

TEMESI István\*

## A regionalizmus

### 1. A regionalizmusról általában

1. A regionalizmus, mint a XX. század vége modern posztindusztriális államának meghatározó jelensége merőben új megközelítést igényel. E megközelítés alapja és egyben kiindulási alapunk az ezt megelőző indusztriális és a modern állam néhány jellemzőjének összehasonlítása.

Az indusztriális társadalomról nem mondható el, hogy főgékony lenne a regionális szerveződések iránt. Eppen ellenkezőleg. Az indusztriális állam és társadalom homogenitásra törekszik, amely többek között a nemzetállam képében, a minél nagyobb mértékű üzleti aktivitásban, továbbá a tömegtermelésben jelenik meg. Az indusztriális állam fő jellemzője a társadalom homogenitása: egy egységes társadalmi blokk, amelyet a politikai és gazdasági pluralizmus bizonyos mértékben relativizálni képes. Az indusztriális állam a regionalizmusnak nem sok figyelmet szentel, ami nem azt jelenti, hogy nem is ismeri, vagy hogy regionalizmus ott nem is létezik. Az etnikai, kulturális stb. alapon szervezett regionalizmus ismert az indusztriális államban is, de fejlődésének autonómiája igen korlátozott. Azt mondhatjuk, hogy a regionalizmus az indusztriális államban csupán eszköz. Eszköze a legitimációnak, vagy más állami célok, illetve érdekek elérésének.

A XIX. századi nemzetállam elutasította a régiókat, akadálynak tekintette azokat, amelyek a nemzeti identitás és a modern állam felépítésének útjában állnak. A Német Császárság például, jóllehet szövetségi állam volt, de annak ellenére, hogy a szövetség tagállamainak volt bizonyos igazgatási autonómiája, Poroszország túlsúlya és a császári kormány központosított hatalma miatt valódi területi egyensúly nem valósult meg. Franciaország-

\* TEMESI István *felsőokolati adjuktus*  
BCE Közigazgatástudományi Kar, Államigazgatási Tanszék

ban. Itáliában és Spanyolországban a központi kormányzat váltakozó sikerrel próbálkozott a regionális, illetve tartományi önállóság megszüntetésével. Az Egyesült Királyságot alkotó történelmi nemzetek közigazgatása, jóllehet megőrzött néhány sajátos jellemvonást, de mindezt tényleges autonómiában hiányában.

A posztindusztriális államban a regionalizmus egészen másként jelenik meg, nevezetesen a modern társadalomra jellemző, azon belül létező struktúrák egyikének megjelenési formája. A modern államban, szemben az előzőekben tárgyalt indusztriális állammal, a koordináció, a spontán szerveződések, a nonkonformizmus váltja fel a hierarchikus kapcsolatrendszerket. A demokráciát már nem úgy értelmézik, mint pusztán a többség olyan akarata, amely megfelel valamennyi egyéni és csoportérdeknek, hiszen nem is létezik stabil és állandó többség. A modern társadalom atomizáltságánál fogva kisebbségek, csoportok, egyének összességéből, mozgalmakból áll, amelyek a békés együttélés érdekében újra és újra koalíciókat alkotnak, illetve kilépnek azokból. E gondolatmenet szerint tehát a regionalizmus nem más, mint egyike azoknak a társadalmi csoportoknak, amelyek összessége alkotja a modern társadalmat.

Ezekhez a társadalmi folyamatokhoz az állam is alkalmazkodik, így már nem egyetlen meghatározó vagy uralkodó csoport érdekeit képviseli, hanem legitimitációját sokkal szélesebb alapokra igyekszik helyezni. Azt is mondhatjuk, hogy a modern államban olyan feltételrendszer alakul ki, amely a regionalizmus számára új és bővíthető lehetőségeket teremt. Ez természetesen magába foglalja a társadalom irányításában való részvétel lehetőségét is. Rudolf W. Ritzman egyenesen úgy fogalmaz, hogy a regionalizmust ki kellene találni, ha nem létezne.

A II. világháború után, különösen a 60-as években a régiók jelentős szerepet játszottak a modernizációban. Nyugat-Németországban a föderalizmus egyrészt a Szövetségek nyomására honosodott meg, másrészt német részről is felmerült a túlzott nemzetiszocialista centralizáció megszüntetésének igénye. Más európai államokban a regionalizációt inkább funkcionális igények és a területfejlesztés szükségességei eredményezték. A régió számos államban – például Franciaországban, Olaszországban, az Egyesült Királyságban – az állami beavatkozás helyszíne, bázisa.

E gondolatához azért tegyük hozzá, hogy a posztindusztriális társadalom, mint világlajosság, még korántsem reális, e kategóriába fenntartások nélkül csak a legfejlettebb országokat sorolhatjuk, beleértve természetesen az Európai Unió tagállamait.

A fent ismertetett elmélet egy további érdekes kérdéshez vezet el minket. Ez pedig az etikailag homogen nemzetállam, amelyről elmondhatjuk, hogy sokszor a regionalizmus végétét jelentette, illetve jelenti. Közélszük

meg tehát a regionalizmus kérdését a nemzetállam felől is: az államok mely formációja ad helyet a regionális törekvéseknek, melyik ad könnyebben zöld utat a regionalizmusnak és a regionalizációnak? Előljáróban annyit érdemes megemlíteni, hogy az államok 90%-a etikailag heterogén.

Vannak olyan többnemzetiségű államok, amelyek esetében még fel sem vetődött a regionalizmus ideje, ezzel szemben számos nemzetileg homogen államnak számolnia kell, illetve kellett a regionalista törekvésekkel. Mivel nem áll módunkban minden egyes érintett állam esetét megvizsgálni, általánosságban a következő megállapításokat tehetjük. A nemzetileg heterogén államok esetében a felülről irányított egységsítési törekvések meg lehetőségen veszélyesek, ezért nem is célravezetőek. Más a helyzet az egy nemzetet alkotó államokban, ahol az egységsítési problémamentesen folytatható le, ugyanakkor napjainkban már ezeknek az államoknak is új kihívásokkal kell szembenézniük. Nevezetesen az egyén számára a nemzeti identitás önmagában nem nyújt már elegendő legitimitációs alapot. A posztindusztriális társadalomban az államnak a nemzeti szint alá, regionális, etnikai-nemzetiségi vagy más kulturális alapra kell helyeznie legitimitációját. Kisebb csoportokat kell tehát megcélöznie, mint korábban a nemzet vagy egy társadalmi osztály volt. Ezek a kisebb, akár éppen regionális alapon szerveződő csoportok így legitimitációs tényezőként működnek majd, mint-hogy egy többnemzetiségű államban a leggyakoribb az ilyen érdekcsoportok etnikai, nemzeti alapon történő szerveződése. A modern államban ebben a szituációban arra fog törekedni, hogy a társadalmi csoportokkal való kapcsolatot új alapokra helyezze, azokkal konstruktív együttműködést valósítson meg a folyamatos konfrontálódás helyett.

2. A regionalizmus, ha nem is megjelenésének, de legalábbis felerősödésének okait mások, így Andrea Chiti-Barelli elsősorban a politika felől közelítik meg. Ő az 1989 második felében bekövetkezett eseményeket tartja meghatározó fontosságúnak, mondván, hogy ezek új és forradalmi perspektivákat nyitottak Európa egésze számára, amelyek azonban veszélyeket is magukban hordoznak. Az új perspektivákat már nem csupán a nyugat-európai államok politikai uniója, hanem egy föderális alapon létrehozott független és stabil Páneurópa jelenti, amely megszabadulhat az amerikai befolyástól csakúgy, mint a volt szovjet hegemoniától, (ez gyakorlatilag megegyezik a II. világháború után jelentkező Európa-gondolattal), és amely kiterjed a közép- és a kelet-európai államokra is. Ez a páneurópai szövetség integrálná a gazdaságot, a védelmi politikát és egyben megoldaná tagállamainak határkonfliktusait is. A másik alternatíva ezzel szemben, amit Chiti-Barelli felvázol, az instabilitást, a szuverén nemzetállamkonceptióhoz történő visszatérést jelenti. Sőt a bizonyos nemzetek közötti konfliktusok olyan mélységűvé válhatnak, hogy egyes nemzeteknek a

szovjet vagy egy ahhoz hasonló rendszer restaurálása, illetve létrehozása ellen sem lenne kifogása. Utólag ennek az elméletnek (1990-ben született) egyes elemeit idealizáltságnak tűnnek, ugyanakkor más elemei tekintetében beigazolódtak. Különösen abban, miszerint a regionalizmus összekapcsolódik az európai egység gondolatával és megvalósításának lehetőségével, feloldhatja az államok közötti konfliktusokat, így például a határkérdéseket, illetve azok megoldására új módszereknek engedhet teret. Ezért elkerülhetetlennek tartja, hogy mindezen problémák megoldását egy az alkotórészei felett álló, a kontinensre kiterjedő hatóság kezébe adják, amely meg nem tehetőenül föderáció.

3. A II. világháború után jelentkező regionális törekvések megjelenésének azonban további okai is vannak. Egyrészt az állam politikai szerkezetének változtatása iránti igény, másrészt a gazdasági és társadalmi változások következtében a közigazgatással szemben támasztott igények változása.

A regionalizmus logikus reakció a nennzettállam hagyományosan centralizációs törekvésére, amely bizonyos tekintetben ma már meghaladott. Esetünkben ez a centralizációs törekvés nem más, mint az a fő szervező elv, amely alapulvételeivel az adott nemzet által benépesített területen és az ún. természetes határokon belül a XIX. és XX. század folyamán az általunk ma ismert államokat létrehozták. Oliver Freeman kifejezésével élve „az állam egyszerre túl nagy és túl kicsi”. Először is túl kicsi, mert nem képes szembenzenni a problémák globalizálódásával, nem képes hatékonyan megoldani azokat, és nem képes elfogadni, hogy ezek megoldására általánosan szervezetek sokasága úján történő együttműködés szükséges. Ugyanakkor ahhoz, pedig túl nagy és távol van, hogy hatékonyan ellássa a gazdaság bizonyos ágazatait, a kultúra, a környezetvédelem és az állampolgárok mindennapi életét érintő igazgatási feladatokat. Ugyanezt úgy is megfogalmazhatjuk, hogy a helyi önkormányzati rendszer, a történelmileg kialakult helyi közösségek túl kicsinek bizonyulnak arra, hogy harmonikus gazdasági és társadalmi fejlődést biztosítsanak, ugyanis a II. világháborút követő technikai és társadalmi fejlődés következtében a társadalmi változások felgyorsultak, a népesség mobilitása egymértékben megnőtt, a kommunikációs eszközök fejlődése dinamikusá vált. Következésképp a településeken alapuló területbeosztás szűk szervezeti keretnek bizonyult, amelyben képtelenség megszervezni az egyre bővülő közszolgáltatások ellátását az új feladatok ilyen tömegének megjelenése következtében.

Mindezen tényezők mellett a „politikai régió”, tehát a régió, mint állami-közigazgatási területbeosztási egység, gondolatának Nyugat-Európában a 70-es években történő megjelenéséhez és elterjedéséhez hozzájárult az is, hogy ebben az időszakban a kontinensen egy még kialakulatlan, ki-

csit homályos decentralizációs tendencia indult útjára, amelybe, mint látni fogjuk, a regionalizáció is beilleszkedett a decentralizáció formáinak egyik alternatívájaként. Ez egyenesen azt jelenti, hogy a régió – a regionalizmus hívei szerint – úgy jelent meg, mint a közigyék igazgatását végző szervezetrendszer egyik eleme, amelynek létrehozása elkerülhetetlen, ha szem előtt kívánjuk tartani azt az elvet, mely szerint valamennyi problémát azon a szinten kell megoldani, ahol jelentkeznek. Nevezetesen a régió a központi és a helyi önkormányzati közigazgatás szintje között helyezkedik el, feladata az új, a közhatalommal szemben elvárásként megjelenő igények ki-  
elégítése.

4. Végeredményben a regionalizmus megjelenésének és terjedésének okai röviden a következőkben foglalhatóak össze: Gazdasági okok, nevezetesen bizonyos gazdasági problémák könnyebben kezelhetőségének igénye, a közigazgatás hatékonyabb beavatkozási lehetőségének biztosítása. Az állami működés megújítása az állampolgárokhoz való viszony tekintetében, egy ún. kooperatív-konzultatív-kommunikatív államideál, az állampolgárokhoz való közeledés, a közélet áttekinthetőbbé tétele, a döntéshozatali módok demokratikusabbá tételének, továbbá ellenőrzésének igénye. Az ún. eurókratikusától való idegenkedés, amelynek egyik összetevője a döntéshozatal láncolatának lerövidítése, tehát törekvés arra, hogy a közönségi adminisztráció szintjén hozott döntéseket lehetőleg alsóbb, a tagállami szintnél is alacsonyabb szinten hozzák meg és hajtsák végre. Ez egyben a gazdasági és politikai integráció ellensúlyozását is szolgálja. Az ún. euróregionalizmus, vagyis a határ menti együttműködés megjelenése, illetve felerősödése. Végül az okok között említhetőek a történelmi és egyéb tradíciók is, nevezetesen az összetartozás és az identitástudat korábbi formáinak újjáéledése. Nyelvi, etnikai, kulturális alapon szerveződő közösségek törekvése az önállóság új, vagy korábban már létezett, feltámasztani kívánt, intézményesített formái iránt.

