 3%-át.²⁴⁵

A Bizottság úgy véli, hogy a stratégia akkor kap új lendületet, ha a tagállamok együttműködnek közösségi szinten, miközben fenntartják a jogot, hogy a nemzeti sajátosságoknak megfelelően hozzák meg a szükséges intézkedéseket. A közös célkitűzések a továbbiakban is a nyitott koordinációs módszer keretében, világos EU prioritások figyelembevételével fogalmazódnak meg a Lisszaboni Stratégia végrehajtására vonatkozóan.

244 European Communities. Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High level group chaired by Wim Kok. November 2004 Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2004. 41. p.

245 EGSZB Vélemény. A lisszaboni stratégia végrehajtásának javítása. ECO/153-CESE Brüsszel, 2004. október 27. 5. p.

Az újraindított Lisszaboni Stratégia lényegi eleme a tagállami felelősség és elkötelezettség erősítése, valamint a tagállamok közötti szorosabb brüsszeli koordináció megvalósítása lett. Az összehangolt koordináció célja, hogy a tagállamok közös megállapodásán alapuló, közösségi iránymutatásokra épülő nemzeti stratégiák révén növeljék eredményeiket. 2005 októberéig a tagállamoknak növekedési és munkahelyteremtési akcióterveket kellett elfogadniuk (kötelezettségvállalások és célkitűzések). A közösségi és a tagállami szintű eredmények értékelésére évente kerül sor, de a jelentéstétel egyszerűsödik, egy jelentés készül a megvalósult előrehaladásról.

A Lisszaboni Stratégia (re)nacionalizálása²⁴⁶ – a gazdasági növekedés nemzeti szintű kezelése – a folyamat sikerességét veszélyezteti, amennyiben a nemzeti programok nem tükrözik Európa területi megosztottságát. A növekedés nemzeti szinten nem hoz automatikusan fejlődést az elmaradott régiókban, a nemzeti szintű kezdeményezések ugyanis nem adnak lehetőséget a régiók közti diszparitások figyelembevételére, a lokálisan gyökerező problémák megoldására, holott a 2004. évi bővítést követően az Unió régiói között a különbségek tovább nőttek. Míg a 15 régi tagállam népességének mintegy 19%-a él olyan régiókban, ahol az egy főre jutó GDP az uniós átlag 75%-a alatt van, addig az új tagállamok lakosságának már 92%-a. Hasonlóan a foglalkoztatási ráta a 2004-ben csatlakozó országok régióiban alacsonyabb, mint az EU-15-ök átlaga. A 25 tagállamra bővült EU-ban 14 olyan régió létezik, ahol a foglalkoztatási szint nem éri el az 50%-ot (pl. az Észak-Alföld hazánkban).²⁴⁷

Ugyanakkor a kohéziós politika pénzügyi eszközei a Lisszaboni Stratégia három alappillére – a növekedés és foglalkoztatás, a szociális kohézió és a fenntartható fejlődés – közötti egyensúly megvalósítását erősítik. Világossá vált, hogy a kohéziós politika az egyetlen olyan eszköz, amely lehetővé teszi a lisszaboni célok végrehajtását Európa egész területén.

Az EU kohéziós és regionális politikája már nemcsak a gazdasági fejlődés egyik eszköze. A Bizottság 2005. május 17-i kohéziós jelentésében²⁴⁸ kiemeli, hogy a Lisszaboni Stratégia reformjának keretét a regionális és helyi önkormányzatoknak, a szociális partnereknek az Európai Bizottsággal és a tagállamok kormányaival együttműködésben kell kidolgozniuk. A kohéziós programok – strukturális alapok, INTERREG, EQUAL, URBAN és LEADER – elvezettek bizonyos tapasztalatcseréhez, az önkormányzatok és a helyi közösség növekvő részvételéhez, és ezzel a „polgárközelí” kormányzás meggyökeresítéséhez a kedvezményezett országokban. A programok végrehajtásának tapasztalatai azt mutatják, hogy azok a programok a legsikeresebbek, amelyeket helyi és regionális szinten valósítanak meg a nemzeti kormányokkal együttműködve.

Az európai regionális érdekeket megjelenítő politikai érdekképviseleti szervezetek (Régiók Bizottsága, Európai Régiók Gyűlése, CEMR) egyöntetűen a decentralizált megközelítés hiányát emelik ki, amiért a lisszaboni menetrend nem az ütemezés szerint halad.

A kibővült Unió helyi és regionális önkormányzatai, miközben felelősek a Lisszaboni Stratégia európai szintű prioritásainak alkalmazásáért, nem kulcsszereplői a stratégiának.

246 Barroso elnök véleménye, J. M. Barroso President de la Commission Européenne. Le role des régions Conference 'Cohesion et Strategie de Lisbonne' Bruxelles, le 3 mars 2005, valamint Wim Kok vezette munkacsoport eredményei In. Közös munkával a növekedésért és a munkahelyekért 3. p.

247 COM (2005) 192 Commission of the European Communities Communication from the Commission Third progress report on cohesion. Towards a new partnersips for growth, jobs and cohesion. 17 May 2005 12–13. p.

248 COM (2005) 192 Commission of the European Communities Communication from the Commission Third progress report on cohesion. Towards a new partnersips for growth, jobs and cohesion. 17 May 2005 10–11. p.

A megreformált lisszaboni folyamatról hozott álláspontjában az EU Régiók Bizottsága – amely az Unió konzultatív testülete, s amely a helyi és regionális hatóságokat képviseli minden tagállamból – sajnálattal veszi tudomásul, hogy a régiók és a helyi önkormányzatok nem alakítói a nemzeti programoknak. A lisszaboni stratégia hatékony megvalósulásának előfeltétele, hogy a régiókat és a helyi önkormányzatokat bevonják a tervezésbe is, és ne csak a végrehajtás folyamatába. A helyi önkormányzatok vannak a legközelebb az állampolgárokhoz, ezért a legalkalmasabbak arra, hogy a helyi adottságoknak leginkább megfelelő választ megtalálják stratégiai fejlesztéseik során.

A lisszaboni célkitűzések megvalósítása a reform keretei között a decentralizált kezdeményezések elősegítésével, a szubszidiaritás elvének alkalmazásával, a regionális és helyi szint aktívabb szerepvállalásával valósítható meg hatékonyan.

A Lisszaboni Stratégia az EU egészére vonatkozik, hisz valamennyi régióknak vannak erősségei, amelyeket ki kell aknázni, és vannak gyengeségei, amelyeket kezelni kell. Ennek sikeressége nagyban függ a döntéshozatali szintek integrálásától, az európai, nemzeti és regionális szintű partnerségek működésétől. Ha a régiók támogatást kapnak EU programok révén, akkor az gazdasági növekedést és a foglalkoztatás növekedését fogja eredményezni. A foglalkoztatás és a szaktudás javítása a humántőke-beruházásokon keresztül valósítható meg. Ilyenek:

- a munkahelyteremtés és a humán erőforrások potenciáljának maximumra növelése;
- információ és tanácsadás az álláskeresőknek oktatási és képzési lehetőségekről;
- oktatási és képzési központok közötti együttműködés speciális programok kidolgozásával;
- együttműködés iskolák, kamarák között;
- közös munkaerőpiaci struktúrák, információs és menedzserrendszerek kidolgozása; információs pontok, adatbázisok kialakítása.

A megfelelő infrastruktúra kiépítése az együttműködésnek csak az előfeltételeit teremti meg. A koordinált gazdaság- és munkaerőpiaci politika megjavítja a gyakran egyoldalú és elégtelen regionális gazdasági fejlődést. A kohéziós pénzügyi eszközök ösztönzik az állami és magánbefektetéseket a kedvezményezett régiókban, s ezzel hozzájárulnak a GDP emeléséhez az elmaradott térségekben.

„A régiók a lisszaboni folyamat szívében vannak.”²⁴⁹ Az Európai Tanács 2005 tavaszi ülésén megerősítette a szándékot, hogy „le kell vinni Lisszabont a regionális/helyi szintekre”. Ez lehet a siker kulcsa. E szerint a regionális/helyi aktoroknak nagyobb szerepet kell játszaniuk a lisszaboni stratégiában, és aktívabban kell hozzájárulniuk a lisszaboni célkitűzések megvalósításához.

A tagállamoknak az Új Nemzeti Reformprogramok előkészítésébe és megvalósításába be kell vonniuk a helyi és regionális hatóságokat is. Decentralizált tervezéssel, regionális/helyi stratégiákra épülő regionális és helyi akciótervek készítésével lehet együttműködni valamennyi gazdaságfejlesztő és foglalkoztatásban közreműködő regionális/helyi szereplővel. A regionális/helyi szintű akciótervek már olyan működési modellt jelentenek, amelyeken keresztül a helyi partnerségek már integrálhatók a nemzeti akciótervekbe.

249 COM (2005) 192, Commission of the European Communities Communication from the Commission Third progress report on cohesion. Towards a new partnerships for growth, jobs and cohesion. 17 May 2005 11. p.

A régiók közti diszparitások figyelembevétele – amely nem kizárólag az Unió legelmaradottabb régióira irányul –, valamint a regionális foglalkoztatási különbségek megszüntetése regionális/helyi szintű partneri kapcsolatokra épülő akciótervek révén oldható meg a korábbinál eredményesebben.

A regionális/helyi akciótervek sikeres működtetése decentralizált partnerségek létrehozásával jelentős mértékben meg fogja határozni a megreformált lisszaboni folyamat sikerét. A hatékonyabb végrehajtás érdekében a fejlesztési intézkedéseket be kell építeni a regionális fejlesztési koncepciókba. A „másképp kormányozni” igénye kiterjed a szereplők körének kiszélesítésére, a határ menti helyi és regionális önkormányzatok, valamint a gazdasági és társadalmi élet szereplőinek széles körére. Rendszeres társadalmi-gazdasági elemzéseken keresztül a tervezés állandó nyomon követése, és valamennyi regionális projekt rendszeres koordinációja szükséges a sikeres végrehajtáshoz.

A következőket regionális/helyi fejlesztés elmélyítése érdekében az alábbi intézkedéseket kell megvalósítani:

- az állampolgárok, az önkormányzatok bevonása minden, az adott térség számára meghatározó tervezésbe és intézkedésbe;
- a regionális/helyi akciótervet közösen kell kialakítani, úgy, hogy tartalmazza azokat az elemeket, amelyek a jelenlegi helyzetet, célokat, tevékenységeket és a szükséges pénzügyi forrásokat mutatják be;
- helyi „integrált” stratégia kialakítása horizontális partnerségek révén;
A helyi szükségletek elemzése, egy adott területen az erősségek (előnyök) és gyengeségek (hátrányok) azonosítása, a prioritások meghatározása. A helyi dinamizmus integrált intézkedési csomagot és cselekvési tervet hozhat létre. A prioritások meghatározását és a lehetséges megoldások számbavételét jelenti, amely sikeréhez számos helyi partner bevonására van szükség.
- a stratégia megvalósításában résztvevő potenciális szereplők kiválasztása;
A Lisszaboni Stratégia regionális/helyi dimenziójának megteremtése a „bottom-up” – alulról építkező – szemlélet értelmében helyi fejlesztési fórumok kialakításával, horizontális együttműködések révén lehetséges. A regionális/helyi szereplők hálózatos együttműködése biztosíthatja, hogy a fejlesztési programok tervezése és megvalósítása minél szélesebb körű kooperáción alapuljon. A helyi fejlesztési stratégiák nemzeti akciótervekbe történő bevonása a tervezés és végrehajtás szakaszában növeli a tagállamokban eltérő kompetenciákkal és pénzügyi forrásokkal rendelkező helyi és regionális önkormányzatok szerepét.
- regionális és országos hatóságok bevonása vertikális partnerséggel;
A partnerségek nem csupán egy szinten működnek, ki kell alakítani a helyi, a regionális, az országos és a közösségi szintek között a párbeszédet, hisz a közösségi és az országos szinten meghozott döntések következményei helyi szinten jelentkeznek. A decentralizált partnerségi együttműködéseknek az egyik fontos eleme a szociális gazdasági szervezetek aktív részvétele. Számos tapasztalat azt mutatja, hogy a partnerség a szociális partnerek (szakszervezetek, munkaadók szervezetei), a szociális, foglalkoztatási érdekcsoportok, a gazdasági érdekcsoportok (kamarák), az oktatási intézmények és az állami szervezetek között nagyban hozzájárul a helyi fejlődés és a foglalkoztatás növeléséhez, a szociális és gazdasági kohézióhoz és az állampolgárok helyi közösségekbe történő integrálásához. A decentralizált

szinteken is szociális párbeszédre van szükség. Az alulról épülő helyi és regionális szintű párbeszéddel valósítható meg a szociális konvergencia.

Ahhoz, hogy a regionális/helyi közösség részt vegyen saját környezetének alakításában, befolyásolni tudja a helyi társadalomra is kihatással levő folyamatokat, elengedhetetlen a civil társadalom szereplőinek bevonása. Mind az Európai Bizottságnak, mind a tagállamoknak nagyobb szerepet kellene szánniuk a civil társadalommal és a szociális partnerekkel folytatandó párbeszédnek.

Az „új partnerség” a „jobb kormányzás” eszköztárában a párbeszéd kialakítását jelenti a képviselői intézmények és a gazdasági és társadalmi partnerek között, a vezetés és a polgárok akaratának egyesítésére. Egy új Európát formálva jelenti ugyanakkor a szubszidiaritás elvének alkalmazását a „bottom-up” szemlélet alapján a helyi és regionális hatóságok között a gazdasági, szociális és területi kohézió megerősítése érdekében.

A Gazdasági és Szociális Bizottság által kibocsátott vélemények²⁵⁰ hangsúlyozzák szándékát, hogy együtt dolgozzon a tagállamok gazdasági és szociális tanácsaival, és minden olyan szociális-foglalkoztatási partnerrel, amely részt kíván venni a lisszaboni reformok sikerét előmozdító civil kezdeményezések hálózatának létrehozásában. Egy interaktív, decentralizált hálózat kiépítését ösztönzi, amely konzultatív fórumokat és vitákat szervez a reformokról. Célja, hogy közvéleménye azokat a szociális-foglalkoztatási kezdeményezéseket, amelyek európai, nemzeti vagy regionális szinten segítik előrevinni a lisszaboni stratégia reformját, kiemelje az ezekre a területekre vonatkozó legjobb gyakorlatokat.

Az elkövetkező években a lisszaboni stratégia dinamikus végrehajtása attól is függ, hogy a helyi és regionális „kormányok” élnek-e a lehetőséggel, és valóban aktív szereplői lesznek a lisszaboni menetrendnek. Kétségtelen, hogy az önkormányzatok szerepvállalása a jövőben megnőhet a lisszaboni stratégia alakításában a fejlesztésekben érdekelttel (munkaadók, munkavállalók, vállalkozók) szoros együttműködésben, és olyan cselekvési programok kidolgozásában, amelyek a regionális/helyi gazdaság növekedését és a foglalkoztatás bővítését eredményezik. Ezekben a területeken az önkormányzatok érdekeltsége jelentős, hisz az új munkahelyek bővítik a helyi forrásokat, új fejlesztéseket indukálnak, csökkentik a szociális kiadásokat.

Minden helyi önkormányzat célja magas szintű szociális szolgáltatást nyújtani a lakosságnak. A hatékonyság növelése érdekében ezért saját szervezete mellett más struktúrákat is igénybe vesz, amelyek igen gyakran a szociális gazdaságból származnak. A szociális gazdaság a helyi közösségekben gyökerezik (együttműködik az önkormányzatokkal, a szakszervezetekkel, az állami szektorral és a hagyományos vállalkozásokkal is), szereplői alkalmazkodnak a piacgazdasághoz, szolidárisak, szociálisan érzékenyen, felelősen tevékenykednek. A szociális gazdaság az EU-ban változatos jogi formában működik. A jogi formák között megtalálhatók a szövetkezetek, a nonprofit szervezetek (alapítványok), a társadalmi szervezetek, vagy a hazánkban formálódók között megemlíthetők a többcélú kistérségi társulások. A feladatok a szociális szolgáltatástól a környezeti rehabilitáción át mikrohitel nyújtásáig széles körű tevékenységet jelenthetnek.

250 Az EGSZB véleménye a 2005 márciusi plenáris ülésen került elfogadásra. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság tevékenységei az Európai Unió luxemburgi elnöksége alatt. 8. p., valamint EGSZB véleménye: A lisszaboni stratégia végrehajtásának javítása ECO/153-CESE Büsszel, 2004. október 27. 15–16. p.

XV. KITEKINTÉS. A REGIONALIZMUS PERSPEKTÍVÁI MAGYARORSZÁGON

Az 1990. évi hatalomváltást követően Magyarországon is kialakult az önkormányzatiság legfontosabb biztosítója, a települési önállóság. A helyi autonómia megteremtését garantáló 1990. évi helyi önkormányzatokról szóló LXV. törvény (Ötv.) a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája²⁵¹ alapkövetelményeinek elismerésével védi a helyi közösségek önkormányzathoz való jogait, s ezzel megteremti az önkormányzatiság és a helyi demokrácia alapjait.

A települési hatáskörök megerősítését azonban nem követte egy, a demokratikus decentralizált rendszer megteremtéséhez elengedhetetlen szintek közötti hatalommegosztás kialakítása. A rendszerváltás a települési önkormányzatiság megteremtését követően nem terjedt ki a területi szintre. 1990-ben a tanácsok megszüntetésekor és a helyi önkormányzatok megalakulásakor nem került sor a feladat- és hatáskörök új és rendszerszemléletű átalakítására. A kialakított kétszintű önkormányzati struktúrában a hatalom decentralizálási folyamatában elmaradt a partnerségi elvű döntéshozatal és a szubszidiaritás elvének a figyelembevétele.

Az önkormányzati rendszer kialakításával a kezdeti időszak radikális intézkedéseit követően azonban fokozatosan megsérült az önkormányzatiság elve a középszinten, s ezzel egyidejűleg az állami igazgatás vált meghatározóvá. Az önkormányzati modellváltás a települési önkormányzatok (község, város, a főváros és kerületei) mellett területi szinten az erőteljes centralizáció és a dezintegráció irányába mutatott. A törvényhozás a köztársasági megbízottak hatáskörébe telepítette a területén működő igazgatási szervek koordinálásának feladatát, amely révén a 8 köztársasági megbízott hatásköre – szemben a megyei önkormányzatokkal – tovább bővült. Ez a fajta regionalizmus a dekoncentráció megvalósulását jelentette az 1990–1994-ig tartó időszakban. A területi hatalom, a területi igazgatás 4 részre szakadt: megyei önkormányzat, megyei jogú városi önkormányzat, köztársasági megbízott hivatala és a dekoncentrált szervek.

XV.1. A VÁROSOK TÉRSZERVEZŐ SZEREPÉNEK ALAKULÁSA, A TERÜLETBEOSZTÁS REFORMTERVEI (1920–1990)

Magyarországon a társadalmi-gazdasági irányítás hagyományosan a centralizált modell szerint épül fel. Ennek okai az ország (a régió) sajátos társadalmi-történeti fejlődésében keresendők. Nem alakultak ki azok a gazdasági, kulturális, politikai specifikumok,

251 A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény, ETS No. 122. <http://www.conventions.coe.int>. (kihirdette: 1997: XV. tv.)

amelyek földrajzilag jól elkülöníthetőek lettek volna, és viszonylag nagy országrésznyi egységeket biztosítanak a gazdasági-társadalmi együttműködés számára.

A magyar közigazgatást a megye túlsúlya jellemzi mindvégig a 20. század folyamán. Az 1871-es reformmal kialakított háromszintű közigazgatási struktúrában a helyi-területi közigazgatás, a törvényhatósági önkormányzat alappilléret a vármegye alkotta. A megyék járásokra tagolódtak, amelyek önkormányzati testület nélküli közigazgatási egységként és a megye kihelyezett szerveiként funkcionáltak.

A megye mint területi egység mind térbeli, mind társadalmi tekintetben a középső szint döntő eleme volt 1990-ig.

Régióval kapcsolatos kutatások mindezek ellenére évtizedek óta folynak Magyarországon, de a két világháború közötti reform- és racionalizálási kísérletek az elméletek szintjén maradtak, s a tanácsrendszer idején született radikális változásokat sürgető koncepciók bevezetésére nem került sor. Ezen területszervezési reformelképzelések sajátossága, hogy a legtöbb esetben kötődtek valamilyen általános érvényű térelméleti megközelítéshez.

A 20. századi magyar közigazgatási reform irodalmának egyik központi kérdésévé nőtte ki magát a városok közigazgatási szervező szerepének modellezése és tervezése. A geográfus Princz Gyula már az 1930-as évek elején megfogalmazta a város – járás, illetve a város – megye elépzelését, amelyben célszerűnek tekintette a központ és a szervezeten hozzá tartozó vidék közigazgatási elkülönülésének felszámolását, de a koncepciónak csak szemléleti alapjait dolgozta ki.²⁵²

A második világháborút követő rövid koalíciós időszak a demokratikus fejlődés új lehetőségeit hordozta magában Magyarországon. A politikai pártok közül a Nemzeti Parasztpárt foglalt állást egy olyan új közigazgatási berendezkedés elvei mellett, amely Erdei Ferenc országrendezési tervein²⁵³ alapulva a megyerendszer felszámolására irányult. A reformprogram önkormányzati alapú volt, s a vármegyék helyett városmegyék szervezését hirdette. Térszervezési elképzeléséből kiindulva az igazgatás decentralizációja céljából az országot 70-80 városi vagy városiasodó központ körül kialakítandó városmegyére szándékoztak bontani. A megyerendszer felbontásával a valóságos önkormányzati viszonyokat városkörzeti (városmegyék) rendszerben tervezték kialakítani. A városmegyékre épülő kerületi rendszer az önkormányzatok felügyelete és a központi közigazgatás decentralizációja céljából a 7 tájegységnek megfelelően Budapest, Miskolc, Debrecen, Szeged, Pécs, Szombathely, Győr székhelyekkel került volna kialakításra.

A tanácsrendszer idején a koncepciót elvetették, s ezzel a magyar politikai rendszerben hosszú idő telt el, amíg újra reálisan felmerült az önkormányzat intézményesítésének az igénye. A fordulat évét követően a politikai hatalom gyakorlása az egypártrendszer irányába toldott. A tanácsrendszer első éveiben a tőtenetileg kialakult területi kategóriákat „tölti ki” és ruházza fel a szocialista közigazgatás új elemeivel. A megyén belüli kistérségeket – amelyek történelmileg kialakult természeti, társadalmi, gazdasági egységek voltak – nagyjából lefedték a járások. E viszonylagos egybeesést a tényleges kistérségek és a közigazgatási területbeosztás között először a járások egy részének megszüntetése és átszervezése, majd a járási tanácsok (1971), végül a megyei tanácsok járási hivatalainak megszűnése (1984) neglálta.

252 PRINCZ 1933, 69–81. p.

253 ERDEI 1940, 156–188. p. Lásd még: A magyar közigazgatás reformja. A Nemzeti Parasztpárt javaslata. Szabad Szó, 1946. július 14.

Habár a közigazgatási-területi reform a városhálózattal foglalkozó 1971. évi országos településhálózat-fejlesztési koncepció elfogadásakor háttérbe szorult, lehetséges alternatívaként mindvégig jelen volt a tanácsrendszer idején Bibó István és Mattyasovszky Jenő városi központokra és vonzaskörzetekre alapozott közigazgatási koncepciója.²⁵⁴ Ebben az elképzelésben a városhálózat kialakításával a cél az ország egész területének városi központokkal, városi szolgáltatásokkal való ellátása volt. A városhálózat elsősorban a városi szolgáltatások szervezett kialakításának, a várossal való közlekedés intenzívvé és állandóvá tételének, és az erre irányuló területrendezési tervezésnek a kiindulópontja és alpmunkálata kívánt lenni. A város és vidéke egybeszerveződésének, távlatilag városjárássá alakulásának koncepciójában egy önkormányzati jellegű országos kerületi rendszer megvalósítása is megfogalmazódott.

A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvényben számos központi célkitűzés jelent meg a területpolitika területén, azonban a tervezési-gazdasági körzetek, amelyeket az Országos Tervhivatal a megyék csoportosításával hozott létre, nem feleltek meg a makroszintű regionális felosztás kritériumainak. Nem lévén intézményrendszerük, nem válhattak tényleges régiókká, a területfejlesztés tényleges szintjeivé. A közigazgatási rendszert illetően is kimutathatatlan a hatásuk.

Az ország területi irányításában, a közigazgatás rendszerében 1984-ben a korábbi háromszintű (megye, járás, város-község) területi irányítás helyett a kétszintű (megye, város-község) rendszer került bevezetésre. Ezzel egyidejűleg a községek és a városok döntési kompetenciája tovább növekedett.

A kétszintű közigazgatási szisztémára történő áttéréssel a megyénél nagyobb közigazgatási egységekbe való átszervezési elgondolások lekerültek a napirendről, a területi önkormányzatiság elve rendszeridegen elemként be sem épült a tanácsrendszerbe. A megyéknek különösen a forráselvonó és újraelosztó hatáskörét kritizálták. A települési tanácsok felett és helyett meghozott megyei döntéseket – a központ által meghatározott keretek között – ténylegesen a megyei pártpolitika, illetve a megyei tanácsi szakapparátus alakította ki, a megyei tanács testületének részvétele a döntés meghozatalában formális volt.

A tanácsrendszer megszüntetésével az 1990-ben kialakult új államrend megteremtette az önkormányzatiság alapjait. Az Országgyűlés az Alkotmányba iktatta a helyi önkormányzatok rendszerét, megalkotta a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt²⁵⁵ (Ötv.), amely eredményeképpen a rendszerváltás politikai intézményrendszert átalakító folyamatában valódi helyi önkormányzatok kezdtek működni Magyarországon.

Az egyes intézményi szinteket megillető hatalmi jogosítványok meghatározásának folyamatában az 1990. évi Ötv. tárgyalása során a legnagyobb vitát a középszintre kidolgozott elképzelések váltották ki. Politikai értékrendjüknek megfelelően alapvetően más prioritások fogalmazódtak meg a liberális pártokban, a szocialistáknál, illetve a keresztény-konzervatív alternatívában gondolkodó jobbközép koalíción belül.

A kormánypártok közül 1990 nyarára valójában egyedül az MDF²⁵⁶ rendelkezett olyan politikai programmal, amely az önkormányzati struktúrán belül a megyékre is koterjedő önálló elképzeléseket tartalmazott. Az FKgP és a KDNP esetében nem beszél-

254 BIBÓ – MATTYASOVSZKY 1950. Lásd még: BIBÓ 1986, 141–295. p.

255 1990. évi törvény a helyi önkormányzatokról. Magyar Közlöny, 1990. augusztus 14. 80. sz. 1638. p.

256 Törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról. Alternatívákat tartalmazó tervezet. 1990. május III. fejezet. A megye. A/69 § B 68–78 §; C 68–69 § 1990.

hetünk ilyen részletes programról, és ennek hiányában ez a két párt gyakorlatilag azt tette, hogy a kormány által előterjesztett törvényjavaslathoz zárkozott fel.

A konzervatív koalíció szabályozási koncepciójában három változatot ismertetett, a törvényjavaslat azonban ezek közül már csak egyet tartalmazott, amely az önkormányzati megye mellett foglalt állást, és a tradíciókra hivatkozva vármegyének nevezte.

Az ellenzéki pártok (MSZP, SZDSZ, Fidesz) a másik két alternatíva mellőzését politikai lépésként értékelték, s azért is bírálták a törvényjavaslatot, mert attól tartottak, hogy az olyan típusú feladatok, mint pl. a középszintű intézmények fenntartása, a települési érdekek képviselőinek ellátása és a területfejlesztési felzárkóztató politika hármaskörének lehetővé teszi a a redisztributív tevékenység egyes elemeinek visszacsempészését, veszélyeztetve ezzel a települési önkormányzatok autonómiáját.

Az SZDSZ²⁵⁷ a társulások megye alternatíváját támogatta, mert ez a koncepció állt a legközelebb a körzeti intézmények (középiszkolák, kórházak, szociális otthonok stb.) közös fenntartására létrehozandó, a minden irányba való szabad csatlakozást engedélyező szabaddemokrata elképzelésekhez.

Az MSZP²⁵⁸ mind a társulások megye, mind a közigazgatási megye változatát elfogadhatónak tartotta, míg a Fidesz²⁵⁹ ugyancsak a megyék önkormányzati szerepének teljes felszámolásában gondolkodott. A városközösség koncepciója a megyei önkormányzat és a városközösség között fennálló kapcsolat vonatkozásában olyan mellérendeltségi viszonyt javasolt, amelyben a városközösségbe társult települések nem választanának képviselőket a megyei képviselő-testületbe, de a megyei közös érdekű feladatokban megállapodást köthetnének, társulásokat hozhatnak létre.

A kétharmados önkormányzati törvény megalkotását végül is a szocialisták által kezdeményezett hatpárti tárgyalások tették lehetővé. Az ellenzéki pártok feladták önálló koncepcióikat – már amennyiben ezek önálló alternatívának voltak tekinthetők –, és most már az önkormányzati megyére koncentrálnak próbálták meg a kormány által benyújtott alternatívát saját politikai szempontjaiknak megfelelően alakítani. A számos módosító indítvány következtében a kormánypártok lemondtak arról, hogy a megyei önkormányzatok érdekképviseleti és területfejlesztési funkciókkal rendelkezzenek, és a vármegyére elnevezéstől is eltekintettek.

Ennélfogva az alaptervezethez képest, amely a főispán intézményén és a vármegyén keresztül is egy hierarchikus láncolatba próbálta megszervezni a városok és a községek önkormányzatát, más típusú intézményeket és elveket rögzítettek az Ötv.-ben.

A leglényegesebbek ezek közül: a megyének a rendeletalkotást kivéve nem lehetnek olyan jogosítványai, amelyek a megye és a települési önkormányzatok közötti hierarchikus függést újratehermelhetik; az SZDSZ visszavonta a társulásra kidolgozott alternatív törvényjavaslatát, s ezzel feladta a jogszerűség és az alkotmányosság kontrolljára a legális bírósági eljárás keretében, a közigazgatási bíróság előtti utat; a törvényességi ellenőrzés a gyenge megyét elfogadó Fidesz és MSZP kompromisszumával a régióba került, miután a koalíció hozzájárult a kinevezés módjának és az elnevezésnek a megvál-

257 Az SZDSZ által benyújtott 32. sz. módosító indítvány. 8. fejezet Az önkormányzati megye koncepció alternatívája. Megyei társulás. 1990.

258 236. sz. módosító indítvány. 8. fejezet A helyi önkormányzatokról szóló törvénytervezet módosítása. A megye. 1990.

259 A Fidesz által benyújtott 246. sz. és 260. sz. módosító indítványok. 7. fejezet A városközösség. 1990.

toztatásához (nincs főispán, a megye mellé delegált, széles jogkörrel rendelkező személy; ehelyett köztársasági megbízott létezik, akit nem a kormány nevez ki, hanem a parlamenti meghallgatást követően a köztársasági elnök); a köztársasági megbízott jogköre gyökeresen eltér a főispánétól, az csak az állami törvényességi ellenőrzésre korlátozódik, szakmai tanácsadó szerepe szűkül, és szűkebb az első- és másodfokú hatósági jogköre is a tervezettnél.

Hasonlóan politikai kompromisszum volt a megye érdekképviselési funkciójának a kikerülése a törvényjavaslat szövegéből, mert az ellenzék a települési érdekek artikulációjára és közvetítésére érdekszövetségek kialakítását preferálta a kormányzattal szemben.

A sorozatos kompromisszumok eredményeként a megye az elfogadott Ötv. szerint már nem egy önálló, koncentrált hatalommal rendelkező szintet képezett a kétszintű önkormányzati struktúrában. Az új modell az önkormányzati jogok alkotmányos garanciáinak rögzítése mellett lehetővé tette valamennyi településen az önálló döntést, s ezzel egy önkormányzati dominanciájú, demokratikusan decentralizált irányítású rendszert prognosztizált.

XV.2. DEKONCENTRÁCIÓ ÁS ÖNKORMÁNYZATISÁG

Az Ötv. elhibázott szabályozási megoldásait kihasználva a központi kormányzat a politikai és hatalmi decentralizációt az önkormányzati kompetenciák fokozatos csökkentésével megakadályozta olyan területeken, ahol a feladatok jellege sokkal inkább a területi önkormányzatok címzettségét indokolta volna. Ennek következtében a megyék nemcsak a települési önkormányzatok számára estek ki az irányítás rendszeréből, hanem a kormányzat számára is. A parlamenti és a kormányzati döntések szembefordultak az önkormányzatiság logikájával, ugyanakkor az állami hatáskörök és feladatok decentralizált megszervezését valóságos területi önkormányzatok hiányában dekoncentrált hivatalok vették át.²⁶⁰

A decentralizált középszint gyengése adta a lehetőséget a dekoncentrációra és ezzel a kormányzat centralizációs törekvéseinek megerősítésére. A középszinten kialakuló légüres térbe benyomuló, az állami hierarchiában működő centrális alárendeltségű hivatalok révén egy szervezetileg elkülönült, állami túlsúlyú középszint alakult ki, ahol meghatározó szerepet játszottak a regionális egységekre szerveződő köztársasági megbízotti hivatalok.

Az állami igazgatás erősödött azáltal is, hogy az Ötv.-ben szereplő koordinációs jogkörre hivatkozva a centrális alárendeltségű szervek vezetőit a köztársasági megbízott véleményének kikérése alapján nevezték ki, és bármely újonnan alakuló szerv esetén is ki kellett kérni véleményüket annak tevékenységi területére vonatkozóan. A területi államigazgatás szervezeteinek koordinálásában betöltött kezdetben informális szerep kormányrendelet formájában hatáskörrel szilárdult. A köztársasági megbízott tevékenysége a hatalmon levő koalíció aktuálpolitikai elképzeléseit is figyelembe véve átpolitizálódott.

A köztársasági megbízotti régiók többsége ezért inkább tekinthető kényszerűségből meghúzott igazgatási határvonalnak mint önszerveződés révén létrejött területnek. Nem

260 1991. évi XX. törvény. A Helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről. Magyar Közlöny, 1991. június 23.

jött létre a helyi és területi önkormányzati szervek egymásra épülő rendszere, s a kialakuló településcentrikus, gyakorlatilag egyszintű önkormányzati rendszer mellett kialakult egy szervezeten kívüli, állami túlsúlyú középszint, ahol meghatározó szerepet játszottak a regionális egységekre szerveződő köztársasági megbízotti hivatalok. A köztársasági megbízott hivatala államigazgatási feladatokat ellátó, állami költségvetésből gazdálkodó szervezet. A köztársasági megbízott a régió belül megyénként területi hivatalt hoz létre.²⁶¹

Valódi belső kohézióval rendelkező középszintű egységek hiányával a középszinten nem alakulhatott ki egy alulról építkező önkormányzati szisztéma, amely alkalmas lett volna települési érdekek megjelenítésére. A megyei testület ugyanis nem lett igazi fórum a települési egységek számára, rendszerint artikulációs és érdekintegrációs funkciója sem volt, nem töltötte be a kistérségi és csoportérdekek képviselőjét.

A kialakított területi államigazgatásban rengeteg koordinátlanság, párhuzamosság jött létre, miközben fontos területi funkciók ellátatlanok maradtak. A szabályozás és a középszint bizonytalanságát jelzi, hogy a 8 köztársasági megbízott tevékenységi területe, azaz a 8 közigazgatási régió igen eltérő szerepfelfogású és eltérő tartalmú stratégia terepévé vált. A köztársasági megbízottak különböző bizottságokat, konzultatív fórumokat hoztak létre a döntések legitimálására.

Hasonló irányban értékelődött át a köztársasági megbízottak területfejlesztési feladatokra vonatkozó koordinációs jogkörének tartalma is. Az 1991. évi hatásköri törvény csupán a körzeti szolgáltatások rendszerére redukálja funkciójukat, ugyanakkor a köztársasági megbízott egyes feladatairól szóló 1992. évi kormányrendelet²⁶² értelmében „közreműködik a belügyminiszter területfejlesztéssel kapcsolatos térségi koordinációs feladatainak ellátásában, valamint a térségi kormányprogramok megvalósításában”.

E szabályozás átértékelte a helyi-térségi stratégia kidolgozásában és megvalósításában érvényesülő koordinációs jogkör tartalmát, s ily módon döntő befolyást biztosított a területfejlesztési politika számára. A köztársasági megbízottak hatalmának növekedésével párhuzamosan elmaradt a területi folyamatokat befolyásoló helyi szereplőknek a döntéshozatali folyamatba történő bevonása, aminek következtében a megvalósított fejlesztések ellenére a kialakult egyoldalú kormányzati koordináció és ellenőrzés a területfejlesztés pénzügyi támogatása ellenére sem eredményezett jelentősebb elmozdulást a gazdaság modernizálása, a foglalkoztatáspolitikai, illetve a kritikus környezeti állapot javítása terén.²⁶³

A dekoncentráció következtében a területi szinten az állami túlsúly kialakulása lehetővé vált azáltal is, hogy a rendszerváltást követő első ciklusban nem épült még ki a közpolitika azon szintje, ahol az állami politikával szemben a szervezett érdekcsoportok, egyesületek, szervezett érdekképviselők döntő politikai nyomást tudtak volna gyakorolni, és hatalmi egyensúlyt képeztek volna a makropolitika szintjével szemben.

A politikai pártok elképzelése az 1994. évi választások előtt megegyezett abban, hogy nem az 1990-ben közigazgatási aspektusból létrehozott 8 régió területi keretei között kell gondolkodni. A széttagolt, „szétzilált” területi döntési rendszer integrálása, a kö-

261 1990. évi XC. törvény a köztársasági megbízott jogállásáról, hivataláról és egyes feladatairól

262 A Kormány 77/1992. (IV.30) rendelete a köztársasági megbízott egyes feladatairól. Magyar közlöny, 1992. április 30.

263 SZABÓ 1999, 18. p.

zép szinten túlsúlyossá vált államigazgatás visszaszorítása, a köztársasági megbízott és a dekoncentrált szervek hatáskörének felülvizsgálata, a megyei önkormányzat javára történő átcsoportosítása voltak azok a kérdések, amelyekben az ellenzéki pártok a kormánykoalícióval egyetértettek.

Amíg 1990-ben a parlamenti pártok törekvései a települési önkormányzatok, a települési autonómia megszilárdítására irányultak, addig az 1990-es választásokat megelőző éles megyeellenes állásponttal szemben az önkormányzati tézisek rövidtávú tervezetei 1994-ben a megyét fogalmazzák meg lehetséges területi megoldásként. A megyék kialakítandó jogkörét illetően azonban többféle elképzelés létezett.

A megyei önkormányzatokról folytatott viták középpontjában különösen az állam és az önkormányzatok viszonya, a centralizáció-decentralizáció kívánatos aránya állt, amelyről a sokszor megfelelő szintű szakmai megközelítés háttérbe szorításával, az érdekektől és az elfoglalt vagy az esetleges jövőbeni pozíciótól (legyen az ellenzéki vagy kormányzati) is függően eltérő értékelések alakultak ki az egyes pártok berkeiben.

Az ellenzéki pártok alternatíváinak közös jellemzőiről összegzőképpen megállapíthatjuk, hogy:

1. Az önkormányzatok mint társadalmi autonómiák a társadalom helyi alappillérei, amelyek a hatalommegosztásban önálló ágat képviselnek, ennek következtében a központi hatalom ellenpólusaként kell, hogy működjenek. Amíg azonban az SZDSZ és a Fidesz a települések szintjén látott lehetőséget az országos politika befolyásolására és formálására, addig az MSZP elképzelése szerint a döntések révén egy megfelelő jogositványokkal rendelkező megyei önkormányzat is betöltheti a hatalmi ellensúlyozó tényező szerepét. (A megyével kapcsolatos mind az SZDSZ-nél, mind a Fidesznél megfigyelhető kritika közös alapja, hogy azok nem képeznek természetes vonzáskörzetet gazdasági, közlekedési, ellátási stb. értelemben, s így nem tekinthetők egy összetartozó egységnek.)
2. A területi irányítás alapelve legyen, hogy helyi és területi kérdésekben az elsődleges döntéshozók az önkormányzatok, s a dekoncentrációra ott van szükség, ahol az az állampolgárok érdekében egységes, központilag irányított működést igényel.
3. A területi döntések lehető legnagyobb részét képviselői önkormányzati ellenőrzés alá helyezve biztosítani kell az állami és az önkormányzati partnerséget.

A régió nem a területi szint hordozója, a pártok által prognosztizált önkormányzati tézisek nyomán nem fogalmazódott meg a továbbfejlesztés lehetséges alternatívájaként az 1994. évi helyi önkormányzatokról szóló törvény megalkotásakor. A pártok a központi hatalom és a helyi önkormányzati önállóság közötti egyensúly megteremtését a megye mint koordinatív keret megteremtésével tartották elérhetőnek.

Nem tisztázódott a területfejlesztéssel kapcsolatos kormányzati szándékok és kompetenciák köre sem. A területfejlesztési és területrendezési politika új intézményi alapokra helyezésére, az Európai Unió regionális politikájával, alapelveivel, eszköz- és intézményrendszerével, a csatlakozás követelményeit is figyelembe vevő törvény megalkotására a területfejlesztés átmeneti (1990–1995) időszakát követően került sor.

XV.3. A STATISZTIKAI-TERVEZÉSI RÉGIÓK KIALAKÍTÁSA

Az Európai Unióhoz való csatlakozással (2004) Magyarország számára az Előcsatlakozási Alapok (PHARE, ISPA, SAPARD) támogatásai mellett elérhetővé vált az EU Strukturális Alapjaihoz való hozzájutás. Az EU regionális politikájában a fejlődésben elmaradt térségek strukturális felzárkózását elősegítő programok fogadása érdekében ezért alapvető érdek a területfejlesztési intézményrendszer kiépítése.

Az együttműködés ezért elsőként az Európai Unió elveivel és gyakorlatával összhangban levő területi politika kialakítására, a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap Magyarországra történő kiterjesztésére kell, hogy irányuljon. A területfejlesztési egységek az elmaradt térségi besorolásra tarthattak igényt (a GDP fajlagos értéke nem éri el az Unió átlagának 75%-át), tehát a területfejlesztésnek e kritériumrendszert kellett figyelembe vennie.