### 1.1. Regionalizmus, regionalizáció

Elérkezünk ahhoz a ponthoz, ahol tisztázni kell egy alapkérdést, ez pedig nem más, mint a regionalizmus és a regionalizáció közötti különbségtétel. Az kétségtelen, hogy a regionalizmus és a regionalizáció között van összefüggés, de emellett sokkal lényegesebb a két fogalom elhatárolása, ami egyben feltétele a téma feldolgozásában való előrelépésnek is.

Témánk iródalomban jól nyomon követhető, hogy számos szerző szerint a regionalizmus azokat az elképzeléseket jelöli meg, amelyek régiók létre-

hozását célozzák, illetve ahhoz vezetnek. A regionalizáció pedig a regionalista politika tényleges, gyakorlati megvalósítását jelenti.

Oliver Freeman a régió szó két különböző értelmezéséből indul ki, ez a régió igazgatási és politikai értelmezése. Szerinte a regionalizáció az előbbi, míg a regionalizmus az utóbbi értelmezést jelöli meg. A regionalizmus – tehát Freeman szerint – nem más, mint egy meghatározott régió, terület lakosságának közös identitásérzése, továbbá e szóban forgó terület számára szélesebb körű autonómia megszerzésére való törekvése. A regionalizáció pedig ettől eltérően azt az elfjárást jelöli, amely elvezet a régiók létrehozásához, beleértve az önkormányzati státusz megszerzését is.

A regionalizáció az állam területi beosztásának alapjául szolgáló két élv a decentralizáció és a dekoncentráció közül előbbihez, tehát a decentralizációhoz áll közelebb. A decentralizáció, azon belül a politikai decentralizáció a hataskörök átadását jelenti a központi hatalomtól jogilag és politikailag autonóm, területi vagy más alapon szerveződő közösségeknek, szervezeteknek. Ha egy államban nem léteznék bizonyos feladatok hatékonyan ellátni képes, egymással mellélendeltségi viszonyban álló helyi közösségek, akkor a decentralizáció természetesen azt eredményezheti, hogy a helyi hatalom gyakorlásának, és egyben az igazgatásnak új szintjét kell létre hozni. Ez nyilvánvalóvá teszi azt is, hogy a területi decentralizáció és így a regionalizáció is, alapjában érinti az állam területbeosztását, annak szerkezetét.

A regionalizmus ezzel szemben a decentralizációt, illetve a regionalizációt együttesen eredményező tényezők egyike, melynek lényegét természetesen nem egyszerű leírni, hiszen egymástól jelentősen eltérő eredetű és célú törekvések egyaránt zászlájukra tűzték már. Ami kétségtelen: a regionalizmus egyik fő célja, hogy az államhatalom tudatára ébredjen a regionális különbségek és az ebből származó konfliktusok megszüntetésének fontosságára. Új régiók létrehozására mindig akkor került sor, amikor az alulról jövő politikai akarat és a hatékonyság növelését célzó állami (központi politikai) akarat találkoztak egymással.

Az 1970-es évek az európai regionalizmus számára eredményesnek bizonyultak, hiszen ebben az évtizedben számos nyugat-európai ország átlépett regionalizációsba. Freeman szerint a régiók létrehozása elsődlegesen gazdasági okok miatt következett be, mert az állam gazdasági jellegű tevékenységét csak a hagyományos helyi, települési önkormányzatoknál lényegesen nagyobb keretek között fejthette ki hatékonyan. Ennek a folyamatnak első állomása a községek fúziója volt, amely több európai államban, így Nagy-Britanniában, az NSZK-ban, a skandináv országokban és Belgiumban a községek számának jelentős csökkenéséhez vezetett.

Más, a községi rendszer tekintetében szilárdabb hagyományokkal rendelkező államokban, ahol a gazdasági és kulturális tervezés is különböző volt az előbbiekétől, a községek összevonása elleni ellenállás erősebbnek bizonyult, és ez végeredményben a régiók létrehozásához vezetett. Ebből a megközelítésből nézve a regionalizáció már nem csupán egy újabb önkormányzati szint létrehozását jelenti, hanem az állami politika egyik elemét, összetevőjét, azaz a regionalizáció politikai kérdés is. Többek között ezzel a kettőséggel magyarázhatók azok a problémák és nehézségek, amelyekkel a regionalizáció útjára lépő államoknak szembe kell nézniük.

E politikai jelleget emeli ki Christian Engel is, aki a regionalizmust úgy határozza meg, mint egy erős, mély identitásérzés, amely később politikai kihívásként jelentkezhet a központi államhatalommal szemben, majd politikai mozgalom formájában regionális autonómia megvalósítását, sőt függetlenségi törekvéseket is célul tűzhet ki.

Összegzésként ismerjük meg a Nemzetközi Közigazgatástudományi Intézet regionalizáció okait illető álláspontját. Eszerint a hagyományosan centralizált közigazgatási rendszerekben, a 80-as években a közigazgatás hatékonyságának növelése, a főváros-vidék kiegyensúlyozatlan fejlődése, továbbá az azonos szintű közzolgáltatásokra való lakossági igény erősítése fel a decentralizációt és ezen belül a regionalizációt. A föderatív államokban a további decentralizációnak a tagállamok és a települési önkormányzatok alkotmányos szinten, garantált autonómiaja állja útját. Ezekben az államokban a közigazgatás-politikat inkább a centralizáció jellemezte. A hagyományosan centralizált államokban, a 80-as években elindított decentralizációs hullám az egységes állam és a decentralizáció között tanadati működési zavarok következtében megtorpant, és itt is egyfajta centralizáció figyelhető meg.

## 1.2. A regionalizmus és regionalizáció közös vonásai

1. Spanyolország, Franciaország és Olaszország mutat néhány olyan közös vonást, amely elkülöníti őket a többi európai államtól. Ezekben az országokban egészen a közelmúltig igen erős centralizáció érvényesült függetlenül attól, hogy ez erőszakos vagy tradicionális eredetű volt-e. Mielőttük adódóan kulturális és gazdasági tekintetben egyaránt heterogénitás jellemzi őket, bár ennek mértéke szintén különböző. Ezen tényezők mindhárom országban, igaz különböző mértékben, de befolyással voltak a regionalizáció folyamatára. Mindezek elmondhatóak Belgiumról és Portugáliáról is, de lényeges különbségekkel. E két ország esetében a méretből adódó tényezők és a heterogénitás nem játszott szerepet, sőt Portugáliát, kifejezetten homogen nemzetállam.

A gazdasági tényezők szerepe is meghatározó valamennyi vizsgált állam tekintetében. A 70-es években jelentkező válság, valamint az európai gazdasági érintő változások, a növekvő munkanélküliség, a termelés stagnálása, a nemzetközi konkurencia megjelenése, illetve megerősödése nyilvánvalóvá tették a hagyományos, központi irányított területi politikai határelválasztást. Ezért az állam a hagyományos regionális tervezés kudarcai ügy próbálta enyhíteni, hogy a régióknak e területen szélesebb gazdasági hatásköröket biztosított, amivel a régiók számára új célokat és új perspektivákat nyitott meg.

Az európai regionalizmusnak a gazdasági válságokhoz fűződő viszonya figyelemreméltó jelenség. Az 1960-as és 70-es évek fordulóján lezajlott gazdasági visszaesés után a regionalizmus előretörése is megakadt. Az 1972-ben létrehozott francia régiók hosszú ideig nem tudtak túllépni az intézményesítés eredeti keretein és csak 1986-ban váltak általános választások újan megválasztott önkormányzatokká. A decentralizációs kísérletek ekkor még az Egyesült Királyságban is elbuktak (lásd Skócia és Wales) és az Angol Regionális Gazdaságfejlesztési Tanácsot 1979-ben megszüntették. A régiók olaszországi fejlődése is csatlódszt kellett a kérdést szabályozó törvény 1977-es megalkotását követően. Belgiumban és Spanyolországban a nyelvi/nemzeti mozgalomnak gyakorolta nyomás biztosította a regionalizáció folyamatosságát, amely Belgium esetében egészen a föderalizációhoz vezetett. Az 1980-as és 90-es években újabb lendületet a gazdasági szerkezetváltás adott, amelyet segített az államreform, a globalizáció és az európai integráció is.

A gazdasági tényezőkkel indokolható dekoncentráción túlmenően meg kell találnunk azokat az okokat is, amelyek a regionális jogok elismerésének követeléséhez és ennek megvalósulásával a politikai decentralizációhoz vezettek. Ezek megértéséhez a regionalizáció kulturális, gazdasági és politikai tényezőit egyszerre kell vizsgálni.

A kulturális tényezők kapcsán röviden a következőket kell kiemelni. Spanyolországban és Olaszországban számos, Belgiumban, pedig mindhárom régió tekintetében az erős kulturális identitástudat jelentősége vitathatatlan. Spanyolországban és Belgiumban ehhez a nyelvi különbözőséget is figyelembe kell vennünk, ami Olaszországban csak a Mezzogiorno esetében áll fenn, ott viszont sajátos földrajzi és gazdasági helyzetű párosul. Franciaországban a kulturális tényező jelentősége inkább kivételes, mint általános. Portugáliában pedig gyakorlatilag nincs is jelentősége.

A gazdasági tényezőket vizsgálva jelentőséget kell tulajdonítanunk a területi dimenzióknak is. A periférikus elhelyezkedés tudatának, amely az adott térségnek az ország más térségehez viszonyított elmaradottságát, továbbá a központtól való gazdasági függését jelenti, akkor lesz jelentősége, amikor ezek a régiók nem fogadják el azt, hogy helyzetük természetüel

fogva ilyen és ezért megváltoztathatatlan, hanem kialakulását egy olyan gazdasági és intézményi rendszernél tulajdonítják, amely eleve az egyenlőtlenségeknek és a kiegyensúlyozatlanságnak kedvez.

A politikai tényezők tekintetében a regionalizáció mindig az azt támogató, illetve ellenző csoportok között fennálló politikai erőviszonyok függvénye. Spanyolországban már Franco halála előtt számos párt regionálisnak definiálta magát. Franciaországban a régió biztosított területen a politikai küzdelemhez az ellenzéki pártok számára. Olaszországban a centrifugális erők semlegesítéséhez az kellett, hogy a nagy pártok megszerzte mindenhol alsóbb szinteken, „horizontálisan” is megjelenjenek. Belgiumban jelentős politikai erők szerveződnek az államot alkotó két legnagyobb kulturális közösség szerint. Ez azt jelenti, hogy a regionalizáció mind a négy országban a különböző politikai erők közötti küzdelem, valamint egyezkedések tárgya volt. Vannak olyan politikai erők, amelyek regionalizációt illető álláspontja mindig saját érdekeiknek megfelelően változott, ugyanakkor vannak hagyományosan és megerősítően regionalizáció ellenes erők is, amelyek a centralizációhoz történő visszatérés mellett foglalnak állást.

A regionalizmus politikai vonatkozása kapcsán érdemes kiemelnünk a regionalista ideológiákat. A regionalizmus, mint politikai mozgalom különböző történelmi időszakokban, változatos formákban jelent meg. A szélsőbaloldaltól a liberálison, a szociáldemokratán és a kereszténydemokratán át a szélsőjobboldalig, szinte valamennyi meghatározó politikai ideológiával összekapcsolódott.

Michael Keating a regionalista ideológiának hat alaptípusát különbözteti meg, amelyek karakterisztikumai bizonyos esetekben kombinálódnak, így eredményezve komplex regionalista mozgalmakat.

A konzervatív regionalizmus gyökerei az olyan, a hagyományos értékeket őrző közösségek gondolatában erednek, amelyek ellenállnak a homogen és szekularizált állam képeben megtestesített modernizációnak. A XIX. századi regionalizmust, különösen Franciaországban gyakran realizációnak és fejlődésellenesnek tekintették. A XX. században a regionalizmus a kereszténydemokrata gondolkodás egyik összetevőjévé vált, amennyiben összeegyeztetni törekedett a tradíciókat a modernnel, és egyben eszközüvé vált a szubszidiaritás elve megvalósításának is. Jóllehet a regionalizmus nem tartozik a kereszténydemokrácia alapelvei közé, a kereszténydemokrata pártok aktuális érdekeinek gyakran alárendeljevé vált, mint például 1948-ban, Olaszországban.

A szintén jobboldali polgári regionalizmus a gazdasági, ipari, illetve területi fejlődéshez kapcsolódik. Ezekben a régiókban a dinamikus fejlődő polgári tulajdonosréteg megpróbált megszabadulni a fejlődésben lemaradt államhatárolt által támogatott akadályoktól, illetve igyekezett olyan modern

kormányzati strukturát találni, amely elősegíti az ipar fejlődését. Példaként itt a spanyolországi modernizációval egy időben a XIX. században megjelenő katalán regionalista törekvéseket lehet említeni, amely a mai napig őrzi ezt a vonását, de a polgári regionalizmus elemeit fél lehet ismerni a német Baden Württemberg esetében is. Olaszországban a 60-as években a Confindustria támogatott regionális reformokat, és ez jellemzi napjainkban a Lega Nord-et is.

A regionalizmus egyik modern formája technokratikus és depolitizált, valamint jellemzője még, hogy kevésbé kapcsolódik osztályérdekekhez. Erre példaként a 60-as, 70-es évek regionális politikája említhető, amelyet a fejlődés és a modernizáció szinte teljes depolitizáltságának víziója motívált. Ezen irányzat követői a régiókban jelentkező feladatokat tisztán technikai problémaként kezelik és a politikailag semleges intézményeket részesítik előnyben, amelyek a szakértőknek, továbbá szakmai érdekeknek nyit teret.

A baloldalt illetően, ismerünk progresszív regionalizmust. Már a XIX. században megjelent néhány olyan regionalista mozgalom, amely a fejlődést, a demokráciát, az állam reformját és az egyenlőséget határozták meg céljaikként. Ilyen volt például Franciaországban a Félbrige rouge, a progresszív mozgalmak Skóciában és Walesben, Dorso vagy Salvemini merionalista mozgalma.

Később, a 60-as évektől kezdődően a regionalizmus összekapcsolódott az 1968-ban születő libertariánus baloldallal és a zöld mozgalmakkal. Ez a regionalizmus az egyenlőtlen fejlődés, a belső gyarmatosítás kifejezéséből, mint ideológiai alappól táplálkozott. Viszonylagos erőtlenségük és hatástalanságuk oka alkotóelemeik heterogenitásából, továbbá azon nehézségek miatt eredt, amelyekkel a valós gazdasági fejlődés alternatívájának kidolgozása során kellett szembenéznük.

Ettől lényegesen eltérő az a populista és már-már szélsőjobboldali regionalizmus, amelyet a központi államhatalom-ellenesség, a gazdaságiilag elmaradottabb régiók javára kidolgozott pénzügyi kiegyenlítő rendszerek elutasítása és az idegengyűlölet, illetve a belföldi migrációellenesség táplál. Példaként említhető az olasz Ezzaki Liga, a Flamand Blokk és néhány francia regionalista mozgalom is a szélsőjobboldal felé orientálódik.

Végül ismerünk szeparatista mozgalmakat, ezek leginkább a történelmi nemzettek között tudnak érvényesülni. Észak-Irországot – amely inkább irredenta, mint szeparatista – nem számítva, a legerősebb ezek közül a baszkföldi és a skót. Katalóniában és Belgiumban erős nacionalista mozgalmak vannak, de ezek inkább egy új hatalmi berendezkedést, rendszert céloznak meg az állam keretein belül, mintsem a klasszikus értelemben vett önálló állam létrehozását.

2. A fent ismertetett három tényező államunként változó egymáshoz viszonyított súlya következtében a regionalista törekvések intenzitását, jellegét és eredményeit egyaránt befolyásolja. Spanyolországban leginkább a politikai természetű regionalizmus a meghatározó, helyenként nacionalista színezettel és különösen erőszakos formában. Az ún. à la carte regionalizáció megvalósítása még ma is heves viták keretében áll. Olaszországban ezt a fajta nyomásgyakorlást viszonylag gyorsan sikerült semlegesíteni az öt speciális jogállású régió létrehozásával, a regionalizáció másodlagos hullámanak az állam általános válsága és a legjelentősebb pártok politikai számitásai adtak lökést. Franciaországban a regionalizáció kezdetben pontosan úgy alakult, ahogyan azt felülről diktálták, a központi hatalom utasításainak megfelelően valószínűleg meg igazgatási, illetve gazdasági célokkal. Politikai tartalommal csak később telt meg, amikor a baloldal belépszette politikai programjába. Portugáliában a regionalizáció szintén – a diktatúra rendszerének lebontásával párhuzamosan – felülről indult, de talán éppen a politikai akarat hiánya következtében torpant meg. A regionalizáció politikai természete Belgiumban szintén egyértelműnek tűnik.

Az európai regionalizáció fejlődéstörténetét Inigo Bullain López ügy jellemzi, miszerint ami kezdetben kivételes volt, az ma már az Európai Unió 5 tagállamában (Spanyolország, Olaszország, Belgium, Németország, Ausztria) általánossá vált. Nevezetesen autonómiával felruházott és jogilag elismert, az állam részét képező, a hatalom központi szintje alatt működő területi egységek intézményesítése. Mindez az alkotmányos szabályozásában is kifejeződik, és a regionális autonómia más formái is megjelentek, jelen vannak az EU-tagállamokban. Az autonómia más formái elsősorban a korlátozottabb autonómiával rendelkező régiókra, illetve területekre vonatkoznak. Ide sorolhatók például a francia régiók, illetve önállósága nem az alkotmányon alapul. Erről részletesebben lásd a regionalizált és decentralizált államok összehasonlítását. További példaként lehet említeni Skóciát és Waleset is, amelyek bizonyos értelemben szintén régióknak tekinthetők, igaz nem rendelkeznek autonóm jogállással, ugyanis a Skót Hivatal, illetve a Walesi Iroda a brit központi állam-szervezet részét alkotja. Továbbá az Egyesült Királyság néhány szigete, a Csatorna-szigetek, Jersey, Guernsey és a Man-sziget autonómiát élveznek. Mint a Koronától függő területek se nem szuverén államok, se nem részei az Egyesült Királyságnak. Grönland vagy a Feröer-szigetek is rendelkezik autonómiával, azonban ezek az EU-n kívüli esnek.

### 1.3. A regionalizált államok közös vonásai és főbb különbségei összehasonlítva más nyugat-európai államokkal

1. A régiók közös vonásait általánosságban meghatározni sokkal nehezebb feladat, mint összehasonlítani őket és rámutatni különbözőségeikre. Ezért számos szerző az európai regionalizációval kapcsolatban inkább a különbségeket hangsúlyozza. Ha több állam – egyébként eltérő gyakorlatnak – vizsgálatából indulunk ki, már azt is nehéz meghatározni, hogy mit nevezhetünk helyi igazgatási feladatnak. Például az Egyesült Királyságban vagy Írországból számos olyan feladatot, amelyeket leghatékonyabban helyi szinten lehet megoldani (például területfejlesztés, egészségügyi ellátás), a központi kormány irányítása alatt működő, csak azt az egy adott feladatot ellátó (speciális hatáskörű) szervek, nem pedig általános hatáskörű, a államigazgatási hierarchián kívüli működő szervek látják el.

Az általános vonások összefoglalásának következő nehézsége a régiók átlagos méretének meghatározása. Számos esetben a regionális (ön)kormányzat olyan közel áll a helyi (ön)kormányzati szinthez, hogy az általa ellátott feladatok inkább nevezhetőek helyi, mint regionális feladatoknak. Ehhez kapcsolható az a térel is, mely szerint a helyi önkormányzatok nagyon széles körű autonómiája, mint ahogy azt egyes államokban megfigyelhetjük, összességében csökkenti a regionális kormányzati szint jelentőségét.

Az a tény, hogy a különböző államok regionális szintű kormányzatai által ellátott hatáskörök nagymértékben különböznek, egyáltalán nem meglepő annak tudatában, hogy sem a regionális kormányzatnak nem létezik általános és elismert koncepciója, sem a leghatékonyabb közigazgatásnak nem ismeretes ilyen elmélete, amiből szármásba kell venni azt is, hogy a nemzeti közigazgatások hagyományai és a politikai prioritások országokonként mennyire eltérők.

Mind ezek ellenére meg lehet határozni azon igazgatási feladatok körét, amelyekről emondható, hogy többé-kevésbé regionális szinten szervezik meg ellátásukat: alap- és középiskola oktatás, egészségügyi szolgáltatások, bizonyos infrastruktúrális és energiaszolgáltatások, környezetvédelem, a szabadidő eltöltése és a turizmus megszervezése, területfejlesztés és rendezés, regionális tervezés, kulturális igazgatás, gazdasági igazgatás.

Az a gyakran emlegetett feltevés, miszerint az utóbbi 10 évben Nyugat-Európában egy decentralizációs és regionalizációs politika jelent meg, nem igazolódott be, minthogy a regionalizációnak nincs általánosnak tekintett koncepciója. Ezt támasztja alá, hogy a különböző országokban követett különböző decentralizációs politika céljai országokonként eltérők, ezért nagyon nehéz egy olyan általános tendenciát észrevenni, amely a regionális kormányzati szint autonómiájának és hatásköreinek bővítése irányába mu-

tatna. Elkéintve a Belgiumban (1980 és 1988), Spanyolországban (1978 és 1984), illetve kisebb mértékben Franciaországban (1982 és 1986) megvalósult regionalizációtól, a nyugat-európai államok az elmúlt több mint tíz évben megőrizték állami területbeosztási szerkezetüket. Nyugat-Európában nem figyelhető meg és nem is várható olyan tendencia, mely szerint az egyes államok szervezete egymáshoz közelítené, hasonlatossá válna, vagy homogenizálódna. Igaz ugyan, hogy a decentralizációnak egyes közügyek ellátása tekintetében vannak ésszerű okai, de ezek az okok önmagukban nem vezetnek a helyi és regionális önkormányzatok megerősítéséhez. Az eltérő nemzeti és történelmi hagyományok, a közhatalom gyakorlására vonatkozó doktrínák továbbra is hatnak és megjelennek mind a regionális kormányzatot érintő politikában, mind a jogi szabályozásban és ezen keresztül a régiók jogi és alkotmányos helyzetében.

Nyugat-Európát és ezen belül az Európai Uniót az államszerkezet tekintetében továbbra is nagyon heterogén államok alkotják. Minden kezdeményezés és erőfeszítés eleve kudarcra van ítélve, ha ezt a tényt és ennek következményeit figyelmen kívül hagyják azok, akik a régiók szerepét erősíteni kívánják.

Ezekhez a gondolatokhoz igen közel áll Michael Keating véleménye, aki szintén úgy vélekedik, hogy Európában nincs egységes regionális önkormányzat vagy akár kormányzat. A regionalizmus olyan összetett és bonyolult jelenség, hogy önmagában nem jelölheti a hatalomgyakorlás egyik formáját helyi vagy területi szinten. Az egyes régiók kezében összpontosuló hatalom és a vele járó lehetőségek nem csak hogy államonként változnak, de még az egyes államokon belül is. Ebben a tekintetben vannak olyan régiók Európában, amelyek tudnak élni a mai Európa teremtette lehetőségekkel, ugyanakkor az is előfordul, hogy például egy nagyváros szorítja háttérbe, vagy éppen a központi államhatalom nehezíti meg érvényesülését.

2. A nyugat-európai államokban található régiók jogállása, politikai helyzete, az önállóságukat garantáló alkotmányos és egyéb jogi szabályozás megjelölésén nagy eltéréseket mutat és jelentős különbségek figyelhetők meg nem csak az államok között, hanem gyakran egyes államokon belül is. Ezek rövid összefoglalására a föderatív, a regionalizált, a decentralizált és az unitárius államok megkülönböztetése alapján fog sor kerülni.

A szövetségi államokban az alkotmány általában felsorolja a régiókat (tagállamokat). Jóllehet egy adott land vagy kanton létezésének garantálása az alkotmányban nem szükséges, maga a föderatív struktúra alkotmányos szinten szabályozott és nem szüntethető meg. A landok, kantonok csakúgy, mint maga az állam státusza az alkotmányból eredeztethető, ami kifejeződik a tagállamok alkotmányában is, amit a szövetségi alkotmány is

védelmez. Ez természetesen feltételezi azt, hogy a tagállamoknak is saját alkotmányuk és alkotmánybíróságuk van. Ezekben az államokban a területi status quo garanciái is sokféleképpen alakulnak. A tartományok, kantonok alkotmányos szerepére jellemző, hogy azon túlmenően, hogy saját, majd nem a föderációval azonos mértékű szuverenitással rendelkeznek, részt vesznek a szövetségi közigazgatási és törvényhozási feladatok ellátásában is.

A szövetségi közigazgatásban a tartományok, illetve a kantonok részvétele történhet saját jogon, vagy az ún. közvetett szövetségi igazgatás útján. A központi szövetségi közigazgatás közvetlen működésének területen ezen államok alkotmányai szigorúan korlátozzák. Végül szükséges említést tenni arról, hogy az alkotmány módosításához a tagállamok egyetértése szükséges (ezt Németországban és Ausztriában a Bundesrat juttatja kifejezésre), ami azt célozza, hogy a szövetségi szerkezet alapját, például a hatáskörök elosztását, ne lehessen egyoldalúan megváltoztatni.

A regionalizált államokban előfordulhat, hogy a régiókat felsorolja az alkotmány, de ez nem feltétlenül van így minden esetben (pl. Spanyolország). A regionális államszerkezet állandóságot az alkotmány nem garantálja, megszüntetésük ellen nem biztosít védelmet. Ugyanakkor ezekben az országokban az alkotmány megváltoztatása csak igen bonyolult eljárás révén lehetséges, amely a regionális struktúra megfelelő biztosítékeként szolgál. Nem is beszélve arról, hogy a régiók maguk is részt vesznek egy alkotmánymódosítás realizálásában.