Az európai normáknak megfelelő decentralizált és partnerség elvű döntéshozatal megteremtéséhez elengedhetetlenné vált az európai területi integrációba is illeszkedő intézményrendszer megteremtése.

A támogatások elnyerése érdekében regionális fejlesztési programok kidolgozására volt szükség. Magyarországon azonban nincsen választott regionális önkormányzat. A nyugat-európai integrációs folyamatokkal, a települések számát csökkentő közigazgatási reformokkal szemben Magyarországon a korábbi integratív területi szerveződések felbontása (társközségek, városkörnyéki szerveződések), a dezintegráció volt a jellemző a dekoncentráció mellett.

A területi politika azonban nem feltétlenül kell, hogy harmonizáljon a közigazgatási beosztással, a megyék határaival. Léteznek olyan megközelítések, amelyek szerint az önkormányzatok és a központi kormány közé különböző szintek beiktatásával hatékonyabbá tehető a rendszer: egy kistérségi és egy makroregionális szint kialakítása, egyik kisebb, másik nagyobb lenne a megyénél²⁶⁴ vagy a város és környéke kistérségek létrehozása, a megyei és az önkormányzati szint közé. Leginkább azonban a lassan elinduló területi integrációs folyamatok hívják fel a figyelmet a kistérségi szint hiányára.

Magyarországon a közeljövőben nem látszik arra remény, hogy a közigazgatás alapszintje jelentősen eltávolodjon a települési egységektől. Az elmúlt években dezintegrálódott önkormányzati alapszint, a kistelepülések gazdasági és közigazgatási ereje nem elegendő az innováció irányítására.

A tapasztalatok alapján ugyanakkor arra lehet következtetni, hogy a települési önkormányzatok egymásra utaltsága felgyorsította a kistérségeken belül az önkormányzatok közötti kapcsolatok kiépülését. A települési önkormányzatok – élve az önkormányzati törvény adta lehetőségekkel vagy engedve a gyakorlat szülte együttműködési késztetéseknek – többirányú kapcsolatokat alakítanak ki egymással. Az önkormányzatok együttműködésének viszonylag korán megjelent formái az önkormányzati érdekszövetségek,²⁶⁵ amelyek az érdekképviselőten túl további szolgáltatásokat is nyújtanak.

1994-ben az önkormányzati törvény tárgyalása során a politikai pártok egyetértettek abban, hogy a meglévő területi kereteket fel kell számolni, s rövid távon a továbbfejlesztés lehetséges alternatívája középszinten a megye mint koordinatív keret megalkotása

264 Lásd bővebben: FARAGÓ 1992, 72–74. p. és PÁLNÉ KOVÁCS 1994, 30–34. p.

265 PÁLNÉ KOVÁCS 1997, 47–70. p. és SOÓS 1997, 70–85. p.

lehet. Ennek megfelelően a területi döntések az 1994. évi helyi önkormányzatokról szóló törvény megalkotásakor megyei önkormányzati hatáskörbe kerültek.

A régió mint a közép szint lehetséges alternatívája nem fogalmazódott meg a rövid távú elképzelésekben, a területfejlesztési politika új alapokra helyezése azonban az „átmeneti” 1990–1994-ig tartó időszak után újra időszervé vált.

Az európai normáknak is megfelelő, decentralizált politikai és döntéshozó egységek megteremtésére a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény²⁶⁶ határozta meg a feltételeket. A területfejlesztési törvény lehetővé teszi ugyan a regionális szerveződések létrehozását, alapjában azonban a területfejlesztést a megyei területfejlesztési tanácsokra bízta, s megyecentrikusságából következően csak áttételesen képes közvetíteni a megyei települések érdekeit a megyei területfejlesztési tanácsok elnökeinek személyén keresztül.

Az állam és a szubnacionális kormányzati szintek együttműködését az Ötv. és a területfejlesztési törvény megyecentrikusságából eredően a megyei területfejlesztési tanácsok koordinálják. A megyei területfejlesztési tanácsokból hiányzik a direkt politikai irányítás, lévén a KSH által „felülről” létrehozott területi egységek, amelyek az ugyancsak adminisztratív módon kialakított kistérségi statisztikai egységekből²⁶⁷ épülnek fel. Olyan autonóm döntéshozó testületek kialakítása sikerült, amelyek ugyan közvetett módon bevonják a döntésekbe a települési érdekeket megjelenítő önkormányzatokat a statisztikai vonzáskörzet képviselőjén keresztül, a valódi önkormányzati kontroll lehetőségére azonban nincs mód.

1. A területfejlesztési önkormányzati társulások érdekérvényesítési esélye a törvény által előírt korlátozott részvételi arányuk miatt korlátozott lett. A területfejlesztés alsó szintje képviselőnek ellátása a kistérségek eltérő nagyságából adódóan egyébként is legitimációs problémákat vet fel a tanács működésével kapcsolatban. (A kistérségi szerveződések részvétele ugyanis a 10 önkormányzatot tömörítő szerveződés esetében ugyanúgy egy delegált képviselő részvételét teszi lehetővé, mint négy esetén.)
2. A területfejlesztési törvény által lehetővé tett regionális fejlesztési tanácsok összetétele nem garantálja a kormány és a helyi önkormányzatok partnerségét. Az EU alapelveinek megfelelően ugyanis a tanácsok működése során biztosítani kellene a döntésekben érintett lehető legtöbb aktor részvételét a prioritások meghatározásakor és a regionális stratégia kidolgozásakor.
3. A helyi társadalommal aktív kapcsolatban álló képviselők ennek következtében alul vannak reprezentálva a regionális tanácsok döntéshozatali folyamatában. Pedig az állampolgárokhoz való közelebb jutás, a döntéseknek az állampolgárokhoz való közelebb vitele választott képviselők útján biztosíthatja a döntések „átláthatóságát” és demokratikusságát. A közvetlenül választott helyi önkormányzati képviselők nagy számú részvétele felelhetne meg annak a lakossági elvárásnak, hogy a döntések előkészítésében és végrehajtásában aktívan működhessenek köz-

266 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről. Magyar Közlöny, 1996. 26. sz. 1438. p.

267 A kistérségek az állami támogatások ésszerű szétosztásának, a helyi önkormányzati feladatok társulásban való ellátásának és a helyi közszolgáltatási feladatok, valamint a körzeti jellegű szolgáltatások hatékonyabb és olcsóbb ellátásának a keretei. Lásd bővebben: PÁLNÉ KOVÁCS 1999, 21–22. p.

re. Mindez szorosan kapcsolódik a szubszidiaritás kérdéséhez, amely értelmében csak azok a problémák kerülhetnek át az állampolgároktól távolabb eső szintekre, amelyek helyi szinten nem oldhatóak meg.

XV.4. TERÜLETI STRATÉGIA, REGIONÁLIS POLITIKA

Az új magyar területi stratégiának és regionális politikának egyrészt érvényesíteni kell a piacgazdaság követelményeit, másrészt adaptálnia célszerű az Európai Uniónak és tagállamainak a regionális politika harmonizálására megfogalmazott célkitűzéseit, végül hasznosítani az európai trendek tapasztalatait, többek között az interregionális és határon átnyúló együttműködés kohéziós szerepének felértékelődését, az európai együttműködés irányításának decentralizálását, a regionális hatalom fokozatos funkcióbővülését.

Az Európai Unióhoz való csatlakozás deklarálása megkövetelte az európai normákkal is kompatibilis területi szint kialakítását. Régiókra azért van szükség, mert az Unió pénzügyi forrásai akkor válnak hozzáférhetővé, ha a magyar területi szint is alkalmassá válik az európai normáknak is megfelelő egységekben való tervezésre. A pénzügyi támogatások elnyeréséhez, a projektek menedzseléséhez, az EU szociális, mezőgazdasági, környezetvédelmi stb. támogatásainak elnyeréséhez időszerűvé vált az EU elméletével és gyakorlatával harmonizáló rendszer kialakítása.

Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozásának, illetve az Unió Strukturális Alapjaiból a támogatásokhoz való hozzájutásnak előfeltétele volt a regionális egységek létrehozása (NUTS 2 egységek). Az EU tagállamai közül a regionális hagyományokkal nem rendelkező országokban elsősorban a regionális fejlesztésekre szánt pénzügyi forrásokhoz való hozzájutás céljával kerül sor regionális egységek létrehozására.

Már az előcsatlakozási időszakban meg kellett alapozni a területfejlesztési törvény és az Országos Területfejlesztési Koncepció szellemében az EU Strukturális Alapjai felhasználásának követelményeit.²⁶⁸ A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény rendelkezett a regionális fejlesztési tanácsok felállításáról. „A régió területfejlesztési koncepciója és programja kidolgozását az Országos Fejlesztési Koncepcióban meghatározott tervezési-statisztikai régiókban működő regionális fejlesztési tanácsok látják el.”²⁶⁹ Az Országos Területfejlesztési Koncepcióról szóló 35/1998. OGY. sz. határozat kialakította a NUTS rendszernek megfelelő tervezési-statisztikai egységeket, amelyeket a KSH jelentése alapján az Eurostat elfogadott. Ennek alapján a lokális szinten megjelenik a 3131 települési önkormányzat (NUTS 5) és a 150 kistérség (NUTS 4), továbbá a regionális szinten a 19 megye és a főváros (NUTS 3), valamint a 7 tervezési statisztikai (nagy) régió (NUTS 2) és az országos szint (NUTS 1).

Az OTK fontos ösztönzője, hogy az EU-tagság jelentős fejlesztési források felhasználásával új fejlesztési perspektívát nyitott meg. A tervezési-statisztikai régiók és a regionális fejlesztési tanácsok létrehozásával az európai strukturális politikához illeszkedő tervezési és intézményrendszer alapjai kerültek kialakításra. Tevékenységükhöz és a rendelkezésükre adott források felhasználásának értékeléséhez és ellenőrzéséhez, és általá-

268 2073/1999. (IV.21.) Korm. határozat. A Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap fogadásával összefüggő feladatokról

269 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről. 16. § (1)

ban a Strukturális Alapok által várható támogatások fogadására működési rendet és intézményi struktúrát kellett kiépíteni. A regionális fejlesztési tanácsok regionális fejlesztési terveket dolgoznak ki. Szervezik és koordinálják a regionális területfejlesztés tevékenységét, véleményezik a megyei területfejlesztési és területrendezési terveket.

A támogatások elnyeréséhez regionális fejlesztési programok kidolgozására volt szükség. A Nemzeti Fejlesztési Terv (2004–2006), majd az Európai Bizottsággal közösen elkészített Közösségi Támogatási Keret szükségessé tette annak eldöntését, hogy milyen típusú akciók, fejlesztések történjenek országos szintű ágazati programok keretében, és melyek tartozzanak a regionális szint kompetenciájába. Országos szinten minden tárcával, szakpolitikával szembeni elvárás a térségi gondolkodás és a területi szemléletű tervezés. Ugyanakkor a területi célok érvényesítésében meghatározó szerepet kapnak a fejlesztési régiók is, melyek az ágazatok területi integrálásának és a területi érdekek érvényesítésének elsődleges területi szintjét jelentik.

A NUTS 2 régiók a gazdaságfejlesztés, az innováció, a foglalkoztatáspolitikai, az infrastruktúrafejlesztés és a környezetvédelem állami feladatainak és a területi versenyképesség megvalósításának eszközei lettek.

19. sz. táblázat. Az Országos Területfejlesztési Konceptió parlamenti elfogadásával létrejött hét tervezési-statisztikai régió

Közép-Magyarország	Budapest Pest megye
Nyugat-Dunántúl	Győr-Moson-Sopron megye Vas megye Zala megye
Közép-Dunántúl	Komárom-Esztergom megye Fejér megye Veszprém megye
Dél-Dunántúl	Somogy megye Tolna megye Baranya megye
Észak-Magyarország	Borsod-Abaúj-Zemplén megye Heves megye Nógrád megye
Észak-Alföld	Jász-Nagykun-Szolnok megye Hajdú-Bihar megye Szabolcs-Szatmár-Bereg megye
Dél-Alföld	Bács-Kiskun megye Csongrád megye Békés megye

Forrás: Országos Területfejlesztési Konceptió, 1998.

Magyarországon régiókról mint közigazgatási egységből építkező tervezési-statisztikai egységekről, regionalizmusról a területfejlesztéshez kapcsolódó tervezési, koordinációs és elosztási hatáskörök megosztásának aspektusáról beszélhetünk. A regionalizmus vita hazánkban nem az ún. kemény regionalizáció körébe tartozik, amely történelmi etnikai, kulturális bázison autonómiára törekszik, hanem az ún. lágy regionalizmus kategóriájába, amelyben hatalmi szintek közötti decentralizációról van szó.²⁷⁰

A politikai adminisztratív keretek, a regionális szintű intézményrendszer létrehozásáig a regionális tanácsok felállítása előrelépést jelenthet a decentralizáció irányába. Ez lehet a devolúció adminisztratív formája, de az Európai Unióhoz történő csatlakozás regionális feltételrendszerének, az Unió intézményrendszerében való képviselőbiztosításának a politikai hatalommal is rendelkező, közvetlenül választott testületek felállítása felelne meg.

A politikai regionalizmus megteremtéséig a regionális tanácsok felállításával olyan kétszintű struktúra alapjai alakíthatóak ki, amelyek az EU regionális politikájával is kompatibilis egységek létrejöttével a hatalomgyakorlás helyi és regionális kereteit is meghatározhatják.

A kompetenciák szintek közötti elosztásában a megye mellett fokozatosan megerősödhet a kistérségi (városközpontú) igazgatás. Az önkormányzati társulások hatékonyabb finanszírozásával és az erre épülő igazgatási régiók (idővel önkormányzati) létrejöttével a regionalizmus irányába történhet elmozdulás. Ennek megvalósításához azonban politikai, majd idővel társadalmi konszenzusra van szükség.

Az EU regionális politikájához illeszkedő területi politika, intézményi és fejlesztési rendszer kialakítása, az interregionális együttműködés, valamint a határ menti térségek összehangolt fejlesztésének igénye szükségessé tenné Magyarországon is a regionalizmus melletti határozott kiállást.

270 PÁLNÉ KOVÁCS 2000, 137. p.

IRODALOM

- ALBÆK – ROSE – STRÖMBERG – STÅHLBERG 1996 = ALBÆK, Erik – ROSE, Lawrence E. – STRÖMBERG, Lars – STÅHLBERG, Krister (eds.): *Nordic Local Government. Developmental trends and reform activities in the postwar period.* The Association of Finnish Local Authorities, Kuntaliiton painatuskeskus. Helsinki, 1996.
- ÁGH 2007 = ÁGH Attila: *A régiók jövője Magyarországon és Magyarország jövője az EU-ban.* In: Ágh Attila – Kaiser Tamás – Kis-Varga Judit (szerk.): *Régiók Magyarországa I. A regionális intézményrendszer körvonalai.* Stratégiai Kutatások-Magyarország 2015. Abiprint Kiadó, Budapest, 2007.
- BENKO 1999 = BENKO, Georges: *Regionális tudomány.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 1999.
- BIBÓ– MATTYASOVSKY 1950 = BIBÓ István – MATTYASOVSKY Jenő: *Magyarország városhálózatának kiépítése.* Államtudományi Intézet, Budapest, 1950.
- BIBÓ 1986 = BIBÓ István: *Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi településhálózat fejlesztési koncepció.* In: Bibó István: *Válogatott tanulmányok.* III. köt. Magvető Kiadó, Budapest, 1986.
- BULLMANN 1997 = BULLMANN, Udo: *The Politics of the Third Level.* In: Jeffery, Charlie (ed.): *The regional dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe?* Frank Cass, London–Portland, 1997.
- BUTT – GRAY 1996 = BUTT, Philip Alan – GRAY, Oliver (eds.): *Directory of pressure groups in the EU.* 2nd edition. Cartermill Publishing, London, 1996.
- CHANDLER 1993 = CHANDLER, J. A.: *Local Government in liberal democracies.* Routledge, London, 1993.
- CSEFKÓ 1998 = CSEFKÓ Ferenc: *Az önkormányzatok az euroatlanti csatlakozás folyamatában.* In: *EU-integráció. Önkormányzatok.* Önkormányzati Szövetségek Tanácsa–USAID, Budapest, 1998.
- FARAGÓ 1992 = FARAGÓ László: *A területfejlesztés néhány vitatott kérdéséről.* In: Európa megye-e a megye. Előadások és hozzászólások az 1992. szeptember 30-október 2-i harkányi konferenciához. Baranya Megyei Közgyűlés, Pécs, 1992.
- FAZEKAS 2000 = FAZEKAS Judit (szerk.): *Az Európai integráció alapszerződése. A Római, a Maastrichti és az Amszterdami Szerződések.* KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2000.
- FEATHERSTONE 1994 = FEATHERSTONE, Mike: *Global Culture.* Sage Publications, London, 1994.
- FORMAN 2001 = FORMAN Balázs: *Az Európai Unió strukturális és előcsatlakozási alapjai.* Európai Bizottság Magyarországi Delegációja, Budapest, 2001.

- FORMAN 2003 = FORMAN Balázs: *Az Európai Unió strukturális és előcsatlakozási alapjai*. Európai Bizottság Magyarországi delegációja, INTERPRESS Külkereskedelmi Kft., Budapest, 2003.
- GLATZ 2000 = GLATZ Ferenc (szerk.): *Területfejlesztés és közigazgatásszervezés (megye, régió, kistérség)*. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 2000.
- HANSEN 1997 = HANSEN, Katrin: *The municipality between central state and local self-government. Towards a new municipality*. (Kézirat) 1997.
- HOOGHE – MARKS 2001 = HOOGHE, Liesbet – MARKS, Gary: *Multi-Level Governance and European Integration*. Rowman-Littlefield Publishers, Oxford, 2001.
- HORVÁTH 2000 = HORVÁTH Gyula: Az európai regionalizmus kihívásai és a magyar regionális politikai stratégia In: Glatz Ferenc (szerk.): *Területfejlesztés és közigazgatásszervezés (Megye, régió, kistérség)* Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 2000.
- HORVÁTH 2001 = HORVÁTH Gyula: *Regionális támogatások az Európai Unióban*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001.
- HORVÁTH M. 2005 = HORVÁTH M. Tamás: *Közmenedzsment*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2005.
- ILLÉS 2002 = ILLÉS Iván: *Közép- és Délkelet-Európa az ezredfordulón. Átalakulás, integráció, régiók*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2002.
- JEFFERY 1997 = JEFFERY, Charlie: *Regional Information offices in Brussels and Multi-Level Governance in the EU: A UK-German Comparison*. In: Jeffery, Charlie (ed.): *The regional dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe?* Frank Cass, London–Portland, 1997.
- KAISER – KIS-VARGA 2007 = KAISER Tamás – KIS-VARGA Judit: *Érdekérvényesítés házon kívül: regionális képviselői irodák Brüsszelben*. In: Ágh Attila – Kaiser Tamás – Kis-Varga Judit (szerk.): *Régiók Magyarországa II. Hálózatok és labirintusok*. Stratégiai Kutatások Magyarország 2015. Abiprint Kiadó, Budapest, 2007.
- KEATING – LOUGHLIN 1997 = KEATING, Michael – LOUGHLIN, John (eds.): *The political economy of regionalism*. Frank Cass, London–Portland, 1997.
- KEATING 1998 = KEATING, Michael: *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 1998.
- KENGYEL 2008 = KENGYEL Ákos: *Kohézió és finanszírozás*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2008.
- KOPÁNYI 1999 = KOPÁNYI Mihály: *Helyi önkormányzatok Európában*. In: Kusztosné Nyitrai Edit (szerk.): *A helyi önkormányzatok és pénzügyeik*. Consulting, Budapest, 1999.
- LOUGHLIN 2011 = LOUGHLIN, John: *Subnational democracy in the European Union. Challenges and opportunities*. Oxford University Press, Oxford, 2001.
- LENGYEL – RECHNITZER 2004 = LENGYEL Imre – RECHNITZER János: *Regionális gazdaságtan*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2004.
- LINDBERG – SCHEINGOLD 1970 = LINDBERG, Leon – SCHEINGOLD, Stuart: *Europe's Would-be Polity. Patterns of change in the European Community*. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 1970.
- MELLORS 1996 = MELLORS, Colin: *The Local Government Management Board. Managing without majority*. LGMB, London, 1996.

- MELLORS – COPPERTHWAITTE 1987 = MELLORS, Colin – COPPERTHWAITTE, Nigel: *Local Government in the community*. ICSA Publishing, Cambridge, 1987.
- NAGY 2000 = NAGY Katalin: *Az Európai Unió Foglalkoztatáspolitikája: az Európai Foglalkoztatási Stratégia*. In: Gyulavári Tamás – Kozma Ágnes (szerk.): *Foglalkoztatáspolitikai az Európai Unióban*. Szociális és Családügyi Minisztérium, Budapest, 2000.
- NAGY 1999 = NAGY Katalin: *Foglalkoztatáspolitikai*. In: Gyulavári Tamás (szerk.): *Az Európai Unió szociális dimenziója*. Szociális és Családügyi Minisztérium, AduPrint Kiadó, Budapest, 1999.
- NEMES NAGY 2009 = NEMES NAGY József: *Terek, helyek, régiók. A regionális tudomány alapjai*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2009.
- ÓDOR 2006 = ÓDOR Bálint (szerk.): *Intézményesített párbeszéd az Európai Unió, az Európa Tanács és az EBESZ között a nemzeti kisebbségvédelem tárgyában*. Magyar Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2006.
- PÁLNÉ KOVÁCS 2000 = PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *A regionalizmus politikai kihívásai Magyarországon*. In: Horváth Gyula (szerk.): *A régiók szerepe a bővülő Európai Unióban*. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2000.
- PÁLNÉ KOVÁCS 2008 = PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2008.
- RAY 1987 = RAY, James Lee: *Global Politics*. Houghton Mifflin, Boston, 1987.
- ROSAS – ARMATI 2010 = ROSAS, Allan – ARMATI, Lorna: *EU constitutional law: an introduction*. Hart, Oxford, 2010.
- SHARPE 1979 = SHARPE, Laurence James: *Decentralist Trends in Western European Democracies*. SAGE Publications, London, 1979.
- SMITH 1985 = SMITH, Brian C.: *The territorial dimension of the State*. George Allen and Unwin Ltd, London, 1985.
- SOÓS – FEJES 2009 = SOÓS Edit – FEJES Zsuzsanna: *Határon átnyúló együttműködések Magyarországon*. Pólay Elemér Alapítvány Könyvtára 27. Szeged, 2009.
- SPERO 1985 = SPERO, Joan Edelman: *The politics of International Economic Relations*. St. Martin's Press, New York, 1985.
- STOKER – HOGWOOD – BULLMANN 1995 = STOKER, Gerry – HOGWOOD, Brian W. – BULLMANN, Udo: *Regionalism. Report to the Local Government Management Board*. University of Strathclyde, Glasgow, 1995.
- SZALAYNÉ SÁNDOR 2010 = SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet (szerk.): *Az Európai Unió alapidokumentumai – 2010*. Studia Europa 2010 – Fontes Juris 1. PTE ÁJK Európa Központ, Pécs, 2010.
- TORMA 2001 = TORMA András: *Európai közigazgatás, régiók, önkormányzatok* Virtuóz Kiadó, Budapest, 2001.
- TEMPLE 1991 = TEMPLE, Michael: *Power Distribution in Hung Councils*. Local Government Studies, July–August 1991.
- BOGDANOR 1983 = BOGDANOR, Vernon (ed.): *Coalition government in Western Europe*. Heinemann Educational Books, London, 1983.
- WALTERS 1983 = WALTERS, Robert S: *The Politics of Global economic relations*. Englewood Cliffs, New York, 1983.
- WEYAND 1997 = WEYAND, Sabine: *Inter-Regional Associations and the European Integration Process*. In: Jeffery, Charlie (ed.): *The regional dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe?* Frank Cass, London–Portland, 1997.

FOLYÓIRATOK, TANULMÁNYOK

- BARSI 1997 = BARSI Boglárka: *A belga állam fejlődése*. Tér és Társadalom, 2001. 1. sz.
- BENKO 1997 = BENKO, Georges: *A regionális fejlődés útjai: a globálistól a lokálisig*. Tér és Társadalom 1997. 2. sz.
- BENZ 2000 = BENZ, Arthur: *Two types of multilevel governance: Intergovernmental relations in German and EU regional policy*. Regional and Federal Studies Vol. 10. No. 3. Autumn 2000.
- BOLYÁN 2002 = BOLYÁN Attila: *Az Európai Unió regionális támogatási rendszere*. Comitatus, 2002. június
- BORRÁS-ALOMAR – CHRISTIANSEN – RODRIGUEZ-POSE 1994 = BORRÁS-ALOMAR, Susana – CHRISTIANSEN, Thomas – RODRIGUEZ-POSE, Andrés: *Towards a 'Europe of Regions'? Visions and Reality from a Critical Perspective*. Regional politics and policy: an international journal, Vol. 4. No. 2. 1994.
- BÖRZEL – RISSE 2000 = BÖRZEL, Tanja A. – RISSE, Thomas: *When Europe hits his home: europeanisation and domestic change*. European Integration Research Papers (EIoP), 2000. Vol. 4. No. 15. Forrás: <http://eiop.or.at/eiop/texte62000-015a.htm>
- Council of Europe. *Size of municipalities, efficiency and citizen participation*. Reports prepared in the framework of the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR). Local and regional authorities in Europe, No. 56. Council of Europe Press, Strasbourg, 1995.
- CSOBA 2002 = CSOBA Judit: *Az Európai Szociális Alap (ESZA) keretein belül megvalósuló programok (1960-2000)*. Európai Tükör, 2002. 4. sz.
- ENYEDI 2000 = ENYEDI György: *Globalizáció és magyar területi fejlődés*. Tér és Társadalom, 2000. 1. sz.
- ERDEI 1940 = ERDEI Ferenc: *A város és falu szintézise*. Társadalomtudomány, 1940. 2. sz.
- ERDEI 1946 = ERDEI Ferenc: *A magyar közigazgatás reformja*. A Nemzeti Parasztpárt javaslata. Szabad Szó, 1946. július 14.
- FORGÁCSNÉ DR. OROSZ 2002 = FORGÁCSNÉ DR. OROSZ Valéria: *A Regionális önkormányzatok Európai Chartájának tervezete és a régiók nemzetközi együttműködése. A magyar regionalizáció jellemző vonásai és kibontakozásának lehetőségei*. Magyar Közigazgatás, 2002. július–augusztus.
- FÜRST 2007 = FÜRST, Dietrich: *Regionális kormányzás – Leader-vonatkozások*. Leader + Magazine, 2007. 8. sz.
- GALLACHER 1995 = GALLACHER, Joseph: *Committee of the Regions: an opportunity for influence*. LGIB Special Report, No. 3. 1995.
- HALÁSZ 2001 = HALÁSZ Iván: *A regionális önkormányzatok és az átfogó közigazgatási reformok a „Visegrádi csoport” országaiban*. In: Szigeti László (szerk.): *Régió, közigazgatás, önkormányzat*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2001.
- HOOGHE – KEATING 1994 = HOOGHE, Liesbet – KEATING, Michel: *The politics of European Union regional policy*. Journal of European Public Policy. Vol. 1. No. 3. 1994.
- ILLÉS 2001 = ILLÉS Iván: *Régiók és regionalizmus*. Tér és Társadalom, 2001. 1. sz.

- JEFFERY 2000 = JEFFERY, Charlie: *Sub-national Mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference?* Journal of Common Market Studies, Vol. 38. No. 1. March 2000.
- JUHÁSZ 2004 = JUHÁSZ Gábor: *A szociális védelem megújítása az Európai Unió szociálpolitikai programjában.* Esély, 2004. 2. sz.
- KAISER 2008 = KAISER Tamás: *A devolúciós folyamat alternatívái és kihívásai Nagy-Britanniában.* Valóság, 2008. december 12. sz.
- KEATING, Michael: *A comment on Robert Leonardi: Cohesion in the European Community: Illusion or reality?* West European Politics, Vol. 18. No. 2. 1995.
- KEATING 2008 = KEATING, Michael: *A quarter century of the Europe of the Regions.* Regional and Federal Studies, Vol. 18. No. 5. October 2008.
- LANGE 1999 = LANGE, Niels: *Regionalist responses to Economic Globalisation.* Paper presented at the European Research Conference on 'Territory, Identity and Politics. Territorial Politics in the New European Order'. Eurovillage d'Obernai, 3–8 September 1999.
- LEONARDI 1993 = LEONARDI, Robert: *Cohesion in the European Community: Illusion or reality?* West European Politics, 16/4 October 1993.
- LOCATELLI 1992 = LOCATELLI, Rinaldo: *Az Európa Tanács Helyi és Regionális Közhatóságok Állandó Konferenciája (CPLRE) és a régiók.* Magyar Közigazgatás, 1992. 11. sz.
- MARCOU 2003 = MARCOU, Gérard: *Local Government reforms and perspectives in Central and Eastern Europe.* Paper of the conference 'The enlargement of the European Union and its impact on cross-border and interregional cooperation' Krakow Conference. Central European Initiative. Council of Europe, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland,. 2–4 October 2003.
- MELLORS – SOÓS 1996 = MELLORS, Colin – SOÓS Edit: *A regionalizmus Nagy-Britanniában és Magyarországon.* Politikatudományi Szemle, 1996. 3. sz.
- MEYROWITZ 2005 = MEYROWITZ, Joshua: „*The Rise of Glocality: New Senses of Place and Identity in the Global Village*“. In: Nyíri Kristóf (ed.): *A Sense of Place: The Global and the Local in Mobile Communication.* Passagen Verlag, Bécs, 2005.
- NAGY 2003 = NAGY Katalin: *Az Európai Foglalkoztatási Stratégia.* Európai Tükör, 2003. 1. sz.
- PÁLNÉ KOVÁCS 1994 = PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Kistérségek, megyék, régiók és a közeljövő közigazgatása.* Comitatus, 1994. december
- PÁLNÉ KOVÁCS 1997 = PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Lokális és regionális politika.* Politikatudományi Szemle, 1997. 2. sz.
- PÁLNÉ KOVÁCS 1999 = PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *A területi közigazgatás-szervezés dilemmái Magyarországon.* Info-társadalomtudomány, 1999. 31. sz.
- PRINCZ 1933 = PRINCZ Gyula: *A földrajz és az államigazgatás szolgálatában.* Földrajzi Közlemények, 1933. 4-6. sz.
- RADAELLI 2004 = RADAELLI, Claudio M: *Europaization: Solution or Problem?* European Integration online Papers (EIoP), 2004. Vol. 8. No. 16.
- REUTER 1961 = REUTER, Paul: *Juridical and institutional aspects of the European Regional Authorities.* Law and Contemporary Problems, Vol. 26. No. 3. Summer 1961.

- SOÓS 1993 = SOÓS Edit: *Az önkormányzatok politikai viszonyai Angliában*. Comitatus, 1993. július–augusztus
- SOÓS 1997 = SOÓS Edit: *A településközi együttműködés eredményei Csongrád megyében*. Politikatudományi Szemle, 1997. 2. sz.
- SUTCLIFFE 2000 = SUTCLIFFE, John B.: *The 1999 reform of the structural fund regulations: multi-level governance or renationalization?* Journal of European Public Policy, Vol. 7 No. 2 June 2000.
- SZABÓ 1999 = SZABÓ Gábor: *A dekoncentrált állami közigazgatás aktuális elméleti és gyakorlati kérdései*. Info-Társadalomtudomány, 1999. 31. sz.
- SZIKLAI – SZIKRA 2004 = SZIKLAI István – SZIKRA Dorottya: *A Strukturális Alapok forrásainak felhasználási lehetőségei a társadalmi befogadási stratégia végrehajtásában*. Esély, 2004. 2. sz.
- SZILÁGYI 1996 = SZILÁGYI István: *Európai Unió: Alkotmányfejlődés és regionalizmus*. Tér és Társadalom, 1996. 1. sz.
- SZILÁGYI 1999 = SZILÁGYI István: *A spanyol regionális politika változásai és az Európai Unió kapcsolatok*. Európai Tükör Műhelytanulmányok, 1999. 58. sz.
- SZILÁGYI 2009 = SZILÁGYI Péter: *Szuverenitás, globalizáció, európaizálódás*. Jog – Állam – Politika, 2009. I. évf. 1. sz.
- TASI 2004 = TASI Erzsébet: *A foglalkoztatás, a munkaerő-piaci politika és a versenyképesség összefüggései az EU-ban*. Európai Tükör, 2004. 9. sz.
- TEMPLE 1991 = TEMPLE, Michael: *Power Distribution in Hung Councils*. Local Government Studies, July/August 1991.
- TRÓCSÁNYI 2009 = TRÓCSÁNYI László: *Kisebbségi jogok a globalizáció és a regionalizáció időszakában*. Európai Tükör, 2009. 4. sz.
- VEREBÉLYI 1993 = VEREBÉLYI Imre: *Kis-és nagyméretű alapszintű önkormányzatok*. Magyar Közigazgatás, 1993. április

DOKUMENTUMOK

Európai szervezetek dokumentumai

- Conference of Local and Regional Authorities of Europe. First Convention of the Authorities of European Peripheral Regions. Galway (Ireland), 14–16 October 1975
- Parliamentary Assembly. Conference of Local and Regional Authorities of Europe. Council of Europe Convention on the problems of regionalisation. Bordeaux Declaration. Bordeaux (France), 30 January – 1 February 1978
- Thematic and chronological lists of texts adopted by the CLRAE (1957–1981) Strasbourg, 1981. Resolution No. 12.
- A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény. ETS. No. 122.
- Council of Europe. The Council of Europe and Regionalism. Studies and texts series. No. 3. Strasbourg, 1987. Opinion No. 6.
- Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe. Conference on Regionalisation in Europe. Final Declaration. Geneva, 3–5 June 1993

- Assembly of European Regions. Ordinary and extraordinary General Assembly. 1st and 2nd December 1994 Minutes. Annual Report of the Secretary General for 1994.
- Assembly of European Regions. General Assembly. Proposal for Revision of the Treaty on European Union on the occasion of the 1996 Intergovernmental Conference. Antwerp, 19th and 20th October 1995
- Assembly of European Regions. Declaration on Regionalism in Europe. Basel, 4th December 1996
- Congress of Local and Regional Authorities of Europe. European Charter of Regional Self-Government. Draft text adopted by the Congress of Local and Regional Authorities of Europe at its 4th session. 5th June 1997
- Congress of Local and Regional Authorities of Europe. Draft European Charter of Regional Democracy. 28 May 2008 Recommendation 240 (2008) CG (15)6REC
- A helyi és regionális önkormányzatokért felelős miniszterek európai konferenciája. A jó helyi és regionális kormányzás a változó időkben: a változás kihívása. XVI. ülészak, Utrecht, 2009. november 16–17. MCL-16(2009)12 végleges

Európai Unió dokumentumai

Európai Bizottság

- COM (87) 100 final Commission of the European Communities. Making a success of the Single Act: a new frontier for Europe. Brussels, 15/02/1987
- Commission of the European Communities. Commission Decision of 24 June 1988 setting up a Consultative Council of Regional and Local Authorities (88/487/EEC). OJ L 247 6 April 1988
- (COM 90) 600 final Commission of the European Communities. Political Union. Commission opinion of 21 October 1990 on the proposal for amendment of the treaty establishing the European Economic Community with a view to political union. Brussels, 23 October 1990
- COM (91) 452 final Commission of the European Communities. Europe 2000 – Outlook for the Development of the Community's territory. 7 November 1991
- COM (92) 2000 final Commission of the European Communities. From the Single Act to Maastricht and beyond, the means to match our ambitions. (Often referred to as Delors I.) Brussels, 11 February 1992
- COM(93) 700 European Commission. Growth, Competitiveness, Employment. The Challenges and Ways forward into the 21st century. White Paper, Brussels, 5 December 1993 Bulletin of the European Communities, Supplement 6/93
- COM (96) 443 final Commission of the European Communities. Communication from the Commission. Services of general interest in Europe. Brussels, 11/09/1996
- COM (97) 2000 final Commission of the European Communities. Agenda 2000. The challenge of enlargement. Brussels, 15 July 1997
- European Union. Regional Policy and Cohesion. Sixth Periodic Report on the regions. 4/2/1999

- SEC (99) 66 final Commission of the European Communities. Regional policy and cohesion. Sixth periodic report on the social and economic situation and development of the regions of the European Union. 28 July 1999
- COM (2000) 551 final European Commission. Joint employment report 2000. Part I: The European Union. Part II: The Member States. Vol. I. Vol. II.6 September 2000
- COM (2001) 428 final European governance – A white paper. **OJ C 287, 12/10/2001**
- COM (2005) 24 végleges Az Európai Közösségek Bizottsága. Közlemény az Európai Tanács tavaszi ülészakának. Közös munkával a növekedésért és a munkahelyekért. A Lisszaboni Stratégia új kezdete. Barroso elnök véleménye egyetértésben Verheugen elnökkel. Brüsszel, 2/2/2005
- COM (2005) 192 final Commission of the European Communities. Communication from the Commission. Third progress report on cohesion. Towards a new partnerships for growth, jobs and cohesion. Brussels, 17 May 2005

Európai Parlament

- European Parliament. Resolution on the role of the regions in the construction of a democratic Europe and the outcome of the Conference of the Regions. OJ C 127 13 April 1984
- European Parliament. Community Charter for Regionalisation. OJ C 326 18 November 1988
- European Parliament. Resolution on the Community regional policy and the role of the Regions. OJ C 326 18 November 1988

Mniszterek Tanácsa

- Council Regulation (EEC) No 724/75 of 18th March 1975, establishing a European Regional Development Fund OJ L 73 21/3/1975
- Council Regulation (EEC) No 1787/84 of 19 June 1984 on the European Regional Development Fund OJ L 169 28 June 1984
- Council Regulation (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments. OJ L 185 15/7/1988
- Council Regulation (EEC) No 4253/88 of 19 December 1988 laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/1988 as regards coordination of the activities of the different Structural Funds between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments OJ L 374 31/12/1988
- Council Regulation (EEC) No 2081/93 of 20 July 1993 amending Regulation (EEC) No 2052/88 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities and with the operations of the EIB and the other existing financial instruments. OJ L 193 31/7/1993

- Council Regulation (EEC) No 2080/93 of 20 July 1993 laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards the financial instrument of fisheries guidance OJ L 193 31/7/1993
- Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds OJ L 161 26/6/1999
- Council Regulation (EC) No 1266/1999 of 21 June 1999 on coordinating aid to the applicant countries in the framework of the pre-accession strategy and amending Regulation (EEC) No 3906/89 OJ L 161 26/6/1999
- Council Regulation (EC) No 1267/1999 of 21 June 1999 establishing an Instrument for Structural Policies for Pre-accession OJ L 161 26/6/1999
- Council Regulation (EC) No 1268/1999 of 21 June 1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period OJ L 161 26/6/1999
- Az Európai Parlament és a Tanács 1059/2003/EK rendelete (2003. május 26.) a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról. HL 154 2003.6.21.

Régiók Bizottsága

- Committee of the Regions. Resolution on the Committee of the Regions. OJ C 150 23 April 1993
- Committee of the Regions. Resolution on the participation and representation of the regions in the process of european integration: The Committee of the Regions. OJ C 329 18 November 1993
- Committee of the Regions. Opinion on the White Paper on growth, competitiveness, employment: 'The challenges and ways forward into the 21st Century' Brussels, 27-28 September 1994 CdR171/94
- Committee of the Regions. Opinion on the White Paper on European Social Policy: 'A way forward for the Union.' Brussels, 16 November 1994 CdR 243/94
- Committee of the Regions. Opinion on the Europe's way to the information society: an action plan. Brussels, 1-2 February 1995 CdR 21/95
- Committee of the Regions. Minutes of the 2nd meeting of the Special Commission for Institutional Affairs, held on 31 January 1995 Brussels, 9 March 1995 CdR 102/95
- Committee of the Regions. Summary Minutes of the 3rd meeting of the Special Commission for Institutional Affairs, held in Montpellier on 13 and 14 March 1995 Brussels, 6 April 1995 CdR 130/95
- Committee of the Regions. Opinion on the Revision of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community. Brussels, 21 April 1995 CdR 136/95
- Committee of the Regions. The application of the principle of subsidiarity in the European Union. Brussels, 21 April 1995 CdR 136/95 Appendix
- Committee of the Regions. Opinion on the Revision of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community. Brussels, 3 July 1995 CdR 136/95

- Committee of the Regions. Opinion on the role of regional and local authorities in the partnership principle of the Structural Funds. Brussels, 19-20 July 1995 CdR 234/95
- Committee of the Regions Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament accompanied by a proposal for a decision from the Council to adopt a multiannual Community programme for purposes of stimulating development of a European multimedia content industry and encouraging utilisation of this multimedia content in the emerging information society INFO 2000. COM (95) 149 final – 95/0156 (CNS) Brussels, 17–18 January 1996 CdR 22/96
- Committee of the Regions. Opinion on the role of local and regional authorities in public service. Brussels, 15–16 January 1997. CdR 148/96
- Committee of the Regions. Opinion of the Committee of the Regions of 18 November on the proposal for a Council regulation (EC) establishing an instrument for structural policies for pre-accession (ISPA) Brussels, 18-19 November 1998 CdR 241/98
- Committee of the Regions. Opinion on independent local and regional authority initiatives as instruments of regional policy in a competitive Europe. Brussels, 18 June 1999 CdR 108/99
- Committee of the Regions. Workig documents of Commission 1. The Structural Funds and their coordination with the Cohesion Fund. Draft guidance for programmes in period 2000-2006. Brussels, 22 June 1999 CdR 217/99
- Committee of the Regions. Opinion of the Committee of the Regions of 18 November 1999 on the impact of regional policy on incentive packages for investment: a different approach in the use of structural funds. Brussels, 17-18 November 1999 CdR 127/99
- Committee of the Regions. Opinion of Commission I. Regional policy, Structural Funds, 9th and 10th Annual Reports of the Structural Funds (1997) and (1998). ERDF-ESF-EAGGF-FIFG. (COM) 562 final 1998 and COM 467 final 1999 Brussels, 18 January 2000 CdR 220/99
- Committee of the Regions. Opinion on the Recommendation of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on a European Charter of Regional Self-Government. Brussels, 13–14 December 2000 CdR 38/2000 final
- A Régiók Bizottsága saját kezdeményezésű véleménye. Régiók Bizottsága Többszintű kormányzásról szóló Fehér Könyve. CONST-IV-020. 80. plenáris ülés. Brüsszel, 2009. június 17–18. CdR 89/2009 végleges

Egyéb dokumentumok

- Treaty Establishing the European Economic Community, Rome, March 25 1957, 298 U.N.T.S. 11.
- Council of the European Communities, Commission of the European Communities: Principal regulations and decisions of the Council of the European Communities on Regional Policy. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1981.
- Back to Basics. The vision. Labour Programme. Bradford District's Economic Development Strategy. 1992/1993. City of Bradford Metropolitan Council, 1992.
- Treaty on European Union, signed at Maastricht on 7 February 1992 OJ C 191 29 July 1992

- Council of the European Communities, Commission of the European Communities. Treaty on European Union. Office for Official Publications of the European Communities. Brussels-Luxembourg, 1992.
- Jacques Santer, az Európai Bizottság elnöke (1995–1999) beszéde a Régiók Bizottsága előtt az 1995. 09. 21. plenáris ülés alkalmával. Sajtóközlemény.
- European Commission. Common guide for monitoring and interim evaluation. Luxembourg, 1995.
- European Commission. Agenda 2000. For a stronger and wider Union. Bulletin of the European Union. Supplement 5/97. Luxembourg, 1997.
- Inforegio. Newsletter. No. 58. 1997. European Union. Regional Policy and Cohesion. 15 July 1997
- Scotland's Parliament. Presented to Parliament by the Secretary of State for Scotland by Command of Her Majesty. The Scottish Office. July 1997
- Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts OJ C 340 10/11/1997
- Regional Assembly for Yorkshire and Humberside. County Hall, Wakefield, 1998.
- Making Assembly work. Institute of Welsh Affairs. Cardiff, 1999.
- Agenda 2000. Commission loses out in budget fight. European Voice, 11 March 1999
- A little which has gone a long way. European Voice. 18 March 1999
- No dissent over cash for applicants. European Voice, 19 March 1999
- European Commission. Better management through evaluation (1994–1999). Mid-term review of Structural Funds programmes: Objectives 1 and 6 (1994-99). Luxembourg, 1999.
- SEC (99) 66 final Commission of the European Communities. Regional policy and cohesion. Sixth periodic report on the social and economic situation and development of the regions of the European Union. The situation in the Regions. 28/7/1999
- European Commission. Employment in Europe 2000. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Cornell University, ILR School, 1-19-2000.
- Önkormányzat, 2002. 7–8. sz. 2002. július–augusztus
- European Communities. Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High level group chaired by Wim Kok. November 2004 Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2004.
- ECO/153–CESE 1438/2004 Európai Gazdasági és Szociális Bizottság Véleménye. A lisszaboni stratégia végrehajtásának javítása. Brüsszel, 2004. október 27.
- Regions in the European Union. Nomenclature of territorial units for statistics. NUTS 2006/EU-27 Eurostat, Methodologies and working papers. Luxembourg, 2007.
- Nyilatkozat a Római Szerződések aláírásának 50. évfordulója alkalmából. Berlin, 2007. március 25. http://europa.eu/50/docs/berlin_declaration_hu.pdf
- Az Európai Parlament jelentése a nemzeti és regionális szintű kormányzásról és partnerségről, valamint a regionális politika terén projektek megalapozásáról. Regionális Fejlesztési Bizottság. Előadó: Jean-Marie Beaupuy, A6-0356/2008, 17/9/2008
- Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 83, 2010. március 30.