Öt olasz régió és a spanyol autonóm közösségek rendelkeznek egy további alkotmányos biztosítékkal is, ez pedig a sajátos jogállásuk. Ezekben az államokban ugyanis az alkotmány a régiók létezésének, kereteinek tekintetében, az egyes régiók szervezetét szabályozó alpnormák pedig a regionális statútumok. Ezek a statútumok, alaptörvények sui generis normák. Nem tekinthetők regionális alkotmányoknak, hiszen a nemzeti parlament alkotmányos szintű törvénnyel hagyja jóvá őket, de ugyanakkor nem sorolhatók egy kategóriába a törvényekkel sem, mert a régiók főgondjait el és módosítják ezeket, továbbá egy regionális szerv felelős a megalkotásukért. Ez azt jelenti, hogy egyoldalúan sem az állam, sem a régiók nem változtathatják meg a statútumokat.

Belgiumban és a 15 rendes jogállású olasz régió tekintetében nem létezik ilyen statútumok, így ezekről csak az alkotmány rendelkezik. Belgiumban speciális organikus törvények rendelkeznek a hatásköröknek a közösségek és a régiók közötti megosztásáról, amelyeket kizárólag olyan sajátos eljárás révén lehetséges megalkotni vagy módosítani, amely során a két nagy kulturális közösség egyetértése és az abszolút többség biztosított.

Összefoglalva tehát a regionalizált államokban a régiók védelme, beleértve területüket is, megfelelően biztosítva van, de ellentétben a föderatív

államok tagállamaival nem vehetnek részt az állami hatáskörök gyakorlásában, és nem rendelkeznek saját alkotmánnyal.

A decentralizált és az unitárius államokban a regionális szintű kormányzat léte alapulhat az alkotmányon, mint például Portugáliában vagy Hollandiában. Előfordulhat, hogy az alkotmány csak egy keretrendelkezéssel teszi lehetővé, hogy törvény „más területi önkormányzati egységet”, mint például Franciaországban vagy mint Írországban, „alárendelt jogalkotó szervet”, hozzon létre. Ennek értelmében újabb igazgatási szint rendes törvénnyel is létrehozható és megszüntethető, hatáskörei megváltoztathatók anélkül, hogy szükség lenne az alkotmány módosítására. Ezekben az esetekben az esetlegesen biztosított konzultációs jogról eltekintve a regionális hatóságok nem vehetnek részt, a létezésüket vagy hatáskörüket érintő döntések meghozatalában.

3. Az állami hatáskörök elosztása tekintetében is meglehetősen nagy különbségeket lehet kimutatni. Amíg a szövetségi államokban a törvényhozási hatáskör általában a tagállamokat illeti és a föderáció törvényalkotási lehetőségét az alkotmány restriktíve felsorolja, a regionalizált államokban ezzel ellentétben a törvényalkotás elsődlegesen a központi hatalmat, az államot illeti meg. Ez még akkor is így van, ha az állam törvényekkel bizonyos törvényalkotási hatásköröket delegál a régióknak, mint például Belgiumban. Az alkotmány is rendelkezhet a hatalom megosztásáról, amelyet ezáltal a régiók autonóm módon gyakorolnak, mint például Olaszországban vagy Spanyolországban. A kormányzat e két szintje közötti hatáskör-megosztás rendszerét kövelve egyértelműen kirajzolódnak az a szerep, amit a jogalkotó vagy az alkotmányozó a regionális kormányzatnak szánt. A decentralizált és az unitárius államokban a parlament kizárólagos törvényalkotási hatáskörrel rendelkezik. Klasszikus a példa, az angol parlamenti szuverenitás elmélete. Mint arról már az első fejezetben szó volt, a regionális államokban a régiók jogalkotási hatásköre származékos, ellentétben a szövetségi államok tagállamaival, melyeknek eredeti.

Olaszországban az állam kerettörvényeket alkothat minden olyan tárgykorben, amely regionális hatáskörbe tartozik. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a régióra csak a törvények végrehajtásának feladata marad. Belgiumban az állam, a régió és a közösségek egyaránt rendelkeznek kizárólagos törvényalkotási hatáskörrel. A belga kulturális közösségek és régiók törvényerejű rendeleteket (decret avant force de loi) alkothatnak. Brüsszel régióban ezek elnevezése ordonnances. Spanyolországban is sajátos, meglehetősen bonyolult, a német és az olasz gyakorlatot kombináló megoldást alkalmaznak. Ennek lényege az, hogy az alkotmány egyenként felsorolja, melyek az államra és melyek az autonóm közösségekre tartozó hatáskörök.



Összehasonlítható a három regionalizált államot azt állapíthatjuk meg, hogy Olaszországban a régióknak jelentéktelen a jogalkotási hatásköre, ami Spanyolországban jelentősebb, a belga régiók és közösségek ezzel szemben kiterjedtebb és kizárólagosabban jogalkotási hatáskört gyakorolnak, mint a szövetségi államokban a landok vagy a kantonok.

A decentralizált, valamint az unitárius államokban mind a helyi, mind a regionális önkormányzatok kizárólag olyan igazgatási feladatokat látnak el, amelyek az államtól származnak. Kivételet képez a saját szervezetük és működésük kialakításának, továbbá a saját pénzügyi források feletti való rendelkezés általánosan elismert joga. Jóllehet ezekben az államokban az alkotmány kijelöli a regionális hatóságok hatáskörére vonatkozó és az ak-tusait felülvizsgálatára vonatkozó alapelveket, azonban a regionális (és a helyi) hatóságok hatáskörét továbbá azt hogy milyen jellegű ellenőrzésnek legyenek alávetve, fő szabályként csak törvény, azon belül is minősített többséggel elfogadott törvény állapíthatja meg.

Ezek alapján a decentralizált és az unitárius államok különbözőnek egymástól, hogy milyen jelentősége van a regionális kormánynak. A decentralizált államokban a régiók szelesebb hatáskörrel rendelkeznek és döntéseik általában utólagos (a posteriori) felülvizsgálatnak vannak alávetve.

E két államtípus között a régiók intézményi autonómiája tekintetben már lenyegesen kisebb különbségek vannak, mint a jogi helyzet vagy a hatáskörök alapján. Saját választójogi törvénnyel kizárólag a föderatív államok tagállamai rendelkeznek, ezeknek a tagállamoknak saját parlamentiük van. Ehhez képest a decentralizált kormányzás valamennyi szinten közvetlenül választott testület (a továbbiakban az egyszerűség kedvéért nevezzük közgyűlésnek) található, ami azonban nem mondható el a központi határon dekoncentrált szerveitől (például a görög régiók esetében). A regionális önkormányzatok hatáskörök gyakorlása tekintetében meg-  
herősen széles körű autonómiát élveznek. A közgyűlés hatáskörébe tartozik minden jelentős döntés meghozatala és végrehajtásuk ellenőrzése. A regionális végrehajtó hatalom élen általában egy olyan személy áll, akit a közgyűlés választ meg; továbbá egy olyan végrehajtó testületi szerv, amely a közgyűlésnek felelős (például Länderegierung, Giunta regionale). Általában a decentralizált kormányzat valamennyi szintjén található szervek saját maguk felelősek az igazgatás megszervezéséért, ezért területi önkormányzatoknak tekintjük őket. A legtöbb államban megtalálható regionális szinten a központi kormány azon tisztviselője, aki számos egymástól eltérő hatáskörrel rendelkezik (például irányítja az államigazgatást a régióban, felügyeli a regionális közigazgatást). Ez az állami hivatalnok nem tartozik a regionális hatalmat gyakorló intézmények közé csak abban az esetben, ha a regionális kormány dekoncentrált szerv, mint például Görögországban vagy Luxemburgban.

#### 1.4. További következtetések és feltételezések

A regionalizáció fent ismertetett sajátosságairól kiindulva mások, így Oliver Freeman alábbi következtetéseket és feltételezéseket vonja le:

Úgy tűnik, hogy a regionalizáció annál sikeresebb, minél rövidebb ideje indult el az adott állam a demokratizálódás és a fejlődés útján. Spanyolországban a regionalizáció úgy is felfogható, mint egyrészt a frankizációból a demokratikus rendszerbe való átalakulás integráns része, másrészt mint az eredménytelenül és nem a képviselői elv alapján működő helyhatóságok elengedhetetlenül vált reformja. Olaszországban a regionalizáció a fasiszta korszak túlzásba vitt centralizációjának ellenszere lett. Ez arra mutat, hogy a regionalizáció mindketten államokban nagymértékben keveredett a magát az állam jellegét érintő politikai elgondolásokkal. Franciaországban a dekoncentrációt váltotta fel a de Gaulle által „a nemzet életerejét mobilizáló eszközként” kezdeményezett, regionalizációt eredményező decentralizáció, amit később a szocialisták folytattak az „új állampolgárság” megteremtését célzó stratégiáik elemeként. A regionalizáció valamennyi esetben a radikális változás színműve, amely hol a centralizált diktatúra reakciónak, hol a társadalom megváltoztatásának formájaként jelent meg, például Franciaországban 1968 májusában vagy a szocialisták hatalomra kerülésekor.

A nemzetállamba történő integrációt megelőző önállóság, függetlenség vagy autonómia a regionalizációt támogató erők mozgósításához jelentősen hozzájárul. Ezt az állítást aligha kell bizonygatnunk, példaként említhető Katalónia, Bretagne, Elzász, Jura, Okcitánia, Andalúzia.

A periférián elhelyezkedő régióknak az államon belüli többséghez való viszonya és ezzel párhuzamosan a regionalista követelések is erőteljesebbek, ha az adott államon belül létezik egy olyan, a többség számára identifikálható központi elhelyezkedésű terület, ahol általában a főváros is található. Eppen ezzel magyarázható, hogy a föderatív államok fővárosait gyakran mestertelken határozzák meg (például Bern, Washington, Bonn). Az unitárius államokra ezzel szemben az a jellemző, hogy az állam létrehozása egy központból kiindulva történik (például Párizs, Madrid). Ez volt tulajdonképpen a több nemzetiiségnek orthont adó állam bölcsője, amely később a periférián élő kisebbségek beolvadására, hivatalos nyelv és ideológia létrehozására törekedett. Kétségtelen, hogy Spanyolországban és Franciaországban a regionalizmusnak szembe kellett néznie Kaszília, illetve Ile de France ellenszenvével. Az olasz példa ettől némiképp eltér, hiszen ifjaltául hosszú időn keresztül a pollicentralkusság jellemezte. Talán egy ilyen központi térség hiánya az oka annak, hogy az olasz periféria régióinak különösebb nemzeti ellenállást nem kellett leküzdeniük.

Az európai integráció elősegíti a regionalizmus térnyerését. Tagadhatatlan, hogy az Európai Unió politikája határozza meg, hogy a regionális spe-

ciatitásokat felismerjük, számitásba vessük, hozzájárulva ezzel a regionalizációs politika, de legalábbis a regionális szemlélet erősödéséhez. Spanyolországban már a EK-hoz való csatlakozás perspektívája is nagyban hozzájárult a decentralizációs tendenciák megerősödéséhez és hízalmat öntött a régiókba, hogy kidolgozzák saját gazdaságfejlesztési programjait. Ebből a szempontból úgy tünik, hogy a közösségi intézmények befo-lyásának es legitimitásának a nemzeti politikai rendszerek hátrányára történő megnövekedése a regionális szint megerősödéséhez vezet. Mindez egy meglehetősen paradox jelenség, amennyiben az európai integráció inkább centralizációt, politikai és gazdasági egységet céloz. Valóban kissé zavarosnak és anakronisztikusnak tünik ez a mikrokulturákhoz, mikro-nyelvekhez, kisebb területekhez történő visszatérés, miközben Európa az egyesítés lehetőséges útját kutatja.

Oliver Freeman a regionális politikát úgy értékeli, mint azoknak a ritka kezdeményezéseknek az egyikét, amelyek a nyugat-európai államokban új képviselői szervek létrehozását célozza. Szerinte egyre inkább nyilvánvalóvá válik, hogy a centralizált rendszerek felett eljárt az idő. Ez nem jelenti azt, hogy az állam szétállt, hanem éppen ellenkezőleg, a szubsidiaritás elve következetesebb alkalmazásának köszönhetően megerősödik. Ez a fejlődés szerinte az európai föderáció felé való lassú haladást jelzi, amelyet – két szinten – egyrészt az államok, másrészt a régiók fognak alkotni.

## 2. Regionalizmus és regionalizáció az EU egyes tagállamaiban

Jelen alfejezet célja az európai regionális önkormányzatok kialakulása-nak, a regionalizmus, illetve a regionalizáció folyamatainak bemutatása. A téma kidolgozása több olyan problémát is felvet, amelyeket célszerű tisztázni.

Mindenekelőtt fel kell hívni a figyelmet a címnek a tartalomhoz viszo-nyított pontatlanságára, nevezetesen e fejezet nem csak az egyes európai államokban működő regionális önkormányzatokat mutatja be. A probléma már a régió fogalmának meghatározása kapcsán, annak nehézségei isme-relében felmerül. Régió elnevezéssel Európában csak néhány államban – nevezetesen Franciaországban, Belgiumban, Olaszországban, Portugáliá-ban – találunk a helyi igazgatás egyik szintjét alkotó választott önkor-mányszati testületeket. Jöhetnek e regionalizált államokra, kiegészítve Spa-nyolországgal, illetve az ezekben működő régiókra helyezük a hangsúlyt, azonban ez nem jelenti azt, hogy vizsgálataunk csak ezen államok szűk kö-rére terjed ki. Ezért a regionális önkormányzat körét e fejezetben tágabban

értelmezzük, nevezetesen azon államokban, ahol ilyen elnevezéssel ön-kormányzati szint nincs, a NUTS 2 egységet vesszük szemügyre. Ezekben az esetekben kísérletet teszünk arra is, hogy a regionális önkormányzati hiányának okát röviden feltárjuk, amelyhez az adott állam helyi igazgatási rendszerének vizsgálata adhat segítséget.

Végül meg kell jegyezni, hogy három ország regionális rendszerének részletes ismertetését adjuk.

Először azon államokat vesszük vizsgálat alá, ahol régió elnevezéssel választott önkormányzat működik (Portugália, Belgium). Ezt követően három olyan államból Hollandiát mutatjuk be. E csoport – Németország, Nagy-Britannia, Hollandia – közös jellemzője a regionális önkormányzat hiánya.

### 2.1. Belgium

Belgiumban régió elnevezéssel 3 területi egység működik. Ezek a NUTS rendszerben a NUTS 1 szintjének felelnek meg. A belga régiók közigazgatási területi egységekként a területi önkormányzat legfelső szint-jét jelentik, a központi szint alatti közvetlen felső szintként működnek, és magukba foglalják a nyelvi közösségeket is.

1. Belgiumot 1830-ban a francia unitárius nemzetállammodell követve hozták létre, alapvetően két, nyelvében is különböző nemzet, északon a flamandok, délen a vallonok által lakott területekből.

Eleinte a politikai hatalmat kezében tartó réteg etnikailag kettős össze-tételű volt, azonban mégis a francia nyelvet tették kötelezően hivatalossá, ugyanis a francia nyelv abban az időben összekapcsolódott a polgaroso-dással és a modernizációval. A nyelvi kérdés Belgiumban állandó problé-mát jelentett és később szorosan összekapcsolódott a regionalizációval.

A francia nyelv kizárólagosságát flamand írók és költők részéről érték az első támadások. Egyik érvük éppen az volt, hogy a flamand nyelv hiva-talossá tétele és használata lehet az, ami megkülönbözteti a belgákat a franciáktól. A nyelvi mozgalom, amelynek eredeti célkitűzése a többnyelvű és ezáltal saját karakterrel rendelkező Belgium létrehozása volt, hamar átalakult politikai mozgalommá, amely immár a flamandok, mint közösség jogait küzdött.

A flamand lakosság politikai befolyása magasabb lélekszámának kö-zönhetően növekedni kezdett, és az állam irányítása az általános választó-jog bevezetésének következtében a frankofon elit kezéből a többséget alkotó flamandok kezébe került. Az első eredmény a két nyelv egyenlővé

válása lett. A francia nyelv korábbi uralmának megszűnését követően a közigazgatás, az oktatás, a bíróságok, a hadsereg kényelvévé vált.

Később a flamand mozgalom radikalizálódott és a XIX. század végére, illetve a XX. század elejére a célkitűzés az egy nyelvű Flandria, a flamand nyelv kizárólagos használata lett, amely fokozatosan az 1960-as évekre valószínűleg a következő főbb fázisokban: szabad flamand nyelvű sajtó, az egyesülési szabadság elismerése és végül igazgatási központok létrehozása, mint például Antwerpen, Gent, Brugge.

A flamand közösség által elért eredmények természetesen nem valószínűsíthetőek volna meg az időközben lezajló társadalmi változások nélkül. A flamand közösség nem csak földrajzi, hanem politikai értelemben is perifériusból vezető pozícióba került, amit a központosított hatalom lebontása és marginalizálása révén ért el. Flandria a XIX. században rurálisból industriális társadalommá fejlődött. A fejlett iparral rendelkező területen jól szervezett szakszervezeti mozgalom működött, amely komoly érdekérvényesítő képességgel rendelkezett. A gazdasági változásokat követő további negyven jelentős tényező az oktatási rendszer intenzív fejlesztése volt, amely a flamand lakosság körében nagyfokú mobilitást tett lehetővé. Flandria ma demográfailag és gazdaságilag is többségben van, kulturális identitását saját intézményrendszeren keresztül védelmezi, és széles hatáskörű önállósággal rendelkezik.

A regionalizmus a másik nyelvi közösség oldalán is megjelent, mintegy a flamand mozgalom reakciójaként. A frankofon közösség érdekeinek védelme is biztosított, jellehet vezető helyét elveszítette. Demográfailag ki-sebbségbe és a hagyományos iparágak, illetve ipari területek problémái miatt gazdaságilag válságos helyzetbe került. Az 1960-as években először fordult elő, hogy Flandria a GDP régiókra lebontott megosztását alapul véve túlszámolta Vallóniát. Itt szükséges kitérni a másik nyelvi közösség megosztottságára, nevezetesen a magát frankofonnak és a vallonnak nevező mozgalmak között. A frankofon elkezeltések szerint valamennyi franciaül beszélő belgának kell egy közösséget alkotnia, beleértve a Brüsszelben és a Flandriában élőket is, ugyanis őket összetartó egyrészt a francia nyelv, másrészt az országban élő flamand többség ellenes közös érdeke. A vallon mozgalom ezzel szemben a vallon érdekek érvényesítését és első-sorban a gazdaság talpra állítását kizárólag a saját erőforrásokra támaszkodva képzelte el. Ez mindenekelőtt azt jelentette, hogy a fővárost, Brüsszelt mindenképpen kívül kívánta tartani a régió fejlesztéséből, ugyanis így el lehetett kerülni, hogy a földrajzilag Vallónián kívüli főváros legyen a folyamatok irányítója és kézben tartója a régióban. A vallon mozgalom e radikalizmusa – amely a Belgium belüli kisebbségi pozícióba való kerülés felméréstől is táplálkozott – oda vezetett, hogy az egyetlen alternatívát az autonómiában látta.

Mind ezek további következménye lett, hogy Brüsszel, az alkotmányban nevesített harmadik régió a regionalizáció során hosszú ideig heves vita tárgya volt, amelyet 1989 januárjában sikerült megoldani. Ennek eredményeképpen itt, nem úgy, mint Flandriában, megakadályozták a frankofon kulturális közösség és a vallon régió intézményes szerveinek fúzióját.

A nyelv és a gazdaság mellett a belga társadalom megosztásához meg egy tényező járul hozzá, ez a vallás. A flamand régióban, korábban rurális térség lévén, a katolikus egyház befolyása igen jelentékeny nemcsak a közéletben, de a magánéletben is, amely a politizálásban a hagyományosan jobboldali pártok domináns szerepét eredményezte. Az európai dimenzióban is igen korán iparosodott Vallóniára ezzel szemben sokkal inkább jellemző a szekularizáció, amely következtében a baloldali pártok itt hagyományosan erősebbek és a vallon nacionalizmus antiklerikális és szocialista jellegű. Ennek megfelelően Flandria legnagyobb és vezető pártja hagyományosan a kereszténydemokrata párt, Vallóniában ezt a szerepet a szocialista párt játssza.

Ma még bizonytalan, hogy a flamand lakosságnak a jövőben is érdeke fog-e tűzödni, az autonómia keretei között, a belga állam létezéséhez, vagy összeegyeztethetetlen lesz jelenlegi formájában történő fenntartásával. Vallónia önállósági törekvései a fent vázolt problémái következtében sokkal inkább korlátozottak. Eddig még mindkét közösség a mindkettőjük közös irányítása alatt álló apparátus által támogatott állam egységének fenntartása mellett döntött.

A belga regionalizmus megjelenése legalább annyira követhető az állam egységének fenntartására irányuló akarathoz, mint amennyire szükségessé vált az állam alkalmazkodása a nyelvi közösségek különbözőségeihez. A regionalizációt e kettősségből eredő feszültség keltette előre.

2. A nyelvi gazdasági és vallási hasadékok közül végül a nyelvi szétesedést igazi szakadékká. A két közösség között dúló „nyelvi háború”, amely egy évszázadon keresztül folyt a két további kérdésben is, földcsuszamlást okozott és a belga társadalmat oly mértékben polarizálta, hogy a regionalizáció formájában jelentkező események visszafordíthatatlanná váltak.

A regionalizáció első kulcsfontosságú eseménye 1963-ban a nyelvi határok kijelölése volt. Ennek következtében következtetesen is maradéktalanul érvényt szereztek azon elvnek, miszerint az így kijelölt régiók nyelve az adott régió hivatalos nyelvénél, kizárólag ez használható a közügyek intézése során. Brüsszel kivételével, az állam területét két nyelvi közösségre osztották aszerint, hogy egy adott területen melyik nemzet volt többségben. Brüsszel a két nyelvű régió státuszát kapta, itt mind a flamand, mind a francia nyelv hivatalos nyelv lett.

A központi hatalom a nyelvi közösségek intézményesítésével a kultúra területén zöld utat adott a hatásköri autonómiának. Az autonómia a régiókra történő felosztás intézményesítésével a gazdaságra is hatást gyakorolt. Az államszerkezeti reformja folytatódott és újabb hatáskörök átruházása révén a közösségi és a regionális autonómia tovább bővült.

Belgiumban 1970 és 1993 között négy alkalommal hatítottak végre alkotmányreformot, amelyek eredményeképpen centralizáltból regionalizált, ezt követően föderatív állammá vált. A regionalizáció folyamatának elhúzódása több tényező együttes eredménye:

- az alkotmánymódosítás procedúrájának merevsége, amelyhez a törvényhozás mindkét házában az összes képviselő szavazatának kétharmada szükséges (a négy alkotmányreformon kívül a belga alkotmányt összesen több mint húsz alkalommal módosították);
- a minősített többséggel elfogadott törvények előkészítésének nehézségei, amelyhez mindkét kamara tagjainak többségi támogatása mellett szükséges mindkét nyelvi közösség tagjai többségének támogatása is;
- a politikai akarat hiánya a flamand közösségen belül, amely az országot régiók helyett inkább két közösségre kívánta volna felosztani, ez azzal járt volna, hogy a flamand területbe bekezdődő frankofon többségű Brüsszelt a vallonoktól bizonyos értelemben elzárta volna.

3. 1970-ben az alkotmány egyrészt három kulturális közösség, másrészt három régió létrehozását írta elő. Az alkotmány 59. cikkelye alapján jött létre a (frankofon) francia, a flamand és a német kulturális közösség (ez utóbbi csak 1983-ban), a 107. cikkely pedig a vallon, a flamand és a brüsszeli régió létrehozását rendelte el. A vallon régió maga is további két nyelvi régióra oszlik, a frankofon és a német nyelvi régiókra, így a nyelvi régiók (nyelvtületek) száma Belgiumban négy.

Ezek mellett még három nyelvi közösségi végrehajtó szerv is működik, amelyek azonban nem jelentenek állami területbeosztást. Az állampolgár által beszélt nyelv határozza meg, hogy melyik nyelvi közösséghez tartozik a három (flamand, francia, német) közül.

A kulturális közösségek kulturális autonómiával rendelkeznek. Elitükön tanács áll, melynek tagjai a parlament két házának adott nyelvcsoportjából kerül ki. A tanács mellett a kulturális közösségek végrehajtó testület is rendelkezik. A tanács törvényerejű rendeleteket adhat ki a hatáskörébe tartozó kérdésekben, például kultúra, oktatás, nyelvhasználat. A frankofon közösség területileg a vallon régióban, a flamand közösség a flamand régióban, a német közösség a vallon régióon belüli a német nyelvi régióban

gyakorolhatja feladat- és hatáskörét. A frankofon és a német nyelvű közösség korlátozott jogalkotási jogkörrel rendelkezik Brüsszel régióban is. A régiók szintén tanácsal rendelkeznek, amelyek a régió szövetségi képviselőiből és a régió – közvetlenül választott – szenátorából állnak. A régiók csak 1974-ben kezdték meg működésüket – ellenben a kulturális közösségek azonnal – akkor is csak kísérleti jelleggel, mint javaslattevő, tanácsadó szervek a regionális gazdaságpolitika, a területfejlesztés, a foglalkoztatás, a közegészségügy és a lakásügy területén.

1980-ban alkotmánymódosítással tovább szélesítették a közösségek hatáskörét, többek között a szociális segéllyel, az ifjúságvédelemmel, a körházi elhelyezéssel stb., továbbá a flamand kulturális közösség intézményesen összekapcsolódott a flamand régióval. A flamand nevet valójában csak akkor vette fel, a korábbi elnevezése németalföldi volt. Pontosították a flamand, és a vallon régió hatáskörét és így azok tanácsa (tulajdonképpen parlamenti) továbbá saját sorából választott végrehajtó szerve (kormány) megkezdte működését. A régiók is kiadhatnak törvényerejű rendeleteket, felügyeletet gyakorolnak a közösségek és a provinciák felett.