Magyar jogszabályok

1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
1990. évi XC. törvény a köztársasági megbízott jogállásáról, hivataláról és egyes feladatairól
1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről
1994. évi LXII. törvény a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról
30/1997. (IV. 18.) Országgyűlési Határozat a területfejlesztési támogatások és a decentralizáció elveiről, a kedvezményezett területek besorolásának feltételrendszeréről (módosította a 97/1997. (XI. 06.) OGY határozatot)
1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről
35/1998. (III.20.) Országgyűlési Határozat az Országos Területfejlesztési Konceptióról.
30/1997. (IV.18.) OGY határozat. A területfejlesztési támogatások és a decentralizáció elveiről, a kedvezményezett területek besorolásának feltételrendszeréről
2073/1999. (IV.21.) Korm. határozat. A Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap fogadásával összefüggő feladatokról
183/1998. (XI.11.) Korm. rendelet. A Miniszterelnöki Hivatal közigazgatás- és területpolitikai feladat- és hatásköréről
184/1996. (XII.11.) Korm. rendelet. A területfejlesztési koncepciók és programok, valamint a területrendezési tervek egyeztetésének és elfogadásának rendjéről
97/2005 (XII. 25.) OGY határozat az Országos Területfejlesztési Konceptióról
35/1998. (III. 20.) OGY határozat az Országos Területfejlesztési Konceptióról

FÜGGELÉK

1. sz. dokumentum

Helyi és Regionális Közhatalóságok Európai Konferenciája
Az Európai Periferikus Régiók Hatóságainak Első Találkozója
Galway (Írország), 1975. október 14–16.

*Conference of Local and Regional Authorities of Europe. First Convention of the
Authorities of European Peripherial Regions.
Galway (Ireland), 14–16 October 1975*

GALWAYI NYILATKOZAT

Az Európai Periferikus Régiók Hatóságainak Első Találkozója,
amely Galwayban, 1975. október 14–16. között ült össze, a Helyi és Regionális Közhatalóságok Konferenciájának, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének és az Európai Közösség Periferikus Tengerparti Régiói Konferenciájának kezdeményezésére,

több mint kétszáz képviselő és szóvivő találkozója volt az Európa Tanács hatvan periferikus régiójából és országából (Puglia, Aquitaine, Basilicata, Bajorország, Berlin, Bretagne, Korzika, Ciprus, Emilia-Romagna, Anglia, Friuli-Venezia Giulia, Görögország, Hamburg, Izland, Írország, Languedoc-Roussillon, Marche, Midi-Pyrénées, Alsó-Normandia, Nordjylland, Norvégia, Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Szardínia, Alsó-Szászország, Schleswig-Holstein, Skócia, Szicília, Veneto, Wales).

A Találkozó

köszönetét kifejezve az Európa Tanács szervezőinek kezdeményezésükért, illetve más európai és nemzetközi intézményeknek, valamint az Ír Köztársaság kormányhatóságainak és Galway városának segítségükért és vendégszeretetükért, kinyilvánítva abbéli akaratát, hogy a politikai egység, amely a periferikus régiók problémái megoldásának alapvető feltétele, mihamarabb megvalósuljon,

az alábbi nyilatkozatot fogadta el:

Öt évvel ezelőtt, Bresztben az Európai Periferikus Régiók Hatóságainak Találkozója elismerte, hogy a periferikus európai régiók fejlődése lassabb, mint a központi régióké; hogy egyetlen elég hatékony lépés sem történt ezen tendencia megállítására; és hogy a

periferikus és központi régiók közti szakadék nőtt; valamint hogy növekszik a népesség-koncentráció a központi régiókban.

1975 októberében, közel húsz évvel azután, hogy az Európai Gazdasági Közösség megalakult, többek között azzal az alapvető céllal, hogy Európa régióinak kiegyensúlyozott fejlődését biztosítsa,

mivel maguk a Regionális Tervezésért felelős Európai Miniszterek Bonnban, 1970-ben tartott találkozójukon felismerték, hogy fennmaradt a „történelmi egyenlőtlenség az északnyugat-európai ipari és városi körzetek, illetve a kontinens strukturálisan elmaradott és gazdaságilag kevésbé fejlett távoli régiói között”,

ugyanezek a megfontolások érvényesek:

minden úgy zajlik, mintha Európa felépítése egyes privilegizált régiók érdeke volna Északnyugat-Európa nagy fővárosai és agglomerációi körül, Londontól Milánóig, Párizstól Hamburgig, és nem állna érdekében ugyanilyen mértékben a periferikus régióknak, távoli tartományoknak Európa határainál.

Ezért Európában, ellentétben a nagyvárosok világával, amelyekben a népesség, a politikai erő és a pénzügyi eszközök koncentrálódnak, egyfajta második Európa van kialakulóban.

Jelen Nyilatkozat voltaképpen felhívás, amelyet ez a második Európa tesz közzé Galwayban, és amelyet Európa meghatározó régióinak címez, felhívás a szolidaritásra és egyenlőségre, amelyek nélkül nem lehet Közösségről vagy Unióról beszélni.

Az okok keresése

A Regionális Tervezés Miniszterei bonni tanácskozásukon kinyilvánították:

„Az elmúlt évek tapasztalatai megmutatták, hogy az európai integráció, a kereskedelem és a munkaerő-áramlás liberalizációja, illetve az ipar koncentrálásának tendenciája a regionális tervezés és a fejlesztési politika közös koncepciója nélkül tovább erősítheti a földrajzi különbségeket.”

1974 szeptemberi ülésén maga a Helyi és Regionális Közhatóságok Konferenciája meglehetősen pontosan fejlesztette tovább ezt az elemzést:

- az Európai Közösség felfogása a regionális politikáról teljességgel eredménytelen, amennyiben nem ismeri el a régiókat élő, emberi közösségeknek; a régió csupán passzív szerepet játszik a Közösség tervében mint a gazdasági tevékenység adminisztratív kerete;
- a régióknak nyújtott támogatás kormányközi jellege nagyon bonyolulttá teszi a valódi egyensúly elérését. A valóságban a Közösség regionális politikája nem közös politika, amely a régiók kiegyensúlyozott fejlődéséhez nyújtana segítséget, hanem olyan politika, amelyet államok megsegítésére szántak, hogy azok végrehajthassák a maguk nemzeti fejlesztési politikáját;
- a Közösségnek még mindig nincs globális regionális politikája, amely mind a kilenc ország régióit felölelné, hogy a Közösség egészéhez viszonyítva értékelhesse azokat mint ezen egész elemeit, szektor- és földrajzi jellegük szerint;
- a regionális egyensúly hiányának földrajzi aspektusa a Közösség átfogó nézőpontjából tekintve nem jelenik meg a Közösség javaslataiban.

Ehhez a Találkozó hozzászól:

- a Római Szerződés túlságosan szűk és túlságosan liberális gazdasági koncepciója, amely szembe helyezkedik a regionális tervezés globális, szándékolt és tervezett koncepciójával és azzal a prioritással, amelyet a közszolgálat koncepciójának kellene nyújtani, nem pedig az azonnali hasznot hozó tevékenységeknek;
- egyes országok túlzott adminisztratív centralizációja, amely ösztönzi a más jellegű koncentrációt is (banki tevékenységek, szolgáltató tevékenységek), és a be nem avatkozás álláspontja, amely az erősebb régiókat a gyengébbek kárára részesíti előnyben (ipari koncentráció). Az adminisztratív és a szolgáltatóipar, illetve az ipar koncentrációja együttesen elvezet a népesség koncentrációjához, és tovább növeli a regionális egyenlőtlenséget.

A következmények

Ez a helyzet számos következménnyel jár, amelyek közül rendkívüli súllyal bír: az igazságtalanság, a társadalmi egyenlőtlenség és a kivándorlás; a magas költségek, elpazarolt erőforrások és az infláció; a periférikus régiók gyarmatosítása a központi régiók által, az Európa egységesülése ellen ható centrifugális erők.

Maga az Európai Parlament Regionális Politikai Bizottsága nyilvánította ki okkal, hogy lehetetlen Európa hatékony egyesítése, függetlenül a végrehajtására tett elméleti és intézményi eszközöktől, amíg fennáll az 5:1 arányú egyenlőtlenség a Közösség leggazdagabb és legszegényebb régiói között; ugyanez érvényes a demokratikus Tízennyolcak Európájára is.

Azonban a Közösség periférikus régiói nagyjából lefedik a szegény területeket.

Az a tény, hogy Norvégia elutasította a Közös Piachoz való csatlakozást, vagyis egy periférikus ország elutasítása, amelyet befolyásolt a Közösség regionális politikájának hatástalansága, elegendő bizonyítékul kellett volna, hogy szolgáljon.

Egy látens, olykor azonban szemmel látható ellentmondás van kialakulóban a kontinens perifériáján az integrációs folyamat során, amely képtelen semlegesíteni a centripetális gazdasági és politikai erőket.

A központi régiókban a tevékenységek, a népesség és a forgalom koncentrálódása a következőket eredményezi:

- növekvő pénzügyi és szociális kiadások;
- a föld, következképp a lakások, illetve a megélhetési költségek növekedése;
- az elavult közszolgáltatások folyamatos átalakításának szükségessége;
- folyamatos küzdelem a környezet és az életfeltételek romlása ellen;
- számos tényező, amelyek tartós inflációt gerjesztenek a nyugati városi társadalmakban.

Ugyanakkor a periférikus régiókban az emberi és gazdasági erőforrások kihasználatlansága a jellemző, ami a termelő tényezők teljes elvesztését jelenti, és növeli a Közösség szociális kiadásait. A területi egyensúlyok hiánya az inflációs folyamatok alapvető tényezője.

Ma, sokkal inkább, mint korábban, az európai integráció eszméjének vonzereje és mozgósító ereje szorosan összekapcsolódik egy olyan európai politika megvalósításával, amely képes ténylegesen véghezvinni a Közösség elvét, vagyis Európa valamennyi régiójának szolidaritását.

A sürgős program: New Deal Európa periferikus régiói számára

Egy megjavított szabad csereforgalmi terület önmagában nem ellensúlyozhatja hatékonyan a gyenge, elmaradott régiók problémáját, nem rendezheti át a lehetőségeket, és nem hozhat létre átalakulást. Csak a politikai szándék hozhatja meg a szükséges irányváltást. Ezt a politikai szándékot kontinentális szinten működő globális régiótervezési politikává kell átalakítani, amely egyrészt minden régió demokratikus részvételére épül, másrészt hatalommal bíró régiókra, amelyek pénzügyi autonómiával rendelkeznek, s képesek érvényesíteni akarataikat az államokkal szemben, és a lakosságnak felelősséggel tartoznak a választott Európai Parlament révén.

Soha nem volt még akkora szükség egy erőteljes európai regionális politikára, mint ma. A központi urbanizált régiók folyamatosan exportálják az inflációjukat a periferikus régiókba. A városi régiók inflációja tovább rontja a helyzetet a központi és a periferikus régiók közti kereskedelemben. Nem kétséges, hogy az új kezdeményezések sürgető volta soha nem volt még ilyen nyilvánvaló az 1930-as évek nagy gazdasági válsága óta, amikor is felismerést nyert, hogy a regionális tervezés az egyik fő eszköze a recesszió elleni harcnak.

A New Deal politikája szellemének megfelel, hogy a regionális fejlesztés új stratégiája, amely hatalmas infrastrukturális beruházásokra s elsősorban közös tőkebefektetésre épül, hatékony cselekvést tesz lehetővé a jelen válság fenyegetései ellen, amelyek késleltetik a periferikus régiók gazdasági felemelkedését. Ezek a régiók a kihasználatlan termelékenység tartalékával rendelkeznek. Egy ilyen gazdasági felemelkedési politika nem támogatná az inflációt. A periferikus és a központi régiók közti egyenlőtlenség korrekciója révén – ha biztosítják a befektetések újbóli elosztását, hogy jobban megfeleljen a munkaerő-ellátásnak – Európa termelő bázisa és kereskedelme megnövekszik, és lehetővé válik a lakosság városi és ipari koncentrációja által gerjesztett problémák megoldása.

A válság megoldása érdekében a periferikus régiókban fel kell gyorsítani a nagy beruházásokat, mivel a periferikus régiók érdekei egybeesnek a legkoncentráltabb régiók problémáival.

Ezért a fejlett és az elmaradott régiók közötti különbség hosszú távú növelése helyett a gazdasági válságnak alkalmat kell szolgáltatnia a periferikus és a központi régiók közötti szakadék csökkentésére.

Ugyanakkor a Közösség beavatkozásának nem a funkciók és szakmai ágazatok szerinti gazdaságélénkítő politikán keresztül kell megvalósulnia, hanem a legnagyobb nehézségekkel küzdő földrajzi területeken.

Ennek koordinálását az Európai Regionális Tervezési Közösségi Terve keretébe kell helyezni, amely komoly infrastrukturális befektetési programot igényel azokon a területeken, amelyek a leginkább alkalmasak a fejlődés elindítására, a periferikus régiók kommunikációs hálózatba való bevonására.

Nyilvánvaló, hogy az európai közlekedési és kommunikációs rendszer elégtelensége az, ami akadályozza a periferikus területeket, általában Európa legkevésbé kedvezményezett területeit abban, hogy az iparosodás és a mezőgazdasági fejlődés eredményeit a kivándorlás megszüntetésére, a munkaerőpiacra jutás megkönnyítésére és a munkanélküliek számának csökkentésére használják fel.

A regionális tervezésért felelős miniszterek bonni és La Grande Motte-i találkozójukon, valamint a Helyi és Regionális Közhatóságok Konferenciája is hangsúlyozta azt a

szoros kapcsolatot, amelynek a közlekedés és a regionális politika között kell fennállnia. A közlekedési infrastruktúra és – aminek a szükségessége már Bresztben megfogalmazódott – egy valódi európai kommunikációs hálózati rendszer kiegyensúlyozott, harmonikus módon kötne össze minden európai régiót, beleértve a periferikus régiókat is, és összekapcsolná a központokat csakúgy, mint a periferikus régiókat egymással. Ez az első feltétele egy olyan regionális politikának, amely csakúgy rászólgál a nevére, és amely a lehetőségek újbóli felosztásán, nem pedig a támogatások elosztásán alapul.

A Közösségnek a gazdaságélénkítő politikába és a periferikus régiók sürgős támogatásába való beavatkozásának a következő formát kell öltenie: átfogó európai program a Periferikus Európa kommunikációs hálózatát érintő nagyfokú infrastrukturális fejlesztési munkára, a Helyi és Regionális Közhatóságok Konferenciájának 19. sz. ajánlását követve.

Egy jövőbeli közlekedési és kommunikációs alapterv irányelvei

1. A távközlési hálózat szervezését nem lehet a közvetlen közlekedési kritériumok alapján szervezni, és arra korlátozni, hogy „a fontos közlekedési potenciállal bíró területeket” kösse össze. Pontosan ezek a kritériumok segítették elő az elmúlt években a központi területek koncentrációjának folyamatát, illetve a periferikus területek hanyatlását. Az új európai társadalmat csak átgondolt tervezési koncepcióra, felosztási koncepcióra, szolgáltatási koncepcióra, a társadalmi haszon és a hosszú távú gazdasági haszon koncepciójára lehet építeni.

Ez az átgondolt európai tervezési koncepció egyszerre követeli meg a kommunikációs hálózat kiépítését a periferikus régiók legtávolabbi pontjáig, illetve Európa közös fővárosa gondolatának elvetését, ami tovább erősítené a nagy koncentrátságú Északnyugat-Európa fenyegető sokszögét.

2. Azok az akadályok, amelyeket egyes tengeri utak (La Manche, Messinai-szoros, a Balti-tenger szorosai, Boszporusz) jelentenek a folyamatos európai szárazföldi közlekedési hálózat fejlesztése szempontjából, jelentősen enyhíthetők lennének, ha hidak vagy alagutak építésével állandó kapcsolat létesülne Nagy-Britannia és Írország felé, Dánia szigetei felé s a Maghreb felé.

Az interperiferikus kapcsolatok fejlesztési tervének megalkotásakor ezért figyelembe kell venni a folyótorkolatokon átívelő autópályákat, a tengerparti utakat, a teherkomport, valamint a feltétlenül szükségesnél nagyobb volumenű légi kapcsolatokat.

3. Ez a politika egy másik, de hasonlóan fontos politika fejlődését is támogatná: a kikötői forgalom dekoncentrációját a periferikus régiók mellőzött, közepes nagyságú kikötői javára, ami felélesztene számos specifikus tevékenységet, például a tengerparti kereskedelmet.

4. A partmenti területek ilyen fejlesztési politikája csak úgy képzelhető el, ha együtt jár a szárazföldi távközlés és közlekedés fejlesztésével, ami biztosítaná a kapcsolatot a regionális és a nemzeti, de még az európai hátszaggal is.

A kiterjedt part menti területek kezelése lehetőséget adna az urbanizáció lineáris fejlődésének megfékezésére, és biztosítaná a természetes parti területek jobb védelmét is.

Ezek a kiterjedt kapcsolatok a periferikus régiók tengerparti központjai és Európa középső részének fejlett területei között lehetőséget adnának számos elzárt szárazföldi terület fejlesztési törekvésbe való bevonására.

- Célszerű továbbá, hogy a periférikus régiók számára olyan nemzetközi közúti szállítási kvóták legyenek megállapítva, amelyek meghaladják közvetlen igényeiket.
5. Nem elég a modern közlekedési infrastruktúrát megépíteni a fejlődő területeken. A felszámított használati díjaknak, a használati feltételeknek figyelembe kell venniük a kiegyensúlyozott fejlesztés társadalmi igényeit. Ma a sűrűn lakott városi és ipari területek lakói csak töredékében fizetik meg a koncentráció társadalmi költségeit. A regionális egyensúly hiányának korrekcióját elősegítené, ha ezekkel a költségekkel teljesen a használókat terhelnék meg. Ha a gazdasági koncentráció költségeit magukra vállalnák az ezeket gerjesztő hatalmas területek, és nem részesülnének a koncentráció miatt többlettámogatásban, akkor az európai gazdaság elhelyezkedése kiegyensúlyozottabbá válna.
 6. A periférikus régiók problémája voltaképpen kommunikációs probléma, így modern világunkban távközlési probléma is. Mind a kommunikációt, mind pedig a távközlést összehangoltan kell megtervezni.

Az Európai Tervezés Demokratikus Politikája

Egy ilyen tervezési politikát természetesen nem lehet megvalósítani az érintett régiók szoros együttműködése nélkül. A regionális kormányok konzultációja elengedhetetlen a Közösség kommunikációs alaphálózatának kiépítését tartalmazó regionális fejlesztési terv kidolgozásának keretében.

Ahhoz, hogy a régiók hatékonyan vegyenek részt a regionális fejlesztési politikában, nem elegendő a struktúrák egyszeri dekoncentrációja. Éppen ellenkezőleg, valóban autonóm regionális hatóságok kialakítására van szükség, amelyeket választott képviselők vezetnek.

A Helyi és Regionális Közhatalóságok Konferenciája 67. sz. (1970) határozatában kijelenti:

„A regionális autonómia többet jelent az államigazgatás decentralizációjánál. Felöleli regionális tanácskozó és végrehajtó testületek választását is közvetlen vagy közvetett általános választójog alapján, valamint a szoros együttműködést a helyi önkormányzatokkal, részvételt az állam által hozott döntésekben, a képviselők az európai intézményekben.”

Következésképpen a konferencia elvárja, hogy a régiókat tekintsék „az államok és az európai intézmények politikai partnerének, s kéri fel a régiókat, hogy a valós képviselők elve alapján vegyenek részt az általuk hozott döntésekben”.

Nem kétséges: fennáll a veszély, hogy rövidzárlat keletkezik Európa és a régiók között, aminek a nemzeti intézmények lennének az áldozatai. A cél az, hogy a regionális hatóságok hangot adhassanak véleményüknek a létüket és sorsukat meghatározó problémákról, hogy lehetőségük legyen a közös konzultációra, és ne elszigetelt egységként küzdjenek az érdekeikért.

Akkor, amikor az Európai Parlament megválasztására az általános választójog alapján kerül sor, és amikor Közép-Európa nagy urbanizált területei ráéreznek népességük súlyára – 1990-ben a Közösség népességének 40 százaléka a terület 9 százalékán koncentrálódik –, akkor fontos hangsúlyozni, hogy a periférikus régiók és az alacsony népsűrűségű régiók elfogadják Európa valamennyi régiójának intézményesített kollektív képviselőségét, amely egy második kamara, a Régiók Európai Gyűlése formáját öltheti.

A Találkozó felkéri az illetékes intézményeket, és különösen Mr. Tindemanst, az Európai Tanács raportörét, hogy tanulmányozzák ezt a kérdést.

Speciális Ajánlások

A Találkozó felkéri

A. az illetékes európai és nemzeti intézményeket:

1. dolgozzanak ki egy közös politikát az európai kormányok számára a tenger használatáról (halászat, energia- és nyersanyag-kitermelés, környezetvédelem stb.) az érintett tengerparti régiókkal együttműködve; ez a politika alkalmat biztosíthatna egy európai megállapodásra a regionális politikát meghatározó tengeri tevékenységek, illetve egy Európai Képviselőlet létrehozása kérdésében, amely a tengerszennyezés ellen harcolna, és amelynek haladéktalanul tanulmányoznia kellene a nyílttengeri szennyezés megfékezését, különösen a radioaktív hulladékokét, ami folyamatos fenyegetést jelent az óceánok szerves eredetű forrásaira;
2. szervezzék meg a periferikus régiók védelmét az új energia- és ásványianyag-kitermeléssel szemben, az ipar és a turizmus új lehetőségeinek kiaknázásában, illetve a földpolitikában a domináns régiókból érkező tőkével szemben, vagy azon nemzeti politikákkal szemben, amelyek olykor más megfontolásokból feláldozzák a periferikus régiókat;
3. indítsanak vizsgálatot a koncentráció költségeinek, illetve annak felmérésére, hogy milyen mértékű kormányzati és közösségi támogatást kapnak a túlnépesedett területek, hogy ne maguknak kelljen a koncentráció valódi költségeit viselniük;
4. tegyék meg a szükséges lépéseket, hogy a munkanélküliség nyomására a periferikus régiókból a központi régiókba áramló vendégmunkások ne legyenek a recesszió első áldozatai;
5. utaljanak ki további anyagi forrásokat a regionális fejlesztési alapok számára, hogy a periferikus régiókra is kiterjedjen a hatékony támogatás;
6. tegyék meg a szükséges lépéseket a nyelvek és kultúrák védelmére és újjáélesztésére, mert a periferikus etnikai közösségekben gyakorta fenyegeti azokat a megsemmisülés veszélye. Ezeket az intézkedéseket a kulturális kisebbségek tiszteletét célzó európai normák szellemében kell megalkotni. Az Európa Tanács Kulturális Együttműködési Tanácsa illetékes bizottságai és osztályai vizsgálják meg ezt a kérdést, szükség esetén egy ad hoc bizottság felállításával, és tanulmányozzák azokat az intézményi és pénzügyi intézkedéseket, amelyeket meg kell valósítani ezek elérésére az oktatás és a kultúrpolitika területén európai szinten, illetve az érintett Állam szintjén.

B. a Helyi és Regionális Közhatóságok Konferenciáját, együttműködve az Európai Közöségi Periferikus Tengerparti Régióinak Konferenciájával, illetve bármely más illetékes európai szervezettel, hogy tegyék meg a szükséges lépéseket.

- az Európa Tanáccsal;
- a Közöségi illetékes szervezeteivel;
- a Regionális Tervezésért felelős Európai Miniszterek Konferenciájával;
- a Közlekedési Miniszterek Európai Konferenciájával;
- a Nemzetközi Vasúti Közlekedési Unióval;
- és az egyéb szállítási módokat képviselő szervezetekkel;

hogy a jelen nyilatkozatban kifejtett alapelvek és ajánlások beépüljenek a fenti szervezetek politikájába.

C. a helyi és regionális hatóságok nemzetközi szövetségeit, hogy fokozzák tevékenységüket a helyi és regionális önkormányzatok közeledése és az európai intézményekkel folytatott dialógus érdekében, azt szem előtt tartva, hogy létrejőjön a politikailag egységes, demokratikus és valóban szolidáris Európa.

*

* *

A Találkozó

köszönését fejezi ki, illetve beleegyezését adja Bordeaux és Aquitaine meghívásához, mely szerint abban a régióban kerülne megszervezésre a közeljövőben egy második Találkozó;

megbízta őket, hogy ebből az alkalomból vizsgálják meg ezen Konvenció előterjesztéseinek és ajánlásainak következményeit.

Parlamenti Közgyűlés
Helyi és Regionális Közhatalóságok Európai Konferenciája
Európa Tanács Konvenciója a regionalizáció problémáiról
Bordeaux (Franciaország), 1978. január 30. – február 1.

*Parliamentary Assembly. Conference of Local and Regional Authorities of Europe.
Council of Europe Convention on the problems of regionalisation. Bordeaux
Declaration. Bordeaux (France), 30 January – 1 February 1978*

BORDEAUX-I NYILATKOZAT

Az Európa Tanács húsz demokratikus tagállama Régióinak képviselői,

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése és a Helyi és Regionális Közhatalóságok Európai Konferenciája meghívására egybegyűltek országuk jeles kormányzati és parlamenti képviselői jelenlétében,

Köszönetet mondanak az Európa Tanácsnak e kezdeményezésért, valamint Bordeaux-nak és Gironde-nak a fogadtatásért és a vendégszeretetért,

Elégedettséggel nyugtazzák a Régiók Európája ezen első találkozóját, amely fontos lépés az Európa politikai egységének megteremtéséhez vezető úton,

Kifejezik abbéli szándékukat, hogy ez az unió nem a Közösségek Európája szintjén fog megvalósulni, hanem a demokratikus Európa egészére kiterjed majd,

Az alábbi Nyilatkozatot fogadták el:

1. Mint az Állam alapvető alkotórésze, a Régió lényeges eleme egy ország jólétének. Kifejezi annak kulturális sokszínűségét. Élénkíti annak gazdasági fejlődését. Az általános választójogra épülő regionális intézmények biztosítják a szükséges decentralizációt, a helyi közösségek szolidaritását és együttműködését.
2. Mint Európa történelmének, kulturális gazdagságának örökösei, Európa régiói az európai civilizáció pótolhatatlan és páratlan értékei. Egyszerre szimbolizálják és biztosítják azt a sokszínűséget, amely az európai örökség büszkesége az emberiség szemében, és amelynek minden európai ember egyszerre tanúja és részese.
3. Minden európai ember joga a „régijához” a másásra való jogának része. Ennek a jognak a kétségbe vonása felérne az európai ember, végső soron maga Európa identitásának megkérdőjelezésével.
4. A „régio” fogalma országról országra változik. De amint azt a Helyi és Regionális Együttműködési Bizottság (az Európa Tanács 20 tagállamában az önkormányzatokért felelős minisztériumok képviselőiből álló bizottság), valamint az Európa Tanács Helyi és Regionális Közhatalóságok Konferenciája meghatározta: rendes körülmények között olyan emberi közösséget jelent, amely „az ország legnagyobb területi egységén” helyezkedik el. Ezt a közösséget történelmi, kulturális, földrajzi vagy gazdasági homogenitás jellemzi, vagy mindezek együttesen, ami egységessé teszi a lakosságot a közös érdekekre és célokra való törekvésben. Ezen néhány ismérv által keltett összetartó erő – amely változhat – a forrása egyéni jellegének és abbéli vágyának, hogy egységnek tekintsék.

E közösség földrajzi léte tényének kellene meghatároznia, hogy mely területi egységet lehet régióknak nevezni, hogy a régió intézménye csak jogi megerősítést adjon a szociológiai valóság alátámasztására.

1970-ben a Helyi és Regionális Közhatalóságok Európai Konferenciája arra az elhatározásra jutott, hogy a nemzetállamokon belül „az autonóm regionális politikai intézmények” közbülső szerepet töltenek be „a helyi önkormányzatok és az Állam között”. Nemhogy gyengítenék az Államot, de csökkentik annak terheit, és lehetővé teszik, hogy sokkal hatékonyabban koncentráljon valódi feladataira. A decentralizáció eredményeként az adminisztráció sokkal emberibbé, személyesebbé válik, s ezáltal alkalmas lesz az állampolgárok és választott képviselőik általi irányításra.

5. Az Állam, amely nem képes felismerni alkotó régióinak sokszínűségét, képtelen lesz igazán pozitív módon megközelíteni az európai közösség sokszínűségét. Az önkormányzat kifejlesztésével a különböző szinteken, a regionális, helyi és más szinteken az Állam bátorítja az állampolgári felelősségérzetet nemcsak a politika területén, hanem a közigazgatás, a gazdaság és a pénzügyek területén is. Ez egyben elősegíti a kezdeményezőkézséget is.
6. A Helyi Közigazgatásért felelős Európai Miniszterek Konferenciájának Lisszabonban 1977 októberében közzétett jelentése joggal állapítja meg, hogy Európában széles körű decentralizációs tendencia érvényesül, ami egyszerre jelenti a helyi egységek megerősödését és a regionális entitások fejlődését: „A regionális tudat fejlődése és a regionális közösségek felélédeése kétségtelenül annak a regionális jelenségnek a velejárói, amely az elmúlt tíz évben jellemezte Európában a politikai struktúrák fejlődését.” A jelentés így zárul: „az európai integráció... a jelek szerint együtt halad az erők regionalizálódásával és »decentralizációjával«...”
7. A regionalizáció nemcsak a „Megosztott Egységet” segíti elő, egyben magának az Európai Egységnek is előfeltétele.
8. Amint az Európai Periferikus Régiók Hatóságainak Első Találkozásán elfogadott Galwayi Nyilatkozat hangsúlyozza, valódi európai közösség nem képzelhető el egy olyan rendszerben, amelyben a gazdag régiók még gazdagabbá, a szegények még szegényebbé válnak.

„Elengedhetetlen a regionalizáció, ha Európa különböző részei közötti széles körű gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségek korrekciójára sor kerül” – deklarálja a Helyi és Regionális Közhatalóságok Európai Konferenciájának 67. sz. határozata.

A regionális autonómia többet jelent, mint az állami adminisztráció decentralizálását. Magában foglalja egy regionális tanácskozó közgyűlés megválasztását az általános választójog alapján, illetve egy regionális végrehajtó szerv létét, amely felelősséggel tartozik az előzőnek. Ugyanakkor magában foglalja a szoros együttműködést a helyhatóságokkal, a részvételt az Állam által hozott döntésekben és a képviselőket az európai intézményekben. A régiókat csakúgy, mint a helyhatóságokat, tekintsék az államok és az európai intézmények politikai partnerének, következésképpen a régiók a valós képviselő elve alapján vegyenek részt az általuk hozott döntésekben.

9. A Regionális Tervezésért felelős Európai Miniszterek már 1970-ben, Bonnban tartott találkozásukon azt hangsúlyozták, hogy „az európai integráció, a kereskedelem és a munkaerő-áramlás liberalizációja, illetve az ipar koncentrálásának tendenciája, a regionális tervezés és a fejlesztési politika közös koncepciója nélkül tovább erősítheti a földrajzi különbségeket”. Mindazonáltal azóta semmi ilyen irányú lépés nem történt.

10. A Galwayi Nyilatkozat által pontosan elemzett következmények továbbfejlődtek: társadalmi egyenlőtlenség, munkanélküliség, kivándorlás; magas költségek, elpazarolt erőforrások és infláció; a periférikus régiók gyarmatosításának folyamata; az Európa egységesülése ellen ható centrifugális erők stb. Amint azt a Galwayi Nyilatkozat kimondja: „Egy megjavított szabad csereforgalmi terület nem ellensúlyozhatja hatékonyan a gyenge, elmaradott régiók problémáját, nem rendezheti át a lehetőségeket, és nem hozhat létre átalakulást. Csak a politikai szándék hozhatja meg a szükséges irányváltást. Ezt a politikai szándékot kontinentális szinten működő globális regionális tervezési politikává kell átalakítani, amely egyrészt minden régió demokratikus részvételére épül, másrészt hatalommal bíró önkormányzatokra, amelyek pénzügyi autonómiát élveznek, képesek érvényesíteni az akarataikat az államokkal szemben, és a lakosságnak felelősséggel tartoznak a választott Európai Parlament révén.”
11. Igaz, hogy az Európai Parlament megválasztása a közeljövőben végre megtörténik, noha csak a Közösségek szintjén. Szintén igaz, hogy elismerést nyert a régiók képviselőitől alapelve az Európa Tanács szintjén, a Helyi és Regionális Közhatalok Konferenciájának keretében. Ez a fontos döntés igen öröndetes, noha annak későbbi megvalósítása sok kívánnivalót hagy maga után. Sajnálatos azonban, hogy nem történt előrehaladás egy valódi európai regionális fejlesztési politika irányába, amely magában foglalna egy befektetési programot, különösen az infrastrukturális befektetéseket. Még kevesebb előrehaladás történt abban, hogy egy ilyen politika kialakítása a régiók megkérdezésével, azok részvételével történjen.
12. Sajnálatos, hogy egyes államok ellenzik a regionális politika megerősítését, és annak a közösségi bázison történő valódi integrációját. Ez a politika, bármennyire korlátozott és alkalmi is, nem lesz több, mint a nemzeti fejlesztési politikák segélyezése, ahelyett, hogy átfogó, tervezett közösségi politika lenne a régiók kiegyensúlyozott fejlődése érdekében. Mivel a regionális szintek felelőseinek folyamatos figyelemzetei nem találtak meghallgatásra az illetékes európai és nemzeti hatóságoknál, Európa talán már a visszafordíthatatlan kettészakadás határán áll. Ezért fontos, hogy a parlamenti képviselők, illetve a helyi és regionális képviselők járjanak közben nemzeti hatóságaiknál, hogy azok végre tegyenek határozott lépéseket egy hiteles európai regionális politika érdekében.
13. Itt az ideje, hogy létrejöjjenek a szükséges szervezetek a gazdag és a szegény régiók közötti egyensúly helyreállítására és a szolidaritás kialakítására: nemcsak a Kilencek Európájának, hanem a demokratikus Húszak Európájának gazdag és a szegény régióit értve ez alatt. A tét a szabad Európa.

A régiók közti egyensúly problémái az Egyesült Európa fejlődésében

1. A régió az a szint, amely áthidalja a túlzott szétszórtságot és a nemzeti példák bénító koncentrációját. Különösen nagy szükség van rá az olyan hátrányos helyzetben lévő területeken, ahol az erőfeszítések és az erőforrások átcsoportosításával lehetővé válik a szegényebb közösségek érdekeinek még hatékonyabb védelme nemzeti és európai szinten egyaránt. A regionalizáció egyáltalán nem okozza az energiák elherdálását, sőt eszközt biztosít az energiák felszabadítására és összehangolására, ami mindenki javát szolgálja. Arra szolgál, hogy egyszerre váljon elkerülhetővé a központ túlzott nyomása és a perifériák benuátsága.

2. Akkor, amikor a központi körzetekben növekszik a túlfejlődés és a túlnépesedés veszélye, a regionalizáció és a decentralizáció jelentősen hozzájárul a környezet védelméhez és az életminőség megőrzéséhez.
3. A regionális fejlesztés támogatásának politikáját úgy kell átalakítani, hogy figyelembe vegye Nyugat-Európa egészének földrajzi dimenzióit. Figyelmet kell szentelni nem csupán a fejlődés gazdasági aspektusaira, hanem annak kulturális és szociális jellegére is.
4. A jelen válság azzal fenyeget, hogy aláássa magának az Európai Közösségnek az alapelveit: erre figyelmeztetnek egyes protekcionista tendenciák. Ez a veszély az európai gazdaságok és piacok egyre nagyobb kölcsönös függősége miatt kihathat a leggazdagabb régiókra és a kevésbé fejlettekre egyaránt. Ma már senki nem mentheti meg egyedül önmagát. A kiegyensúlyozott fejlődés Európa egészének érdekében áll. A válság olyan méreteket öltött, és olyannyira eltérőek a helyi szinten jelentkező következmények, hogy Európa döntéshozói központjainak megerősítése mellett szükségessé teszi a helyi és regionális hatóságok hatékony részvételét is.
5. A találkozó sajnálattal veszi tudomásul, hogy a Kilencek Miniszterek Tanácsa még nem egyezett bele a Regionális Fejlesztési Alapon belül egy speciális alap elkülönítésébe, amit a Bizottság is támogat. A szektorális politikák összehangolása nem elégséges válasz a „két Európa” közti szakadék megszüntetésének igénylésére. A tevékenységeknek a Közösségen belüli kiegyensúlyozott elosztásához szükség van arra, hogy a Közösség alapjai elég nagyok legyenek a hatékony kiegyenlítő és biztosítóhoz. Az európai beavatkozást európai léptékű forrásokkal kell finanszírozni, hogy teljesíthessék a célkitűzéseket. A találkozó támogatja az Európai Parlament javaslatait a regionális politikát illetően, különösen azokat, amelyeket a Bizottság útmutatásairól szóló jelentése nyomán elfogadott határozat tartalmaz.
6. A hatékonyság megteremtése érdekében a regionális politikát nem szabad a források pusztá kezelésére vagy szektorális politikára korlátozni, hanem általános stratégiává kell válnia, amely a Közösség valamennyi politikáját meghatározza egy valóban átfogó európai regionális tervezés közösségi politikájának keretében. Ebben a tekintetben a találkozó kifejezi őszinte szándékát, hogy az illetékes Miniszterek mind a Közlekedési Miniszterek Európai Konferenciája, mind pedig az Európai Közösség keretében kidolgoznak az európai kommunikációs hálózat számára egy tervezési politikát, amelyben figyelembe veszik az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének ajánlásait, a Helyi és Regionális Közhatalóságok Konferenciájának ajánlásait, illetve a helyi és regionális hatóságok nemzetközi szervezeteinek ajánlásait.
7. A foglalkoztatásnak elsőbbséget kell biztosítani, és a különböző irányelvek közös kritériumává kell válnia. Összefoglalva: szükség van az összehangolt európai cselekvésre, hogy biztosítva legyen a kezdeményezések következetessége, s hogy elkerülhető legyen a források elaprózódása és elpazarlása. E vonatkozásban a találkozó emlékeztet azokra az ajánlásokra, amelyeket a Galwayi Nyilatkozat tett arra a nagyszabású kommunikációs infrastrukturális munkára vonatkozóan, amelyet végre kell hajtani a periférikus régiókban.
8. A Bizottság legutóbbi javaslatai a Közösség regionális politikájának reformját illetően hangsúlyozzák annak szükségességét, hogy a helyi és a regionális hatóságoknak együtt kell működni ennek a politikának az előkészítése és végrehajtása során.

9. Az Európa Tanács 20 tagállama elismerte a régiók képviseletének elvét a Helyi és Regionális Közhatalóságok Európai Konferenciájának keretében. A konferencia bebizonyította, hogy teljes mértékben alkalmas ezen hatóságok nézeteinek megjelenítésére a regionális politika és más problémák vonatkozásában, amelyek európai szinten hatással vannak rájuk.
10. Az Európa Tanácsnak olyan meghatározó testületté kell válnia, amelynek keretében Nyugat-Európában kialakítható egy új „észak-dél párbeszéd”. Szükség van a hús tagállam kormányfőinek az Európa Tanács keretében történő csúcsertekezletére, hogy megvitathassák az európai egység azon problémáit, amelyek az elmaradott régiók és a gazdag régiók, a periférikus régiók és a központi régiók közötti növekvő egyensúly hiányából fakadnak. Ennek az európai egység jövőjét illető létfontosságú kérdésnek a legmagasabb politikai felelősségű szintre történő felemelése megteremtheti az Európa kiegyensúlyozott fejlődésére irányuló, mindenre kiterjedő programhoz szükséges feltételeket. Spanyolország nemrégiben történt csatlakozásával, Portugália belépése és Görögország visszatérése után az Európa Tanács most már felöleli Európa valamennyi demokratikus nemzetét. Spanyolország belépése ugyanakkor demográfiai és gazdasági súlya miatt új dimenziót jelent a regionális diverzifikáció problémájában. A Bordeaux-i találkozó szervezői – a Parlamenti Közgyűlés és a Helyi és Regionális Közhatalóságok Európai Konferenciája – a lehető leghamarabb tegyenek a Miniszterek Bizottsága elé egy ilyen csúcsertekezlet megrendezéséről szóló pontos előterjesztést.

A Miniszterek Bizottsága mérlegelje ezt az előterjesztést, és különösen azon lehetőségeket, amelyeket az Európa Tanács Újraelelepedési Alapja kínál.

Régió és kultúra

1. A Helyi és Regionális Közhatalóságok Konferenciája által a regionalizációról alkotott elképzelések felidézésével a találkozó újra megerősíti, hogy az Európa Tanács tagállamainak minden régiója „kulturális ügyekben függetlenséget” élvezzen, és rendelkezzen a „szükséges pénzügyi eszközökkel” annak érdekében, hogy biztosítva legyen lakóinak kulturális fejlődése. Támogatni kell, és fenn kell tartani a megfelelő eszközöket az oktatás, a művelődés, a szórakozás és a sport területén.*
2. Ilyen függetlenséget kell mind a törvényhozási, mind a közigazgatási szektorban megteremteni, és biztosítani kell a régiók aktív részvételét az oktatás és a kutatás, a kulturális tevékenységek (a képzőművészetek, a színházak, múzeumok stb.) szférájában, a műemlékek és történelmi jelentőségű helyek védelmében és gazdagításában, a természeti források megőrzésében. Az országok központi hatóságainak csak másodlagosan tanácsos beavatkoznia, olyan esetekben, amikor bizonyos ügyek egységes, összehangolt kezelése elengedhetetlen a nemzet érdekében.
3. A kulturális függetlenségnek biztosítani kell minden régió számára a jogot, hogy kulturális megállapodásokat és egyezményeket kössön más európai régiókkal.
4. A régió a legalkalmasabb keret a regionális és kulturális örökség, illetve hagyományok megőrzésére, hiszen közelebb áll a lakossághoz, így közelebről ismeri igényeiket, mint bármelyik központi hatóság a fővárosban, amely sok esetben távol van.

* A Helyi és Regionális Közhatalóságok Konferenciájának 67. sz. (1970) határozata.

5. A helyi és a regionális sajtót, illetve a regionális rádió- és televízióállomásokat mint a regionális kulturális autonómia nélkülözhetetlen eszközeit kell fejleszteni. Megfelelő függetlenséggel és elegendő felszereltséggel kell rendelkezniük ahhoz, hogy előmozdítsák a régió kulturális fejlődését.
6. Következésképpen, különös jelentőséget kell biztosítani a regionális kisebbségi nyelvek és kultúrák problémáinak. A találkozó újra megerősíti azoknak a javaslatoknak a fontosságát a régiók számára, amelyeket ebben a tekintetben tett az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 285. sz. (1961) és 814. sz. (1977) Ajánlásában. A régió keretül szolgál az etnikai és kulturális sokszínűség elismerésére, a regionális nyelv, regionális kultúra és regionális hagyományok gazdagítására. A hatalom kifejezetten az adott régiót érintő részének a regionális kormány hatáskörébe történő decentralizálása voltaképpen logikus demokratikus válasz a regionális sajtóságokkal bíró etnikai vagy kulturális lojalitás újbóli jelentkezésére.
7. A regionális kultúrák támogatása elengedhetetlen egy olyan Európában, amely tiszteli a kulturális és nyelvi sokszínűségét. A különböző régiók kiegyensúlyozott fejlődésére tett erőfeszítéseket semmi módon nem lehet a gazdasági és a szociális szférára korlátozni, tekintettel a kultúra vitathatatlan szerepére, amelyet a regionális fejlődés egyik tényezőjeként tölt be.
8. A régiók képviselői az európai hatóságokhoz fordulnak, különösen az Európa Tanácshoz, hogy kezdjék meg az alábbiakat:
 - a helyi és a regionális intézmények hatásköreinek és pénzügyi forrásainak összehasonlító vizsgálata a kultúrpolitika területén;
 - az európai országok alkotmányos, törvényhozó és végrehajtó intézkedéseinek vizsgálata a kulturális és nyelvi kisebbségeket illetően;
 - az egyetemi politikák felülvizsgálata a régióba történő integrálódás szempontjából.
9. A regionális hatóságoknak a lehető legjobban ki kell aknázniuk az ország törvényei által számukra megengedett kulturális tevékenységeket. Ahol még ezzel együtt is szükséges, a nemzeti kormányoknak ki kell terjeszteniük a régiók hatalmát olyan területekre, amelyek azok általános és sajátos érdekeit érintik.
10. Az egyetemeknek és más felsőoktatási intézményeknek sokkal inkább szem előtt kell tartaniuk alapvető küldetésüket: a lakosság egésze műveltségének és kulturális fejlődésének elősegítését. Próbálják meg elérni mindenekelőtt azokat, akik ez idáig nem éltek ezen előnyök lehetőségével. Ez a küldetés szerteágazó területeket kell, hogy felöleljen: regionális fejlesztés, kultúra, társadalmi-gazdasági problémák, a sajátos regionális jellemzőkkel kapcsolatos tantárgyak, például regionális nyelvek és történelem.
11. Az oktatásnak nem szabad a szakképzés továbbfejlesztésére korlátozódnia, hanem kellő figyelmet kell szentelnie a kulturális nevelésnek is.
12. A tömegtájékoztatás felelősei legyenek figyelemmel a különböző régiók sajátos értékeire, biztosítsanak teret a regionális kezdeményezéseknek, és adják meg a megfelelő lehetőséget a regionális nézetek, állásfoglalások, sajátosságok kifejeződésére. Ugyanakkor lehetőség szerint tájékoztassák régiójuk lakosságát az ebben a Nyilatkozatban kifejtett, valamint a nemzetközi és az európai hatóságok által javasolt lépésekről.

A regionalizáció fejlődése és Európa felépítése

1. Egyes, erősen regionalizált vagy szövetségi struktúrával rendelkező országok tapasztalata azt mutatja, hogy ha a regionális szintet megfosztják a hatalmával arányban lévő forrásoktól, akkor még az alkotmányosan biztosított regionális autonómia is súlyosan megsérül.
2. A régió ideális terep a határokon átnyúló együttműködés számára, amely mérsékli az Európát „felszabdalo” nemzeti határok megosztó hatását. A találkozó ezért különösen melegen üdvözli a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló Európai Keretegyezmény (European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities) tervezetét, amely jogi keretet kíván biztosítani a nemzeti határok mentén létrejövő kiterjedt együttműködések számára, amelyek nemcsak az országok közötti, hanem az érintett helyi vagy regionális önkormányzatok közötti együttműködések is egyben. Az Európa Tanács tagállamainak nemzeti kormányai a lehető leggyorsabban írják alá a Konvenciót.
3. A szövetségi országok és a regionális struktúrával rendelkező országok példája bizonyítja, hogy a regionalizáció nem jelent partikularizmust, és nem fenyeget a nemzet szétszakadásával, hanem inkább széles körű emberi és politikai erőforrásokat mobilizál, és olyan megoldások elérését jelenti, amelyeket nem a központ írt elő, hanem az egyenlőség alapján, tárgyalásos úton alakultak ki. A regionalizáció révén el lehet kerülni a döntések és tevékenységek szükségtelen és túlzott centralizációját a csúcson, amely az állampolgárok és az alárendelt hatóságok részéről a felelőtlenség veszélyét rejti magában.
4. A regionalizáció azon alapelve épül, amelyet a Helyi Közigazgatásért felelős Európai Miniszterek 1977. októberi Lisszaboni Konferenciájuk zárónyilatkozatában szentesítettek: „Az igazgatási funkciókat a lakossághoz legközelebb eső szinten kell megoldani, magasabb szint csak akkor jelenhet meg, ha a feladatokat nem lehet alacsonyabb szinten koordinálni vagy végrehajtani.” Ezért a regionalizáció nem mehet végbe a helyi önkormányzatok rovására: magában foglalja az addig a csúcson gyakorolt hatalomnak a polgárokhoz közelebbi szintre történő átadását.
5. A régiók csatornát jelenthetnek az európai polgárok képviselőit, de nem individuumként (mint az általános választójog alapján választott Parlament esetében), hanem élő közösségekként. Európai szinten az általános választójog alapján választott Európai Parlamentnek szüksége van a régiók intézményesített részvételére, mint ön-maga kiegészítőjére. Egyéb előnyök mellett ez ellensúlyozná a periférikus régiók és az alacsony népsűrűségű régiók méltánytalanul gyenge képviselőit a közvetlenül választott Parlamentben, így hangot adna azoknak a régióknak, amelyeknek a képviselője a Parlamentben nem megfelelő vagy nem is létezik. A Helyi és Regionális Közhatóságok Európája Konferenciája már most is hivatalos fórumot biztosít a régiók és a helyi önkormányzatok számára: a régiók részvétele az egyesült Európában egy, a helyi és regionális képviselőkből álló európai második kamara létrehozásával érhető el.

AZ EURÓPAI RÉGIÓK GYŰLÉSÉNEK NYILATKOZATA A REGIONALIZMUSRÓL EURÓPÁBAN

*Assembly of European Regions. Declaration of the Assembly of European Regions on
Regionalism in Europe . Basel, 4th december 1996*

Előszó

Az Európai Régiók Gyűlése (Assembly of European Regions – AER) ülése Baselben 1996. december 4-én:

1. Figyelembe véve, hogy az AER több mint 300 régiót képvisel, amelyek eltérőek mind nagyságukban, mind pedig közigazgatási és politikai szerkezetükben, és ahol majdnem 400 millió ember él;
2. Figyelembe véve, hogy a régiók eltérő történelmük, kultúrájuk és alkotmányos elveik miatt különböző státuszokkal rendelkeznek, amelyek jellemzőek az egyes államok területi szerveződésére. E változatosság tiszteletben tartása mellett, e közös nyilatkozat a régiók azon törekvését fejezi ki, hogy a saját államuk intézményes keretei között tovább folytatódjék egy olyan regionalizáció, amely szövetségi, autonóm és decentralizált struktúrával rendelkezik. E szöveget nem lehet úgy értelmezni, hogy a régiókat bármely struktúra megvalósítására köteleznék;
3. Tudatában lévén annak, hogy a régiók lényeges és pótolhatatlan elemei az európai fejlődésnek és integrációnak;
4. Tudatában léve annak, hogy a régiók különböző eredetűek és különböző funkciókkal rendelkeznek, néhányuk alapját a történelmileg elkülönült közösségek, etnikai csoportok vagy nemzetek alkotják, mások adminisztratív egységként keletkeztek, de mind az állam által átadott hatásköröket gyakorolják;
5. Figyelembe véve az integráció és a regionalizáció folyamatainak fontosságát Európában;
6. Tudomásul véve, hogy az emberek növekvő mértékben azonosulnak régiójukkal, a történelmi, nyelvi, kulturális, társadalmi, gazdasági és földrajzi kötelékeiken keresztül, melyek változatossága kimeríthetetlen gazdagságot alkot;
7. Figyelembe véve, hogy az államok, amelyek erős regionális politikai struktúrákkal rendelkeznek, pl. törvényhozói hatalommal és saját költségvetéssel, hatékonyabban tudják megoldani a gazdasági és társadalmi problémáikat;
8. Figyelembe véve azt is, hogy a regionális tényező igazolja a régiók részvételét az állami testületekben és a nemzetközi szinten való tevékenységekben;
9. Tudatában lévén annak, hogy a régiók a nemzeti törvényi renden belül nélkülözhetetlen elemei a demokráciának, a decentralizációnak és az önrendelkezésnek, lehetővé téve az emberek számára a közösségükkel való azonosulást, és növelve a közéletben való részvételi lehetőségeiket;
10. Tudván, hogy a régióknak és az ott élő embereknek végtelen számú lehetőségük van arra, hogy maguk között kivitelezzenek és továbbfejlesszenek kölcsönösen előnyös politikai, gazdasági és kulturális együttműködések;

11. Figyelembe véve az Európa régiói közötti politikai, társadalmi, gazdasági és kulturális együttműködés hatalmas lehetőségeit, és az ilyen együttműködések nemzeti, határmenti és nemzetközi szinteken való jelentőségét az egyesült és egységes Európa fejlődése, valamint lépéseinek a közvélemény általi jobb megismerése és megértése érdekében;
12. Tudván azt is, hogy a régiók szubszidiaritás elvének megfelelő részvétele az Európai intézmények döntéshozatali folyamataiban hozzájárul az Európai Unió tevékenysége átláthatóságának javításához;
13. Figyelembe véve az Európa Tanács „A Regionális Önkormányzatok Európai Kartája” c. tervezete (1996), valamint az Európai Parlament „Közösségi Charta a Regionalizációról” c. (1988) dokumentum tárgyhoz tartozását;

Meggyőződve e nyilatkozat jelentőségéről, amely arra a politikai szándéokra és törekvésekre utal, amelyet a régiók támogatni kívánnak Európában úgy, hogy ugyanakkor tiszteltben tartják egymás helyzetének sokszínűségét, amelyek sokféle megoldást kívánnak; a következő nyilatkozatot fogadta el:

1. cikk – A régió meghatározása és fogalma

1. A régió az a közjogi területi testület, amelyet az állami szint alatt közvetlenül hoztak létre, és politikai önkormányzattal van felruházva.
2. A régiót el kell, hogy ismerjék a nemzeti alkotmányban vagy törvényhozásban, amely garantálja függetlenségét, identitását, hatalmát és szervezeti strukturáját.
3. A régiónak kell, hogy legyen saját alkotmánya, önkormányzati törvénye vagy más törvény, amely a legmagasabb szinten részét képezi az állam törvényes rendjének, és legalább szervezetét és hatalmát megállapítja. A régió státusát nem lehet a vele való konzultáció nélkül megváltoztatni. Ugyanazon államon belüli régióknak különböző státusuk lehet, összhangban politikai, társadalmi és kulturális jellegzetességeikkel.
4. A régió egy olyan határozott politikai identitás kifejeződése, amely nagyon különböző politikai formákat vehet fel, tükrözve az egyes régiók demokratikus akaratát. A régió a politikai szerveződés olyan formáját ölti, amelyet előnyösnek ítél. A régiók el kell, hogy lássák magukat saját adminisztrációval, személyzettel és forrásokkal, valamint egy őket képviselő szimbólummal.

2. cikk – A régiók intézményi szervezete

1. A régióknak teljes jogi személyiséggel kell rendelkezniük.
2. A régió intézményi szerkezetének egy képviselői gyűlést és egy végrehajtó testületet kell tartalmaznia. Ezek szervezése egyedül a régiók ügye kell, hogy legyen.
3. A képviselő-testületet szabadon és közvetlenül kell megválasztani titkos szavazással, egyenlő és általános választójog alapján. Felruházható törvényhozói hatalommal, a lefektetett korlátoknak alárendelve.
4. A végrehajtó testület politikailag elszámoltatható kell, hogy legyen a képviselő-testületnek, alárendelve az adott ország törvényhozásában előírt feltételeknek és eljárásoknak.
5. A képviselői gyűlés vagy a végrehajtó testület tagjai nem lehetnek alávetve a központi hatalom olyan ellenőrzésének, amely befolyásolná feladataik szabad ellátását.

3. cikk – Hatalmak

1. A régiók és az állam közötti hatalmak megosztását a nemzeti alkotmányban vagy a törvényhozásban kell meghatározni a politikai decentralizáció és a szubszidiaritás elveinek megfelelően. Ezen elvek szerint a feladatokat az állampolgárokhoz lehető legközelebb eső szinten kell ellátni.
2. A nemzeti szabályozások megvalósítása, akár közvetlenül, akár átruházás útján, általános szabályként a régiók felelőssége kell, hogy legyen.
3. A régióknak meg kell, hogy legyen a felelősségük minden olyan feladatért, melyeknek túlnyomórészt regionális dimenziójuk van.
4. Ahol az állam decentralizált közigazgatással rendelkezik regionális szinten, ott át kell, hogy adja a megfelelő személyzeti és pénzügyi forrásokat a regionális testületeknek, hogy elkerülje a duplázódást.
5. A régiók a számukra átruházott hatalmat egyedül gyakorolják. Egy államon belüli régióknak, ahol ez szükséges, bele kell egyezniük azon lépések összehangolásába, amelyek saját kompetenciáik körén belül esnek. E célból kifolyólag nekik kell eldönteniük a szükséges eljárásokat.
6. Azon állami döntéseket és rendelkezéseket, amelyek befolyásolják a regionális hatalmakat vagy érdekeket – különösképpen azokat a rendelkezéseket illetően, amelyek pénzügyi következményekkel járnak a régiókra vagy a helyi közhatalmokra nézve, és azokat a döntéseket illetően, amelyek befolyásolják a régiók esetleges törvényhozói hatalmának körét –, nem lehet meghozni az érintett régiók előzetes beleegyezése nélkül.

4. cikk – Finanszírozás

1. A régiók pénzügyi függetlenséget kell, hogy élvezzenek, valamint elegendő saját forrásuk kell, hogy legyen hatalmaik teljes kibontakoztatásához. Legfőképpen a gazdaságosság, a hatékonyság, a források hatékony felhasználása, az állampolgárok szolgálata és a költségvetési döntések átláthatóságának elvei kell, hogy irányítsák őket.
2. Azon alapvető elveket, amelyek a bevételek szétosztását határozzák meg, valamint a regionális költségvetés kezelésének állami irányvonalait le kell fektetni a nemzeti alkotmányban vagy a törvényhozásban. A régióknak döntő szerepet kell játszaniuk a pénzügyi törvényhozás alakításában országos szinten is.

5. cikk – A régiók pénzügyi forrásai

1. A régiók pénzügyi forrásai alapvetően az állam által egészben vagy részben átutalt adókból és a saját adókból állnak.
2. A régiók meg kell, hogy kapják a feladataik elvégzéséhez szükséges bevételeket. E célból az országos adóbevételek megfelelő hányadára jogosultaknak kell lenniük. A bevételeknek elégségesnek kell lennie és egységesen egy kisszámú fő adóbevételi forrásra kell koncentrálnia azért, hogy stabil regionális költségvetést biztosítson, s hogy lehetővé tegyen egy növekedésorientált gazdaság- és pénzügypolitikát.
3. A nemzeti törvényhozás keretei között a régióknak jogukban kell, hogy álljon saját adókat kivetni, és adóbevételi forrásokat meghatározni. E célból meg kell határozni-

uk az adók, vámok és illetékek számításának kritériumait. Ahol a törvény megengedi, úgy dönthetnek, hogy az állami adókat kiegészítéssel terhelik meg.

4. Ahol egy sor helyi közhatalóság osztozik egy adóbevételi forráson, az ilyen bevételek felosztásának mértékét és procedúráját a törvényhozásnak kell előírnia. Az általános természetű állami pénzügyi juttatások elsőbbséget kell, hogy élvezzenek a speciális juttatásokkal szemben, amelyeket csak törvényileg előírt kritériumok kell, hogy irányítsanak.
5. Ahol a régiók nincsenek felhatalmazva adók beszedésére, be kell, hogy vonják őket a vonatkozó testületek és adóeljárások szervezésének meghatározásába. Ugyanilyen alapon be kell, hogy vonják őket a kompetens bíróságok összetételének és eljárásának meghatározásába.
6. A törvény által előírt kereteken belül a régiók hitelügyleteket folytathatnak le beruházásaik finanszírozására. A törvénnyel való összhangot biztosító hitelkereteket és eljárásokat törvényben kell lefektetni.

6. cikk – Régiók közötti pénzügyi kiegyenlítés

1. A szolidaritás elve maga után vonja a pénzügyi kiegyenlítés nemzeti rendszereinek létezését. A pénzügyi kiegyenlítés céljait és eljárásait a nemzeti alkotmányban vagy a törvényhozásban kell meghatározni. Objektív kritériumrendszer alapján figyelembe kell venni a régiók által viselt pénzügyi terhek egyenetlen eloszlását. A pénzügyi kiegyenlítésnek azonban nem szabad elbátortalanítani azokat a régiókat, melyeknek kiegyenlítési kifizetésekre van szükségük ahhoz, hogy a rendelkezésre álló adóbevételi forrásokat megfelelően hasznosítsák. A városi törvényhatóságok szükségleteit is figyelembe kell venni a kiegyenlítési kifizetések kiszámításánál. A kiegyenlítéseknél átutalások formájában kell megtörténniük mind az államtól a régiók felé, mind pedig a régiók között.
2. A szolidaritás elvének ki kell fejeződnie az Európai Unióban is a régiók közötti egyenlőtlenségek csökkentése érdekében azért, hogy megvalósítható legyen a társadalmi és gazdasági kohézió célja. Az Európai Unió Strukturális Alapjai kell, hogy ezen cél elérésének eszközei legyenek.

7. cikk – A régiók részvétele az állam központi szintjén

1. A régiók megfelelő szerepet kell, hogy játsszanak az állam törvényhozó testületeiben.
2. Az államnak, saját hatáskörén belül, intézkednie kell a regionális intézmények állami döntéshozatali eljárásokban való részvételének koordinálásáról ott, ahol az ilyen döntések befolyásolják a régió hatalmainak egészét.
3. A régióknak részt kell venniük azon bírói testületek kinevezésében, melyek felelőssége az állam és a régiók közötti hatalom megosztása feletti viták rendezése. A régiók és az állam közötti vitákat választott bírói döntéssel vagy bírósági eljárással kell rendezni.

8. cikk – Az állam és a régiók

1. Az állam és a régiók, valamint a régiók egymás közötti kapcsolatainak meg kell felelniük a kölcsönös lojalitás, együttműködés és szolidaritás elvének. A régióknak és az államnak elő kell segíteniük a kölcsönös együttműködést, és tartózkodniuk kell olyan rendelkezések elfogadásától, melyek befolyásolhatják vagy korlátozhatják a más szinteken való hatalmak gyakorlását.
2. Ahol ez létezik, a régiók feletti állami ellenőrzést a nemzeti alkotmányban kell szabályozni, illetve ennek hiányában megfelelő törvényhozással.
3. A régióknak lehetőségük kell, hogy legyen arra, hogy szerződéseket és egyezményeket kössenek ugyanazon államon belül más régiókkal.
4. Általános elvként fogadandó el, hogy az adminisztratív hatalmakat a régióknak kell gyakorolniuk, és csak kivételes esetekben az államnak.

9. cikk – A régiók és a helyi közhatalóságok

1. A részükre átruházott hatalom gyakorlásában a régiók és a helyi közhatalóságok a kölcsönös bizalom légkörében és a szubszidiaritás elvének megfelelően kell, hogy együttműködjenek. A régióknak és a helyi közhatalóságoknak meg kell hozniuk minden szükséges rendelkezést a kölcsönös kooperáció elősegítése érdekében, tudatában léve annak az ellenőrzésnek, amit régió gyakorolhat a helyi közhatalóságok felett.
2. A helyi közhatalóságoknak meg kell, hogy legyen a lehetőségük arra, hogy minden olyan regionális ügyet illetően konzultáljanak velük, amely érinti illetékességük körét vagy egyéni érdekeiket. Gyakorlatilag ezen rendelkezéseknek tartalmazniuk kell bármi olyasmit, ami összefüggésben van a helyi közhatalóságok pénzügyi hatáskörével.

10. cikk – A régió és a nemzetközi kapcsolatok

1. A régióknak képesnek kell lenniük arra, hogy a nemzetközi szinten tevékenykedjenek. Köthetnek olyan szerződéseket, egyezményeket, aláírhatnak olyan jegyzőkönyveket, amelyek hatásköre nemzetközi, alárendelve a központi kormányzat beleegyezésének ott, ahol ezt a nemzeti törvényhozás igényli.
2. A régióknak kétoldalú és többoldalú, belföldi és határokon túli együttműködést kell elősegíteniük, együttes projektek megvalósítása céljából.
3. A régióknak meg kell, hogy legyen a joguk arra, hogy saját képviselőt állítsanak fel, akár egyénileg, akár együttesen más régiókkal, más államokban és nemzetközi szervezetekben.
4. Ezen cikk 1. paragrafusának rendelkezéseinek megfelelően, a régióknak jogukban kell, hogy álljon részt venni az állam nemzetközi tevékenységeiben a vonatkozó hazai törvényhozás által meghatározott módon bármikor, ha saját törvényhozói hatalmuk és lényeges érdekeik érintve vannak.
5. Mielőtt az állam egy olyan nemzetközi szerződést köt, amely érinti a régiók alapvető érdekeit, az államnak konzultálnia kell a régiókkal. Ha esetleg az állam olyan nemzetközi szerződést szándékozik aláírni, amely érinti a régiók hatalmait, a régióknak részt kell venniük az ilyen szerződés tervezésében és befejezésében. Részvételük pontos módját az állam és a régiók között érvényben lévő hazai eljárásoknak kell

meghatározniuk. A szerződéseket az állam és a régiók közötti hatalommegosztás szerint kell végrehajtani.

11. cikk – A régiók és a határmenti együttműködés

1. A közös határokkal rendelkező régióknak, a vonatkozó állami szabályozással és a nemzetközi joggal összhangban, elő kell segíteniük a határmenti együttműködést.
2. A régiók, figyelembe véve az állami törvényhozást és az államok közötti nemzetközi egyezményeket, jogosultak kell, hogy legyenek határokon túli egyezmények megkötésére azért, hogy hatalmuk korlátain belül fejlesszék együttműködésüket.
3. A régióknak, az egyes államok jogi keretein belül, meg kell, hogy legyen a joguk arra, hogy közös tanácskozó és végrehajtó testületeket hozzanak létre.
4. Ezen testületek rendelkezéseit alá kell vetni az illetékes bíróságok eljárásainak ugyanolyan módon, ahogy a regionális testületekét.

12. cikk – A régiók és az európai integráció

1. Az Európai Uniónak saját politikája aktív résztvevőinek kell elismernie tagállamai régióit és a regionális jelleggel bíró szervezeteket. Lennie kell egy regionális összetételű testületnek, amelynek részt kell vennie a regionális kiterjedésű témákkal kapcsolatos döntések meghozatalában. Ezen testület tagjait a régióknak kell javasolniuk.
2. A régióknak lehet képviselőjük az Európai Unió intézményeinél. Ilyen képviselőket több régió közösen is felállíthat. Az Európai Uniónak és azon tagállamoknak, ahonnan származnak, el kell ismerniük a régiók megfelelő státusát.
3. A régióknak saját hatáskörükön belül, vagy érdekeiket érintő kérdésekben, részt kell venniük államuknak a Közösség intézményeiben elfoglalt pozíciója meghatározásában.
4. A régió kizárólagos felelőssége körébe tartozó, vagy a régiót különösen érintő kérdés esetén, az államnak nem lehet lehetősége arra, hogy eltérjen a régió által elfogadott állásponttól, kivéve ott, ahol ezt a hazai törvényhozás igényli az egység érdekében. Az államnak igazolnia kell bármilyen eltérést a régiók pozíciójától. Ezeket a témákat illetően a régióknak feljogosítva kell lenniük arra, hogy részt vegyenek az Európai intézmények döntéshozatali eljárásaiban, és főleg jogukban kell, hogy álljon, hogy képviseljék magukat a nemzeti delegációkban.
5. A régióknak meg kell valósítaniuk a Közösségi törvényeket a saját illetékességi körükön belül.
6. A régióknak menedzselniük kell a Közösségi alapokból származó támogatásokat a saját hatáskörükön belüli ügyekben. E célból a régiók összekötöttségben kell, hogy álljanak az Európai Unióval, állami beavatkozás nélkül.
7. A régiók köthetnek olyan megállapodásokat, amelyek célja a Közösség politikája megvalósításának fejlesztése. A bíróságoknak kell felügyelniük a közösségi törvényhozás régiók általi megvalósítását. Az államnak és a régióknak tájékoztatni kell egymást azon rendelkezésekről, melyeket a közösségi törvényhozás a programok megvalósítása végett fogad el.
8. A régióknak jogukban kell, hogy álljon az Európai Bírósághoz fordulni akkor, ha a Közösségi intézmények által tett rendelkezés érinti a hatásköreiket vagy érdekeiket.

9. Az Európai Parlamentbe való választással kapcsolatos törvényhozásnak a regionális választókerületekre kell vonatkoznia azon államokban, amelyek decentralizált politikai vagy közigazgatási struktúrával rendelkeznek.
10. Intézkedni kell az Európa Parlament és a regionális parlamentek – mint az állampolgárok akaratát közvetlenül képviselő intézmények – közötti kapcsolatokat illetően.

13. cikk – Záró megjegyzések

1. Az Európai Régiók Gyűlése (AER) jelen politikai jellegű nyilatkozat elfogadásával a regionalizmus elősegítését és támogatását hangsúlyozza. Tekintetbe véve a regionális törekvések sokféleségét, e dokumentum, amely jogilag nem kötelező erejű, a regionalizmus alapelveit és célkitűzéseit tartalmazó útmutatóként kíván szolgálni.
2. Az AER-nek és a tagjainak olyan módon kell közeledniük a nemzeti kormányokhoz és az Európai intézményekhez, amely szükséges e dokumentum céljainak megvalósításához.
3. A nyilatkozat azt a tényt is illusztrálja, hogy a régió a legmegfelelőbb szervezeti forma a regionális problémák kielégítő és független módon való megoldására. Európa államainak kötelezettséget kell vállalniuk, hogy amennyire csak lehet, folytatják a hatalmak régióknak történő átruházását, valamint a működésükhöz szükséges pénzügyi források átutalását, szükség szerint módosítva a nemzetközi törvényhozást.
4. Az AER és tagjai támogatni fogják minden szinten a regionális együttműködést, és ahol szükséges, segítséget nyújtanak a regionalizációhoz, alkotmánymódosításokat vagy alkotmányos törvénymódosításokat javasolnak a regionális struktúra legmegfelelőbb kialakítása céljából.
5. A határmenti együttműködés erősíti és konszolidálja a regionalizmust. A határmenti együttműködésen alapuló regionális identitás kifejlődése elősegíti a politikai és társadalmi stabilitást.
6. A Régiók Bizottsága létrehozása az Európa Unióban és a Helyi és Regionális Közhatóságok Európai Kongresszusa kialakítása az Európa Tanácson belül óriási előrelépést jelent az európai regionalizmus irányában. Egy hosszabb távú célkitűzés a Régiók Európájának mint a kormányzat harmadik szintjének kialakítása; ez szükségessé fogja tenni a Régiók Bizottságának regionális testületté történő átalakítását.
7. Az AER és tagjai támogatni fogják a helyi önkormányzatok szövetségeit. Mindazonáltal az elsődleges célkitűzésük marad a valódi regionális identitás fejlesztése.
8. Az AER figyelemmel fogja kísérni az egyes európai államokban az ezen Nyilatkozatban kitűzött célok megvalósítása érdekében tett erőfeszítéseket.

Európai Parlament

HATÁROZAT
A RÉGIÓK SZEREPÉRŐL EGY DEMOKRATIKUS EURÓPA
SZERKEZETÉBEN, ILLETVE A RÉGIÓK KONFERENCIÁJÁNAK
EREDMÉNYÉRŐL

*Resolution on the role of the regions in the construction of a democratic Europe and
the outcome of the Conference of the Regions.*

Az Európai Parlament,

- figyelembe véve a „Régiók Első Konferenciájának” Zárónyilatkozatát (Strasbourg, 1984. jan. 25–27.), amely a Közösség régiói mintegy 280 választott képviselőjének, valamint két csatlakozási szándékát bejelentett ország, Portugália és Spanyolország képviselőinek részvételével került elfogadásra (PE 88.600 fin.),
 - tekintettel a Mr. De Pasquale által a Közösség Régiók Konferenciájára benyújtott határozati javaslatára (1–1212/83. dok.),
 - figyelembe véve a Régiók Konferenciájának munkadokumentumát, melyet a Regionális Politikai és Regionális Fejlesztési Bizottság dolgozott ki a régióknak a demokratikus Európa szerkezetében játszott szerepéről (PE 87.632),
 - figyelembe véve a Regionális Politikai és Regionális Fejlesztési Bizottság jelentését (1–91/84 dok.),
 - tekintettel 1982. ápr. 22-i határozatára, mely a regionális és helyi önkormányzatoknak a régiók szociális-gazdasági fejlesztésében való erőteljesebb részvételére szólít fel (OJ No. C 125, 17.5. 1982.),
1. Megállapítja, hogy a régiók autonómiájának erősítése a Közösségen belül, illetve a valódi hatalommal rendelkező intézményeken nyugvó, politikailag egységesebb Európai Közösség létrehozása a politikai fejlődés két, egymást kiegészítő és összetartozó aspektusa, amely a Közösség jövőbeli feladataival való sikeres megbirkózás lényeges feltétele;
 2. Megállapítja, hogy az érintetteknek valódi beleszólási joggal kell rendelkezniük a közösségi politika kidolgozásába és végrehajtásába, különösen pedig – regionális és helyi szinten demokratikusan választott képviselőiken keresztül – a regionális fejlesztési programokba. (A képviselők ilyen jellegű közreműködésére vonatkozó rendelkezés még nem létezik minden tagállamban.);
 3. Felszólítja a Tanácsot és azon tagállamok kormányát, melyekben még semmilyen, választott képviselőkön alapuló regionális struktúra nem működik, hogy tegyenek meg minden szükséges lépést ezen hiány megszüntetésére;
 4. Felszólítja a Tanácsot és azon tagállamok kormányát, melyek már bizonyos fokú autonómiát biztosítanak régióiknak, hogy a regionális hatóságokat lássák el a funkciójuk betöltéséhez szükséges hatalommal. Ez elsősorban a regionális pénzügyi, illetve költségvetési funkciókra vonatkozik;
 5. Felszólítja a Tanácsot és a tagállamok kormányait, hogy az európai régiók lakóinak, illetve választott politikai képviselőiknek valódi beleszólási jogot biztosítsanak régi-

ójuk szociális-gazdasági jövőjének megtervezésébe és szervezetének kialakításába. Ez általában véve a régiók választott képviselőinek a részvételét jelenti a Közösség jelenlegi és jövőbeli politikájának kidolgozásában, figyelembe véve az adott régió szempontjait (regionális fejlesztés, környezetvédelem, mezőgazdaság, az ipar újraszstrukturálása, új technológiák, munkahelyek teremtése a harmadik szektorban, kultúra, szakmai képzés, egyazon földrajzi, illetve kulturális egésszhez tartozó régiók közötti határon átnyúló kapcsolatok stb.);

6. Felszólítja a Tanácsot és a Bizottságot, hogy a jövőben kísérik fokozott figyelemmel a Regionális és Szociális Alapokból, illetve más közösségi forrásból származó támogatások sorsát, hogy azok – megfelelő prioritások felállításával – az Európai Közösség leggyengébb régióiba összpontosuljanak;
7. Felszólítja a Bizottságot és a Tanácsot, hogy készítsen törvénytervezeteket a tagállamok alkotmányainak figyelembe vételével, lehetővé téve ezáltal a jövőben a régiók és a Közösségi intézmények közötti közvetlen kapcsolat létrehozását és fenntartását;
8. Elismeri, hogy a regionális és helyi hatóságok strukturái jelentős eltéréseket mutatnak az egyes tagállamok között;
9. Hangsúlyozza az IULA (International Union of Local Authorities = Helyhatóságok Nemzetközi Szövetsége; alapítva 1913-ban) és a CEM (Council of European Municipalities = Európai Települések Tanácsa; alapítva 1951-ben) fontosságát, melyek szervezeti alapot biztosítanak a városok, helyi önkormányzatok, megyék, provinciák, régiók és hasonló egységek csoportosulásához;
10. Megállapítja, hogy közösségi szinten eddig nem vették kellőképpen figyelembe az Európai Közösség regionális hatóságainak érdekeit;
11. Hangsúlyozza a BLORE (Liaison Bureau of the European Regional Organizations = Európai Regionális Szervezetek Összekötő Irodájának) fontosságát, mely 1979 óta olyan szervezeteket tömörít, mint az AEBR (Association of European Border Regions = Európai Határregiónok Társulása), az Alpok Régióinak Akcióbizottsága, illetve az Európai Közösség Periferikus Tengerparti Régióinak Konferenciája (CPMR). Ugyanakkor megjegyzi, hogy az említett szervezetek az Európai Közösség számos régióját átfogják, mégsem képviselik a Közösség összes, strukturálisan nagyon is különböző régióját.
12. Üdvözli az IULA, a CEM és a BLORE azon megállapodását, melynek értelmében a Helyi és Regionális Konzultatív Bizottság keretein belül együttműködnek, biztosítva ezáltal az említett szubnacionális kormányzati szinteknek az őket érintő közösségi politikai kérdésekre vonatkozó együttes nézeteik kifejezéséhez szükséges egységes fórum alapjait;
13. Megállapítja, hogy az Európai Közösségnek szüksége van egy olyan akkreditált területre, amelynek helyzeténél fogva jogában áll a regionális és helyi önkormányzatok nevében nyilatkozni, illetve a Közösség regionális politikája területén folyamatos konzultációkat folytatni;
14. Oszítja a Régiók Első Konferenciájának azon nézetét, mely szerint kívánatos az Európa Tanács „Helyi és Regionális Közhatóságok Állandó Konferenciájában” részt vevő nemzeti delegációk regionális képviselőinek fokozása. Ugyanakkor – hasonló módon – meg kell valósítani a régiók megfelelő képviselőit a „Konzultatív Bizottságban” is;

15. Támogatja a Régiók Konferenciájának zárónyilatkozatában kifejezett kívánságot, miszerint az Európai Parlamentnek – az ügyben illetékes Regionális Politikai és Regionális Fejlesztési Bizottság kezdeményezésére – össze kell hívnia a régiók második konferenciáját a második törvényhozási ciklus folyamán;
16. Úgy véli, hogy az Európai Közösség régióinak megfelelő képviselete érdekében a kibővített és megreformált Konzultatív Bizottságnak vezető szerepet kell játszania az európai problémák tudatosításában, biztosítva ezáltal, hogy a Közösség tevékenysége jobban megfeleljen az emberek valós szükségleteinek. Folyamatosan ellenőriznie kell ezen tevékenység hatását regionális és helyi szinten egyaránt. Figyelemmel kell kísérnie továbbá a különleges területek specifikus igényeit (periferikus régiók, határregiók, hegyvidéki területek, szigetek, elmaradott gazdasági struktúrával rendelkező területek) abban a reményben, hogy a Közösség más intézményei is gyakorlati kifejezést adnak a hivatalos dokumentumokban kifejtett részvételi igényüknek oly módon, hogy a Konzultatív Bizottsággal fennálló kapcsolatukat hivatalossá teszik;
17. Javasolja a Regionális Politikai és Regionális Fejlesztési Bizottságnak, hogy egyúttal létesítsen közvetlen kapcsolatot az Európai Közösség régióival; a Bizottságnak pedig, hogy – a tagállamok hatáskörének tiszteletben tartása mellett – kezdeményezzen közvetlen párbeszédet a Konzultatív Bizottsággal a régiókat érintő intézkedésekről;
18. Javasolja a Bizottságnak, hogy kezdeményezzen közvetlen tárgyalásokat a régiókkal, az őket közvetlenül érintő ügyekről, tiszteletben tartva a tagállamok hatalmát;
19. Felszólítja Elnökét, hogy ezen határozatot és bizottságának jelentését továbbítsa az Európai Bizottságnak, az Európai Tanácsnak, valamint a tagállamok regionális politikáért és regionális tervezésért felelős minisztereinek, illetve a tagállamok regionális hatóságainak.

Európai Parlament

HATÁROZAT

A KÖZÖSSÉG REGIONÁLIS POLITIKÁJÁRÓL ÉS A RÉGIÓK SZEREPÉRŐL

Resolution on the Community regional policy and the role of the Regions. OJ C 326 18 november 1988 289–295. p.