1988-ban újabb alkotmánymódosítás rendezte Brüsszel helyzetét. A Brüsszel-Főváros-Regió elnevezésű régió élen szintén tanács áll, amelynek tagjait közvetlenül öt évre választják. A tanács maga választja meg tagjaiból öttagú végrehajtó szervét. A brüsszeli régió a másik két régióval azonos hatáskörökkel rendelkezik.

Brüsszel területén a két nagy kulturális közösségnek egy-egy bizottsága működik. Ezek hatásköre a kultúra, az oktatás, egyes személyes ellátások területére, illetve a flamand és a frankofon közösség által delegált kérdésekre terjed ki. 1989-ben külön törvény közös bizottság létrehozását rendelte el. Ekkor került a régiók hatáskörébe a közlekedés, a közmunkák, a kulturális és a természeti értékek védelme.

A legutóbbi alkotmánymódosításra 1993-ban került sor, amely bevezette a közösségek és a régiók tanácsainak, illetve parlamentiinek közvetlen választását, és tovább bővítette hatáskörüket a mezőgazdaság, a külkereskedelem és a nemzetközi kapcsolatok területén.

## 2.2. Portugália

A kontinentális Portugáliában a NUTS 2 szintjét az 5. kontinentális régióban működő regionális koordinációs bizottságok és a 2. tengertüli autonóm régió, az Azori-szigetek és Madeira alkotják. Ez 7 területi egységet jelent, amely azonban nem alkot homogén, egységes rendszert, ugyanis amíg a két tengertüli autonóm régió valódi területi önkormányzatként működik, addig az 5. kontinentális régió egyike sem önkormányzati szerv,

hanem a regionális koordinációs bizottság, mint állami dekoncentrált szerv működési területétől szolgál.

Ezt a vegyes és heterogén rendszert a jogalkotás szintjén már felváltotta egy új regionális rendszer, amelyet a közigazgatási régiók, mint területi önkormányzatok alkotnak, hiszen Portugália alkotmánya előírja a regionális önkormányzatok (közigazgatási régiók) létrehozását, amelyeket azonban a gyakorlatban még nem alakítottak meg.

1. A portugál regionalizmus és regionalizáció a korábban tárgyalt négy államhoz képest sajátosan elért, ami leginkább a regionalizáció végrehajtásában figyelhető meg. A portugál regionális önkormányzatok működésének bemutatását semmiképpen nem hagyhattuk el. Ennek egyik fő oka a két – jöjjelhet, speciális igazgatási struktúráként működő – regionális önkormányzat. Másrészt nem elhanyagolható szempont, hogy Portugália és Magyarország között számos hasonlóság figyelhető meg, beleértve közigazgatási rendszereik hasonlóságát.

Az igen jelentős történelmi hagyományokkal rendelkező portugál állam lakossága kulturális összetételét tekintve homogén. Portugália közigazgatási rendszere hagyományosan centralizált volt, a decentralizált igazgatási egységek létezése kivételes volt, például a múlt század vége óta Madeira és az Azori-szigetek.

Az autoritárius rendszer szélsőséges centralizmusát követően az 1976-ban elfogadott alkotmány teremtette meg elsőként az állapotokat az állam regionalizációjához, amelynek célja, mint ahogy az alkotmány 227. cikké kimondja, az állampolgári részvétel növelese, a demokrácia megszilárdítása és a fejlődés fokozása. Az alkotmány a kontinentális Portugáliában az önkormányzat három szintjét határozza meg: a régiót, a várost és a községet. A jelenlegi községek eredete a középkori egyházközségekre vezethető vissza. Infrastrukturális háttér, megfelelő személyi állomány és anyagi források hiányában csak jelentéktelen szerep jut nekik a helyi önkormányzati ügyek ellátásában, ezért az önkormányzati feladatok széles körében társulnak a városi önkormányzatokkal.

Portugália továbbra is unitárius állam maradt, de a régiók két típusának létrehozása decentralizációt valósított meg: a kontinentális (szárazföldi) közigazgatási és az autonóm régiók, azaz Madeira és az Azori-szigetek. Előbbiek az alkotmányban nincsenek nevesítve, a községek feletti szinten irányító és koordinációs funkciót töltenek be. Ezek a regionális koordinációs bizottságok, mint állami dekoncentrált szervek működési területként szolgálnak. Az igazgatási régiók a kontinentális Portugáliában a gyakorlatban annak ellenére sem jöttek még létre, hogy az alkotmány előírja a régiók, mint önkormányzatok létrehozását. Ezzel szemben utóbbiak közögi személyiséggel rendelkeznek, valódi területi önkormányzatként működve

képviselik a regionális érdekeket. Az autonóm régiók létrehozásának kifejezetten földrajzi okai vannak, amely a sziget jellegűből adódik. Természetesen a szigetek lakosságának megvan a hagyományos autonómiatorékvése is, de nincsenek sem etnikai, sem nyelvi kisebbségek.

2. A portugál alkotmány 6. cikke a szigetetek „saját politikai és igazgatási szabályozással és saját önkormányzati szervekkel rendelkező autonóm régióknak” nevezi. Tekintettel földrajzi, gazdasági, társadalmi és kulturális sajátosságáikra továbbá a szigetek lakosságának történelmi autonómiatörvényekére, számukra sajátos önkormányzatiságot biztosít.

A két autonóm régió politikai és igazgatási jellegű jogszabályalkotásuk körében az alkotmány és a közértelem törvényei adta keretek között jogszabályokat alkothatnak az őket érintő tárgykörökben, amelynek a kizárólagos állami szabályozási tárgyak állítanak korlátot. Ez a jogalkotási jogkör törvényerővel rendelkezik és a törvényeket végrehajtó rendeletek megalkotását jelenti.

A két autonóm régió jogalkotási jogát a legfőbb döntéshozó testület: a regionális gyűlés révén gyakorolja, amelyet közvetlen, általános és titkos választások útján választják meg. Végrehajtó hatalmi jogszabályalkotásuk körében az alkotmány és a közértelem törvényei adta keretek között jogszabályokat alkothatnak az őket érintő tárgykörökben, amelynek a kizárólagos állami szabályozási tárgyak állítanak korlátot. Ez a jogalkotási jogkör törvényerővel rendelkezik és a törvényeket végrehajtó rendeletek megalkotását jelenti.

A két autonóm régió jogalkotási jogát a legfőbb döntéshozó testület: a regionális gyűlés révén gyakorolja, amelyet közvetlen, általános és titkos választások útján választják meg. Végrehajtó hatalmi jogszabályalkotásuk körében az alkotmány és a közértelem törvényei adta keretek között jogszabályokat alkothatnak az őket érintő tárgykörökben, amelynek a kizárólagos állami szabályozási tárgyak állítanak korlátot. Ez a jogalkotási jogkör törvényerővel rendelkezik és a törvényeket végrehajtó rendeletek megalkotását jelenti.

3. Az alkotmány 229. cikke szabályozza az autonóm régiók hatáskörét. Ezek közül legjelentősebb a már említett jogalkotási jogkör, amelyet a régiók az alábbi keretek között gyakorolhatnak. Általános korlátokat állítanak az alkotmány és az egyéb központi törvények, továbbá csak olyan tárgykörökben alkothatnak jogszabályt, amelyek egyrészt regionális érdekkörbe tartoznak, másrészt nem kizárólagosan központi jogalkotási tárgyak. Tehát a régiók jogalkotási jogosítványra nem teljes körű a regionális feladatok vonatkozásában sem, mivel alá vannak vetve az ország egész területén alkalmazandó – egyébként rendes – törvények állította korlátoknak, továbbá ki vannak zárva a kizárólagos központi jogalkotás tárgyköréből.

A regionális hatásköröknek nincs központi jogszabály által megállapított listája, ugyanis ezeket mindkét régió saját alaptörvénye, statútuma hata-

rozza meg. Ezeket az Alkotmány 228. cikke által megállapított eljárási rendben alkotják meg. Mindkét régió statútuma előzetes alkotmányossági kontrollnak van alávetve, és mindkettő hasonló jellemzőkkel rendelkezik, igaz az Azori-szigeteké részletesebb rendelkezéseket tartalmaz és kidőlogozottabb.

Az Azori-szigetek Autonóm Régió statútuma felsorolja azt a számos regionális érdekörbe tartozó jogalkotási és igazgatási tárgyú törvényt, amelyek tekintetében a régió meglehetősen széles hatásköröket gyakorol:

- Egészségügy
- Tarsadalombiztosítás
- Foglalkoztatáspolitikai
- Kultúra
- Turizmus
- Mezőgazdaság
- Halászat
- Közlekedés
- Közmunkák.

A statútumokban felsorolt tárgykörök az alkotmányban felvázolt autonómia alapjaival és céljával kapcsolatosan tett deklarációként foghatók fel, ezért is fordul elő, hogy a két régió statútumai eltérő tartalmúak. Azok a tárgykörök, amelyek nincsenek kizárólagosan az állam számára fenntartva, az alábbiak szerint tartozhatnak regionális hatáskörbe:

- ha a statútum tartalmazza a tárgykört és a szabályozás alapja kizárólag egy az adott régióban alkalmazható törvény, akkor a régió (a regionális gyűlés) alkothat jogszabályt;
- ha a statútum tartalmazza a tárgykört, de a szabályozás alapja egy az ország egész területén alkalmazható törvény, akkor – a fentebb esetben – az állami jogalkotó szervek alkothatnak jogszabályt, de utólag a speciális regionális érdekekre való hivatkozással a régió hatályon kívül helyezheti azt;
- ha a statútum nem tartalmazza az adott tárgykört, és a törvényhozás nem alkotott törvényt, a regionális gyűlés alkothat a választási eredményekre tekintettel jogszabályt;
- ha a statútum nem tartalmazza az adott tárgykört, de létezik erre vonatkozó törvény, akkor a regionális gyűlés a törvényben rendelkezéseit részletezheti, de nem mondhat ellent azoknak.

A régiók saját területükön helyi hatóságokat hozhatnak létre és szüntethetnek meg, megváltoztathatják azok határait. A helyhatóságok feletti felügyeletet gyakorolnak.

Az autonóm régióknak jogában áll az önállóságuk megőrzése címén alkotmányossági panasszal fordulni az Alkotmánybírósághoz. A központi államhatárral a régiókban a régió minisztere képviseli, aki az államigazgatás tevékenységét felügyeli és koordinálja a régióban. Jogszírványai közül kiemelkedik a régiók által kiadott törvényerejű rendeletekkel szemben gyakorolható vétőjog. Ez azt jelenti, hogy ő írja alá és engedélyezi ezek kihirdetését, amely hiányában a jogszabály visszakerül a gyűlés elé. Ekkor érvényességéhez a gyűlés minősített többségű megerősítése szükséges. Ezek után a régió miniszterének még mindig lehetősége van alkotmányossági panasszal élni.

4. Annak ellenére, hogy ténylegesen még nem, csak a jogszabályok szintjén léteznek, röviden szükséges kitérni az igazgatási régiókra is. A hatályos jogi szabályozás alapján tényleges létrehozásuk jelentős mértékben meg fogja változtatni a feladatok- és hatáskörök megszámolásának rendszerét különösen a központi és a regionális igazgatás viszonylatában. Ez előre látható a portugál alkotmány azon rendelkezéseinek ismeretében, melyek szerint az igazgatási régiók működése nem érítheti hátrányosan a helyhatóságok autonómiáját, továbbá semmilyen módon nem korlátozhatja hatáskörüket.

Döntéshozó területük a regionális gyűlés lesz, amelynek tagjait az alacsonyabb szintű helyhatóságok elektorai közvetve választanak majd meg. A regionális gyűlés feladata a regionális végrehajtó szerv, a regionális bizottság tevékenységének ellenőrzése lesz, amelyről a végrehajtó szerv a gyűlés minden rendes ülésén írásban fog beszámolni. A végrehajtó szerv ellen bizalmatlansági szavazással lehet majd élni. További feladatai a cselekvési tervek, a költségvetés, az ezekkel kapcsolatos beszámolók, a zárszámadás, a végrehajtó szerv meghatározott intézkedéseinek, továbbá szerződéses jóváhagyása lesz.

A végrehajtásért a regionális bizottság lesz a felelős, amely az elnökhöz és négy illetve – a mástémillió feletti szavazópolgár esetén – hat tagból fog állni. A bizottság tagjai a gyűlés saját tagjai közül fogja megválasztani. Feladatai a regionális tervezés és fejlesztéssel, illetve a régió általános igazgatásával lesznek kapcsolatosak.

Az igazgatási régiók majdnem minden feladatai röviden, a helyhatóságokra vonatkozóan is, ki kell térni a hatáskörmegosztás portugál rendszerére. E rendszer a decentralizáció, az önkormányzat és az általános hatáskör elvére épül. Ez azt jelenti, hogy az egyes helyhatóságok illetékességi területükön – fő szabályként – a lakosságot érintő valamennyi közügyben eljárhatnak, általános hatáskörben látják el a helyi igazgatási feladatokat. Az általános hatáskör elve alól csupán két kivétel van, az állam egységének koncepciója, valamint a közpénzből megvalósított beruházásokért való

felelősségnek, az önkormányzatok és az állam közötti megosztását meghatározó szabályok.

A mai dani igazgatási régiók tevékenységüket az alábbi területeken fejtik majd ki:

1. Gazdaságfejlesztés
2. Regionális tervezés, területi tervezés
3. Környezetvédelem, természetvédelem, vízgazdálkodás
4. Infrastruktúra, közlekedés
5. Kultúra és történelmi örökség
6. Ifjúság, sport, szabadidő
7. Idegenforgalom
8. Közbeszerzések
9. Gazdasági termelés támogatása
10. A közösségi tevékenység támogatása.

Tekintettel arra, hogy az igazgatási régiók és így feladat- és hatáskörök még csak papíron léteznek, nehéz megjósolni, hogy a felsorolt tárgykörökben ténylegesen milyen jogositványokkal fognak rendelkezni.

### 2.3. *Hollandia*

Hollandiában, a helyi közigazgatás rendszere kétszintű, települési és megyei (province) szint. Választott regionális önkormányzatok nem működnek. Ezért e fejezet arra a kérdésre próbál válaszolni, hogy miért nincs regionális önkormányzat Hollandiában annak ellenére, hogy a területi igazgatás reformja évtizedek óta napirenden van. A holland területi igazgatás és a regionális törekvések vizsgálata az ország mérete, unitárius államszerkezete és kétszintű helyi igazgatási rendszere miatt lehet érdekes számunkra, amely hazánkhoz viszonyítva mutat több-kevesebb hasonlóságot.

1. Hollandia európai összehasonlításban kis ország. Ez a tény nagyban determinálja a közigazgatási területbeosztást. Ugyanakkor a relatíve kis földrajzi területen belül is találhatóak területi különbségek és egyenlőtlenségek. Például a GDP több mint 40 százalékát a két nyugati megyében, Noord-Holland és Zuid-Holland, termelik. A központi elhelyezkedésű Utrecht megyével együtt e területen 16 város található, amelyek közül különlegesen nepeessége meghaladja a százazretet, és itt található az ország négy legnagyobb települése, Amsterdam, Rotterdam, Hága és Utrecht. 1987-ben ez a három nagymértékben urbanizált megye intézményszerűsített együttmű-

ködést valósított meg annak érdekében, hogy a régió speciális gazdasági és infrastrukturális igényeire több figyelmet fordítsanak.

Az 1980-as évekig az északi és a déli megyék gazdasági fejlettsége elmaradt az országos átlagtól, ami a munkanélküliség magasabb arányában és a kevesebb bruttó regionális termékben is megmutakozott. Az évtized második felében a déli Limburg megye a gazdasági feltételek figyelemmeljolt javítása révén sikeresen kiemelkedett ebből a kedvezőtlen gazdasági helyzetből, és az északi rurális térséget perifériális helyzetben tulajdonképpen magára hagyta. Ezért vált főleg az északi, de részben a déli régió is a gazdasági miniszterium regionális társadalmi-gazdasági programjának céltüreltévé, továbbá az Európai Uniótól is részesültek támogatásban.

A holland politológusok hazájukat politikai rendszere miatt gyakran a kisebbségek országának nevezik. Ennek alapja az a tény, hogy a XX. században nem volt olyan országos politikai párt, amely egyedül meg tudta volna nyerni a választásokat, illetve kormányzóképes többséget tudott volna szerezni. Valamennyi holland kormány koalíciós összetételű volt. A politikai rendszer sajátosan két dimenzióban osztozt: a társadalmi-gazdasági és vallási alapon. Valamennyi jelentős politikai párt saját társadalmi-gazdasági, illetve vallási-ideológiai háttérrel rendelkezik.

Az 1960-as évek végéig a holland politikai rendszer jellegét jól szervezett társadalmi csoportok, szubkulturák rendszere határozta meg. Így jöhetett létre a katolikus, a réformátus és a többé-kevésbé szekuláris társadalmi csoportok. Ezért a holland társadalmat gyakran illetik a „pillérzalt rendszer” titulussal, amely református, katolikus és ún. humanista, azon belül szocialista és liberális „pillérek” alapszik. Valamennyi „pillér” önálló rendszert alkot saját írott és elektronikus sajtója, különböző – például mezőgazdasági, kulturális, szabadidős és egyéb társadalmi – egyesületek vannak, elkülönülnek az érdekvédelmi és, szakszervezetek, illetve politikai pártjaik. Ugyanakkor e „pillérizáltság” össztársadalmi szinten legjelentősebb eredménye a pluralizmus, a centralizáció és az unitárius államszerkezet is.

Természetesen a társadalmi csoportok közötti elkülönülés az idők folyamán valamelyest mérséklődött, sőt napjainkra szinte teljesen felbomlott. Azonban meghatározó jelentőségű hatásai, az állandó konszenzuskeresésre való hajlam, a magas szintű plurális politikai kultúra továbbra is jelen van.

2. Mint arról korábban már szó esett, Hollandiában nincsenek közigazgatási régiók. A holland megyékről, különösen más európai államokkal összehasonlítva, nem mondató el, hogy régiók lennének, még akkor sem, ha területi igazgatási egységek lévén ez áll legközelebb ahhoz, amit más államokban a régió jelent. Ugyanakkor Hollandiában az igazgatás három

színije közüli vitathatatlanul a megye játssza a legkevésbé jelentős szerepet. A 12 megye területe és népessége tekintetében meglehetősen nagy eltéréseket mutat. Legtöbbszörük határai történelmileg kialakult határok, amelyek néhány kivételtől eltekintve évszázadok óta változatlanok. Ilyen kivétel volt például Holland megye felosztása egy déli és egy északi részre, illetve a tengertől elhódított területekből kialakított Flevoland. Következésképpen egyáltalán nem igazodnak a jelenlegi társadalmi és gazdasági folyamatok, illetve az infrastruktúra területi megoszlásához.

A holland területi igazgatás jellegeből adódik a régió sajátos értelmezése is. A holland szakirodalomban a régió a települési és a megye közötti igazgatási szintet jelenti, ezzel ellentétben a kultúrtörténelmi szerzők regionális kérdésnek Hollandia vonatkozásában a településkörnyéki, a települések közötti és a nagyvárosi problémákat tekintik. Ezért a regionalizáció kérdésére Hollandiában a jelenlegi megyei szervezet újjászervezésének formájában jelentkezik, ami a holland közigazgatásban az elmúlt három évtizedben állandóan napirenden van.

3. Hollandiát nem csak az – európai értelemben elfogadott – régiók, hanem a politikai regionalizmus hiánya is egyedivé teszi Európában. A regionalizációt sokan, különösen az ún. 25 megyéből álló megyerendszer hívei kifejezetten ellenzik. Ők a kétszintű – központi és helyi – közigazgatást preferálják, és Hollandiát az Egyesült Királysághoz és Dániához látnák szívesen hasonlónak. Ez az elképzelés a megyék jelenlegi pozíciójának gyengítését célozza, akár egy több települést magába foglaló helyi önkormányzati szint létrehozása, akár egyenesen a jelenlegi megyék megszüntésévé. E koncepcióval az a probléma, hogy összekeveri a regionalizációt a regionalizmussal, holott a regionalizmus Hollandiában hosszú ideje szinte ismeretlen fogalom. Ennek oka nem az, hogy a holland társadalmat megosztó, korábban bemutatott tényzőknek ne volna területi dimenziója, hanem az, hogy a holland politikai rendszer ezeket mindig úgy tudja kezelni, hogy a regionális vonatkozású problémák nem fejlődtek soha regionalizmussá. Éppen ezért meglepő, hogy napjainkban a holland társadalom már ismert jellemzői ellenére, a régiók kérdése szorosan összekapcsolódik a társadalmi, kulturális és etnikai különbségekkel, amely más államokban is meghatározta a regionalizáció és a regionális igazgatás reformjairól folyó vitákat. Meglepő, mert Hollandiában nincsenek olyan kulturális, nyelvi vagy egyéb szempontból területileg is elkülönült mozgalmak, mint amelyek más európai államokban felvetik, vagy felvetették a regionalizáció szükségességét. Hollandiában egyetlen, területileg is elkülönült országgrész van, amely lakosságát nyelvi, illetve kulturális sajátosságok jellemzik és időnként hangot is ad ezen igényének, az északon fekvő Fríz-föld. A fríz elkülönülés is azonban inkább szimbolikus, mintsem valós po-

litikai vagy igazgatási mozgalom lenne. Ez még annak tudatában is igaz, hogy hosszú időre visszamenőleg a nagyobb vallási felekezetekre épülő regionális különbség osztja meg a társadalmat és a politikai rendszert.

A regionális dimenziót a holland politikai életben jelentéktelenségnek tekintik, ami igen különös és egyben ellentmondásos annak tudatában, hogy valamilyen jelentős társadalmi csoport, „pillér” különböző országgrészekhez volt köthető: a katolikusok a déli-délkeleti területekhez, a protestánsok a délnyugattól az északiakéig régióig elterülő sávhoz, és végül a szociáldemokraták, továbbá a liberális „pillérek” az urbanizált és ezért legheterogénebb Nyugat-Hollandiához.

Míndezek alapján nyilvánvalóvá válik, hogy a holland politikai rendszer az utóbbi évszázadban jelentős, különösen vallási alapú regionális különbségek jellemezték. Ha egy államban léteznek regionális különbségek, akkor természetesen léteznie kell elkülönült regionális érdekeknek és ezeknek meg kell jelennie a politikai rendszerben. Hollandiában a regionális érdekek mindig a különböző adott társadalmi csoport, szubkultúra, „pillér” érdekeként jelentek meg az országos politikában, azonban ezeket soha nem regionális problémaként jelentették meg. A stratégia a tehék és az előnyök a „pillérek” közötti arányos elosztása volt, ami elmosta a problémák regionális területét. A holland politikai rendszer ilyen működése tulajdonképpen – természetesen jogilag nem – a regionális irányítás, illetve igazgatás rendszerét valósítja meg. Ez a megközelítés azt is megmagyarázza, hogy a holland megyék miért nem voltak képesek soha valódi regionális igazgatási szervként funkcionálni. Történelmi dimenzióban nézve: a társadalom „pilléresedése”, hosszú időn keresztül jellemző tagolódása a múlt század közepétől kezdett kialakulni, amikor Hollandia még rurális társadalom volt kevés regionális problémával. A regionális és interregionális problémák csak a századfordulón jelentkeztek az ipari forradalom által okozott társadalmi és gazdasági változásokat követően. A helyzet tehát megérett arra, hogy a megyék végrehajtsák igazgatási szerepét egy iparosodó és urbanizálódó társadalom növekvő regionális-gazdasági problémáival összhangba hozzák. Csakhogy mire ezt felismerték, és alkotmányos szinten szabályozták volna, a társadalmi tagozódás már helyi szinten intézményesült. A „pilléresedés” intézményesülése megelőzte a jogi szabályozást. Ennek eredményeképp, mielőtt a területi igazgatási szervek – a megyék – törvényben meghatározott igazgatási feladataik ellátását megkezdhetnék volna, már párhuzamosan egy másik intézményrendszer működött.

A társadalom „pilléresedése” ma egészen másként hat a regionalizmus alakulására. Pontosabban a „pillérizáltság” megszűnése az, ami jelentős változásokat okozott. Az 1970-es évekre a holland közszektorban jellemzővé vált a paraadminisztrációs szervek működése, amelyek államigazga-



tási feladatokat látnak el, mégpedig a hagyományos „pilléresedert” struktúrára rezekent. Később ezek az igazgatási szervek egyre inkább függetlenedni kezdtek a korábban intézményesített struktúráktól és a „pillérektől”. Az első változások a kulturális és a szociális ágazatban következtek be. Ma pedig már a társadalombiztosítás és a munkaerő-gyártálkodás regionalizálásának szükségességéről beszélnek a holland jóléti állam megmentése érdekében. A regionalizációs trend természetesen nem állt meg és elérte a lakáspolitikát, az egészségügyi igazgatást, az oktatást és a távközlést is. Ezekben az ágazatokban a szolgáltatást nyújtó szervezetek és így a szolgáltatások maguk is elvesztik korábbi gyökereiket, amely egy adott társadalmi csoporthoz fűzte őket.

4. A megyék a holland közigazgatási rendszer középszintjének kiemelkedő, de nem egyetlen egységei. Erdékes módon a holland középszintű igazgatást a központi és helyi szint közötti ürmek, szakadéknak szokták titulálni, holott ennek éppen az ellenkezőjét lehet elmondani, ugyanis a települési és a központi szint közötti hatféle területi közigazgatási szerv működik. Ezek közül lássunk néhányat a teljesség igénye nélkül.