Az Európai Parlament,

- tekintettel 1984. ápr. 13-i határozatára a régiók szerepéről egy demokratikus Európa szerkezetében, figyelembe véve a Régiók Konferenciájának eredményeit (OJ No. C 127, 14.5.1984., 240. o.),
- tekintettel a Tanács, a Bizottság és a Parlament 1984. június 18-i közös nyilatkozatára (OJ No. C 72, 18.3.1985., 59. o.) a régióknak a Közösség döntéshozatali folyamatába történő bevonásának szükségességéről,
- figyelembe véve a Régiók Első, 1984-ben a Parlament által összehívott Konferenciájának Zárónyilatkozatát,
- tekintettel a Szerződés 130a. cikkére,
- figyelembe véve az Európai Unióról Szóló Szerződés 1984. februári tervezetét, melynek bevezetője hangsúlyozza a helyi és regionális önkormányzatok európai integrációjának szükségességét,
- tekintettel a Tanáccsal és a Bizottsággal folytatott 1988. jún. 20-i egyeztető tárgyalás eredményére, a Strukturális Alapok feladataira, hatékonyságára vonatkozó rendeletről; továbbá tevékenységük egymás közötti, illetve az Európai Befektetési Bank és más létező pénzügyi eszközök működésével való összehangolásáról (OJ No. L 185, 15.7.1988., 9. o.),¹
- figyelembe véve a Regionális Politikai és Regionális Fejlesztési Bizottság 6. sz. jelentését a fenti témáról (A2-218/88. dok.),
- figyelembe véve a Regionális és Helyi Hatóságok Konzultatív Tanácsának a Bizottság által 1988. jún. 24-én jóváhagyott felállítást (OJ No. L 247, 6.9.1988., 23. o.),
- tekintettel az Európa Tanács Helyi és Regionális Közhatóságok Állandó Konferenciájának, valamint az Európai Regionális Szövetségeknek (Európai Régiók Gyűlése, Európai Települések és Régiók Tanácsa, illetve egyéb ágazati jellegű szövetségek) a regionalizáció elősegítése érdekében végzett munkájára,

¹ 1. Mr. Musso: A Közösség regionális politikája és a strukturális intervenciók regionális hatása
2. Mr. Vandemeulebroucke: A tagállamok regionális politikája ill. a Közösség regionális politikájával való megfelelése
3. Mr. P. Beazley: Fizikai tervezési programok, fejlesztési programok és a régiók szociális-gazdasági helyzetének fejlesztésére irányuló programok
4. Mr. O'Donnell: Közösségi regionalizáció, mint a régiófejlesztés tényezője
5. Mrs. André: A regionális politika demokratizációja a Közösségben és a Régiók Tanácsának létrehozása
6. Mr. Arbeola Muru: A közösségi intézmények és a regionális/helyi hatóságok viszonya (a határozat koordináló előadója: Mr. De Pasquale)

I. A Közösség regionális politikája még nem csökkentette a Közösség régiói között fennálló egyenlőtlenségeket

1. Rámutat, hogy – míg a közösségi integráció első fázisában – csökkentek a regionális különbségek, azt követően nemcsak hogy megrekedt a kiegyenlítőds folyamat, de vissza is fordult; a regionális egyenlőtlenségek mértéke jelenleg az 1970-es állapothoz közelít;
2. Rámutat ezenkívül, hogy Spanyolország és Portugália csatlakozása a fejlettségbeli különbségek további fokozódásához vezetett, aminek következtében jelenleg a Közösség népességének több mint 20%-a él fejlődésben elmaradott régiókban;
3. Megállapítja továbbá, hogy a regionális különbségek az elmúlt 10 év alatt érzékelhetően fokozódtak a munkanélküliség terén, mely különösen a kevésbé fejlett, illetve az ipar hanyatlása által érintett régiókban figyelhető meg;
4. Úgy véli, hogy mindez egyrészt az eddig elért gazdasági integráció elégtelenségének a következménye, másrészt a Közösség politikájának és a rendelkezésre álló támogatási eszközöknek a korlátozottságából fakad;
5. Rámutat, hogy a Közösség regionális politikája nagyon későn lépett életbe, kijelölt célja pedig inkább az egyéb közösségi irányvonalak által okozott hátrány kompenzálására tett kísérlet volt, mintsem a konvergencia felé vezető, közvetlen gazdasági növekedés;
6. Még részletesebben kimutatja, hogy a múltban a Strukturális Alapok segítségével elért eredmények rendkívül szerények voltak, és úgy véli, hogy ennek legfőbb okait – többek között – a következőkben kell keresni:
 - a) a Közösség strukturális alapjai számára kijelölt forrás rendkívül szűkös volt; a közösségi GDP-nek mindössze a 0,12%-át tette ki;
 - b) az alap számára kijelölt célok száma túl nagy volt, jellegük túlságosan eltérő és bizonytalan;
 - c) a közösségi támogatások túlságosan nagy földrajzi területen szóródtak szét;
 - d) a támogatásokat túl sok projekt között osztották fel, és ez azt eredményezte, hogy a pályázó projektek hatékonyságát, illetve céljait nem sikerült kellő mélységben megvizsgálni, a támogatás túlzott felaprózása pedig csökkentette a hatékonyság fokát;
 - e) az alap teljes egészében az infrastruktúrához került, míg a termelő befektetés rendkívül korlátozott volt;
 - f) a közösségi támogatás gyakran a tagállamok „visszafizetése” formájában valósult meg, és nem került sor világos „adicionálisra” a nemzeti támogatás viszonylatában;
 - g) működési szinten a regionális programok, melyeknek az előre meghatározott prioritásoknak megfelelően tervezett támogatást kellett volna nyújtani, túlságosan határozatlanok és átfogónak bizonyultak ahhoz, hogy a kívánt eredményt – nevezetesen azt a célt, hogy a projekteket a régió gazdasági fejlődésére gyakorolt hatás alapján válasszák ki – elérjék;

II. Az integráció következő szakasza (egységes piac és pénzügyi együttműködés) gyors előrelépést igényel a gazdasági és társadalmi kohézió irányába

7. Kategorikusan kijelenti, hogy a piacok liberalizálása, az EMS (az Európai Monetáris Rendszer) és a pénzügyi kooperáció konszolidálása, illetve a technológiai innováció megvalósítása a regionális politika és a kohéziós stratégia szélesebb és teljesebb koncepciójának kialakítását tette szükségessé, ami – jelentősebb források mobilizálásával – ennek megfelelően a források igazságosabb elosztásának követelményét és az egységes piac és közösségi politikákból származó javak újraelosztását jelenti;
8. Hangsúlyozza, hogy a konvergencia és a regionális különbségek csökkentésére irányuló politika nem valósulhat meg a növekedést és foglalkoztatást elősegítő, átfogó gazdaságpolitika nélkül;
9. A Közösség intézményeit „a munkahelyteremtő kooperatív stratégia” mielőbbi alkalmazására ösztönzi, melyet a Miniszterek Tanácsa 1985. december 20-i ülésén már jóváhagyott (85/619/EEC OJ No L 377, 31.12.1985.);
10. Nézetei szerint a belső piac telítődéséből származó GDP növekedés önmagában nem elég a regionális különbségek csökkentéséhez, csak kiegészítője lehet tehát a specifikus gazdaságpolitikai intézkedések által elősegített fellendülésnek; ezeknek törekedniük kell a növekedés és a foglalkoztatás közti kapcsolat mérséklésére, illetve a produktív hatékonyság és a befektetések földrajzi elhelyezkedése közötti viszony módosítására, miközben nem szabad elhanyagolni, sőt bátorítani kell a technikai fejlődést;
11. Figyelmeztet arra, hogy a piac bővítése – hacsak nem a fent említett feltételek mellett történik – a régiók közti különbségek további és rendkívül komoly elmélyüléséhez vezethet;
12. Felszólítja tehát a Bizottságot, hogy a belső piac telítődésének összefüggésében vizsgálja meg, milyen intézkedéseket kell foganatosítania regionális szinten a fejlődésben elmaradott vagy hanyatló régiókra gyakorolt bármilyen kedvezőtlen hatás kiküszöbölése érdekében; másképpen fogalmazva, a cél az lenne, hogy a leggyengébb régiókban a befektetéseket előmozdító rendszer jöjjön létre pénzügyi, jogi és adminisztratív intézkedések elősegítésével; ezzel kapcsolatban az Európai Parlament helyesli például a szabad verseny értelmében meghirdetett „regionális preferenciát” a nyilvános szerződések esetében;

III. Változtatási javaslatok a Közösség regionális politikájával kapcsolatban

13. Meggyőződése, hogy a Közösség egyes régióinak fejlődését és jövedelemszintjét csak akkor lehet közelíteni, ha a Közösség regionális politikája nem korlátozódik a különböző alapokra, hanem szerves része lesz a közösségi politika egészének, és ezt a célterületek meghatározásakor figyelembe veszik; lényeges tehát ezen politikák regionális fejlődéssel való összeegyeztethetőségének rendszeres vizsgálata;
14. Hangsúlyozza, hogy a Közösség régiói közötti egyensúly visszaállításának folyamatában nélkülözhetetlen a tagállamok gazdaságpolitikájának koordinálása annak érdekében, hogy a fejlesztés valóban a leginkább támogatásra szoruló területekre irányuljon, amelyek a legjelentősebb munkaerő-tartalékkal rendelkeznek (ezek részben strukturálisan elmaradott, részben hanyatló ipari területek). Lényeges ezenfelül, hogy

- a régiók ilyen irányú megítélése közösségi szinten megállapított objektív kritériumok alapján történjék;
15. Megerősíti azon álláspontját, mely szerint elengedhetetlen a regionális politikai eszközök hatékonyságának további fokozása a következő szempontok alapján:
 - a) minden tevékenység alapját a regionális fejlesztési programoknak kell képezniük; ezeket regionális szinten kell meghatározni; tartalmazniuk kell a gazdasági fejlesztés irányvonalait, illetve az egyes ágazatokra és területekre vonatkozó választási lehetőségeket. Ezen prioritások, valamint az alkalmazásukra vonatkozó részletes rendelkezések a regionális hatóság, az adott állam és a Bizottság (partnerség) közti tanácskozás tárgyát képezik, mely egy programszerződéssel zárul;
 - b) a strukturális alap és egyéb közösségi eszközök bevonásának módját (a nemzeti hozzájárulás kiegészítő elemével együtt) a program egyértelműen lefekteti. Amennyiben erre lehetőség van, a forrásokat integráltan kell felhasználni, és minden esetben törekedni kell arra, hogy elkerüljék az intézkedéseknek és alprogramoknak az újrameghatározását;
 - c) a regionális hatóságok által megvalósított programok értékelése meghatározott kritériumok alapján történik; az egyes programok értékelésekor, a programok megvalósításának megfigyelésekor s ellenőrzésekor a Bizottság ezeket a kritériumokat használja;
 - d) az anyagi forrásokat rendszeresen és számottevően növelni kell; minden egyes régió számára, néhány éves időtartamra, egy irányadó globális összeget kell megállapítani szociális és gazdasági kritériumok, valamint az általános gazdasági, ágazati, foglalkoztatási stb. jellemzőkre vonatkozó becslések és előrejelzések alapján;
 - e) a szupraregionális programokat érintő intézkedések akkor engedélyezhetők, ha a regionális fejlesztési politika, a határokon átnyúló vagy interregionális együttműködés, a környezeti hatások stb. ezt indokoltá teszik;
 - f) az infrastruktúra és a produktív vállalkozások viszonyának harmonikussá tétele érdekében nagyobb súlyt kell fektetni a tőkekockázat növelésére, illetve a belföldi produktív és szolgáltatási intézkedésekkel kapcsolatos lépésekre, valamint a lényeges ipari szolgáltatások biztosításához szükséges professzionális projekt tervekre és menedzsment szolgáltatásokra, ahol ezek még nem állnak rendelkezésre;
 16. Egyetért az alapok reformjának elveivel, mint például a célok és hozzájárulások koncentrációja, a programfinanszírozás, a pénzügyi eszközök koncentrációja és a Bizottság, a tagállamok és a régiók közti partnerség, ugyanakkor úgy véli, hogy az említett elvek gyakorlati alkalmazásához szükséges, a Közösség strukturális politikáján keresztül megvalósítandó alapfeltételek még hiányoznak;
 17. Rámutat, hogy az összes jóváhagyott újítás és az Európai Parlament által javasolt regionális politikára vonatkozó változtatások gyakorlati megvalósításához el kell ismerni a régiók meghatározó szerepét, ennél fogva a közösségi regionalizációs folyamat továbbvitelének fontosságát;

IV. Regionalizáció a Közösségben mint a fejlődésnek, a gazdasági kohézióknak, a közösségi integráció demokratizációjának és a kulturális jellemzők hangsúlyozásának tényezője

18. Rámutat, hogy a programokon és a regionális tervezésen alapuló regionális politika kidolgozásának és alkalmazásának legmegfelelőbb földrajzi és intézményi szintje a NUTS 2 (Területi Statisztikai Számbavételi Egységek), mivel:
- az állandó lakosságnak elegendően nagyszámúnak kell lennie ahhoz, hogy a főbb infrastruktúrák és szolgáltatások létrehozásában és menedzselésében megfelelő gazdasági lépték jöhessen létre;
 - a regionális szint az a szint, amelyen számos tagállam a fennálló intézményi struktúrájának és a múltban megvalósított programkísérleteknek megfelel;
 - a nélkülözhetetlen statisztikai adatok minősége és hozzáférhetősége ezen a szinten a legmegfelelőbb;
19. Rámutat, hogy ez nem jelenti az operációs és szektorális programok, közösségi intézkedések stb. kisebb területen való alkalmazásának elkerülését, de azoknak a régió tervének szerves részévé kell válniuk;

Úgy véli, hogy a regionalizációnak lehetővé kell tennie:

- a tagállamok és a Közösség gazdaságpolitikájának meghatározását, következtetéssé tételét, s ezáltal a fejlődésben elmaradott vagy az ipar hanyatlása által érintett régióknak biztosítani kell a fejlődés lehetőségét elegendő fejlesztési forrás odairányításával;
 - a támogatásnak a helyi és regionális elvárásokhoz történő hozzáigazítását, ennél fogva működésbe hozni belső fejlődésük potenciálját;
 - a helyi és regionális produktív és társadalmi erők részvételének fokozását produktív kezdeményezéseik elindításához szükséges források, valamint támogatás biztosításával;
 - a köz- és magántámogatás összehangolását integrált formában, a regionális program kontextusában;
 - a gazdasági téren felmerülő új problémák bejelentését és a regionális fejlesztési program ennek megfelelő módosítását;
20. Rámutat, hogy bizonyos tagállamokban még mindig nem kezdődött meg a regionalizáció folyamata;
21. Úgy véli, hogy a Közösség felelősségének növelése és a hatalomnak a Közösségi intézmények irányába történő transzferálása mellett fontos bizonyos feladatok (nemcsak az adminisztratív természetű, de a közös döntéshozatalt és menedzsmentet érintő) decentralizálása az egyének akaratát képviselő regionális hatóságok felé: ily módon a Közösség és a régiók közti kapcsolat lehetőséget nyújt:
- a közösségi polgárok bevonására a közösségi politikába abban a hitben, hogy az európai egység felé vezető út nem korlátozódhat a nemzeti struktúrák együttműködésére, hanem alapul kell vennie a regionális közösségeket és autonómiájuk hangsúlyozását is;
 - arra, hogy az egyes tagállamok belső törvényhozása által a régiók számára kijelölt hatalmat tiszteletben tartsák;

- fokozottabb hatékonyság elérésére a közösségi intézkedések megvalósításakor, valamint a közfunkciók közös célok alapján történő optimális elosztásakor;
22. Az európai kulturális identitás szempontjából lényegesnek tekinti, hogy a specifikus regionális jellemzők minden egyes tagállamban kifejezésre juthassanak; sajátos vonásaikat és érdekeiket, törekvéseiket, nyelvi és kulturális örökségüket maximálisan tiszteletben tartásuk; a közös történelmi, nyelvi és kulturális örökséggel rendelkező régiók határokön átnyúló, illetve interregionális nyelvi és kulturális együttműködését elősegítsék;

V. Záró megjegyzések

23. Úgy véli, hogy az egyes tagállamok közti, helyenként erőteljes jogi és intézményi tradíciókat érintő különbségek ellenére szükséges és nagy jelentőségű a regionalizáció folyamatának kiszélesítése a Közösségen belül, szem előtt tartva a különböző európai régiók szorosabb politikai, gazdasági és társadalmi integrációját;
24. Felszólítja tehát a tagállamokat, hogy pozitív és gyakorlati módon reagáljanak az Európai Parlament regionalizációs indítványára annak érdekében, hogy a regionalizált rendszerrel még nem rendelkező országok mielőbb megtehessek a szükséges lépéseket, a már régiókba szerveződött országok pedig elismerhessék és tiszteletben tartsák a régiók hatalmát, hogy azok a Közösség kohézióját és regionális egyensúlyát biztosító politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődés feladatainak eleget tehesse;
25. Jóváhagyja, hogy a Bizottság létrehozza a Regionális és Helyi Hatóságok Konzultatív Tanácsát, amely nemcsak a Közösség regionális politikai intézkedéseiről fejtené ki véleményét, hanem a régiók hatáskörébe tartozó ügyekre jelentős regionális hatást gyakorló közösségi politikákról is;
26. Elismeri a régiók és helyi hatóságok szövetségeinek a Közösségben és az Európa Tanácsban eddig betöltött fontos szerepét, mely szem előtt tartotta azon szükséglet tudatosítását, hogy a régiók európai kontextusban jöjjenek létre, összhangban az egyes tagállamokban a régiók számára kijelölt hatalommal;
27. Felszólítja a Bizottságot, hogy – ahol csak lehet – alakítson ki munkakapcsolatot az egyes régiókkal; valamint kéri, hogy az adott területen a regionális politikát szem előtt tartva minden esetben ismerje el a régiókat mint a közösségi intézkedések célterületét és a programok kidolgozásának, illetve megvalósításának aktív résztvevőjét;
28. Felkéri Elnökét, hogy az Európai Parlament testületeivel teremtsen meg a régiókkal való tanácskozás intézményi struktúráját, gondoskodva a következőkről:
- rendszeres munkaértekezletek a Regionális Politikai és Regionális Fejlesztési Bizottság, valamint a Regionális és Helyi Hatóságok Konzultatív Tanácsa képviselőinek részvételével;
 - évenkénti találkozó a Regionális és Helyi Hatóságok Konzultatív Tanácsának tagjai, valamint az Európai Parlamentnek az Elnök által vezetett delegációja részvételével a Közösség tevékenységét érintő legfőbb kérdések megvitatása céljából;
 - legalább egy, az 1984. évihez hasonló régiókonferencia megszervezése minden egyes európai választási időszakban;
29. Lényegesnek tekinti, hogy bármely, az európai egységre irányuló tervezett előrelépés teremtsen meg a régiók demokratikus képviselőinek intézményi lehetőségét, és

lássá el a szükséges hatalommal a regionális és helyi hatóságokat, hogy azok aktívan közreműködhessenek Európa politikai, társadalmi és gazdasági egységének megteremtésében;

30. Kívánatosnak tartja, hogy a tagállamokban az összes regionalizációs folyamat egy bizonyos minimális intézményi, pénzügyi és szolgáltatási szinten kezdődjön el, elkerülve ezzel olyan egységek létrejöttét, melyek csak névlegesen „regionálisak”, és csak a bürokrácia újabb rétegeit eredményezik, vagy éppen a regionális közösségek autonómia iránti igényét akadályozzák;
31. Úgy véli, hogy bármely regionalizációnak az illető népesség akaratát kell tükröznie, s a nemzeti jogi kereteken belül, az adott állam egyetértésével, a következő alapelveket követve kell megvalósulnia:
 - a) a régiók a nemzeti jogrenden belül a lehető legmagasabb intézményi státust élvezzék;
 - b) rendelkezzenek a lakosságuk által demokratikusan megválasztott intézményekkel;
 - c) rendelkezniük kell legalább akkora hatalommal, amekkora saját intézményeik felállításához, a gazdasági fejlődés elősegítéséhez és menedzseléséhez, valamint kulturális és nyelvi hagyományaik védelméhez szükséges;
 - d) pénzügyi autonómiával, illetve hatalmuk teljes körű gyakorlásához elegendő saját forrásokkal kell rendelkezniük;
 - e) az államnak és a régióknak olyan elosztási mechanizmusokat kell létrehozniuk, melyek kompenzálják az adóbevételek egyenlőtlen elosztását és mindenképp a régiók közti egyenlőtlenséget;
 - f) a régióknak képesnek kell lenniük a határokon átnyúló aktív együttműködésre, különösen interregionális szinten;
 - g) az egyes tagállamok által létrehozott információs és kooperációs mechanizmusok segítségével a régióknak részt kell venniük tagállamaiknak a Közösség testületeiben elfoglalt pozíciója alakításában, amennyiben ezt hatáskörük lehetővé teszi, illetve amikor a kérdéses ügy érdekeiket közvetlenül érinti; nem csökkentve ugyanakkor a Közösség jogalkotó mechanizmusának hatékonyságát;

Ezen minimális alapelvekből kiindulva felszólítja a tagállamokat belső struktúrájuk regionalizálására. A jelen határozathoz csatolja a jövőbeli munka hivatkozási dokumentumát Közösségi Charta a Regionalizációról címmel;

*

* *

32. Utasítja Elnökét, hogy ezen határozatot és bizottságának hat beszámolóját továbbítsa a Bizottságnak, a Tanácsnak, az Európa Tanácsnak, a tagállamok kormányainak (melyektől kéri, hogy regionális és helyi hatóságaikat tájékoztassák), valamint a Regionális és Helyi Hatóságok Konzultatív Tanácsának.

KÖZÖSSÉGI CHARTA A REGIONALIZÁCIÓRÓL

*Community Charter for Regionalisation.
OJ C 326 18 November 1988 296–301. p.*

I. fejezet

Régiók: definíció, intézményrendszer és határok

1. cikk

1. A jelen Charta szóhasználatában a régió szó földrajzi szempontból világosan körülhatárolt egységet képező területet vagy ehhez hasonló olyan összefüggő területcsoportot jelent, melynek lakossága bizonyos közös vonásokkal rendelkezik, és közösen óhajtja az ebből eredő sajátos identitás garantálását és annak fejlesztését a kulturális, társadalmi és gazdasági haladás előmozdítása céljából.
2. A „közös vonások” a jelen okiratban a nyelvet, a kultúrát, a történelmi hagyományokat, valamint a gazdasággal és szállítással kapcsolatos érdekeket jelentik. Nem feltétel, hogy minden esetben ezen elemek mindegyike adott legyen.
3. Ezen testületek elnevezésében, valamint az egyes tagállamok esetében köztük fennálló jogi és politikai természetű különbségek (autonóm közösségek, tartományok stb.) nem zárják ki őket a jelen Charta rendelkezéseiből.

2. cikk

Az Európai Közösség tagállamai felszólítatnak, hogy a közakarát, a történelmi hagyomány és a vele szemben (elsősorban a gazdasági fejlesztés tervezésével kapcsolatban) támasztott követelményeknek megfelelni képes effektív közigazgatás iránti igény figyelembe vételével területükön hozzák létre – vagy ahol a helyzet olyan, ott tartásuk fenn – a jelen Charta 1. fejezetében meghatározott régiók által megkövetelt intézményszerkezetet.

3. cikk

1. A régiók intézményszerkezetét a tagállamok belső törvényhozásának rendelkezései határozzák meg.
2. Az ilyen rendelkezéseket, amennyiben alapelvekről van szó, az alkotmány szövegében, egyéb esetekben pedig az egyes tagállamok törvényhozásának lehető legfelső szintjén kell írásba foglalni.
3. A régióknak teljes értékű jogi személyiséggel kell rendelkezniük.

4. cikk

1. A régiók határainak megállapításánál a lakosság akaratát figyelembe kell venni.
2. A régióktól elvárt feladatok elvégzésének biztosítása érdekében a régiók határainak meghúzásakor mind a lakosság száma, mind pedig a földrajzi terület tekintetében a legalacsonyabb számértékeket kell figyelembe venni.
3. Demokratikus eljárási módokat kell megalkotni annak érdekében, hogy a régióhatárokat a felmerülő új körülményeknek és mindenekelőtt a lakosság kívánságának megfelelően meg lehessen változtatni.

II. fejezet

Regionális intézmények

5. cikk

1. Minden egyes régió intézményszerkezetének jogi alapját a Regionális Statútumok képezik, és ezek a lehető legmagasabb jogi szinten a nemzeti törvényhozás részének minősülnek. Ezen statútumoknak feltétlenül tartalmazniuk kell a regionális intézmények kormányzására és azok hatáskörére vonatkozó rendelkezéseket.
2. A Regionális Statútum módosításához az Állam és a regionális intézmények együttes hozzájárulására van szükség, a Statútumban lefektetett eljárásnak megfelelően.

6. cikk

Minden régióknak feltétlenül rendelkeznie kell a következő intézményekkel:

- a) Regionális Képviselői Gyűlés,
- b) Regionális Kormány és Elnök.

7. cikk

1. A Regionális Gyűlés teljes egészében szabad, általános, közvetlen, egyenlő és titkos szavazással kerül megválasztásra.
2. A Regionális Gyűlés a nemzeti törvényhozás által lefektetett határokon belül jogalkotó hatáskörrel rendelkezhet.

Rendelkezik továbbá olyan jogosítványokkal, amelyekről a Regionális Statútum intézkedik, különösen a regionális végrehajtó hatalom ellenőrzése és a regionális költségvetés jóváhagyása tekintetében.

8. cikk

1. A Regionális Kormánynak végrehajtó és adminisztratív funkciója van, élén az Elnök áll.
2. A Regionális Kormány vagy Elnöke a Regionális Gyűlésnek tartozik politikai felelősséggel.
3. A Regionális Kormány saját adminisztrációval, forrásokkal és személyzettel rendelkezik.

9. cikk

A Regionális Kormány Elnökét a Regionális Gyűlés vagy a Regionális Kormány tagjai közvetlenül választják.

10. cikk

A Regionális Statútum rendelkezhet egyéb konzultatív jellegű (kulturális, társadalmi, gazdasági tervező stb.) tanácsok vagy a végrehajtást ellenőrző regionális szervek létrehozásáról. Ahol ilyen szervek már léteznek, ott a Statútum rendelkezik összetételükről, hatáskörükről terjedelméről és a regionális intézményekkel való kapcsolatukról.

III. fejezet Hatáskörök

11. cikk

1. A régióknak jogukban áll saját ügyeiket intézni.
2. A jogalkotó hatáskörrel felruházott régiók hatáskörei három csoportba oszthatók:
 - a) korlátlan hatáskör, mely szerint a régiók jogalkotói és végrehajtói jogosítványokkal rendelkeznek;
 - b) hatályos állami jogszabályok alapján a jogalkotás fejlesztésére és foganatosítására irányuló hatáskör;
 - c) végrehajtó hatáskör.

12. cikk

1. A régióknak megfelelő hatáskörökkel kell rendelkezniük ahhoz, hogy saját intézményeiket megszervezzék, gazdasági fejlődésüket előmozdítsák és rendezzék, hogy az egyes állampolgároknak nyújtott szolgáltatásokkal kapcsolatos ügyekben közreműködjenek. Ez a hatáskör különösen olyan területekre vonatkozik, mint a regionális politika, a regionális területfejlesztés, a mezőgazdaság, a közlekedés, a turizmus, a szociálpolitika, a kultúra, a sport és szabadidő, az oktatásügy, a közegészségügy stb.
2. A jogalkotói jogosítvánnyal rendelkező régióknak ezt a hatáskört korlátlanul kell gyakorolniuk (a 11. cikk (2) bek. értelmében), de a szupranacionális intézmények hatalmával összhangban. Az állam hatalmától függően a régiók hatásköreiket megoszthatják vagy közösen gyakorolhatják az állammal.
3. A régiók az első bekezdésben említett hatáskört csak a helyi hatalmi szervek hatáskörével összhangban, a nemzeti (államon belüli) jognak és a Helyi Önkormányzatok Európai Kartája alapelveinek megfelelően (az Európa Tanács Konvenciója²) kaphatják meg.
4. A Tagállamok meghívást kapnak a Helyi Önkormányzatok Európai Kartájának aláírására és ratifikálására.

2 Ezt a Konvenciót 1985-ben nyitották meg aláírásra.

13. cikk

1. A Tagállamok belső törvényhozása és lehetőség szerint Alkotmánya fekteti le és határozza meg azokat a hatásköröket, amelyeket különleges jellegük miatt az állam magának tart fenn.
2. A jelen Charta 12. cikkében felsorolt hatáskörökön kívül a Regionális Statútum magában foglalhatja mindazokat a hatásköröket, amelyeket az előző bekezdés alapján az állam nem tart meg kifejezetten magának.

14. cikk

1. Az egyes igazgatási egységek közötti ismétlődések és a koordinációhiány elkerülése érdekében ajánlatos regionális végrehajtási alapelveket rögzíteni azon állami hatáskörbe tartozó ügyek számára, ahol ezek természete ezt lehetővé teszi.
2. A decentralizáció elvének tiszteletben tartása során tanácsos, hogy a régiók széles körben hozzáférjenek a különböző jogszabályi rendelkezésekhez az állam és a helyi hatóságok, illetve régiók közti kölcsönös hatáskör-átruházás lehetősége érdekében.

15. cikk

Az állam és egy régió közötti vagy az egyes régiók közötti hatásköri összeütközéseket bíróságokon kell megoldani, lehetőleg a legmagasabb szinten, amely mindkét féltől független és pártatlan. Azokban a Tagállamokban, ahol van alkotmánybíróság, ez a bíróság oldja meg az ilyen konfliktusokat, és hoz döntéseket a regionális jogszabályok alkotmányosságával kapcsolatban.

16. cikk

1. Általános, illetve ágazati egyeztető és együttműködést biztosító eljárási módokat kell megalkotni az állami és a regionális hatóságok között az esetleges érdek-összeütközések elkerülése, illetve a különböző közigazgatások tevékenységének összehangolása érdekében.
2. Ezeket a mechanizmusokat csak akkor kell alkalmazni, ha feltétlenül szükséges, és számuk ne legyen túlságosan nagy.

IV. Fejezet

Pénzügyek

17. cikk

A régiók pénzügyi függetlenséget élveznek, és elegendő saját forrással kell rendelkezniük hatásköreik korlátlan gyakorlása érdekében.

18. cikk

1. A régiók pénzügyi forrásai alapvetően saját – az állam által egészben vagy részben átutalt – adókból és illetékekből, valamint állami adókra és állami átutalásokra kivetett pótagadókra állhatnak. Noha a kívánatos az lenne, hogy ezek mind együtt létezzenek, minimumként legalább kettőnek teljesülnie kell.
2. A régiók együttműködhetnek az állammal, vagy közreműködhetnek annak megbízottjaként az állam adóbevételeinek beszedésében, kezelésében és felszámolásában.

19. cikk

A régiók számára hozzáférhető pénzügyi forrásoknak rugalmas és alakítható természetűeknek kell lenniük, hogy a régiók meg tudják oldani a hatalmuk gyakorlása során ténylegesen felmerülő költségek változásaiból adódó problémákat.

20. cikk

1. Az állam és a régiók olyan pénzügyi elosztási módszereket biztosítanak, amelyek kompenzálni tudják az adójövedelem egyenlőtlen elosztását, és mindenekelőtt a regionális egyenlőtlenségeket.
2. Ezek a mechanizmusok, amelyek az állam egész területén igyekeznek egy bizonyos egységes életszínvonalat fenntartani, vertikálisak (az államtól a régióig) és horizontálisak (egyik régiótól a másikig) lehetnek, objektív kritériumoknak felelnek meg, és a szolidaritás alapelvein nyugszanak.
3. A regionális autonómia biztosítása érdekében a régió hatáskörébe tartozó ügyekkel kapcsolatos állami átutalások (támogatások) lehetőleg átfogó jellegűek legyenek, és ne legyenek az Állam által apriori, egyoldalúan meghatározott beruházások vagy szolgáltatások finanszírozására előírányozva.

21. cikk

Befektetések finanszírozására a régióknak jogukban áll – jogszabályi keretek között – hitelt felvenni.

22. cikk

A regionális hatáskörök bármilyen kiszélesítését vagy új hatáskörök delegálását egyidejűleg és megfelelő arányban kövesse a régió költségvetési forrásainak megfelelő növekedése.

V. Fejezet

Interregionális, határokon túlnyúló együttműködés

23. cikk

1. Az Európai Közösség Tagállamai és régiói bátorítják a határokon átnyúló együttműködést minden szinten, és mindenekelőtt interregionális szinten, a Közösségi intézmények által nyújtott útmutatás szellemében.³
2. Ez az együttműködés különösen a regionális fejlesztési programoknak és a határmenti területek cselekvési programjainak koordinálásában, valamint a határmenti régiók számára tervezett, határokon túlnyúló programok közös megvalósításában jelenik meg. A programozásban és a finanszírozásban az államok és a régiók széleskörűen felhasználják a Közösség Strukturális Alapjai által nyújtott lehetőségeket.
3. A Tagállamok, a hatáskörök belső felosztásával összefüggésben vállalják, hogy engedélyezik és bátorítják a határokon túlnyúló együttműködést a különböző Tagállamok regionális kormányai között, az e hatóságok fennhatósága alá eső területeken. Az ilyen együttműködés belső, nem pedig külső kapcsolatnak tekintendő.
4. Az Európai Közösség Bizottsága és azok a Tagállamok, amelyek még nem tették meg, felszólítanak, hogy írják alá és ratifikálják az Európa Tanács Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló, 1980. május 21-én Madridban kelt Európai Keretegyezményt.⁴
5. Ahol már ratifikálták a Keretegyezményt, ott a kérdéses Tagállamok és régióik felszólítanak, hogy a lehető legjobban használják ki az e jogi keret által nyújtott lehetőségeket.
6. A régiók támogatják a határmenti régiók, illetve a közös érdekekkel és problémákkal rendelkező régiók (szigetregiók, az ipar hanyatlása által érintett régiók stb.) közötti együttműködési szövetségek felállítását mint a közös információval, tervezéssel és kivitelezéssel foglalkozó állandó mechanizmusok intézményesítésének eszközt.

VI. fejezet

Regionális részvétel a döntéshozatalban nemzeti és Közösségi szinten

24. cikk

1. Az Európai Közösség közös politikáinak területe, mivel nem lehet a hagyományos nemzetközi jogban meghatározott „külső kapcsolatként” felfogni, nem tartozhat a Tagállamok kizárólagos hatáskörébe.
2. A régióknak jogukban áll megfelelő szerepet betölteni az állam feladatainak teljesítésében, különösen azokban, amelyek a területükön folynak.

3 Bizottsági Ajánlás (OJ no L 321, 10.11.1981), Európa Parlamenti határozatok (OJ No C 293, 13.12.1976), OJ No C 140, 5.6.1979, OJ No C 327, 15.12.1980, OJ No C 149, 14.6.1982, OJ No C 13, 17.1.1983, OJ NO C 127, 14.5.1984 és OJ No C 99, 13.4.1987) és az ERDF Szabályzat (EGK) 11(2)(f) és 13. cikkei, No 1784/84, 19.6.1984 (OJ No L 169, 28.6.1984)

4 1988. május 1-jéig a következő nyolc Tagállam írta alá és ratifikálta az Európai Keretegyezményt: Belgium, Luxemburg, Franciaország, Dánia, Olaszország, az NSZK, Hollandia és Írország. Az Európai Parlament 1984-es és 1987-es határozataiban felszólította a Bizottságot, hogy írja alá és ratifikálja a Konvenciót.

3. Ezt a részvételt megfelelő alkotmányos rendelkezésekkel, vagy ezek hiányában a lehető legmagasabb szintű törvényi szabályozással kell szavatolni. Ezeket az alapelveket a Regionális Statútumok és az állami jogalkotás dolgozza ki.
4. Az ilyen beavatkozásnak a horizontális együttműködés módszerén alapuló cselekvő regionalizmus elvén kell alapulnia, helyettesítve a központosított államok hagyományos vertikális módszereinek helyét.

25. cikk

1. A régiók részt vesznek a Tagállamaik által a Közösség intézményeiben elfoglalt pozíció meghatározásában saját hatáskörükön belül, vagy ahol a tárgyalandó ügyek közvetlenül érintik érdekeiket.
2. A Tagállamok ellátják a régiókat a Közösségi projektekre, elképzelésekre vonatkozó információk gyors és átfogó megszerzéséhez szükséges eszközökkel, lehetőleg a régiókat képviselő intézményeken keresztül.
3. Az állam és a régiók gyors és effektív ágazati konzultációs mechanizmusokat hoznak létre, hogy szavatolják a régiók gyors és adekvát reagálását a hozzájuk utalt ügyekben.
4. A Közösség intézményeiben folytatott tárgyalások során a Tagállamok igyekeznek tiszteletben tartani a régiók által kifejezésre juttatott véleményeket a fenti 1. bekezdésben foglaltak szerint.
5. A jelen cikkben kifejtett elveket lehetőség szerint jogszabályszövegben kell rögzíteni.

26. cikk

A Tagállamoknak kell biztosítani azt, hogy a Közösségi jog és politikák kifejlesztése és foganatosítása a hatáskörök felosztásával, ennél fogva a régiókra átruházott hatalom tiszteletben tartásával történik.

27. cikk

1. A régiók tevékenyen részt vesznek a Közösségi intézmények által ebből a célból felállított konzultatív vagy egyéb testületek munkájában.
2. Addig, amíg az Európai Közösséget alapító szerződéseket nem vizsgálják felül, a Tagállamok, amennyire lehetséges, a nemzeti küldöttség tagjaiként igyekeznek lehetővé tenni a régiók és szakértőik számára a Közösség tanácsadó, technikai és menedzselő testületeiben⁵ való képviselést. Ez az eljárás csak annyiban követendő, amennyiben a Közösség szóban forgó testületeinek a jellege azt megengedi, és a tárgyalat témák közvetlenül és specifikusan érintik a régiók hatásköreit vagy érdekeit.

5 Tanácsadó Bizottságok (AC), Demonstrációs Projektek Kezelésével foglalkozó Tanácsadó Bizottságok (ACMDP), Program Menedzsmenttel kapcsolatos Tanácsadó Bizottságok (ACPM), Menedzsmenttel és Együttműködéssel foglalkozó Tanácsadó Bizottságok (ACMC), Állandó Bizottságok (SC), Tudományos és Technikai Bizottságok (STC), Technikai Bizottságok (TC), Közös Munkacsoportok (JWP), Munkacsoportok (WP) és Specializált Szekciók (SS).

Régiók Bizottsága 1. Sz. BIZOTTSÁG

A Régiók Bizottsága
Regionális Fejlesztési, Gazdaságfejlesztési, Helyi és Regionális Pénzügyek
kérdéseivel foglalkozó 1. sz. Bizottságának
KIEGÉSZÍTŐ VÉLEMÉNYE
A szubsziaritás elvének alkalmazásáról az Európai Unióban

Raportőrök:

Mr. FRAGA IRIBARNE, Mr. GEBAUER

N.B.: Ezen vélemény az Európai Unióról Szóló Szerződésről és az Európai Közösséget Alapító Szerződés Revíziójáról készült RB véleményhez (CoR136/95) van csatolva.

European Union. Committee of the Regions. The application of the principle of subsidiarity in the European Union. Brussels, 21 April 1995 CdR 136/95 Appendix

**A SZUBSZIDIARITÁS ELVÉNEK ALKALMAZÁSÁRÓL
AZ EURÓPAI UNIÓBAN**

Előzmények

1994. szeptember 27-én a Régiók Bizottsága, ügyrendjének 9. Pontja értelmében, döntést hozott egy kiegészítő vélemény meghozataláról

A szubsziaritás elvének alkalmazásáról az Európai Unióban.

A Regionális Fejlesztési, Gazdaságfejlesztési, Helyi és Regionális Pénzügyek 1. sz. Bizottsága, mely felkérést kapott a Bizottság ezzel kapcsolatban folytatandó munkájának előkészítésére, 1995. március 17-én az alábbi kiegészítő véleményt fogadta el. A riportőrök Mr. Manuel FRAGA IRIBARNE és Mr. Gerhard GEBAUER voltak.

Ezen kiegészítő véleményt csatolják a Régiók Bizottságának az Európai Unióról Szóló Szerződésről, illetve az Európai Közösséget Alapító Szerződés Revíziójáról (CoR 136/95) készült véleményéhez, amelyet a 7. plenáris ülésen (1995. április 21-én) fogadtak el.

A Régiók Bizottsága

- Tekintettel a Maastrichtban 1992. február 7-én aláírt Európai Unióról Szóló Szerződésre, illetve az az által módosított EK Szerződés 3b. cikkére,
- Tekintettel az Európai Unió különböző intézményei által elfogadott határozatokra és jelentésekre; mindenekelött az 1993. október 25-én az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között létrejött intézményközi megállapodásra,
- Tekintettel az Európai Régiók Gyűlésének 1990. szeptember 6-i, valamint az Európai Települések és Régiók Tanácsának 1992. december 3-i határozataira,
- Tekintettel a Régiók Bizottsága Intézményi Ügyek Bizottsága által 1994. október 28-án előterjesztett, a szubsziaritás elvét érintő határozattervezetére,

- A. Mivel a szubszidiaritás elvének – ahogyan azt az Európai Unióról Szóló Szerződés A. és B. cikkei definiálják, melyek szerint a döntéseket az állampolgárokhoz lehetőleg közelebb kell meghozni – a közösségi politikák megvalósítását megalapozó alapelvek egyikének kell lennie; és minthogy a Közösség intézményeinek ezáltal biztosítaniuk kell, hogy tevékenységüket ezen elvvel összhangban, a tagállamok belső politikai és adminisztratív struktúráival összeegyeztethető módon fejtsék ki;
- B. Mivel az európai integráció folyamatával párhuzamosan a tagállamok radikális változásokat tapasztaltak a hatáskörök területi megoszlását illetően, mely egyes tagállamokban föderális, illetve erősen regionalizált struktúrában kristályosodott ki, más tagállamok esetében pedig a decentralizáció fokozódó tendenciájában;
- C. Mivel az igazgatási struktúrák ezen irányvonalak alapján történő újrászervezésének elkerülhetetlenül egy hatékonyabb és demokratikusabb igazgatási rendszer kialakításához kell vezetnie;
- D. Mivel egyes tagállamok alkotmányai elismerik, hogy régióik adott területeken jogalkotó hatáskörrel rendelkeznek, illetve hogy önkormányzataik autonómiát élveznek a rájuk háruló kötelezettségek teljesítésében;
- E. Mivel a Közösség intézményeinek a Régiók Bizottsága jogait a Szerződésben lefektetett módon szigorúan tiszteletben kell tartaniuk, másfelől a Régiók Bizottságának olyan pozícióban kell lennie, hogy azokat a jogokat meg tudja védeni;
- F. Mivel az EK Szerződés 3b. cikke, mely a szubszidiaritás elvét a Közösség és a tagállamok közötti hatáskörmegosztást meghatározó kritériumként definiálja, nem kizárólag az állam központi szerveire utal, s ebből kifolyólag sürgető szükség van arra, hogy a 3b. cikk külön utalást tartalmazzon a régiókra és a helyi önkormányzatokra vonatkozólag;
- G. Mivel az Unió intézményei, mindenekelőtt a Bizottság, előzetes vizsgálatokat végeznek annak bizonyítása céljából, hogy a közösségi jogalkotás megfeleljen a szubszidiaritás elvének; azt is ellenőrizve közben, hogy eleget tesz-e a jelenlegi jogalkotás ennek az elvnek, illetve hogy új eljárás indítására van-e szükség. Következésképpen a Régiók Bizottságát, illetve annak az ilyen jellegű jogalkotás és eljárás által közvetlenül érintett tagjait be kell kapcsolni ebbe a vizsgálatba;
- H. Mivel a szubszidiaritás elve utólagos vizsgálat tárgyát képezi a Bíróság előtt, lehetővé kell tenni a megfelelő eljárások megindítását az Európai Közösség Bíróságán. Ezért szükség van arra, hogy a Régiók Bizottságát felruházzák a keresetindítás jogával a Bíróságon a szubszidiaritás elvének olyan megsértése esetén, amely a saját hatáskörét, illetve a regionális és helyi önkormányzatok hatáskörét érinti;
- I. Mivel a Szerződés felülvizsgálatát 1996-ra tervezték, és az Európai Unió alkotmányának kidolgozását kilátásba helyezték.

A SZUBSZIDIARITÁS ELVÉNEK ALKALMAZÁSA A JELENLEGI JOGALKOTÁSI FOLYAMATOKBAN

A szubszidiaritás elvének jelentősége és alkalmazási területe

A Régiók Bizottsága

1. úgy véli, hogy a szubszidiaritás elvének alkalmazása az Európai Unióban döntő fontosságú az európai integráció szélesebb körű elfogadtatása szempontjából. A

szubszidiaritásnak mint az európai integrációs folyamat részének érvényesítése megakadályozza a centralizmust, biztosítja a helyi és regionális identitást, illetve a döntéseknek az állampolgárokhoz való közel vitelét.

2. hangsúlyt fektetne arra, hogy a szubszidiaritás elvének nemzeti szintű alkalmazása a meglévő nemzeti szintű szakértelmet és adminisztratív tapasztalatokat az európai folyamatok középpontjába vigye, javítva ezáltal az európai tevékenység általános minőségét.
3. kiemelné, hogy a szubszidiaritással szembeni elvárások csak akkor teljesíthetők, ha az elvet mindenre kiterjedő módon alkalmazzák. Ezen tekintetben a Bizottság úgy véli, hogy számos alapelvet be kell tartani:
 - a szubszidiaritás elve nemcsak a tagállamok hatáskörébe való indokolatlan beavatkozás megakadályozásának lehetőségét alapozza meg, hanem elsősorban a régiók jogait és hatáskörét, valamint a helyi önkormányzatok, illetve helyi önkormányzati csoportosulások jogait védelmezi a helyi ügyek szabályozásában;
 - a szubszidiaritás elvét minden olyan szférában alkalmazni kell, ahol a Közösség testületei tevékenységüket kifejtik; a jogalkotó munka mellett fontos a közös politikák, az EK segélyezésre vonatkozó intézkedései, valamint az egységes belső piac létrehozásának kérdése;
 - a szubszidiaritás elvét a közösségi tevékenység összes fázisában alkalmazni kell. Ez nemcsak a jogalkotói folyamatra terjed ki, hanem a közösségi jogi aktusok önkormányzatok általi megvalósítására, illetve a megfigyelői tevékenységre is. Ebben az összefüggésben, a szubszidiaritás elve értelmében, az EK-nak tiszteletben kell tartania a tagállamok belső politikai és adminisztratív szerkezetét;
 - a szubszidiaritás elvének az EU testületei által történő alkalmazásának átláthatónak, azaz, érthetőnek és a vizsgálat számára nyitottnak kell lennie;
 - a szubszidiaritás elvének alkalmazása nem korlátozódhat a Közösség testületeinek jövőbeli tevékenységére, hanem ki kell terjednie a már megalkotott jogra is.

A szubszidiaritás elvének gyakorlati alkalmazása

A Régiók Bizottsága

4. üdvözlí az Európai Unióról Szóló Szerződés 3b. cikkének átfogó megközelítését, ahogyan azt az Európai Tanács Edinburghban tartott ülésén kidolgozták. A Régiók Bizottsága határozottan úgy véli, hogy a lefektetett alapelvek megfelelő megközelítési módot biztosítanak, melyet a Régiók Bizottságával folytatott viták tapasztalatainak fényében ki lehet terjeszteni.
5. üdvözlí a Bizottságnak a jogszabálytervezetekben megnyilvánuló szubszidiaritás elve iránti elkötelezettségét, valamint ezek „Official Journal”-ban való közzétételét. Azt is elvárja az EU testületeitől, hogy minden egyes alkalommal próbáljanak megbizonyosodni arról, hogy az általuk kitűzött célokat a tagállamok – a helyi és regionális önkormányzatokat is beleértve – nem tudják kielégítő módon megvalósítani.
6. javasolja, hogy a jövőben a szubszidiaritás elvének alkalmazásakor jelöljék meg a kérdéses intézkedések következményeire vonatkozó értékelést. A Régiók Bizottsága úgy véli, hogy a közösségi intézkedéseknek a regionális és helyi hatóságokra gyakorolt pénzügyi, illetve adminisztratív hatásának értékelése fontos összetevő az arányosság elvének vizsgálatában, ahogyan azt az EK Szerződés 3b. cikkének harmadik bekezdése lefekteti.

7. arra biztatja a Bizottságot, hogy a jelenlegi jogalkotási mechanizmusok felülvizsgálatát ne csak egyszerűsítési feladatnak tekintse, hanem vegye figyelembe a szubszidiaritás elve széles körű alkalmazásának szükségességét is.
8. egyik fontos feladatának tartja annak megfigyelését, hogy megfelelnek-e a közösségi intézkedések a szubszidiaritás elvének. Minden vélemény különös figyelmet szándékozik erre az aspektusra fordítani. Ebből kifolyólag felkéri a Tanácsot és a Bizottságot arra, hogy hasznosítsák az RB kompetenciáját és szakértelmét a következő javaslatok elfogadásával:
 - a jövőben a Régiók Bizottsága konzultálhasson a szubszidiaritás elvének betartásáról, amikor a Bizottság megkezdi éves jogalkotási programjának előkészítő munkáját;
 - a regionális és helyi képviselők a jövőben – a szubszidiaritás elve alkalmazásának tanácsadó szakértőiként – vehessenek részt a jogalkotó folyamatban már annak kezdetétől;
 - a Régiók Bizottságának képviselőit automatikusan be kell vonni a konzultációs folyamatba (Zöld Könyvek, Fehér Könyvek, konferenciák stb.) még a bizottsági indítványok betervezését megelőzően; rövid kivonatuk a szubszidiaritás elvének alkalmazását jelentené;
 - a Régiók Bizottsága számára biztosítani kell annak lehetőségét, hogy bekapcsolódhasson a Bizottságnak a szubszidiaritás elve alkalmazásáról készített és az Európai Tanácshoz benyújtott beszámolójának kidolgozásába. A Régiók Bizottságának véleményét csatolni kell a Bizottság beszámolójához. A Régiók Bizottsága ezúton fejezi ki sajnálatát, hogy 1994-ben nem kapcsolódott be a Bizottság első, a szubszidiaritás elvének alkalmazásáról szóló éves beszámolójának elkészítésébe.

AZ EK SZERZŐDÉS HATÁLYOS CIKKEI MÓDOSÍTÁSÁNAK IGÉNYE

Az Európai Közösséget Alapító Szerződés 3b. cikkének újrafogalmazása

A Régiók Bizottsága

9. szükségesnek tartja, hogy az EK Szerződés 3b. cikke olyan határozott utalást tartalmazzon a szubszidiaritás elvére, mely láthatóan kiterjed a hatalom összes szintjére (helyi-regionális-állami-közösségi), nem korlátozódik tehát a Közösség és a tagállamok kapcsolatára.
10. a 3b. cikk megfogalmazását ezért a következőképpen javasolja:
 - „– (...) a Közösség a szubszidiaritás alapelveinek megfelelően – csak akkor és abban a mértékben avatkozik be, ha a tervezett intézkedés célkitűzéseit a tagállamok, illetve a helyi vagy regionális hatóságok nem tudják kellően megvalósítani, feltéve hogy ezen hatóságokat a kérdéses tagállam belső törvényhozásában döntéshozói hatalommal felruházták (...)”

A Régiók Bizottsága, illetve a helyi és regionális hatóságok részvétele a szubszidiaritás elve alkalmazásának előzetes vizsgálatában

A Régiók Bizottsága

11. a szubszidiaritás elvével összhangban úgy véli, hogy a Közösség és a tagállamok megosztott hatáskörét a lehető legdecentralizáltabb szinten kell gyakorolni, figyelembe véve a régiók és a helyi önkormányzatok hatáskörét, valamint a tagállamok politikai és közigazgatási struktúráját; eleget téve így az alkalmasság, illetve a hatékonyság követelményének.
12. rámutat, hogy bár a szubszidiaritás elvének alkalmazása a Közösség bizonyos megosztott hatásköreinek tekintetében evidens, pl. oktatásügy (EUSZ, 126. cikk), szakképzés (EUSZ, 127. cikk), közegészségügy (EUSZ, 129. cikk), kultúra (EUSZ, 128. cikk); illetve tisztán azonosítható egyéb területeken, mint például az ipar (EUSZ, 130. cikk), kutatás és technológiai fejlesztés (EUSZ, 130f–130p. cikk), környezetvédelem (EUSZ, 130r–130t. cikk), fejlesztési együttműködés (EUSZ, 130u–130y. cikk és fogyasztóvédelem (EUSZ, 129a. cikk); nem kétséges, hogy az elv – az EUSZ 3b. cikkében biztosított „horizontális” természetéből adódóan – segítségül hívható a Szerződés bármely más cikkével kapcsolatban; pl. mezőgazdasági politika, közlekedéspolitikai, gazdaságpolitika, illetve fejlesztési támogatási politika.
13. rámutat tehát, hogy lehetetlen előzetesen meghatározni azokat a területeket, melyeken a szubszidiaritás elvét különös szigorral kell alkalmazni; illetve azon szinteket (helyi, regionális, állami vagy közösségi), melyek hatáskörét az egyedi esetnek megfelelően kell gyakorolni.
14. következőképpen úgy véli, hogy a szubszidiaritás elvét – a helyes alkalmazás érdekében – az egyes eseteknek megfelelő alapon, a prioritások bármilyen előre meghatározott rendjétől függetlenül kell értékelni. Ezen értékelési feladat nagyrészt a Bizottságra hárul, mely a Közösség intézményrendszerében a Szerződésben lefektetett célok és feladatok megvalósításának biztosításáért felelős. A szubszidiaritás értékelésének felelőssége ugyanakkor nem tarthat kizárólag a Bizottságra; be kell vonni a Régiók Bizottságát, valamint azon helyi, illetve regionális önkormányzatokat is, melyek hatáskörét a javasolt jogszabály vagy eljárás közvetlenül érinti.
15. ezért olyan mechanizmusokat tart szükségesnek, melyek lehetővé teszik, hogy a Régiók Bizottsága, illetve tagjai bekapcsolódjanak a jogalkotásnak vagy magának az eljárásnak a szubszidiaritás elve szempontjából végrehajtott előzetes vizsgálatába. Ezzel kapcsolatban a Régiók Bizottsága konkrétan indítványozza:
 - hogy a Bizottság – a Luxembourgban 1993. október 25-én aláírt intézményközi megállapodásnak megfelelően – értesítse a Régiók Bizottságát, ha jogalkotási programja a jövőbeli indítványokkal együtt első látásra valószínűsíthetően előzetes viták kiindulópontjává válik a szubszidiaritás elve alkalmazásával kapcsolatban;
 - hogy az Európai Közösséget Alapító Szerződés 3b. cikkének alkalmazásáról (a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek történő benyújtását az 1992 decemberében tartott Edinburgi Csúcsértekezletet követően a Bizottság vállalta) szóló beszámolót továbbítsák a Régiók Bizottságnak is; illetve hogy az RB minden esetben vehessen részt az ezen beszámolóról az Európai Parlament keretében folytatott nyilvános vitán;

- hogy a Régiók Bizottsága vizsgálja meg a jogalkotási folyamat során megalkotott jogszabályok jóváhagyása, illetve új területeken alkalmazandó intézkedés elfogadása előtt a szubszidiaritás elvének való megfelelést;
 - hogy az EUSZ 198c. cikkének hatályát terjesszék ki minden olyan esetre, ahol a szubszidiaritás elvének helyes alkalmazásával kapcsolatban kételyek merülhetnek fel;
 - hogy a Régiók Bizottsága előnyére fordíthassa a EUSZ 198c. cikkében biztosított lehetőséget, mely szerint saját kezdeményezésére véleményt hozhat minden olyan esetben, amikor úgy tartja, hogy a szubszidiaritás elvét megsértik.
16. arra is rámutat, hogy az Európai Unióról Szóló Szerződés a Bizottságot kezdeményezési joggal ruhazza fel, kéri tehát ezen intézménytől annak biztosítását, hogy egy jogalkotási indítvány beterjesztése előtt az indítvány szubszidiaritást érintő aspektusaival kapcsolatban ne csak a tagállamokkal konzultáljon, hanem a megfelelő helyi, illetve regionális hatóságokkal, valamint a Régiók Bizottságával is.
 17. kiemeli annak szükségességét, hogy a Bizottság indítványai tartalmazzanak tájékoztatást arra vonatkozólag, hogy a jogszabálytervezet a szubszidiaritás elve szempontjából is jóvá lett hagyva.
 18. úgy véli továbbá, hogy a Bizottság indítványaira vonatkozó bármely, az Európai Parlamenttől vagy a Tanácstól származó módosítást (beleértve a Közösség tevékenységi területét érintő módosításokat is) hasonlóképpen igazolni kell a szubszidiaritás elve szempontjából.

A regionális és helyi hatóságok, illetve a Régiók Bizottságának bevonása a szubszidiaritás elvének való megfelelés ellenőrzésének jogi folyamatába

A Régiók Bizottsága

19. tisztában van mindazon nehézségekkel, melyek a Bíróság előtt állnak bármely döntésnek a szubszidiaritás elve szempontjából történő felülvizsgálatakor, azaz annak eldöntésekor, hogy egy adott probléma megoldásakor melyik szint a legmegfelelőbb – a Közösség intézményei, a tagállamok, vagy a helyi, illetve regionális hatóságok.
20. ugyanakkor rámutat, hogy az EK Szerződés teljes egészében elismeri a szubszidiaritás elvének jogi természetét, amely így az Európai Unióról Szóló Szerződés L. cikkének megfelelően a Bíróság hatáskörébe tartozik.
21. megjegyzi, hogy a közösségi jogalkotásban a szubszidiaritás elvének való megfelelés biztosítására háromféle eljárás indítható a Bíróságon:
 - elsőként, az EUSZ 173. cikkének értelmében eljárás indítható az új 3b. cikk megsértése alapján egy adott eljárás érvénytelenné és semmissé nyilvánítására; ilyen jellegű eljárást indíthatnak az EUSZ 173. cikkében elismert „kiemelkedő felperesek” (tagállamok, intézmények) vagy „általános felperesek” (egyéni érintett természetes, illetve jogi személyek);
 - másodsor, az EKSZ 175. cikke alapján eljárás indítható, ha valamely intézmény ezen Szerződést megszegi azáltal, hogy a 3b. cikknek megfelelő intézkedést elmulasztja;
 - harmadszor, az EUSZ 177. cikke értelmében a Bíróság hatáskörébe tartozik, hogy előzetes döntést hozzon az új 3b. cikk szerint eljáró közösségi intézmény által elfogadott intézkedés érvényességére vonatkozóan.

22. ebben az összefüggésben rámutat, hogy az EUSZ 173. cikkének negyedik bekezdésében leírt és a számára hozott, őt közvetlenül és egyénileg érintő döntés ellen keresetindítási joggal felruházott „jogi személy” kifejezés vonatkozik a régiókra és a helyi hatóságokra is.
23. rámutat ugyanakkor, hogy a jelenleg hatályos jogalkotási szabályok értelmében az EUSZ 173. cikkének megfelelően, a regionális és helyi hatóságok nem indíthatnak eljárást a szubszidiaritás elvének megsértése ellen.
24. a közösségi jog szellemével ellenkező tarthatatlan helyzet elkerülése érdekében szükségesnek tartja, hogy a Régiók Bizottságát ruházzák fel a bíróság előtti keresetindítás aktív jogával abban az esetben, ha a 3b. cikknek a Régiók Bizottsága saját, illetve a helyi és regionális önkormányzatok hatáskörét érintő megszegéséről van szó. A Régiók Bizottsága ezért javasolja, hogy az EKSZ 173. és 175. cikkét a következő formában módosítsák:

– **173. cikk:**

„A Bíróság felügyeli az Európai Parlament és a Tanács által együttesen elfogadott aktusok jogszerűségét, a Tanács, a Bizottság és az EKB aktusainak jogszerűségét, ha nem javaslatokról vagy véleményekről van szó, valamint az Európai Parlament aktusainak jogszerűségét, ha ezek harmadik személyre jogi következménnyel járnak.

Ennek megfelelően a Bíróság hatáskörébe tartozik valamely tagállam, a Tanács vagy a Bizottság által indított olyan kereseteknek az ügyében való ítékezés, amelyek alapja a hatáskör hiánya, a lényeges eljárási szabályok megsértése, a jelen Szerződés vagy az alkalmazására vonatkozó jogszabályok megsértése, vagy a hatalommal való visszaélés.

A Bíróság hatáskörébe tartozik az ítékezés ugyanezen feltételek mellett azokról az Európai Parlament, a Régiók Bizottsága és az EKB által indított keresetokről, amelyek hatáskörüik védelmére irányulnak (...).”

– **175. cikk:**

„Ha az Európai Parlament, a Tanács, a Bizottság vagy a Régiók Bizottsága a Szerződés megsértésével elmulasztja egy aktus meghozatalát, akkor a tagállamok, a Közösség más intézményei, valamint a Régiók Bizottsága keresetet indíthatnak a Bíróságnál a Szerződés megsértésének megállapítása céljából (...).”

25. rámutat, hogy az Európai Unióról Szóló Szerződés jövőbeli revíziója – annak N. cikke értelmében – alkalmat ad azon módosítások Szerződésbe építésére, melyek lehetővé teszik a szubszidiaritás elvének a teljes körű alkalmazását; ezért az Európai Tanácsot arra ösztönzi, hogy a releváns szempontjait nyújtsa be a Kormányközi Konferenciának.
26. felszólítja Elnökét, hogy a jelen határozatot továbbítsa a Tanácsnak, a Bizottságnak és az Európai Parlamentnek.

Brüsszel, 1995. március 17.

A Regionális Fejlesztési, Gazdaságfejlesztési és Helyi, illetve Regionális Pénzügyek 1. sz. Bizottságának
Elnöke:

Günter ERMISCH

A Régiók Bizottságának
Főtitkára:

Dietrich PAUSE

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG HATÁROZATA

1988. jún. 24.

Commission Decision of 24 June 1988 setting up a Consultative Council of Regional and Local Authorities (88/487/EEC) OJ L 247 6 April 1988 23–24. p.

A REGIONÁLIS ÉS HELYI HATÓSÁGOK KONZULTATÍV TANÁCSÁNAK FELÁLLÍTÁSÁRÓL

Az Európai Közösség Bizottsága,

Tekintettel az Európai Gazdasági Közösséget megalapozó Szerződésre,

Mivel elengedhetetlen a regionális és helyi hatóságok szorosabb bevonása (egyéb közösségi politikák regionális és helyi hatásának figyelembe vételével) a Közösség regionális politikájának kialakításába és megvalósításába,

Mivel a Bizottság számára szükséges, hogy a tagállamokban a helyi kormányzás minden szintjére nyitott testületben konzultálhasson a regionális és helyi hatóságokkal,

Miután az Európai Parlament, 1984. ápr. 13-i határozatában (OJ No C 127, 14.5.1984., 240. o.) a Bizottságot arra kérte, hogy tegye hivatalossá kapcsolatát a regionális és helyi hatóságok képviselőivel,

A következő határozatot hozta:

1. cikk

Ezennel – a Bizottság mellett – létrejön egy konzultatív bizottság „Regionális és Helyi Hatóságok Konzultatív Tanácsa” (a továbbiakban „Konzultatív Tanács”) néven.

2. cikk

A Konzultatív Tanács a Bizottsággal konzultálhat bármely regionális fejlesztéssel kapcsolatos ügyben, különös tekintettel a Közösség regionális politikájának kialakítására és megvalósítására, mely magában foglalja egyéb közösségi politikák regionális és helyi hatását is.

3. cikk

1. A Konzultatív Tanács 42 tagból áll, a tagok regionális vagy helyi szinten választott hivatalt tartanak fenn. Kinevezésük személyes minőségben történik. A tagság egyik felét speciális, a regionális fejlesztés terén szerzett szaktudásuk, illetve tapasztalataik alapján nevezik ki, másik felét pedig a helyhatóságok és köztes adminisztratív egységek („département”, „kreise”, „nomoi” stb.) fejlesztési problémáinak megoldásában szerzett szaktudás és tapasztalatok alapján.

2. A Konzultatív Tanács tagjait a Bizottság nevezi ki 3 éves időtartamra az Európai Régiók Gyűlésének, a Helyhatóságok Nemzetközi Szövetségének, valamint az Európai Települések és Régiók Tanácsának közös javaslata alapján. A tagok hivatali megbízatása megújítható.
3. A Konzultatív Tanács minden tagja mellé, az első és második bekezdésben meghatározott módon, póttagot neveznek ki. A póttagok csak akkor vesznek részt a gyűlésen, ha az általuk helyettesített tag a részvételben akadályoztatva van.
4. A tagok és póttagok listáját – tájékoztatás céljából – az Európai Közösség hivatalos lapja közli.
5. A Konzultatív Tanácsban teljesített kötelezettségekért honorárium nem jár.

4. cikk

1. A Konzultatív Tanács tagjai közül, 18 hónapos időtartamra, elnököt választ. A választás a jelenlévő tagok többségi szavazata alapján történik. A Tanács, ugyanezen módon, egy vagy több alelnököt is választhat. Az elnök, illetve az alelnökök hivatali megbízatása megújítható.
2. A szakcsoportok elnökei (ld. 5. cikk) automatikusan a Konzultatív Tanács alelnökei lesznek.
3. Az elnök, illetve az alelnökök alkotják a Konzultatív Tanács elnökségét.

5. cikk

1. A Konzultatív Tanácson belül két szakcsoportot állítanak fel: az egyiket a régiók képviselőiből, a másikat pedig a helyhatóságok képviselőiből.
2. A Konzultatív Tanács tagjaiból egy „köztes” adminisztratív bizottságot hozhat létre.
3. Minden szakcsoport, tagjai közül, elnököt választ 18 hónapos időtartamra. A választás a jelen lévő tagok többségi szavazata alapján történik. Az elnök hivatali megbízatása megújítható.
4. A Bizottság egy adott ügyet a Konzultatív Tanács egésze, illetőleg – a Tanács elnökségének meghallgatását követően – annak valamely szakcsoportja elé terjeszthet.
5. Ha a Tanács elnöksége szükségesnek ítéli, lehetősége van annak kérésére, hogy a Bizottság hallgassa meg a Konzultatív Tanácsot vagy annak szakcsoportját.
6. A szakcsoportok bármely tagja – meghívás vagy saját kérés alapján – részt vehet más szakcsoport ülésén, de szavazásra nem jogosult.

6. cikk

A Konzultatív Tanács, illetve szakcsoportjainak tanácskozási a Bizottság állásfoglalásaihoz kapcsolódnak.

A Konzultatív Tanács és az illetékes szakcsoport tanácskozásain az állásfoglalásról kialakult véleménycserét a Tanács vagy a szakcsoport jelentéséhez csatolják.

7. cikk

1. A Konzultatív Tanács, a szakcsoportok, illetve – adott esetben – a köztes bizottság (ld. 5. cikk 2. bek.) üléseit az Európai Bizottság hívja össze: a tanácskozások az utóbbi hivatalában zajlanak. A Tanács elnökségi üléseit az elnök hívja össze a Bizottsággal egyetértésben.
2. A Bizottság megfelelő osztályainak képviselői, illetve a második pontban megnevezett szervezetek főtitkárai (vagy azok helyettesei) részt vesznek a Konzultatív Tanács, annak szakcsoportjai, illetve elnöksége által összehívott üléseken.
3. A Konzultatív Tanács, annak szakcsoportjai, valamint elnöksége számára a személyzetet a Bizottság osztályai biztosítják.

8. cikk

Hivatkozva a Szerződés 214. cikkére, a Konzultatív Tanács tagjaitól és a 3. cikk (2) bekezdésében említett szervezetek főtitkáraitól elvárják, hogy a Konzultatív Tanács munkája során szerzett információkat ne hozzák nyilvánosságra, amennyiben a Bizottság tájékoztatja a Tanácsot a megvitatásra kerülő ügy bizalmas természetéről. Ilyen esetekben az üléseket csak a Konzultatív Tanács tagjai vagy póttagjai, valamint a 7. cikk (2) bekezdésében megnevezett személyek látogathatják.

9. cikk

Jelen Határozat 1988. augusztus 1-jén lép hatályba.

Készült Brüsszelben, 1988. június 24-én.

a Bizottság számára
Peter SCHMIDHUBER
a Bizottság tagja

AZ EURÓPAI UNIÓRÓL SZÓLÓ SZERZŐDÉS*

Council of the European Communities, Commission of the European Communities. Treaty on European Union. Chapter 4, Article 198. Office for Official Publications of the European Communities. Brussels- Luxembourg, 1992. 80–82. p.

4. fejezet

A Régiók Bizottsága

198a. cikk

Felállításra kerül egy tanácsadó jellegű bizottság, amely a regionális és helyi önkormányzatok képviselőiből áll, a továbbiakban: „Régiók Bizottsága”.

A Régiók Bizottsága tagjainak számát az alábbiak szerint rögzítették:

Belgium:	12
Dánia:	9
NSZK:	24
Görögország:	12
Spanyolország:	21
Franciaország:	24
Írország:	9
Olaszország:	24
Luxemburg:	6
Hollandia:	12
Portugália:	12
Egyesült Királyság:	24

Forrás: EUSZ, 198a. cikk

A Régiók Bizottsága tagjait, valamint az azonos számú póttagokat a Tanács az egyes tagállamok javaslatára egyhangúsággal nevezi ki négy évre. Hivatali megbízatásuk megújítható.

A Régiók Bizottsága tagjait semmiféle utasítás nem kötelezi. A Régiók Bizottsága tagjai tevékenységüket teljes függetlenségben, a Közösség általános érdekének szolgálatában gyakorolják.

* E dokumentumban csak a Régiók Bizottsága működésének szempontjából legfontosabb részleteket ismer-tjük.

198b. cikk

A Régiók Bizottsága a tagjai közül elnököt és elnökséget választ két évre.

A Régiók Bizottsága maga állapítja meg Ügyrendjét, amelyet a Tanács egyhangúsággal hagy jóvá.

A Régiók Bizottságát – a Tanács vagy a Bizottság kérelmére – az elnök hívja össze. A Régiók Bizottsága saját kezdeményezésére szintén összeülhet.

198c. cikk

A Tanács vagy a Bizottság konzultál a Régiók Bizottságával a jelen Szerződésben meghatározott esetekben és minden egyéb esetben, ha ezt a két intézmény egyike sem kifogásolja.

Ha a Tanács vagy a Bizottság szükségesnek tartja, határidőt szab a Régiók Bizottságának véleménye előterjesztésére; ennek időtartama – a Régiók Bizottsága elnökével való közléstől számítva – nem lehet kevesebb egy hónapnál. A megszabott határidő lejáta után a vélemény hiánya figyelmen kívül hagyható.

Amennyiben a Gazdasági és Szociális Bizottsággal a 198. cikk értelmében konzultálnak, a Tanács vagy a Bizottság tájékoztatja a Régiók Bizottságát erről a véleménykérről.

Ha a Régiók Bizottsága úgy ítéli meg, hogy speciális regionális érdekek forognak kockán, véleményt bocsáthat ki az adott témáról.

A Régiók Bizottsága saját kezdeményezésére véleményt bocsáthat ki, ha ezt hasznosnak ítéli.

A Régiók Bizottsága véleményeit, valamint a tanácskozások jegyzőkönyvét átadja a Tanácsnak és a Bizottságnak.

Régiók Bizottsága

**HATÁROZAT A RÉGIÓK RÉSZVÉTELÉRŐL ÉS KÉPVISELETÉRŐL
AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ FOLYAMATÁBAN:
A RÉGIÓK BIZOTTSÁGA**

*Committee of the Regions. Resolution on the participation and representation of the regions in the process of european integration: the Committee of the Regions.
OJ C 329 18 November 1993 279–282. p.*

Az Európai Parlament,

- tekintettel az Európai Parlament és az Európai Közösség Régióinak Második Konferenciája (1991. november 27–29.) által elfogadott zárónyilatkozatra és határozatokra, mindenekelött a régiók képviselőire és részvételére vonatkozó strukturális és közös politikák határozatainak megalkotására, megvalósítására és értékelésére;
 - tekintettel a Közösség regionális politikájára és a régiók szerepére vonatkozó korábbi határozataira, mindenekelött az 1988. november 18-i határozatára (OJ No C 326, 19.2.1988., 289. o.),
 - mivel az Európai Unióról Szóló Szerződés új szakaszt határoz meg abban a folyamatban, amely „egyre szorosabb közeledést eredményez Európa népei között, ahol a döntéshozatal az állampolgárokhoz lehető legközelebb eső szinten történik” (A. cikk),
 - tekintettel a régiók és az őket képviselő szervezetek által elfogadott határozatokra,
 - tekintettel az 1993. április 23-i határozatára a Régiók Bizottságáról (OJ No C 150, 31.5.1993., 329. o.),
 - tekintettel Hárszabályának 148. rendelkezésére,
 - tekintettel:
 - (a) Mr. Heinz Fritz Köhler indítványára a Régiók Bizottsága felállításáról (B3-0273/92),
 - (b) Mr. Raffarin indítványára a Régiók Bizottsága létrehozásáról (B3-0916/92),
 - (c) Mrs. Pack és mások indítványaira a Régiók Bizottságáról (B3-1067/92),
 - tekintettel a Regionális Politikai, Regionális Fejlesztési, valamint a Regionális és Helyi Önkormányzatokkal való Kapcsolatokért felelős Bizottság beszámolójára; valamint az Intézményi Ügyek Bizottságának állásfoglalására (A3-0325/93),
- A. mivel az Európai Unióról Szóló Szerződés a Közösséget felelősségének kiterjesztése révén átalakítja, azaz tisztán gazdasági célokra épülő gyakorlati hatalmi rendszerből általános politikai szerepet betöltő rendszerre változtatja,
- B. mivel az európai integráció folyamatával párhuzamosan a tagállamok a hatalom területi megosztásának mélyreható újrastrukturálását tapasztalták, ami egyes államokban szövetségi vagy erőteljesen regionalizált struktúrához vezetett, és fokozódó decentralizációs tendenciában fejeződött ki, illetve – összességében – a helyi autonómia szerepének elismerését eredményezte,
- C. tekintettel az Európai Unióról Szóló Szerződés céljaira; mindenekelött azokra, melyek a kiegyensúlyozott és fenntartható gazdasági és szociális fejlődés elősegítésére,

a gazdasági és társadalmi kohézió erősítésére, valamint az állampolgárok jogainak és érdekeinek védelmére vonatkoznak,

- D. mivel az egyes tagállamok alkotmányai felhatalmazzák a régiókat bizonyos törvényhozói hatáskörök gyakorlására, a helyi önkormányzatokat pedig felruhazzák az egyes funkciók gyakorlásához szükséges önállósággal,
- E. mivel a fenti célok leghatékonyabb elérése a megfelelő hatalommal és forrásokkal felruházott autonóm regionális testületek megléte esetén lehetséges,
- F. mivel egyes tagállamokban a régiók politikai autonómiával rendelkeznek, ennél fogva a központi államszervezet törvényhozói hatalmában osztoznak,
- G. mivel az Európai Unióról Szóló Szerződés lehetővé teszi a helyi és regionális önkormányzatok bekapcsolódását a jogszabályalkotás folyamatába a Régiók Bizottságának – mint konzultatív testületnek – a felállításán keresztül,
- H. tekintettel a közösségi politikák megvalósítása során felmerülő problémákra, melyek abból adódnak, hogy a politikák végrehajtásáért felelős régiók hatáskörének kérdése közösségi elvárások tárgyát képezi az egyes államokban, ugyanakkor az adott tagállam kizárólagos politikai és jogi felelősséggel tartozik a Közösség intézményeinek,
- I. mivel a Közösség tevékenységi körének az Európai Unióról Szóló Szerződés általi radikális kiterjesztése azt jelenti, hogy még a korábbinál is nagyobb a régiók és törvényhozó szervek hatalmába történő beavatkozás kockázata; és mivel – ebből kifolyólag és a közösségi politika hatékonyságának érdekében – megfelelő bevonásuk a Közösség intézményeibe elengedhetetlen,
- J. mivel a Közösség tevékenységi területének az Európai Unióról Szóló Szerződés révén való kiterjesztése – a regionális politika bizonyos területeit is beleértve – kiegészítve a régiókat a közösségi döntéshozatali folyamatban való részvételre ösztönző intézkedésekkel az adott területeken; valamint a szubszidiaritás elvének megerősítésével, melynek értelmében a döntéseket a lehető legközelebb kell vinni az állampolgárokhoz,
- K. mivel bizonyos tagállamokban a regionális hatóságok hiánya bonyolultabbá teszi a helyzetet,
- L. mivel a régiók és a helyi önkormányzatok az állampolgárok részvétele szempontjából rendkívül hatékony formának bizonyulnak, minthogy az ilyen jellegű részvétel a demokrácia sarokköve,
- M. mivel az Európai Unióról Szóló Szerződés, amely létrehozta az uniós állampolgárságot, felállítja a Régiók Bizottságát, lehetővé teszi a régiók kormánydelegáció általi részvételét a Tanácsban, valamint elismeri a szubszidiaritás elvét, amely a régióknak és az önkormányzatoknak az európai integráció folyamatába történő bekapcsolásának szükségességét jelző első lépés,
- N. tekintettel a Szerződés 1996-ra előírányzott reformjára és az Európai Unió készülők alkotmányára,
 - 1. Úgy véli, hogy az Európai Unióról Szóló Szerződésben megfogalmazott regionális dimenzió politikai elismerése mind a helyi és regionális önkormányzatok Európa szerkezetébe történő bevonása, mind pedig az Unió strukturális politikájának hatékonyságának növelése szempontjából biztató előrelépést jelent;
 - 2. Helyesli a regionális és helyi önkormányzatok integrálását a Közösség döntéshozatali folyamatába – különös tekintettel a Közösség polgáira, a Régiók Bizottságára – a

Szerződésben lefektetett módon, a szubszidiaritás elvét pedig az 1996-ra előirányzott reform által továbbfejlesztendő, illetve azt megalapozó első lépésnek tekinti.

A szubszidiaritás elve: új dimenzió a régiók számára

3. Úgy véli, hogy a szubszidiaritás elve – ahogyan azt tágabb értelemben az Európai Unióról Szóló Szerződés bevezetője, illetve annak A. és B. cikke meghatározza – olyan elv, amely által a döntéshozatal a lehető legközelebb kerül az állampolgárokhoz. Egyike azon elveknek, melyek a közösségi politikákkal kapcsolatos döntéshozatalt és végrehajtást egyaránt áthatják, ezért felszólítja a Közösség intézményeit, hogy tevékenységüket ehhez az elvhez igazítsák, tiszteletben tartva a tagállamok belső politikai és közigazgatási szerkezetét;
4. Úgy véli, hogy az EK Szerződés 3b. cikke, mely a szubszidiaritás elvét a Közösség és a tagállamok közötti hatalomgyakorlás megosztása kritériumaként definiálja, nemcsak az állam központi struktúráira utal;
5. Úgy tartja, hogy – a szubszidiaritás elve értelmében – a közösségi politikák végrehajtásának és menedzselésének a lehető legdecentralizáltabb közigazgatási szinten kell megvalósulnia, figyelmet fordítva a régiók és helyi hatóságok hatalmára, valamint a tagállamok politikai és közigazgatási szervezetére;
6. Úgy véli – a szubszidiaritás elvének megfelelően –, hogy az Uniónak csak akkor kell a kizárólagos hatáskörén kívül eső területeken beavatkoznia, ha a tagállamok a tervezett intézkedés célkitűzéseit nem tudják kellően megvalósítani;

A régiók részvétele az európai intézményrendszerben

7. A hatékonyság növelése érdekében hangsúlyozza azok bevonását a döntéshozatali folyamatba – a közösségi politikák kialakításától kezdve –, akik az adott politikák végrehajtásáért felelősek lesznek;
8. Üdvözli a Régiók Bizottságának létrehozását, mint a régióknak a Közösség döntéshozatali folyamatba történő integrálásának irányába tett első lépést, és újra megerősíti, hogy azt az Európai Uniót létrehozó folyamat fontos elemének kell tekinteni. Úgy véli továbbá, hogy a Parlamentnek és az Unió Bizottságának – a Régiók Bizottságának működése és tevékenysége során szerzett tapasztalatok fényében – meg kell vizsgálnia a Szerződés jövőbeli módosításának lehetőségét annak biztosítása érdekében, hogy funkcióinak a lehető leghatékonyabb módon és legrepresentatívabb alapon eleget tehessen;
9. Kitér amellett, hogy – az említett 1993. április 23-i határozatoknak megfelelően – a Bizottság létrehozásánál a következő feltételek teljesüljenek:
 - biztosítani kell, hogy a tagok – akár teljes jogú, akár póttagok – a szubnacionális kormányzati szintek választott képviselői legyenek, vagy egy regionális, vagy helyi testület közvetlen demokratikus legitimitációjával rendelkezzenek;
 - a túlnyomórészt regionális szerkezetű tagállamok esetében minden alkotmányosan elismert régió képviselve legyen benne;
 - a regionális és helyi önkormányzatok képvisellete legyen összhangban az illető tagállam intézményi rendszerében való elismertségükkel;
 - a Régiók Bizottsága struktúrája és működése feleljen meg a rábízott feladatoknak, illetve az átruházott hatásköröknek;

- a Régiók Bizottsága rendelkezék a megfelelő pénzalappal és személyzettel, működési terve és önálló költségvetése legyen;

Újra megerősíti azon határozott szándékát is, hogy a Régiók Bizottságával közvetlen és állandó kapcsolatot létesítsen, és kéri, hogy a Régiók Bizottságának véleményét ne csak a Tanácshoz és az EU Bizottsághoz juttassák el, hanem továbbítsák a Parlamenthez is;

10. Úgy véli, hogy a tagállamok nemzeti parlamentjeinek és kormányainak tagjai ne lehessenek egyidejűleg a Régiók Bizottságának is tagjai;
11. Felszólítja az alkotmányos szabályok értelmében kizárólagos törvényhozói hatalommal felruházott régiókkal rendelkező tagállamokat, hogy segítsék elő ezen régiók képviselőinek részvételét a Tanács ülésein, amikor hatáskörüket érintő ügyekről van szó;
12. Úgy véli, hogy az EKSZ 173. cikk negyedik bekezdésének értelmében az eljárás indítására jogosult „jogi személyt” úgy kell érteni, hogy az a régiókat, illetve regionális önkormányzatokat is magában foglalja;
13. Kiemeli, hogy a Közösség intézményeinek szigorúan be kell tartaniuk a Szerződés által a Régiók Bizottságra ruházott jogokat, és a Régiók Bizottságának rendelkeznie kell a jogait biztosító eszközökkel is;

A régiók részvétele a közösségi politikák megvalósításában

14. Meggyőződése, hogy a közösségi politikák végrehajtásának nagyobb fokú decentralizálása nemcsak az állampolgárokhoz való közelebb jutást eredményezné, hanem a fokozott hatékonyságot és a politikák ellenőrzését is segítené;
15. Emlékeztet arra, hogy a Régiók Bizottsága nem válhat egy kétkamarás rendszer részeként a közösségi jogalkotásban részt vevő képviselői gyűléssé;
16. Úgy véli, hogy – ahol azt az alkotmányos rendelkezések megengedik – a Közösségnek, különösképpen pedig a Bizottságnak legyen lehetősége a közösségi politikák végrehajtásával kapcsolatos feladatokat a régiókra bízni, az azzal együtt járó felelősséggel együtt;
17. Szükségesnek tartja, hogy – a Strukturális Alapok közelmúltbeli reformját követően és az előző időszak tapasztalatait alapul véve – tökéletesítsék a regionális és helyi hatóságokkal való együttműködés elvének alkalmazását, mely a tervezés, monitoring és a strukturális politikák ellenőrzése hatékonysága növelésének az alapelve;
18. A Strukturális Alapok reformjával kapcsolatban a programok közvetlenebb menedzselését kéri a (EK) Bizottságtól és a régióktól (illetve a régiókkal nem rendelkező országok esetében a helyi önkormányzatoktól), ahogyan az a Recite program esetében történt;
19. Arra ösztönzi a Közösség intézményeit, hogy adjanak nagyobb ösztönzést és határozottabb kezdeményezést az interregionális és mindenekelőtt a határmenti együttműködéseknek azokon a területeken, ahol közösek a régiók és a városok érdekei;

A régiók alkotmányos perspektívából

20. Úgy véli, hogy a jelenleg készülő európai alkotmánytervezetnek biztosítania kell a régiók intézményi szerepét definiáló rendelkezés elfogadásához szükséges mecha-

nizmust, amennyiben az Unió szorosabb integrációjának elősegítése ezt indokolttá teszi;

21. Felszólítja a Bizottságot és a Tanácsot, hogy kezdeményezzenek konstruktív párbeszédet, figyelembe véve a Közösség és a regionális, illetve helyi önkormányzatok közti kapcsolatokról szóló közös nyilatkozat létrehozását, mely az 1984. június 18-i Közös Nyilatkozaton, a fent nevezett, 1988. november 18-i határozathoz csatolt Közösségi Kartán a Regionalizációról, és mindenekelőtt az Európai Parlament és a Közösség Régióinak Második Konferenciája által elfogadott határozatokon alapul.

*

* * *

22. Felszólítja Elnökét, hogy a jelen határozatot továbbítsa az EK Bizottságának, a Tanácsnak, a tagállamok parlamentjeinek és kormányainak, az Európai Régiók Gyűlésének, valamint az Európai Települések és Régiók Tanácsának.

HATÁROZAT A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁRÓL

*Committee of the Regions. Resolution on the Committee of the Regions. OJ C 150 23
April 1993 329–330. p.*

Az Európai Parlament,

- A. mivel az Európai Unióról Szóló Szerződés lényegesnek tartja, hogy a régiók bekapcsolódjanak a kohéziós és egyéb, különleges területeket és népességcsoportokat érintő politikába,
 - B. mivel az Európai Parlament, illetve a regionális és helyi önkormányzatok többször indítványozták egy választott tagokból álló Régiók Bizottságának a létrehozását,
 - C. figyelembe véve az Európai Unióról Szóló Szerződés 198a. cikkét a Régiók Bizottságának felállításáról,
 - D. tekintettel egyes kormányok véleményére, melyek a Régiók Bizottságát a Gazdasági és Szociális Bizottság kiegészítőjének, tagjait pedig másodlagos képviselőknek tartják,
1. Helyesli a Régiók Bizottságának létrehozását, melyet az Európai Parlament Európai Unióra kidolgozott stratégiájával összefüggésben (OJ No C 324, 24.12.1990., 219. o.) a Kormányközi Konferencia 1990. nov. 22-i határozatában indítványozott, és reméli, hogy a fokozott hatékonyság, illetve a közösségi politika erőteljesebben demokratikus felügyelete érdekében az rövid időn belül részévé válik a Közösség döntéshozatali folyamatának;
 2. Úgy véli, hogy a Régiók Bizottsága felállítása fontos eleme lehet a nagyobb fokú decentralizációnak és regionalizációnak, illetve a regionális és helyi hatóságok hatékonyabb bevonásának az integráció folyamatába, hozzájárulva ezáltal a jelenlegi demokratikus deficit csökkentéséhez;
 3. Megállapítja, hogy a Régiók Bizottságának szerepét az Európai Unió megalkotásában irányadónak kell tekinteni, jelenlegi formáját pedig még nem véglegesnek; a Bizottságnak a legmegfelelőbb módon kell rendezni konzultációs jogkörét, hogy ezáltal a regionális és helyi önkormányzatok képviselőinek részvételét a Szerződés 1996-ra előirányzott felülvizsgálatában, illetve az Európai Unió jövőbeli Alkotmányának kidolgozásában hatékonyabbá tegye;
 4. A Régiók Bizottsága létrehozásában a jövőbeli kohéziós politika, a regionális és helyi hatóságoknak a Közösség tevékenységében, illetve az Európai Unió kialakításának folyamatában való nélkülözhetetlen részvétele érdekében a következő feltételek teljesülését tartja lényegesnek:
 - biztosítani kell, hogy a tagok (akár teljes jogú, akár póttagok) szubcentrális kormány szinten megválasztott képviselők legyenek, vagy egy regionális, illetve helyi testülettől származó közvetlen demokratikus legitimációval rendelkezzenek;
 - a regionális struktúrájú tagállamok estében mindegyik alkotmányosan elismert régió képviselőjehez jusson;

- a regionális és helyi hatóságok képviselete arányban álljon az illető tagállam intézményrendszerében való elismertségükkel;
 - a Régiók Bizottságának struktúrája és működése feleljen meg a rábízott feladatoknak, illetve a ráruházott hatalomnak;
 - a Bizottságnak elegendő anyagi forrással és személyzettel kell rendelkeznie, működési terve, illetve költségvetése szempontjából pedig önállóan;
5. Megújítja arra vonatkozó határozott szándékát, hogy közvetlen és állandó kapcsolatot hozzon létre a Régiók Bizottságával, mindenekelőtt annak regionális politikáért felelős bizottságával;
 6. Szükségesnek tartja, hogy a Régiók Bizottsága véleményét hivatalosan továbbítsák felé is, ne csak a Tanácsnak és a Bizottságnak (ahogyan ezt a Szerződés 198c. cikke kimondja);
 7. Utasítja Elnökét, hogy ezen határozatot továbbítsa a Tanácsnak, a Bizottságnak, a tagállamok parlamentjeinek és kormányainak, az Európai Régiók Gyűlésének, illetve a Helyi és Regionális Hatóságok Tanácsának.

Régiók Bizottsága

VÉLEMÉNY

AZ EURÓPAI UNIÓRÓL SZÓLÓ SZERZŐDÉSRŐL ÉS AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGET ALAPÍTÓ SZERZŐDÉS REVÍZIÓJÁRÓL

Committee of the Regions. Opinion on the Revision of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community. Brussels, 3 July 1995 CdR 136/95

Előszó

Tekintettel az Európai Unióról Szóló Szerződés reformjának várhatóan hosszú folyamatára, a Régiók Bizottsága (RB) helyénvalónak tartotta, hogy előterjessze a maga véleményét.

Ezen előzetes irat, mely jelenlegi álláspontunkat teszi közzé, továbbításra kerül az Európai Parlamenthez, az Európai Unió Tanácsához és az Ellenőrző Csoporthoz (Reflection Group), hogy a Régiók Bizottsága mihamarabb megkezdhesse ezen intézményekkel a politikai tevékenységéhez szükséges tárgyalásokat az 1996-os Kormányközi Konferencia előkészítésével kapcsolatban.

Az RB plenáris ülése – az intézmények reformjával kapcsolatban végzett munkáján keresztül – ezen intézményközi tárgyalások eredményeit is figyelembe veszi.

Júliusban elkészül egy dokumentum, mely az Európai Parlamenttel és a többi intézménnyel kialakítandó kapcsolatok előmozdításához szükséges.

A jelen dokumentum ennél fogva nem tekinthető véglegesnek, csupán kiindulási alapot jelent.

A Régiók Bizottsága felszólítja az Európai Parlamentet és az Unió többi intézményét, hogy tájékoztassák a Régiók Bizottságát minden olyan javaslatról, amely az RB hatásköreit érintheti, és annak támogatására számíthat.

A. MAGYARÁZÓ MEMORANDUM

A Maastrichti Szerződés revíziója

A Maastrichti Szerződés újabb mérföldkő az európai integráció felé vezető úton. Az uniós tevékenységek új szféráit nyitja meg, ugyanakkor megerősít számos, már létező területet, és előkészíti az intézményi rendszer számára a hatékonyság és a demokratikus legitimáció fokozásához vezető utat.

A Maastrichti Szerződés az első olyan dokumentum, melyben egy európai alkotmány jellegű szöveg – az Unió politikáinak meghatározásában – regionális, sőt helyi testületek részvételének mechanizmusait is tartalmazza. Ezenfelül – miután a szubszidiaritást alap-

elvének tekinti – a Maastrichti Szerződés olyan területekre korlátozza az Unió tevékenységét, melyeken a hatékonyság szupranacionális tevékenységet igényel; tulajdonképpen az Uniót az A. cikk második bekezdésében olyan egységként definiálja, melyben „a döntéshozatal az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten történik”.

A Maastrichti Szerződés N. cikke kimondja, hogy 1996-ban – a Szerződés bizonyos cikkeire vonatkozó, előírt felülvizsgálat céljából – Kormányközi Konferenciát kell összehívni. Ez annak a tudomásulvételét jelenti, hogy szükség van a Szerződés rövid távú felülvizsgálatára; részben az egyes cikkek innovatív természete miatt, részben az Unió előtt álló jelentős változások következtében, melyeket az újabb tagállamok felvételéből következő folyamatos bővülés idéz elő.

Az Európai Tanács 1994. júniusi, Korfui Csúcsértekezletén hozott döntés alapján egy Ellenőrző Csoportot (Reflection Group) állítottak fel annak érdekében, hogy felkészüljenek a Kormányközi Konferencia lebonyolítására, és felkérték nemcsak az Unió Bizottságát és a Parlamentet, de a Közösség intézményi rendszeréhez tartozó minden egyéb szervet és testületet is, hogy készítsenek és juttassanak el jelentéseket és megjegyzéseket az Ellenőrző Csoporthoz.

Ezen folyamat részeként a Régiók Bizottsága – az európai regionális és helyi önkormányzatokat képviselő testületként – helyénvalónak tartaná, ha a hatáskörébe tartozó területeken hozzájárulhatna a Szerződés reformjához. Ezeket a területeket a jelen vélemény a későbbiekben részletezi.

A bizottsági javaslatok köre

A Régiók Bizottságának hatásköre – összetétele és funkciója alapján – regionális és helyi ügyekre korlátozódik. Saját, illetve az általa képviselt regionális és helyi önkormányzatok tapasztalata ezáltal kizárólag azon területekkel kapcsolatos, melyek az „állam alatti” kormányzintek hatásköreit és lényeges érdekeit érintik; és természetesen olyan intézményi csatornákra szorítkozik, melyek a nevezett kormányzintek számára lehetővé teszik, hogy a Maastrichti Szerződésnek megfelelően részt vehessenek az európai döntéshozatali folyamatban.

A Régiók Bizottsága csak a közelmúltban vált az EU intézményi struktúrájának részévé, így még nem rendelkezik a Parlament, a Bizottság és a Tanács kiterjedt tapasztalatával. Olyan cikke pedig nincs a Szerződésnek, mely előírná a Régiók Bizottsága részvételét az intézményi reform folyamatában.

A reform mértéke, nagyságrendje körül viták vannak. Egyes intézmények a Kormányközi Konferenciát arra szeretnék felhasználni, hogy egy több mint húsz tagból álló jövőbeli Unió konszolidációjának céljából mélyreható revíziókat vessék alá a Szerződést; maguk a tagállamok ugyanakkor inkább azokra az aspektusokra koncentrálnának, melyek revízióját a Szerződés maga kifejezetten biztosítja, és számos kiegészítő változtatást akarnak elérni annak érdekében, hogy az Unió intézményeinek működését az elmúlt néhány év tapasztalata alapján tökéletesítsék.

A Régiók Bizottságának – lévén az Unió demokratikus legitimitásának pillére – nemcsak a rendszer működésének tökéletesítésére irányuló módosításokat kell támogatnia, hanem az Unió bővítéséhez szükséges változtatásokat is. A Régiók Bizottságának – politikai funkciója és összetétele alapján – joga van arra, hogy a Szerződés revíziójának egészéről kialakított nézeteit kifejtse, megteremtve ezáltal a lehetőséget, hogy az Ellen-

őrző Csoporttal, majd pedig magával a Kormányközi Konferenciával folytatott konzultációkon közreműködjön. Ezen Vélemény a mellékelt határozattal együtt – melyet az EK-Szerződés 198c. cikkének negyedik bekezdése alapján állítottak össze, s ez a Régiók Bizottságát felhatalmazza a saját kezdeményezésű vélemény megalkotására – a Régiók Bizottságának sajátos hozzájárulását képviseli a Szerződés felülvizsgálatának folyamatában. Ezen hozzájárulásnak azokra az aspektusokra kell összpontosulnia, melyek a Régiók Bizottságát közvetlenül érintik.

A Maastrichti Szerződés egy rendkívül stabil alapot jelent az Unióban való regionális és helyi részvétel fokozására. Amikor a Szerződés N. cikke a revíziót említi, akkor rámutat arra, hogy annak az A. és B. cikkek értelmében kell megtörténnie. Az A. cikk második bekezdése kimondja, hogy az egyik legfontosabb cél „olyan egyre szorosabb egyesülés létrehozása Európa népei között, ahol a döntéshozatal az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten történik”. Nem mondja ki tehát, hogy a szubsziaritás elvének kidolgozása és a regionális, illetve helyi részvétel mechanizmusainak elmélyítése a Szerződés revízióját alátámasztó filozófia szerves része lenne.

Mindezen különböző okokból kifolyólag a Régiók Bizottsága a Szerződés következő aspektusaira korlátozza reformjavaslatait:

- a szubsziaritás elve,
- az intézmények egyes aktusai elleni eljárások intézményesítésének rendszere az Európai Közösségek Bírósága előtt,
- a Régiók Bizottsága.

Azt is javasoljuk, hogy erősödjön az Unió politikájában a regionális és helyi részvétel, és kellő figyelmet szenteljenek az uniós állampolgárság, valamint az igazságszolgáltatásban és a belügyekben való együttműködés koncepciójának további tökéletesítésére.

A szubsziaritás elve

A szubsziaritás elve azt jelenti, hogy a hatóságok nem avatkoznak egy ügybe, ha azt az állampolgárok adekvát és hatékony módon meg tudják oldani. Ez az elv a fokozatosság koncepcióját is maga után vonja; tehát a magasabb kormány szintű lépésekre csak akkor kerül sor, ha az alacsonyabb szintek tevékenysége már nem kielégítő. A szubsziaritás általában, illetve a szubsziaritás az európai integráció folyamatában különösképpen elősegíti a következőket:

- a demokratikus legitimitást, amely kiküszöböli az állampolgárok problémáitól eltávolodó, túlzottan centralizált európai hatalom létrejöttét, mivel az állampolgárokhoz való közelség ennek a legitimitásnak egyik lényegi összetevője,
- az átláthatóságot, amely elősegíti a funkciók kormány szintek közötti felosztását, s ezáltal megkönnyíti az állampolgárok számára az egyes szinteknek megfelelő tevékenységi területek felismerését,
- a hatékonyságot, amely feltételezi, hogy a hatásköröket az arra legalkalmasabb kormányzati szintek gyakorolják.

A Régiók Bizottsága – saját feladatainak, valamint az Európai Régiók Gyűlése és az Európai Települések és Régiók Tanácsa tagjainak pozícióját helyreállítva – melegen üdvözli a szubsziaritás elvének a Maastrichti Szerződésbe való bevonását. Sajnálja ugyanakkor, hogy az EKSZ 3b. cikkében a szubsziaritás elvének konkrét megfogalmazása csak az Unió és a tagállamok közötti hatalomgyakorlás kritériumait rögzíti.

A Régiók Bizottsága szerint a szubszidiaritás elvét meg kell vizsgálni mind szerződésbeli megfogalmazása, mind pedig alkalmazása szempontjából. Ezek tehát: az új jogszabályalkotás előzetes vizsgálata; a jelenlegi jogszabályalkotás vizsgálata; új politikák és akciók vállalásának kérdése; folyamatos ellenőrzés a Bíróság részéről. Mindenekelőtt úgy véljük, hogy a Régiók Bizottságának jobban be kell kapcsolódnia a szubszidiaritás elve alkalmazásának ellenőrzésébe és az EK Bizottságának e területen kifejtett tevékenységébe.

A jelen vélemény és a mellékelt határozat alkalmazási területe mégis a Szerződés revíziójára korlátozódik; így csak azokat az aspektusokat vesszük figyelembe, melyek ugyanakkor alkotmányos változtatásokat is szükségessé tesznek. A Régiók Bizottsága, mely az Intézményi Ügyek Speciális Bizottságának keretein belül jár el, és különös figyelmet fordít a) az 1994. november 15-i plenáris ülés határozatára és b) a Regionális Fejlesztési, Gazdaságfejlesztési, Helyi és Regionális Pénzügyek Bizottságának „A szubszidiaritás elvének alkalmazásáról az Európai Unióban” c. véleményére. Ugyanakkor nyomást fog gyakorolni annak érdekében, hogy előrelépés történjék a szubszidiaritás azon aspektusaival kapcsolatban, melyek nem kerültek bele a Szerződésbe, és így nem terjed ki rájuk a mellékelt határozat.

Alkotmányossági szempontból a Régiók Bizottsága a 3b. cikk felülvizsgálatát javasolja (ez a cikk a szubszidiaritás elvét nemcsak az Unió és a tagállamok között megosztott hatáskörök gyakorlásának kritériumaként definiálja, hanem az EU-ban részt vevő összes kormányzati szint közötti hatáskör- és felelősségmegosztás kritériumaként is). Ezenkívül a Régiók Bizottsága olyan megfelelő mechanizmusokra is igényt tart, melyek lehetővé teszik, hogy a regionális és helyi önkormányzatokat érintő, a szubszidiaritást megsértő ügyekben a Bíróság előtt eljárást indíthasson.

Az Unió és a tagállamok hatáskörének részletezése megkönnyíti a szubszidiaritás elvének alkalmazását. A Régiók Bizottsága tehát a Szerződés revíziójának alkalmával arra ösztönzi az Unió szerveit, hogy mielőbb kezdeményezzen tárgyalásokat az Unió és a tagállamok hatásköreinek egyértelmű elhatárolása céljából. A Régiók Bizottsága a tagállamok mindegyikétől azt várja, hogy saját területükön – azaz saját régióikban és helyi önkormányzataikban – alkalmazza a szubszidiaritás elvét.

Az Európai Közösségek Bírósága előtti eljárások intézményesítésének rendszere

A semmisségi eljárások esetében a közösségi szabályok felruházzák az Unió Bizottságát, a Tanácsot és a tagállamokat a perindítás általános jogával, míg a Parlament és az Európai Központi Bank csak előjogaik védelmének érdekében indíthatnak eljárást. Egyéb természetes vagy jogi személynek bizonyítania kell, hogy egy adott eljárás közvetlenül és személyében érinti őt. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy a határozatok (pl. szankciók) mindig adott felekre alkalmazhatók, mivel más esetekben nagyon nehéz bizonyítékot felhozni.

Némi módosítással ugyanez az eljárás vonatkozik az intézkedés elmulasztásának (failure to act), tehát a tétlenségnek az esetére, ha az Unió intézményei a szerződéseket a tevékenységi kötelezettségük elmulasztásával megszegik.

A Régiók Bizottságának és tagjainak pozíciója ezen rendszer tekintetében rendkívül gyenge. A szubszidiaritás elvének természete, a közvetlen befolyás hiányával kiegészítve, lehetetlenné teszi a fellebbezést egy intézkedés, illetve annak megtagadása ellen, ha

az Unió valamely intézménye a fent említett elvet megsérti; olyannyira, hogy a felperesnek bizonyítékot kell szolgáltatnia arra vonatkozólag, hogy az ügyben közvetlenül és személyében érintett, következésképpen a Régiók Bizottsága és tagjai gyakorlatilag olyan helyzetben találják magukat, hogy képtelenek a védelemre, ami pedig ellenkezik a közösségi jog szellemével.

A Régiók Bizottsága ily módon szükségesnek tartja annak indítványozását, hogy a semmisségi eljárások esetében (az EK Szerződés 173. cikke értelmében) a Régiók Bizottságát ugyanazzal a különleges perindítási joggal ruházzák fel, mellyel az Európai Parlament és az Európai Központi Bank is rendelkezik. A Régiók Bizottsága esetében a szubszidiaritás elvének védelme érdekében is intézkedni kell. Ez lehetővé tenné, hogy a Bizottság szembeszálljon azokkal a jogi rendelkezésekkel, melyek – a szubszidiaritás elvének megsértése, illetve egyéb sérelmek révén – a Régiók Bizottsága, illetve tagjai funkciójának és hatáskörének sérelmét jelentik.

Ezenfelül, az Unió jogalkotói tevékenysége a jogalkotó hatáskörrel felruházott régiók számára különös jelentőséggel bír. A Régiók Bizottsága ezért azt javasolja, hogy az ilyen régiók számára biztosítani kell a perindítási jogot hatáskörük védelme céljából.

Az intézkedés elmulasztása esetén indítható eljárás során (az EK Szerződés 175. cikke értelmében) a Régiók Bizottsága egyaránt szükségesnek tartja, hogy biztosítsák számára ugyanazt a perindítási jogot, mellyel az EK szervei rendelkeznek. Az intézményi státusz biztosítása (az erre vonatkozó javaslatot ezen jelentés is tartalmazza) megoldaná a problémát, és megakadályozná a fent nevezett 175. cikk módosításának szükségességét.

A Régiók Bizottsága

A Maastrichti Szerződés első ízben teszi lehetővé, hogy a regionális és helyi önkormányzatok – tanácsadói minőségben – részt vehessenek az EU döntéshozatali folyamatában. Ezt a részvételt a Régiók Bizottságán keresztül irányítják, mely – összetételénél és funkciójánál fogva – segít az Uniót közelebb hozni az állampolgárokhoz, megerősítve ezáltal az Unió demokratikus legitimitációját; e két feladat pedig a Szerződés alapvető céljai közé tartozik.

A Tanácshoz és az EK Bizottságához címzett véleményeken keresztül a Régiók Bizottságának tagjai hozzájárulnak a közösségi jogalkotás tökéletesítéséhez, mivel a jogalkotó folyamat eredményének széles körben történő érvényesítéséért felelős hatóságok nézőpontját képviselik; így vitathatatlanul segítenek hatékonyabbá tenni az európai politikát. Ugyanakkor a Régiók Bizottsága kötelezettségeiben gyökerező állandó és részletes információáramlás lehetővé teszi a tagállamok helyi és regionális testületei számára, hogy központi kormányaik Európa politikájára befolyást gyakoroljanak.

Ennek ellenére a Régiók Bizottságának az intézményi gépezeten belül elfoglalt helye, illetve a döntéshozatali folyamatban betöltött szerepe nem teszi lehetővé, hogy megfelelő kifejezést nyerjen az a hozzájárulás, amelyet a Régiók Bizottsága – összetételénél fogva – a demokratikus legitimitáció fokozásában, illetve az Uniónak az állampolgárokhoz való közelebb vitelében tesz.

A Régiók Bizottsága úgy véli, hogy pozícióját és hatásköreit a következő területeken kell megerősíteni:

– **Intézményi pozíció**

Az EKSZ 4. cikke értelmében a Régiók Bizottsága a Tanácsot és az EK Bizottságát tanácsadói minőségben segítő testület.

A regionális és helyi önkormányzatok természete, politikai legitimációja döntő jelentőségű hozzájárulás az európai integráció folyamatához. A számukra kijelölt, a szubszidiaritás elvével összehangolt szerep (mely szerint az Unió két, a politikai hatalmat megosztva képviselő szintjét jelentik) szükségessé teszi, hogy az Unióban számukra képviselőletet biztosító Régiók Bizottságát önálló jogositványokkal rendelkező intézményként elismerjék.

A Régiók Bizottsága emellett úgy véli, hogy saját Működési Szabályzatát szabadon, a Miniszterek Tanácsának történő benyújtási, és jóváhagyatási kötelezettség nélkül kellene elfogadnia.

– **Összetétel**

Az EKSZ 198a. cikke értelmében a Régiók Bizottsága a regionális és helyi testületek képviselőiből áll. A Régiók Bizottsága által garantált demokratikus legitimáció ugyanakkor határozottabb követelményt tesz szükségessé a tagok politikai mandátumára, politikai legitimációjára, valamint arra vonatkozólag, hogy az általuk képviselt önkormányzatok javaslatára nevezzék ki őket.

– **Struktúra**

A Régiók Bizottságának képesnek kell lennie saját struktúrájának kialakítására, illetve arra, hogy munkáját a jellemző sajátosságokkal és saját céljaival összhangban végezze.

– **Szervezeti és költségvetési autonómia**

A Régiók Bizottságának saját, független adminisztrációra és önálló költségvetésre van szüksége. A Szerződéshez csatolt jegyzőkönyvet – mely a Gazdasági és Szociális Bizottsággal közös szervezeti struktúrára utal – törölni kell, és dönteni kell a megfelelő költségvetésről. A Régiók Bizottsága számára elegendő anyagi eszközt kell biztosítani ahhoz, hogy – a jövőben egyre növekvő fontosságú – funkcióját betölthesse.

– **Hatáskörök**

A Maastrichti Szerződés értelmében a Régiók Bizottságának szerepe, hogy – a Szerződésben rögzített öt területre korlátozott kötelező előírások alapján – véleményeket továbbítson a Tanácsnak és az EK Bizottságának. A Régiók Bizottsága ugyanakkor kiterjesztheti tevékenységi területét a Szerződésben garantált „saját kezdeményezés” jogát kihasználva.

A Régiók Bizottsága úgy véli, hogy tanácsadó szerepét meg kell erősíteni; a Tanáccsal és a Bizottsággal folytatott konzultációk mellett elsősorban az Európai Parlamenttel, másodsorban a regionális és helyi önkormányzatok hatáskörébe eső, a közösségi politikákra irányuló kötelező előírások (mandatory referrals) számának növelésével. Meglepő, hogy a Régiók Bizottsága nem konzultálhat olyan területeken, mint pl. a mezőgazdaság, közlekedés, szociálpolitika, kutatás és technológiai fejlesztés, fejlesztési együttműködés, szakképzés, környezetvédelem, ipar, energia vagy a fogyasztóvédelem. Harmadszor, anélkül, hogy a Régiók Bizottságának a véleményét kötelező érvényűvé tennék, erősíteni kell a jogalkotási folyamatra gyakorolt befolyását. Ez pedig azt jelenti, hogy az intézmények-

nek igazolniuk kell a Régiók Bizottsága előtt, ha olyan döntést kívánnak hozni, amely az RB véleményeiben foglalt javaslatokat nem veszi figyelembe.

A Régiók Bizottsága emellett szorosabb együttműködésre törekszik az EK Bizottságával. Együttműködési szándékát fejezi ki a konkrét jogalkotás, a jogalkotási programok, valamint a Fehér és Zöld Könyvek kidolgozásának különböző fázisaiban. Az RB közreműködése – természeténél fogva – a helyi és regionális önkormányzatok hatáskörébe tartozó gyakorlati területekre korlátozódna.

– Az Unió politikái

A Maastrichti Szerződés az Unió kompetenciáját új, nemzeti szinten gyakran a régiók, néha pedig a helyi önkormányzatok által kezelt tevékenységi területekre terjeszti ki. Ugyanezen jelenség jellemző a Közösség néhány hagyományos politikájára is.

A Régiók Bizottságának a véleménye szerint ezeken a területeken nemcsak az RB kötelező előírásainak keretébe tartozó konzultációra van szükség, hanem – összhangban a partnerség elvével – el kell ismerni a regionális, sőt a helyi önkormányzatok közreműködését is a kérdéses politikák alakításában. Mérlegelni kell a regionális és helyi önkormányzatokkal ezeken a területeken folytatott együttműködését.

Az ilyen kooperáció a gyakorlatban azt jelentené, hogy megfelelőképpen értékelik az Európai Uniónak a regionális és helyi területekre vonatkozó gazdasági intézkedéseit és rendelkezéseit még azok alkalmazása előtt.

Az RB úgy véli, hogy szükséges a regionális és helyi önkormányzatok határmenti és interregionális együttműködésének elősegítése, ami a területi tervezés elve, s amit a Szerződésnek – a gazdasági és társadalmi kohézió fokozása érdekében – ki is kell mondania.

A Régiók Bizottsága ezenkívül fontosnak tartja, hogy ismerjék el, és a gyakorlatban is vegyék figyelembe a városi területekre jelentős hatást kifejtő közösségi politikák nagyobb fokú koordinációjának szükségletét, ugyanakkor szigorúan ragaszkodjanak a helyi autonómia elvéhez, ahogyan azt az Európa Tanács égisze alatt létrejött Helyi Önkormányzatok Európai Kartája rögzíti.

A Régiók Bizottsága – mint az Unió demokratikus legitimitációjának kulcsfontosságú összetevője és az Uniónak az állampolgárokhoz való közelebb vitelében döntő szerepet betöltő testület – tagjainak tapasztalatai alapján úgy véli, hogy a Szerződés revízióját a közösségi együttműködésnek az igazságszolgáltatás és belügyek területén (a harmadik pillér, különös tekintettel a menedékjogra, illetve bevándorlás jogára) megvalósítandó elmélyítése lehetőségeként, valamint az uniós állampolgárság koncepciója fejlesztésének lehetőségeként kell értelmezni, alapvető állampolgári jogoknak a Szerződésbe való beépítése révén.

*

* *

HATÁROZAT

TEKINTETTEL a Maastrichtban aláírt Európai Unióról Szóló Szerződésre, konkrétan pedig az EUSZ N. cikkére az A. és B. cikkekkel kapcsolatban,

TEKINTETTEL az Európai Tanács 1994. júniusi, Korfui Csúcsértekezletének döntéseire, közvetlenül pedig az 1996-ban tartandó Kormányközi Konferencia előkészületi munkálataira vonatkozó hivatkozásokra,

TEKINTETTEL jelen Bizottság 1994. november 15-i plenáris ülésén elfogadott határozatára a szubszidiaritásról; valamint az Európai Régiók Gyűlésének 1990. szeptember 6-i és 1993. január 22-i, illetve az Európai Települések és Régiók Tanácsának 1992. december 3-i határozataira,

TEKINTETTEL a szubszidiaritás elvére, illetve a Régiók Bizottságára vonatkozó határozatokra és jelentésekre, melyeket az Európai Unió különböző intézményei elfogadtak,

TEKINTETTEL az Európa Tanács égisze alatt létrehozott Helyi Önkormányzatok Európai Kartájára,

TEKINTETTEL a Bizottság és az Európai Parlament által felvállalt előkészítő munkára, beszámolók készítésére az Ellenőrző Csoport számára, konkrétan pedig az Európai Parlament Intézményi Ügyek Bizottságának véleménytervezeteire,

MIVEL a Régiók Bizottsága felállítása és a szubszidiaritás elvének bevezetése segíti az Európai Unió demokratikus legitimitációjának fokozását, közelebb hozza az Uniót az állampolgárokhoz, és megvilágítja a régiók, illetve a helyi önkormányzatok szerepét Európa szerkezetében,

MIVEL ezen mechanizmusok konkrét szabályozásának tökéletesítésére már csak azért is szükség van, mert a regionális és helyi hatóságok kielégítőbb és hatékonyabb szerepet kívánnak vállalni az Európai Unióban,

MIVEL kívánatos bizonyos politikák regionális jellegének alátámasztása, illetve olyan összetevők bevonása, melyek a önkormányzati autonómia elvének való megfelelést garantálják,

MIVEL a regionális és helyi önkormányzatok alapvetően érdekeltek a bevándorlással és menedékjoggal kapcsolatos ügyekben, és mivel alapvető meggyőződésük, hogy tisztázni és hangsúlyozni kell – ahogyan ezt a Szerződés is kimondja – az uniós állampolgárság koncepcióját,

MIVEL a Maastrichti Szerződést, az N. cikknek megfelelően, az 1996-os Kormányközi Konferencián revízióknak kell alávetni, és mivel döntést kell hozni az Ellenőrző Csoport felállításáról, hogy 1995 júniusában a Konferenciát előkészítő munkát megkezdhessék,

MIVEL a Régiók Bizottságának lehetősége és kötelessége ezen revízióhoz hozzájárulni, és mivel – összetételénél és funkciójánál fogva – hozzájárulását arra kell korlátoznia, hogy a Szerződés a helyi és regionális részvétellel kapcsolatos mechanizmusokat tökéletesítse:

1. Kéri, hogy a szubszidiaritás elvének megfogalmazása az EK Szerződés 3b. cikkében nyíltan utaljon a régiókra és helyi önkormányzatokra, ezért a 3b. cikk második bekezdésének megfogalmazását a következő módon javasolja:

„A szubszidiaritás elve értelmében a Közösség csak akkor és olyan mértékben avatkozik be, ha a tervezett intézkedés célkitűzéseit a tagállamok vagy az adott tagállam belső törvényhozása által felhatalmazott regionális és helyi önkormányzatok nem tudják kellően megvalósítani.”

Kéri, hogy a szubszidiaritás elve alkalmazásának elősegítése érdekében egyértelműen rögzítsék az Uniót és a tagállamokat megillető hatásköröket, hogy az Európai Unió a Szerződés által kifejezetten átruházott hatáskörök keretein belül, a szubszidiaritás elvének megfelelően járhatson el.

2. Kéri, hogy a Régiók Bizottságának, valamint a jogalkotó hatáskörrel felruházott régióknak biztosítsák a semmisségi eljárás kezdeményezési jogát, ezért az EK Szerződés 173. cikk harmadik bekezdésének módosítását a következőképpen javasolja:

„A Bíróság hatáskörébe tartozik az ítékezés ugyanezen feltételek mellett azokról az Európai Parlament, az Európai Központi Bank és a Régiók Bizottsága által indított keresetekről, amelyek hatáskörüik védelmére irányulnak. Hatáskörébe tartoznak a Régiók Bizottsága által a szubszidiaritás elvének megsértése esetén indított keresetek, illetve a régiók által indított keresetek, azon oknál fogva, hogy jogalkotó hatáskörüket valamely rendelet, alapelv vagy döntés befolyásolja.”

3. Kéri, hogy a Régiók Bizottságának hasonlóképpen biztosítsák a perindítási jogát intézkedés elmulasztása esetére, és hangsúlyozza, hogy ez az EK Szerződés 175. cikkének módosítása nélkül megvalósítható, amennyiben a Régiók Bizottságának intézményi státust biztosítanak. Az RB javasolja, hogy – amennyiben az intézményi státust nem kapja meg – a 175. cikk első bekezdését a következőképpen módosítsák:

„Ha az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság a Szerződés megsértésével elmulasztja az intézkedés megtételét, akkor a tagállamok, a Közösség más intézményei és a Régiók Bizottsága keresetet indíthatnak a Bíróságnál a Szerződés megsértésének megállapítása céljából.”

4. Kéri, hogy a Régiók Bizottsága kapja meg az intézményi státust, s ennek megfelelően az EK Szerződés 4. cikkében a következő módosítást javasolja:

„(1). A Közösségre bízott feladatokat a következő szervek valósítják meg:

- az EURÓPAI PARLAMENT*
- a TANÁCS*
- a BIZOTTSÁG*
- a BÍRÓSÁG*
- a SZÁMVEVŐSZÉK*
- a RÉGIÓK BIZOTTSÁGA*

Az egyes szervek a Szerződésben rájuk ruházott hatáskörben járnak el.

(2) A Tanácsot és a Bizottságot a tanácsadói feladattal megbízott Gazdasági és Szociális Bizottság segíti munkájában.”

5. Kéri, hogy határozzák meg az RB-tagok politikai mandátumát és politikai legitimitációját, s ennek érdekében az EK Szerződés 198a. cikkének első bekezdését a következő módon fogalmazzák újra:

„Ezennel – tanácsadói státusszal – megalakul egy Bizottság (a továbbiakban: Régiók Bizottsága), mely a regionális és helyi önkormányzatok javaslata alapján kinevezett képviselőkkel áll, akik vagy politikai mandátummal rendelkeznek, vagy pedig politikai felelősséggel tartoznak egy közvetlen és általános választójog alapján megválasztott képviselői gyűlésnek.”

6. Kéri, hogy a Régiók Bizottsága saját munkája megszervezéséhez szükséges hatalmát erősítsék meg, ezért a 198b. cikk második bekezdésében a következő szöveg elfogadását javasolja:

„A Régiók Bizottsága maga határozza meg ügyrendjét.”

7. A Gazdasági és Szociális Bizottságtól való függetlenedés igénye, a szervezeti és költségvetési autonómia megteremtése következtében a Gazdasági és Szociális Bizottságra, illetve a Régiók Bizottságára vonatkozóan a Maastrichti Szerződést kiegészítő 16. sz. jegyzőkönyv módosítását javasolja.

8. Kéri, hogy az RB konzultatív funkcióját erősítsék meg, következésképpen javasolja, hogy

- a Régiók Bizottsága számára ne csak a jelen Szerződésben lefektetett területeken biztosítsanak tanácsadói jogkört, hanem akkor is, amikor azt a Gazdasági és Szociális Bizottság számára biztosítják: az EK Szerződés 130w. cikkének első bekezdése, mely a fejlesztési kooperációs politikára vonatkozik; az EK Szerződés 8e. cikkének második bekezdése, mely az uniós állampolgársággal foglalkozik; valamint az EK Szerződés 94. cikke, mely az állami támogatásokat érinti;
- ami a tanácsadó funkciót illeti, az EK Szerződés Maastrichti Szerződés által módosított 198c. cikke a következőt mondja ki:

„Az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság meghallgatja a Régiók Bizottságát a Szerződésben meghatározott esetekben, és minden egyéb esetben, ha ezt ezen intézmények szükségesnek ítélik.

Ha az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság szükségesnek tartja, határidőt szab a Régiók Bizottsága számára véleménye előterjesztésére. Ennek időtartama – a Régiók Bizottsága elnökével való közléstől számítva – legalább egy hónap. E határidő lejártá után a vélemény hiánya figyelmen kívül hagyható.”

Olyan esetekben, amikor szükségesnek mutatkozik, a Régiók Bizottsága saját kezdeményezésre is véleményt bocsáthat ki.

A Régiók Bizottsága véleményeit – valamint a tanácskozássokról szóló jelentést – továbbítani kell az Európai Parlamenthez, a Tanácshoz, illetve a Bizottsághoz. A Régiók Bizottsága állásfoglalásától való eltéréseiről, valamint annak okáról az említett intézményeknek tájékoztatniuk kell az RB-t.

9. Hangsúlyozza, hogy a Régiók Bizottsága számára engedélyezni kell a Bizottsággal való együttműködést, amikor az utóbbi ezt kezdeményezi. Ezért a 198c. cikkhez a következő bekezdés hozzáadását javasolja:

„A Régiók Bizottsága ajánlja fel együttműködését és tanácsait a Bizottságnak a jogalkotási programok, illetve a Zöld és Fehér Könyvek kidolgozásában, valamint a regionális és helyi önkormányzatok hatáskörét érintő politikákra vonatkozó kezdeményezések előkészítésében.”

10. Hangsúlyozza, hogy – amennyiben az Európai Unió politikája regionális vagy helyi hatásköröket érint, különösen a területi tervezés viszonylatában – a tagállamok szerződésben garantált kooperációs és részvételi jogát ki kell terjeszteni a regionális, illetve megfelelő esetben a helyi önkormányzatokra.
11. Kéri, hogy a gazdasági és társadalmi kohézió érdekében a Szerződés ösztönözze a határokon átnyúló és interregionális együttműködést, és javasolja, hogy az EK Szerződés 130a. cikkének második bekezdését a következőképpen bővítsék ki:

„Tevékenységeivel segítse elő a regionális és helyi önkormányzatok határokon átnyúló és interregionális együttműködését.”
12. Kiemeli, hogy a Szerződés fektessen hangsúlyt a városi területeket nagyobb mértékben érintő közösségi politikák fokozott koordinációjának igényére, és kéri az Európa Tanács Helyi Önkormányzatok Európai Kartájában megfogalmazott helyi autonómia elvének beépítését a Szerződésbe.
13. Hangsúlyozza, hogy a Kormányközi Konferenciának elő kell segítenie a közösségi polgárok számára oly fontos közösségi együttműködést az igazságszolgáltatás és a belügyek terén.
14. Kiemeli, hogy a Szerződés revízióját úgy kell tekinteni, mint az Európai Unión belül gyakorolt hatáskörök, illetve felvállalt felelősség tisztázásának lehetőségét az egy-

szerű polgárok számára. Egyúttal reményének ad hangot, hogy ennek érdekében elfogadják egy alapszöveget, mely meghatározza:

- a közösségi polgárok alapvető jogait;
- az Európai Unió céljait;
- az Európai Unió testületeit;
- ezen testületek hatásköreit.

15. Utasítja Elnökét, hogy a jelen határozatot továbbítsa az Európai Parlament, a Tanács, a Bizottság és a Kormányközi Konferencia előkészítésére felállított Ellenőrző Csoport felé.

Készült Brüsszelben, 1995. április 21-én.

a Régiók Bizottsága
Főtitkára

Dietrich PAUSE

a Régiók Bizottsága
Elnöke:

Jacques BLANC

Európai Régiók Gyűlése
Európai Régiók Gyűlése, Közgyűlés

**JAVASLATOK AZ EURÓPAI UNIÓRÓL SZÓLÓ SZERZŐDÉS REVÍZIÓJÁRA
AZ 1996. ÉVI KORMÁNYKÖZI KONFERENCIA ALKALMÁBÓL**

Assembly of European Regions. General Assembly. Proposals for Revision of the Treaty of the European Union on the Occasion of the 1996 Intergovernmental Conference. Antwerp, 19th and 20th October 1995

Bevezetés

1. Az 1996. évi Kormányközi Konferenciának elő kell segítenie az Európai Unió elismerésének és legitimitációjának megerősítését. Az Európai Régiók Gyűlése, amely közel 300, az Európai Unión belül és kívül eső régiót tömörítő szervezet, részt kíván venni ezen konferencia előkészítésében. Az alábbiakban részletezett 2–16. pontok konkrét javaslatain túlmenően, az AER megítélése szerint a régiók érdekében a következő kérdésekkel kell foglalkozni:
 - felruházzák-e az EU-t fokozott hatalommal külpolitikai és biztonsági ügyek intézésében,
 - a közös EU-politikának képeznek-e tárgyat a tagállamok fontos belpolitikai területei: a szervezett bűnözés leküzdése, menedékjog és a menekültek ügye,
 - hogyan készüljön fel az EU arra, hogy a jelenlegi, nyugati dominanciájú Uniót egy jövőbeli általános európai Unióvá fejlessze; beleértve azon kritériumok meghatározását (pl. emberi jogok, kisebbségvédelem stb.), melyeket az egyes államoknak az uniós tagság érdekében teljesíteni kell,
 - hogyan tisztázható az EU tagállamok fölötti hatalmának kérdése,
 - hogyan lehet fokozni az EU Bizottságának politikai felelősségét a tagállamok eltérő érdekeinek összeegyeztetése tekintetében,
 - a kezdeményezési jog növelése, mellyel a Parlamentet mint a polgárok képviselőjét, illetve a Tanácsot mint a tagállamok kormányainak képviselőjét felruházzák; valamint annak eldöntése, hogy milyen mértékben tegyék tevékenységüket láthatóvá az EU polgárai számára egy átláthatóbb döntéshozatali folyamaton keresztül,
 - hogyan határozható el egymástól az EU és a tagállamok kompetenciája olyan módon, hogy a centralizáltságot kiküszöböljék,
 - milyen mértékben tükrözze az európai gyűlések tagjainak megválasztása Európa regionális struktúráit,
 - hogyan biztosítható a lehető legnagyobb számú lakos számára elfogadható döntéshozatali kompetencia,
 - hogyan fokozható a Tanács munkájának kontinuitása.

Figyelembe véve a Régiók Bizottságának 95.04.21-i véleményét, melyet az AER is támogat, a következő javaslatokat terjeszti elő:

2. Az 1996-os Kormányközi Konferenciának felül kell vizsgálnia az európai szerződéseket azzal a céllal, hogy növeljék az Európai Unió teljesítőképességét a béke, a szabadság, az emberi jogok biztosítása terén egész Európában; a gazdasági prosperitás alapjainak megerősítésére, az Európai Unió gazdasági és szociális kohéziójának biztosítására, illetve Európa kulturális sokszínűségének fenntartására. Az Európai Uniónak a fontos pánszociális feladatokra kell koncentrálnia, eközben pedig szigorúan ragaszkodnia kell a szubszidiaritás elvéhez. Az Európai Unió szerveit és eljárásait újra kell strukturálni a fokozott demokrácia, az átláthatóság, valamint a polgárközeliség elérésének érdekében. Ezen túlmenően elő kell segíteni a közép- és kelet-európai államok, Málta, illetve Ciprus konvergenciáját és felvételét.
3. Az átláthatóság és a polgárközeliség elvének alkalmazásához szükségesszerű az európai centralizmus és bürokrácia felesleges formáinak felszámolása. Az Európai Uniónak politikai uniónak kell lennie; olyan föderatív jellemzőkkel rendelkező független államok társulásának, amely a szubszidiaritás elvének alkalmazásán alapul, és nem válik állammá. A polgárközeliség elve által meghatározott harmonikus Európa létrehozásához nélkülözhetetlen a három szint (az Európai Unió, a tagállamok és a régiók) együttműködése, ugyanakkor a helyi autonómia fenntartása.

A szubszidiaritás elve és a kompetenciák hatékonyabb definíciója

4. Az Európai Unió feladatait és hatalmát egyértelműen el kell határolni a tagállamok és a régiók hatalmától, illetve feladataitól. A szerződések szövegéből törölni kell az általános cikkek formájában megjelenő alapvető felhatalmazásokat, illetve a kompetencia bizonytalan leírásait. A szerződéseket olyan módon kell átdolgozni, hogy az Európai Unió csak pontosan elhatárolt felhatalmazások formájában biztosított hatalommal rendelkezzen. Tisztán el kell különíteni egymástól a szűkebb értelemben vett exkluzív, illetve a nem exkluzív kompetenciákat. Az Európai Unió ily módon tiszta és átlátható kompetenciákkal rendelkezik majd anélkül, hogy a további integráció akadályba ütközne.
5. E célból a következő szerződésmódosítások szükségesek:
 A célokban az Európai Unióról Szóló Szerződés 3. cikkében közölt listáját konkrét intézkedéseket tartalmazó listává kell átalakítani. Ezentúl egyértelműen le kell fektetni, hogy a kompetenciák nem kizárólag a Szerződés egyes kompetenciáinak normái alapján igazolhatók. Az Európai Közösség Szerződésében a 3. cikk kezdő bekezdését a következő módon kell átfogalmazni: „A Közösség számára a 3b. cikk által meghatározott határokon belül, és a jelen Szerződésben biztosított hatalom feltételeinek megfelelően jelölik ki a feladatokat a következő területeken” (a területek listája következik).
 A Szerződés szövegében az egyes alapvető felhatalmazásokat egyértelműbben kell megfogalmazni, általában követve az Európai Közösség Szerződésében a 126–129. cikkek példáját.
 Az Európai Unióról Szóló Szerződés 235. cikkének biztosítania kell, hogy az ezen a cikkben alapuló intézkedések szükségessé tehessek a törvényhozó testületek jóváhagyását, melyek kompetenciáját korlátozni kell.
6. A szubszidiaritás elvét az Európai Közösség Szerződésének 3b. cikkében a következő formában kell átfogalmazni:

„A szubszidiaritás elvének megfelelően a Közösség csak akkor és olyan mértékben léphet közbe, amikor, illetve amilyen mértékben a kérdéses intézkedések céljai nem valósíthatók meg megfelelő módon a tagállamok vagy a regionális és helyi hatóságok szintjén, melyek a tagállamok belső törvényhozásának megfelelő kompetenciával rendelkeznek.

Minden i jellegű közösségi javaslatot a szubszidiaritás elvének megfelelően igazolni kell. Ezen indoklás az Európai Bíróság jogi felülvizsgálatának tárgyát képezi.

7. Az Európai Bíróságon egy speciális kamara felállítása vált indokolttá a kompetenciát érintő konfliktusok – beleértve a szubszidiaritás elvének alkalmazásával kapcsolatos vitát – megítélésére. Ezen kamara az Európai Bíróság bíráiból, valamint a tagállamok legfelsőbb bíróságának egy-egy képviselőjéből állna. A szenátus összehívása az egyenlő képviselet alapján történik.

Fokozott regionális bekapcsolódás és a polgárokhoz való közelség elve

8. A Régiók Bizottságát olyan teljes jogú intézménnyé kell átalakítani, mely kizárólag a régiókat képviseli. A Régiók Bizottságának tagjait maguknak a régióknak kell kijelölniük: a tagoknak demokratikus módon meghatalmazott képviselőknek kell lenniük. Az Európai Unió minden régiójának képviseletet kell kapnia. Amennyiben a tagállamonként kiosztott helyek korlátozott száma miatt nem valósulhat meg minden egyes régió képvisellete, ezen régióknak megegyezésre kell jutniuk a közös képviselertet illetően.
9. A Régiók Bizottsága számára önálló eljárási jogot kell biztosítani az Európai Bíróság előtt, mely tartalmazza érdekei védelmének jogát, valamint a szubszidiaritás elvének alkalmazását. A Bizottság számára kiegészítő, kötelező konzultációs jogot kell biztosítani a környezet, az informatika, a szakképzés, valamint a szociálpolitika terén. Az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak kezdeményezési joggal kell rendelkeznie, de a Régiók Bizottsága számára is biztosítani kell a kezdeményezés jogát azokon a területeken, melyeken konzultálhat. Az Európai Parlamentnek biztosítani kell a Régiók Bizottságával való konzultáció jogát. A Régiók Bizottságának saját, a Gazdasági és Szociális Bizottságtól független szervezeti struktúrával kell rendelkeznie.
10. A jövőben a Régiók Bizottsága számára biztosítani kell az együttdöntés jogát a régiókat érintő ügyek esetében. Ennek előfeltétele a Régiók Bizottságának újrastrukturálása, s az Európai Unió régióinak tisztán reprezentatív formáját képviselő szervezetté alakítása („Régiók Kamarája”).
11. Az Európai Unió egyes régióinak biztosítani kell a perindítás jogát az Európai Bíróságon kompetenciájuk fenntartása, valamint a szubszidiaritás elvének betartása érdekében, amennyiben az Európai Unió által felvállalt és a régiók saját törvényhozói kompetenciáját befolyásoló ügyekről van szó.
12. Az állampolgárokhoz közeli Európai Unióban újra fontos szerephez jutnak a helyhatóságok. Konzultatív formában, egy képviseleti intézmény közvetítésén keresztül részt kell venniük az Európai Unió döntéshozatalában. Az Európai Unióról Szóló Szerződésnek garantálnia kell a helyhatóságok autonómiára való jogát.
13. Az Európai Unióról Szóló Szerződésnek elő kell segítenie, illetve biztosítania kell az interregionális és a határokon átnyúló együttműködés jogát mint az európai integrá-

ció eszközét. Az ehhez szükséges jogi és pénzügyi eszközöket hozzáférhetővé kell tenni.

14. A Régióknak aktívan kell részt venniük az Unió politikai struktúrájában. Ebből a szempontból szükséges az Európai Unióról Szóló Szerződés 130b. cikke harmadik mondatának módosítása (a hozzáadott rész aláhúzva):
A Közösség támogatja, a Régiókkal szoros együttműködésben...
15. Ezen kompetenciák megvalósításakor az Unió számol politikájának területi szinten jelentkező következményeivel, mindenekelőtt annak a regionális és helyi hatóságok irányában megvalósuló pénzügyi, illetve adminisztratív hatásaival, valamint a kiegyenlített európai regionális tervezéssel kapcsolatos következményeivel. Az átdolgozott Szerződésnek rögzítenie kell az elveket és az eljárásokat, hogy figyelembe vételük biztosítva legyen az európai hatóságok részéről is.
16. Fejleszteni kell az Európai Parlament és a regionális parlamentek együttműködését. Meg kell teremteni az ehhez szükséges jogi feltételeket.

Régiók Bizottsága

VÉLEMÉNY
A REGIONÁLIS ÉS HELYI ÖNKORMÁNYZATOKNAK
A STRUKTURÁLIS ALAPOK PARTNERSEGI ELVÉBEN JÁTSZOTT
SZEREPEÉRŐL
Brüsszel, 1995. július 19–20.

Committee of the Regions. Opinion on the role of regional and local authorities in the partnership principle of the Structural Funds. Brussels, 19-20 July 1995 CdR 234/95

Előzmények

1994. december 5-én a Régiók Bizottságának Hivatala az Európai Közösséget Alapító Szerződés 198c. cikkére hivatkozva elhatározta egy saját kezdeményezésű vélemény kidolgozását

A regionális és helyi önkormányzatoknak a Strukturális Alapok igazgatásában való részvételéről.

A Régiók Bizottsága ügyrendjének 9. pontja szerint a döntés az 1. sz. Bizottság (Regionális Fejlesztési, Gazdaságfejlesztési, Helyi és Regionális Pénzügyek) elé került.

Bevezetés

A Régiók Bizottsága 8. plenáris ülésén, 1995. július 19–20-án (a július 20-i ülésen), hivatkozva

- Delors Fehér Könyvére a Növekedésről, Versenyképességről és a Foglalkoztatásról (COM(93) 700 végső), amely decentralizáltabb gazdaságot javasol, és növekvő szerepet tulajdonít a helyi és a regionális szintnek;
- az Európai Bizottság ötödik éves jelentésére a Strukturális Alapok reformjának megvalósításáról 1993 (COM(95) 30 végső);
- a Régiók Bizottsága által 1995. április 21-én elfogadott véleményre a Maastrichti Szerződés felülvizsgálatáról, amelyben a Bizottság a szubszidiaritás tágabb értelmezésére szólít fel;
- a következő véleményt fogadta el:

A Strukturális Alapok Szabályozása

1. A Strukturális Alapok 1988-as reformja négy alapelvet vezetett be: partnerség, koncentráció, programozás és addicionalitás. Ezek az elvek megerősítésre kerültek a Strukturális Alapok rendeleteinek 1993. évi felülvizsgálatakor.
2. A partnerség elve a rendelet 4. cikk (1) bekezdésében van ismertetve. Így hangzik:

„A Közösség tevékenységeinek ki kell egészíteniük, elő kell segíteniük a megfelelő nemzeti tevékenységeket. Ezek az Európai Bizottság, az érintett Tagállamok és az illetékes hatóságok és testületek szoros konzultációja nyomán kell, hogy megvalósuljanak – beleértve minden Tagállam nemzeti szabályozását és érvényben lévő gyakorlatát, a Tagállam által megjelölt nemzeti, helyi vagy más szint gazdasági és szociális partnereinek bevonását, hogy minden részt vevő fél partnerként tevékenykedjen egy közös cél érdekében. Ezeket a konzultációkat a továbbiakban „partnerségnek” nevezzük. A partnerség lefedi a tevékenységek előkészítését, finanszírozását csakis, mint ex-ante, időközi és ex-post értékelését.

A partnerség teljes egészében minden egyes partner adott intézményi, jogi és pénzügyi lehetőségeinek megfelelően zajlik.”

3. A partnerségek eredetileg a Strukturális Alapok decentralizált szemléletének bevezetése céljából kerültek kialakításra. Azonban a jelen rendeletek keretei között a partnerségi rendelkezések nem pontosak. Ez a partnerség elvének különböző értelmezéseihez, a partnerek szerepéről folytatott vitákhoz vezetett.
4. A rendeletek jelenleg nem úgy határozzák meg a partnerséget, mint „vertikális” és hierarchikus vagy „horizontális” partnerség, tehát egyenlő felek partnersége. A jelen megszövegezés ugyanígy nem határozza meg világosan a partnerségek funkcióját.

Célok, feladatok és a vélemény módszertana

5. A Régiók Bizottsága saját kezdeményezésű véleményének célja annak bemutatása, hogy miként valósul meg a partnerség elve a jelen szabályozásban, illetve hogyan érvényesül a demokratikusan választott regionális és helyi önkormányzatok szerepe. A cél nem az ideális partnerség modelljének létrehozása, mivel ezeknek a partnerségeknek tükrözniük kell a helyi és regionális gazdasági feltételeket, és alkalmazkodniuk kell a különböző szubnacionális kormányzati modellekhez. A vélemény azonban módszereket ajánl, amelyekkel a regionális és helyi önkormányzatok szerepe megerősíthető a partnerségi elven belül.
6. A vélemény alapjaként a riportőrök felkérték az 1. sz. Bizottság tagjait, hogy értékeljék, miként valósul meg a partnerség a saját régiójukban. A felmérés eredményére alapozva a Régiók Bizottsága rávilágít a partnerségek számos általános strukturális és funkcionális problémájára.
7. A felmérés elkészítése közben csak az első négy cél területén működtek programok. Az 5.b és a 6. cél programjai nem mind működtek. A vélemény nem vizsgálta az új Közösségi Kezdeményezések előkészületeit. A határozatok elfogadásának lassúsága és a programok megvalósításának késése akadályozta a véleményhez szükséges helyszíni kutatómunkát. Ez különösen azért okoz csalódást, mert a programoknak már több mint egy éve működniük kellene.
8. A vélemény annak hangsúlyozásával kezdődik, milyen fontossággal bírnak a helyi és regionális önkormányzatok a partnerségekben. Ezután a vélemény megvizsgálja a partnerségek azon problémáit, amelyek a felmérés során adott válaszokban körvonalazódnak, illetve a hatékony partnerségek kialakításának módozataira vonatkozó javaslatokat.

A helyi és regionális önkormányzatok központi szerepe a Strukturális Alapok partnerségeiben

9. A partnerségi elv fontos, hiszen az aktív és hatékony partnerségek eredményes programok létrejöttéhez, helyi és regionális szinten a Strukturális Alapok eredményes felhasználásához vezetnek. A partnerségek regionálisan és helyileg egyaránt összevonják a fontos szereplőket, akik részletes ismeretekkel rendelkeznek területükről, és képesek meghatározni a gazdaság erősségeit és gyengeségeit. Ehhez járul még az is, hogy a partnerségek megtestesítik a szubszidiaritást, és a programot minden fél a magáénak érzi.
10. Az Európai Unióban a helyi és regionális önkormányzatok mindenütt a tevékenységek széles skálájáért felelősek, beleértve a gazdasági stratégiák és kezdeményezések fejlesztését: üzleti támogatás nyújtása, a természeti környezet és az infrastruktúra fejlesztése, a gazdasági fejlődés akadályainak megszüntetése, a munkaerőpiacra belépő, illetve állásváltoztatásra készülő személyek támogatása, a szélesebb értelemben vett gazdasági fejlődésben részt vevő területek és személyek segítése. A helyi és regionális önkormányzatok ugyanakkor fontos szerepet töltenek be a külső erőforrásoknak az adott területre vonzásában.
11. A Régiók Bizottsága úgy véli, hogy a demokratikusan választott regionális és helyi önkormányzatoknak kulcsszerepet kellene játszaniuk a Strukturális Alapok partnerségeiben, hiszen:
 - a regionális és helyi önkormányzatok felelősek területük társadalmi és gazdasági boldogulásáért, és mint demokratikusan választott testületek, felelősséggel tartoznak a helyi és regionális közösségeknek, demokratikus legitimitációt adnak a programoknak, biztosítják a polgárközeliséget;
 - a regionális és helyi önkormányzatok társfinanszírozásban valósítják meg a Strukturális Alapok programjainak jelentős részét;
 - mivel felelősek a helyi közösség gazdasági fejlődéséért, és a regionális és helyi üzleti élet központjai, a regionális és helyi hatóságok biztosítják a Strukturális Alapok keretében hozott intézkedések integrálását és koordinálását: pl. a gazdasági fejlesztés, a fizikai infrastruktúra és az oktatás területén. Így a Strukturális Alapok koordinálása hatékonyabbá válik, és hosszú távú stratégiákra épül.

A partnerség problémái a helyi és regionális tapasztalatok fényében

12. A felmérés kérdéseire adott válaszok a partnerségek széles skáláját reprezentálják. Magukba foglalják a jól működő partnerségeket, amelyek konstruktív dialógust folytatnak a helyi és regionális önkormányzatokkal, és tökéletesen bevonják azokat a kiépülőben levő partnerségeket, illetve azokat a helyzeteket, ahol a partnerség csak bizonytalan módon fejlődött ki.
13. Ezt a sokszínűséget nagymértékben a közigazgatási struktúrák közti nemzeti különbségek és a kormányzati szintek közti dialógus hagyománya okozza. A partnerség mérete és tagsága visszatérő probléma, hiszen a legtöbb esetben a partnerek kijelölésének felelőssége a tagállamok hatáskörébe tartozik.
14. A felmérésnek nem célja, hogy átfogó képet adjon a Strukturális Alapok igazgatásáról a tagállamokban. Azonban a válaszokban bemutatott példák egyfajta képet adnak az igazgatásról, mivel rávilágítanak a partnerségek működésének bizonyos tendenciáira.

15. A felmérés kitér számos, a partnerségek kialakításában és működésében jelentkező problémára, különösen azokra, amelyek érintik a helyi és regionális önkormányzatokat.
16. A leírt problémák nem fordulnak elő minden partnerségben. A jelentésből azonban kiderül, hogy számos példa van a „jó gyakorlatra”. Ezen példák egyedi leírására és magyarázatára a jelen véleményben nem kerül sor, ám jellemzőik gyakran előfordulnak a felmérés során adott válaszokban mint lehetséges megoldások. Ez megerősíti azt, hogy a témáról további tapasztalatcserére van szükség.

A programdokumentum elkészítése

17. A programokat a legtöbb esetben a központi kormányzat dolgozza ki. Gyakran ez a helyzet a regionális program esetében is. A helyi és regionális érdekek különböző mértékben kerülnek bele: pl. az önkormányzatokkal folytatott konzultáció során. Kevés kivételtől eltekintve a helyi és regionális önkormányzatok jelenleg nagyobb mértékben érintettek, mint az előző programidőszakban.
18. A helyi és regionális önkormányzatok általában nagyobb befolyást követelnek a program kialakítására. A programfejlesztésnek „lentől felfelé” irányuló szemléletet kellene tükröznie, így sokkal jobban a helyi és regionális önkormányzatokra épülne. Kulcsszerepet kellene betölteniük a partnerségekben, hiszen a helyi lakosság választotta őket, és közösen finanszírozzák a programtevékenységeket. A létező dokumentumokat a lehető legjobban be kellene építeni a programdokumentumba.
19. Ez a nézet nemcsak ott jut kifejezésre, ahol a helyi önkormányzat kevésbé fejlett, és ahol a programot a regionális szintű központi kormányzati testületek kezdeményezik és koordinálják. Azokban az esetekben is előfordul, amikor a helyi önkormányzat magasabb fejlettségű.
20. Egyes országokban a fejlődés a nemzeti programok vagy nagyobb területeket lefedő átfogóbb programok beindítása felé mozdul el, ami a régiók és alrégiók kisebb programjainak kárára történik. Tanácsos a programokat főként regionális programként kialakítani. Ez létfontosságú a regionális partnerségek legitimitása és fenntarthatósága szempontjából.
21. Aggodalomra ad okot, hogy a nemzeti programok a regionális és helyi szinttől távoliak. Egyes esetekben a Strukturális Alapok igazgatásának nemzeti felelőssége megoszlik a különböző országos minisztériumok között, és ez a szerkezet hátráltathatja a következetes programok fejlesztését. Egyes vélemények szerint a regionális programok sokkal fogékonyabbak a helyi és regionális igényekre, mint a nemzeti programok.
22. A programdokumentumok megvitatása során az Európai Bizottság és a helyi, regionális hatóságok között hivatalos, közvetlen kapcsolat csak az esetek kis részében létezik. A partnerek általában, amíg a programdokumentum egyeztetése le nem zárul, hivatalosan nem értesülnek a tárgyalások fejleményeiről.
23. Az Európai Unióval kapcsolatos válaszokban nagy hangsúlyt kap az Európai Bizottsággal folytatott közvetlenebb párbeszéd szükségessége. Ez jelenik meg az Európai Unióhoz benyújtott javaslatokban, amelyek nagyobb szerepet követelnek a helyi és regionális önkormányzatok számára a program előkészítésében, tervezésében, illetve hangsúlyozzák, hogy a Strukturális Alapok szabályozása legyen kevésbé bonyolult. Egyes esetekben ugyanakkor a viszonylag rövid programidőtartamok, a projekt meg-

valósítási idejének jelenlegi korlátozása és az elérhető alapokat érintő döntések késői meghozatala a programok megvalósításának gátja lehet.

24. A központi kormányzat nem mindig fogékony a helyi és regionális szükségletek iránt, és fennáll a veszély, hogy a programok kialakítása és irányítása bürokratikus, politikasemleges gyakorlattá válik. A Strukturális Alapok programjaihoz helyi és regionális hozzájárulást adva azok politikai meghatározottságúvá válnak, és sokkal inkább képesek lesznek a regionális és helyi viták ösztönzésére.
25. Ahol a regionális önkormányzatok a felelősek a program kialakításáért, ott célszerű lehet a helyi önkormányzatok befolyásának az erősítése. Ahol a helyi önkormányzatok a felelősek a helyi fejlesztési politika kialakításáért, azt célszerű jobban megjeleníteni a regionális programban, illetve összehangolni azzal. Ezekben az esetekben a programnak tükröznie kell a létező regionális szintű intervenciók mechanizmusokat, amelyeket alkalmazni lehet magának a programnak a megvalósításában.
26. A válaszok hangsúlyozzák, hogy tanácsos a regionális és helyi önkormányzatok szerepét megerősíteni: a helyi önkormányzati szintek jobb párbeszédével, a programstratégia és a célok kidolgozásával, az eredmények rendszeres, közös értékelésével, illetve a helyi szakemberek képzésével.

A program megvalósítása

27. Az a benyomás alakult ki, hogy a regionális és helyi önkormányzatok általában növekvő befolyással rendelkeznek a program igazgatásában, a projektek kiválasztásában és a pénzügyi döntésekben.
28. A regionális partnerségek a jelek szerint a programok megvalósítási fázisaiban a legfejlettebbek és a leghatékonyabbak. Az együttműködés eltérő módon szerveződik, de számos esetben az adminisztratív felelősség regionális szinten a menedzselő bizottságot terheli. A helyi és regionális hatóságok és más illetékes helyi és regionális partnerek különböző módon képviseltetik magukat az ilyen kooperációs testületekben.
29. A menedzselő bizottságnak azonban nem feltétlenül van döntéshozatali joga: gyakran csupán konzultációs szereppel vagy javaslattevői joggal rendelkezik, míg a végleges döntéseket a központi kormányzat hozza meg. A regionális kooperációs testületeknek minden vonatkozó érdeket fel kell karolniuk, és saját igazgatási struktúrákkal, illetve autonómiával kell rendelkezniük a projektet érintő pénzügyi döntésekben.
30. Számos partnerség felett a központi kormányzat gyakorol hatalmat. Egyes esetekben a választott regionális és helyi önkormányzatok csak közvetett módon jutnak képviselőkhöz, máskor egyáltalán nincsenek képviselve. Egyes esetekben a központi kormányzat képviselői a regionális és helyi önkormányzatok rovására vesznek részt. Ez sajnálatos, különösen, mivel a regionális és helyi önkormányzatok általános képet alkotnak a helyi igényekről, ezért képesek a projektek prioritásait a helyi közösségek közvetlen bevonásával felállítani.
31. Ahol a nagyobb programok irányába való fejlődés tapasztalható, a válaszok azt sugallják, hogy ez a folyamat a helyi és regionális önkormányzatok képviselőinek csökkenéséhez vezetett a programadminisztrációban.
32. A helyi önkormányzatok általában úgy látják, hogy gyengébb befolyással rendelkeznek a program megvalósítására, mint a regionális kormányzatok. Ezért számos intézkedést javasolnak, például jelentősebb helyi képviselőket a felelős testületekben,

magasabb információs szintet, közvetlen részvételt a projektek kiválasztásában, a helyi önkormányzatok szakembergárdájának megerősítését és továbbképzését.

A programok ellenőrzése (monitoring) és értékelése

33. A helyi és regionális önkormányzatokat gyakran bevonják, noha változó mértékben, a program monitoringjába és értékelésébe, például az ellenőrző bizottságokban vagy hasonló testületekben való közvetett vagy közvetlen részvétel révén.
34. Sok javítanivaló akad azonban a párbeszéd minőségén; egyes országokban a regionális és helyi önkormányzatok csupán korlátozott szerepet töltenek be. A programok értékelése gyakran kizárólag a központi kormányzat hatáskörébe tartozik.
35. Az a nézet is teret nyert, hogy a regionális programok monitoringjának teljességgel a Régiók Bizottsága feladatkörébe kellene tartoznia. Ezek a bizottságok azért fontosak, mert a helyi és regionális partnerek társfinanszírozzák a projekteket, s a hatékony ellenőrzéshez és értékeléshez szükséges helyi ismerettel is rendelkeznek.

A hatékony partnerségek érdekében

36. A Régiók Bizottsága úgy véli, hogy az eredményes partnerségek akkor alakulnak ki, ha megvan a politikai szándék a partnerségi elv megvalósítására, és ha értéket jelent a partnerek közeli kapcsolatából származó előny. Ez leggyakrabban akkor történik meg, amikor a részvétel és a párbeszéd jelentős hatáskörökkel és forrásokkal rendelkező decentralizált politikai és közigazgatási struktúrákra épül.

A programdokumentum összeállítása

37. A programdokumentum összeállítása kulcsfontosságú fázis egy hatékony stratégia felállításában, amely a partnerség széles támogatására épül. A Régiók Bizottsága hangsúlyozza a helyi és regionális önkormányzatok döntő szerepét a dokumentum kidolgozásában, mivel azok az állampolgárokhoz és a helyi közösségekhez legközelebbi választott kormányzati szintet alkotják. Fontos az is, hogy „lentől felfelé” („bottom up”) szemlélet valósuljon meg ebben a folyamatban, valamint minden partnernek magáénak kell éreznie a végső dokumentumot.
38. A Tagállamok többségében a regionális és helyi önkormányzatok nem vesznek közvetlenül részt az Európai Bizottsággal a programdokumentumról folytatott tárgyalásokon. Ez oda vezethet, hogy kulcsfontosságú döntések és jelentős változások a partnerségen kívül zajlanak. A Régiók Bizottsága elvárja, hogy a regionális és helyi önkormányzatok legyenek részesei ezeknek a tárgyalásoknak, s hogy képviselőik aláíró felei legyenek a végső dokumentumnak. Az Európai Bizottsággal folytatott tárgyalásoknak olyan keretet kell kapniuk, hogy felöleljék a lehető legnagyobb hatáskörű alapelveket és a regionális vagy helyi szinten már működő beavatkozási eszközöket.
39. A Régiók Bizottsága úgy véli, hogy a partnerségek tagjait és azok főbb feladatait és kötelezettségeit részletezni kell a programdokumentumban. A regionális és helyi önkormányzatoknak – a demokráciában betöltött kulcsszerepük miatt – vezető szerepet kell játszaniuk ezekben a partnerségekben.

A program megvalósítása

40. A Régiók Bizottsága támogatja az Európai Bizottságot a programidőszakok kiterjesztésében, szükség esetén a kellő idő biztosításában a projektek megvalósítására és az időszerű, stabil döntéshozatali folyamat számára, hogy ezáltal biztosítva legyen a folyamatos programmegvalósítás.
41. Hangsúlyozni kell, hogy a strukturális támogatási programok hatékony működéséhez szükség van olyan regionális központtal rendelkező menedzselő bizottságokra a szükséges adminisztratív forrásokkal együtt, amelyekben képviselőket nyerne a helyi és regionális partnerek.
42. A menedzselő bizottság nemcsak irányt ad a programdokumentumban felvázolt stratégia megvalósítására, de döntéseket is hoz a programot alkotó projektekről. Amint a vizsgálatból kiderült, a helyi és regionális önkormányzatok nem minden esetben jutnak képviselőkhöz ezekben a bizottságokban, ezért a Régiók Bizottsága úgy véli, hogy ezt a helyzetet orvosolni kell a regionális és helyi önkormányzatok javára. A menedzselő bizottságnak a megvalósításról hozott döntésekért a felelősséget vállalnia kell, beleértve az esetleges programváltoztatásokat, amelyeket a megváltozott társadalmi-gazdasági feltételek vagy az ellenőrzési folyamat ténymegállapításai tettek szükségessé.
43. Egyes regionális programok földrajzilag nagy területen működnek, ami távolivá teheti azokat a helyi partnerek számára. Ezekben az esetekben fontos, hogy alrégió és ágazati bizottságok jöjjenek létre, amelyek tanáccsal, információval szolgálnak a menedzselő bizottság számára, hogy minden partner úgy érezze, hogy részese a programdokumentum megvalósításának.
44. A Régiók Bizottsága rendkívüli aggodalommal szemléli, hogy egyes esetekben a nemzeti hatóságok nem engedték, hogy a partnerségek szerepet játsszanak a program egyes részeiben. Ez a gyakorlat ellentmond a partnerség szellemének.
45. A Régiók Bizottsága úgy véli, hogy sok tapasztalatot lehet gyűjteni az Európai Unióban működő különböző partnerségektől, ezért javasolja, hogy az Európai Bizottság támogassa a témában indult csereprogramokat. Továbbá a Régiók Bizottsága kezdeményezni fogja és támogatja a további tapasztalatcseréket, és azt tanácsolja, hogy minden illetékes területen támogassák az ilyen kezdeményezéseket.

A programok ellenőrzése (monitoring) és értékelése

46. A Régiók Bizottsága úgy véli, hogy a programok monitoringja és értékelése a folyamat igen fontos része. A monitoringot a regionális és helyi önkormányzatokkal együttműködve tanácsos végrehajtani, nem pedig – ahogy ma történik – döntően a nemzeti hatóságokkal.
47. Szükséges, hogy a partnerségek megvitassák az ellenőrzés és értékelés módszereit, s megállapodjanak azokról, mivel a projekt fő támogatóiként részt vesznek a feladat részletes adatainak összegyűjtésében, illetve biztosítják ezeknek a tapasztalatoknak a felhasználását a helyi közösségekben.
48. Egyes tagállamokban már elvégezték az értékelést, és az eredményeket nem osztották meg a partnerségekkel. A Régiók Bizottsága úgy véli, hogy ez a partnerségek fejlesztésének elégtelen módja, ugyanakkor fontosnak tartja, hogy a monitoring és az értékelés feladatainak eredményeit megvitatva javuljon a programok minősége. A

programmegvalósítás nyomon követésének az alapvető célja, hogy ellenőrizze annak regionális és helyi szinten történő alkalmazását; egyben alapul szolgáljon a program bármilyen kiigazítását illető, a Bizottság által hozott döntés ellenőrzésére.

49. A Régiók Bizottsága úgy véli, hogy a helyi szakembergárda és a kormányzati szintek közötti kommunikáció fejlesztése elvezethet a helyi befolyás megnövekedéséhez.

Ajánlások

50. A Régiók Bizottsága hangsúlyozza, hogy a regionális és helyi önkormányzatoknak mint az állampolgárokhoz és helyi közösségekhez legközelebbi, demokratikus kormányzati szinteknek kulcsszerepet kell játszaniuk a Strukturális Alapok partnerségeiben.
51. A Régiók Bizottsága felhívja a figyelmet, hogy egyes esetekben a helyi és regionális önkormányzatok csakugyan a fenti szerepet töltik be, azonban számos programban a regionális és helyi önkormányzatok nem rendelkeznek megfelelő befolyással, vagy nincsenek közvetlenül bevonva, ezért lehetővé kell tenni számukra, hogy vezető szerepre tegyenek szert.
52. A Régiók Bizottsága sajnálattal veszi tudomásul, hogy számos strukturális alaprogramot nemzeti szinten irányítanak. Ez az irányítás távol áll a helyi és regionális szinttől, ezért nem bátorítja a helyi és regionális részvételt, sem a forrásoknak a helyi szükségleteknek és prioritásoknak megfelelő hatékony elosztását.
53. A Régiók Bizottsága úgy véli, hogy a Strukturális Alapok jelenlegi szabályozásában a partnerségi rendelkezések nem pontosak, és a partnerségi elv különböző értelmezéseihez vezetnek. A Bizottság ezért kéri, hogy a Strukturális Alapok rendeletei kerüljenek felülvizsgálatra, s a rendelet szövegébe vegyék be hivatalosan a helyi és regionális önkormányzatokat is, mivel azok a regionális és helyi szükségletek és prioritások képviselőire demokratikus legitimitációval rendelkeznek.
54. Annak ellenére, hogy a Strukturális Alapok szabályai megkövetelik a „szoros konzultációt”, ez számos partner számára nehezen meghatározható fogalom, beleértve a helyi és regionális hatóságokat is. A partnerek többsége úgy érzi, hogy szoros konzultációk nem jöttek létre. A konzultációnak ez a hiánya gyakran amiatt következik be, mert az egyes kormányzati szintek közötti részvétel és párbeszéd kultúrája még nem fejlődött ki kellően.
55. A Régiók Bizottsága hangsúlyozza, hogy a jelen szabályozásban nem elég világos a partnerségek funkciója, és kéri, hogy a Strukturális Alapok menedzselésének egyes fázisai váljanak alapos megfontolás tárgyává. A helyi és regionális önkormányzatok képviselőinek a Tagállamok és az Európai Bizottság között folyó formális tárgyalásokba való bevonása mellett, képviselőknek a programszerződésben is az egyenrangú szerződő fél státusába kellene kerülniük.
56. A Régiók Bizottsága hangsúlyozza az Európai Unióban működő különböző partnerségektől való tapasztalatszerzés fontosságát, illetve felkéri az Európai Bizottságot a témában indult tapasztalatcserék megszervezésére. A Régiók Bizottsága ehhez azzal járul hozzá, hogy kezdeményezi és támogatja a további tapasztalatcseréket, és tanácsolja, hogy minden illetékes területen támogassák az ilyen kezdeményezéseket.
57. A Régiók Bizottsága felhívja a figyelmet, hogy az Európai Bizottság és a tagállamok befolyása legyen egyenlő, s ne kerüljön túlsúlyba a partnerekéhez képest. A „fentről

lefelé” irányuló szemlélet során a program egyes részei, amelyek a regionális partnerségen kívül kerülnek megvitatásra és meghatározásra, elkerülendők.

A programdokumentum elkészítése

58. A Régiók Bizottsága határozottan úgy véli, hogy az Egységes Programozási Dokumentumban és a Közösségi Támogatási Keretben a partnerség működésének és tagjainak pontos meghatározását kell adni. A dokumentumot az Európai Bizottság ne írja alá, ha nem kerül sor a regionális és helyi önkormányzatok bevonására. A Régiók Bizottsága javasolja, hogy a programdokumentum a következő szerződő felek aláírását tartalmazza: az Európai Bizottság, a Tagállam és a regionális és helyi önkormányzatok képviselői.
59. A Régiók Bizottsága nyomatékosan hangsúlyozza a programdokumentum kialakításának folyamatában – a szubszidiaritás elvének megfelelően – a „lentől felfelé” irányuló szemlélet alkalmazását, beleértve a helyi és regionális partnerek által felállított stratégiákat és célokat is, hogy a végső dokumentumot minden partner magáénak érezze.

A program megvalósítása

60. A Régiók Bizottsága aggodalommal szemléli, hogy egyes esetekben a központi kormányzat vagy más partner a program egyes részeit lehatárolja, aminek következtében a partnerség nem játszik szerepet a projekt döntéshozatalának e programrészeket illető kérdéseiben.
61. A Régiók Bizottsága hangsúlyozza, hogy a strukturális támogatási programok hatékony működéséhez szükség van egy regionális központtal bíró menedzselő bizottságra, a szükséges adminisztratív forrásokkal együtt, amelyekben a helyi és regionális partnerek is képviselőnek jutnak. A Bizottságnak megfelelő hatáskörrel kell rendelkeznie a projekteket érintő pénzügyi döntésekben.

A programok monitoringja és értékelése

62. A Régiók Bizottsága hangsúlyozza, hogy a partnerségnek meg kell vitatnia és el kell fogadnia az ellenőrzés és értékelés módszereit, illetve aktívan részt kell vennie ezeknek a folyamatoknak a végrehajtásában.
63. A Régiók Bizottsága különösen hangsúlyozza annak fontosságát, hogy javuljon a partnereknek szolgáltatott információ, illetve növekedjen azok szakmai tartalma, hogy az ellenőrzési és az értékelési feladatok eredményeinek megvitatása során gazdagodjon a program minősége. A Régiók Bizottsága úgy véli, hogy a program megvalósításának figyelemmel kísérése alapvető vonatkoztatási pont kell, hogy legyen a Monitoring Bizottság korrekciós döntései és informáltsága számára.

Elfogadva Brüsszelben, 1995. július 20-án

A Régiók Bizottsága Elnöke

A Régiók Bizottsága Főtitkára

Jacques BLANC

Dietrich PAUSE

A PÓLAY ELEMÉR ALAPÍTVÁNY KÖNYVTÁRA
Sorozatszerkesztő: Balogh Elemér egyetemi tanár

1. Balogh Elemér és Sarnyai Csaba Máté (szerk.): *Deák Ferenc és a polgári átalakulás Magyarországon*. Szeged, 2004.
2. Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Mezővárosaink jogélete a 18–19. században*. Szeged, 2010.
3. Eric Blin (réd.): *Mécanisme de décisions dans une Europe élargie*. Szeged, 2004.
4. Hajdú József: *A munkavállalók személyiségi jogai*. Szeged, 2005.
5. Eike von Repgow: *A Szász tükör*. Szeged, 2005.
6. Balogh Elemér (Hg.): *Ungarn auf der Schwelle in die EU. Herausforderungen und Aufgaben für Wirtschaft und Gesellschaft*. Szeged, 2006.
7. Karsai Krisztina (szerk.): *Keresztmetszet. Tanulmányok fiatal büntetőjogászok tollából*. Szeged, 2005.
8. Papp Tekla: *A koncesszió*. Szeged, 2006.
9. Hajdú József: *A japán munkaügyi kapcsolatok sajátosságai a kezdetektől 1995-ig*. Szeged, 2006.
10. Szajbély Katalin és Traser Julianna Sára (szerk.): *Képünk az Unióról, helyünk az Unióban*. Szeged, 2006.
11. Nagy Ferenc (szerk.): *Bűnügyi mozaik. Tanulmányok Vida Mihály 70. születésnapja tiszteletére*. Szeged, 2006.
12. Rúzs Molnár Krisztina: *Mediáció a munkajogban*. Szeged, 2007.
13. Nagy Ferenc (szerk.): *Ad futuram memoriam. Tanulmányok Cséka Ervin 85. születésnapja tiszteletére*. Szeged, 2007.
14. Szondi Ildikó: *Nemzetiségi demográfiai viszonyok a déli szláv országokban*. Szeged, 2007.
15. Nagy Ferenc (szerk.): *Büntetőjog és humánium. Emlékkötet Fonyó Antal halálának 25. évfordulójára*. Szeged, 2007.
16. Nagy Tamás és Nagy Zsolt (szerk.): *Jogelmélet és önreflexió*. Szeged, 2007.
17. *Legal Transitions. Development of Law in Formerly Socialist States and the Challenges of the European Union*. Szeged, 2007.
18. Lőrincsikné Lajkó Dóra (szerk.): *Opuscula Szegediensia. A Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók első konferenciája*. Szeged, 2007.
19. Nagy Zsolt: *A jogi oktatás fejlődése és aktuális kérdései*. Szeged, 2007.
20. Gellén Klára: *A színlelt szerződés*. Szeged, 2008.
21. Karsai Krisztina (Hg.): *Strafrechtlicher Lebensschutz in Ungarn und in Deutschland. Beiträge zur Strafrechtsvergleichung*. Szeged, 2008.
22. Görög Márta: *A kegyeleti jog és a nem vagyoni kártérítés*. Szeged, 2008.
23. Szabó Imre (szerk.): *Ius et legitimitatio. Tanulmányok Szilbereky Jenő 90. születésnapja tiszteletére*. Szeged, 2008.
24. Csink Lóránt: *Az államfő jogállása Európában és Magyarországon*. Szeged, 2008.
25. Lőrincsikné Lajkó Dóra (szerk.): *Opuscula Szegediensia 2. A Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók második konferenciája*. Szeged, 2008.
26. Both Ödön: *Reform és forradalom. Egybegyűjtött írások Magyarország alkotmány- és jogtörténetéből 1790—*. Szeged, 2009.

27. Soós Edit – Fejes Zsuzsanna: *Határon átnyúló együttműködések Magyarországon*. Szeged, 2009.
28. Bobvos Pál (szerk.): *Reformator iuris cooperandi. Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére*. Szeged, 2009.
29. Bató Szilvia: *A „büntetési rendszer” átalakításának megjelenése Kossuth Lajos Pesti Hírlapjában (1841—)*. Szeged, 2010.
30. Juhász Zsuzsanna: *A börtön-egészségügy „gócpontjai” és ártalomcsökkentő kezdeményezések külföldön*. Szeged, 2010.
31. Lőrincsikné Lajkó Dóra (szerk.): *Opuscula Szegediensia 3. A Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók harmadik konferenciája Szeged*. Szeged, 2010.
32. Hegedűs Andrea: *Az élettársi kapcsolat a polgári jogi kodifikáció tükrében*. Szeged, 2010.
33. Berki Gabriella (szerk.): *Opuscula Szegediensia 4. A Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók negyedik konferenciája Szeged*. Szeged, 2011.
34. Horesnyi Julianna Csilla: *Bérgarancia. A magyar szabályozás és annak gyakorlata*. Szeged, 2011.
35. Blazovich László és Schmidt József (közreadják): *A Sváb tükör*. Szeged, 2011.
36. Antal Tamás: *Város és népképviselő. Az 1848:XXIII. tc. és intézményei Debrecenben (1848–1872)*. Szeged, 2011.
37. Trócsányi László (szerk.): *Dikaiosz logosz. Tanulmányok Kovács István emlékére*. Szeged, 2012.
38. Nagy Zsolt: *Metszetek a jogásztársadalomról*. Szeged, 2012.
39. Merkovity Norbert: *Bevezetés a hagyományos és az új politikai kommunikáció elméletébe*. Szeged, 2012.
40. Császár Mátyás: *Az Európai Unió intézményi jogi aktusai*. Szeged, 2013.
41. Ember Alex: *Az üzemi baleset*. Szeged, 2013.
42. Szalai Anikó: *A fegyveres összeütközések hatása a nemzetközi szerződésekre*. Szeged, 2013.
43. József Hajdú: *Social Protection of the Unemployed*. Szeged, 2013.
44. Molnár Imre: *A locatio conductio a klasszikus kori római jogban*. Szeged, 2013.
45. Molnár Imre: *Ius criminale Romanum. Tanulmányok a római jog köréből*. Szeged, 2013.
46. Jakab Éva: *Humanizmus és jogtudomány. Brissonius szerződési formulái I*. Szeged, 2013.
47. Badó Attila: *Az igazságszolgáltató hatalom függetlensége és a tisztességes eljárás*. Szeged, 2013.
48. Téglási András: *A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme*. [Előkészületben.]
49. Soós Edit: *A mélyülő európai integráció*. Szeged, 2013.