A tizenkét megye általános hatáskörű, választott önkormányzati közigazgatási szerv, amelynek illetékességi területe az ország egészét lefedi. A közigazgatási rendszerben betöltött szerepük, jelentőségük a központi kormányhoz és a települési önkormányzathoz viszonyítva nem nagy. Ezt a megyék költségvetési, pénzügyi lehetőségei is alátámasztják: költségvetésük volumene alig tíz százalékra a közkiadások egészének, a fennmaradó hányadon a központi és a települési közigazgatás osztozik megközelítőleg egyenlő arányban. A megyék által ellátott feladatok koordinációs jellegűek és a tervezéshez kapcsolódnak. A hagyományos értelemben vett végrehajtott tevékenységük területei a vízutak, a regionális közutak, az infrastruktúra és újabb a környezetvédelem.

A települések és a központi szint közötti léven, szintén középszintű szervezetnek tekinthető a több mint hatvan településközi együttműködési kerület, amelyekbe a helyhatóságok alkotta, mintegy ezernél is több társulás tartozik. Ezek meghatározott feladatok ellátására jönnek létre.

Regionális szinten mintegy száz állami dekoncentrált szerv működik. Ezek leginkább felügyeleti tevékenységgel látnak el, illetve egyes ágazatokban látják el az igazgatási feladatokat, például oktatás, szociális igazgatás.

Van néhány új funkcionális mintaként működő regionális szerv, amelyek a regionális tervezés, végrehajtás és koordináció feladatát látják el több ágazatra kiterjedően. Ezeket a regionális szerveket az ezzel megbízott miniszteriumok hozták létre és gondoskodnak működési feltételeikről. Funkcionális regionális szervek működnek a közlekedés, szállítás és a munkaügyi igazgatás területein. Tevékenységük igen változó, némelyik meghatá-

rozó szerepet játszik a rábízott területen, mások szerepe jelentéktelenebb. Speciális eset a regionális rendfenntartó terület, amely a megyei rendőrség helyett hoztak létre. A települési és központi rendőri szervek között ez utóbbinak kellett volna elhelyezkednie. Ez a reform is mintegy húsz év után válósulhatott meg.

A funkcionális igazgatási szervek közül a holland vízügyi testületek rendszere a legérdekesebb. Ma csak mintegy száz vízügyi ellenőrző terület működik, amelyek száma mintegy húsz éve meg több mint kétszer volt.

Az ország határai mentén öt eüroregió működik, amelyeknek települési és megyei önkormányzatok a tagjai, létrehozásukat természetesen az erősödő eüropai integráció indokolta.

A helyi-területi igazgatás összetett és bonyolult rendszere már önmagában is alapot ad a kormányzat igazgatási reformterekvéseinek annak érdekében, hogy a három, esetenként négy évtizede működő intézményeket modernizálják. Az újabb és újabb kormányzati intézkedések azonban nem eredményezték a reformot, hanem éppen ellenkezőleg, fokozták a rendszer összetettségét és bonyolultságát. Sőt az 1980-as években a regionális reformot a közutadat a biztos bukással kapcsolta össze és nem volt magára valamin is adó politikuss, aki a témát akár csak érinteni mertte volna.

Emnek ellenére 1989-ben a kormány bizottságot állított fel, vezetőjéről Cie Monijn bizottságnak nevezték el, amely a városi fejlesztéshez kapcsolódó problémákat volt hivatott feltárni, különös tekintettel a magánkezdőmenyvezés szempontjaira. Az okok és a célok egyértelműek voltak: az 1992-ben esedékes eüropai integráció eseményei, az egyre inkább nemzetközivé váló világ, a globalizálódó gazdaság és a nemzetközi verseny; továbbá a nagyvárosi és a regionális kormányzás jelentőségének megővedése.

A bizottság jelentése szerint a fenti folyamatok az urbanizált területeken a központban elhelyezkedő városi önkormányzat megerősített pozícióját követelik meg annak érdekében, hogy a nemzetközi versenyhelyzet által támogatott követelményeknek képes legyen megfelelni. Mindez tökéletesen illett a kormány területfejlesztési és tervezési politikájába is, ahol a nagyobb városoknak meghatározó szerepet szánt.

5. Végül érdemes megismerni az 1990-es évek kormányzati politikájának legjelentősebb lépését, a holland regionális reformot, annak hátterét, kimenetelét és következményeit.

1995 nyarán az utóbbi két évtized legnagyobb szabású, regionális reformjavaslata került a holland parlament elé. Ugy tűnt, hogy az elmúlt húsz év erőltet reformkísérleteinek időszakos véget ér. Ehhez a törvényjavaslathoz hasonló, azt megelőzően azonban minden tekintetben új regionális, pontosabban nagyvárosi önkormányzatot, úgynevezett „Városmegyét”

(city-province) – lex specialis formájában – a Rotterdami Agglomeráció számára már törvénybe iktatott a parlament. Most további területek, nevezetesen Amsterdam és Hága következett.

A szükséges politikai támogatás biztosítva volt, a törvényjavaslat elfogadása csupán formálisnak tűnt. Korábban a törvényhozás már megalkotott egy kerettörvényt, amelyet az 1994 nyarán megteremtett általános választások után az új kormánykoalíció létrehozását célzó tárgyalások során megteremtettek. Az 1994-es parlamenti választások új kormány hatalomra kerülését eredményezték, megpedig olyan összetétellel, amelyre még nem volt példa a holland történelemben: szociáldemokraták (PvdA), liberális konzervatívok (VVD) és neoliberaisok (D'66). Az évszázadban először fordult elő, hogy a kereszténydemokraták ellenzétké kényszerültek.

A korábbi kormánykoalíció által elfogadott, már említett, regionális reformról rendelkező kerettörvény meghatározta a regionális reform menetét, amelyben hét kijelölt terület helyhatóságait – az Amsterdamot, Rotterdamot, Hágát, Utrechtet, Arnhem-Nijmegen, Enschede-Hengeltot és Eindhovenent környező területeken – feljogosították volna arra, hogy vizsgálják meg az új egyesített regionális kormány felállításának lehetőségét, annak megvalósíthatóságát ún. „városmege” formájában. A parlament által meghatározott keretek között maradvra az érintett helyi önkormányzatokkal történő meg egyezés létrejöttét követően, a kijelölt területeket megyei státussal kellett volna felruházni, amely többfejlojositványokkal és feladatokkal jár a településpolitiká és a városfejlesztés területein.

Ha valamennyi kijelölt terület elnyerte volna a megyei jogállást, a megyék száma 19-re emelkedett volna. Szinte biztos, hogy az új „városmegek” kialakítása valószínűleg további területmódosításokat tett volna szükségessé, amelynek az egyik lehetséges következménye akár 25 „új típusú” megye létrejötte is lehetett volna. A középszintű közigazgatás reformjának terve azonban ilyen drasztikus változtatással nem számolt sem a „regionális önkormányzatok” száma, sem pedig jellege megváltoztatása tekintetében.

Természetesen a megyék nem támogatták a tervet, ehelyett saját javaslattal álltak elő, amely a megyék számát csökkentette, ennek megfelelően területüket növelte volna. Ez a javaslat azonban nem kapott kellő politikai támogatást, és egyébként is a javasolt regionális reform elődázását célzó taktikai húzaskent értékelték.

A reformjavaslat nagymértékben az 1990-es évek elején bevezetett ún. Rotterdami Modell alapján, annak számos elemét átvette. Ez a modell egy „nagyvárosi”, illetve az ennek megfelelő városmegyei tanács létrehozását tervezte, amely Rotterdam városban és annak környékén, az ún. Rijnmond területen. A városmegyéi erős hatalmi jogositványokkal látták volna el, amelyek lehetővé tették speciális feladatok megoldását, mint például

daul a kikötő igazgatásával kapcsolatos feladatok, nagyvárosi problémák kezelése (szociális problémák, munkanélküliség, slumosodás, kábítószerbűnözés) és a települések közötti koordináció. Az erős regionális kormány ellentételezése azonban a központ, Rotterdam önkormányzatának kisebb területi önkormányzatokra való felosztása lett volna.

A rotterdami önkormányzat felosztását a szomszédos önkormányzatok követelték, amelyek tartottak a nagy városközpont, az új regionális formációban megszerzett dominanciájától. Attól is tartottak, hogy a városnag és a városmege igazgatási szerveinek bürokratikus tevékenysége meg fogja bántani az új megyei szervezetet. Melleleg ezen feltelemkből eredt azon korábbi kezdeményezések kudarcra is, amelyek Rotterdam körzetében regionális önkormányzat létrehozását célozták. Az érintett települések és a helygyminisztérium között létrejött kompromisszum eredményeképpen a törvényjavaslat végző formája Rotterdam város területét tíz új önálló önkormányzatra osztotta volna. Ez a tíz önkormányzat a régió többi tizenhet önkormányzatával együtt alkotna volna új települési igazgatási szintet a mintegy 1,1 millió lakosu agglomerációban.

A gazdasáspolitiká, a területi tervezés, a lakásgazdálkodás, a szociálpolitika, a közbiztonság, a tömegközlekedés és a környezetvédelem területén széles körű és hatékony jogositványokkal ellátott erős regionális, valójában városmegyei önkormányzati koncepciója modellként szolgált a többi agglomerációban tervezett igazgatási reformnak is. A kérdés csupán az volt, hogy vajon más régiókban is fel kell-e darabolni a központi települést az erős regionális kormány ellentételezéseként.

Természetesen a többi kijelölt régió számára is kezenfekvő volt a rotterdami példának, mint általános koncepciónak az átültetése a helygyminisztérium által készített törvényjavaslatba. Ot év költséget és időt nem kímélő, intenzív és bonyolult előkészületeit követően, a siker küszöbén a nagy reményeket két olyan helyi népszavazás eredménye foszlatta szét, amelyek eredményeképpen megszületett döntéseknek ráadásul még csak nem is volt jogi kötőereje, mivel a helyi népszavazás intézményét akkor még formálisan sem a holland jogrendszer, sem közjogi hagyományok nem ismerték el. A következmény: a holland parlament még 1996 februárjában sem zárta le a vitát a szoban forgó népszavazásokról és a Rotterdamról szóló törvényjavaslatot visszavonták. (Később a népszavazás intézményesítéséről beterveztettek egy törvényjavaslatot.) Eközben Amsterdamban és Rotterdamban helyi politikai pártok és civil szervezetek elérték, hogy önkormányzati rendeleiben kötelezővé tegyék, hogy a központi városnag felosztásával járó városmegyékről népszavazás döntson.

Visszatérve a két helyi népszavazásra, a két város vezetése, bár hivatalosan reformpártinak vallotta magát, már az 1995. évi helyhatósági választások óta előre látta ezeket a folyamatokat, azonban elszámították ma-

gukat, alulbesülték a lehetséges ellenállást, vagy hallgatóságosan a város feloszlását ellenzőkkel szövetkeztek. Akarhogyan is történt, de hosszú időn keresztül nem vettek tudomást a helyi közvélemény alakulásáról. A két városban megtartott népszavazáson, holland viszonylatban igen magas, 50 százalékos részvételi arány mellett a szavazópolgárok több mint 90 százaléka a reformjavaslat ellen voksolt. Erre Amszterdamban 1995. május 17-én, illetve Rotterdamban június 7-én került sor. Jóllehet ezeknek a népszavazásoknak akkor még nem volt jogilag kötelező ereje, de a politikai következményekkel mindenkinek számolnia kellett. Amszterdamban a polgármester és a tanács azonnal, még a népszavazás éjjelén bejelentették, hogy a városmegei önkormányzat majdani modellje nem járhat a város feldarabolásával. Rotterdamban a vezetés reakciója nem volt ennyire egyértelmű, először a népszavazás szervezőire hátrították a felelősséget. Rotterdam külső kerületeinek önkormányzata a város vezetését hibáztatta, akik kitartottak az eredeti elképzelés megvalósítása mellett.

A szakemberek többnyire azon a véleményen voltak, hogy ilyen bonyolult kérdésekben az átlagpolgároknak nem szabadna közvetlen formában döntenie. Ezt többek között azzal indokolták, hogy az állampolgárok alapvetően tájékozatlanok, érzelmi alapon döntenek és a közgazdasági reformok tekintetében konzervatív beállítottságúak. Ugyanakkor a kommentárok rámutattak a reformfolyamat legyengébb pontjára, nevezetesen a technikailag briliáns módon kidolgozott terv, amely konszenzust teremtett a közgazdátás valamennyi jelentős tényezője között, egyáltalán nem élvezett kellő társadalmi támogatottságot, és hiján volt a legitimációnak.

Az események következménye az lett, hogy a belügyminiszter a lex specialis Rotterdami javaslatra parlament előtti megvitatásának a nyári szünet utánra történő elhalasztását kérte, amit azzal indokolt, hogy időre van szüksége a helyzet tisztázására. Ezt követően összel elfogadásra a parlament elé terjesztette elképzelését. Kitartott amellett, hogy az amszterdami és a rotterdami agglomeráció városmegeyékké alakulnak, továbbá, hogy a központi városmagot feldarabolják a külső települések felélméi elosztatása végett. Amszterdan vonatkozásában további időre volt szükség a részletek kidolgozására, Rotterdam esetében kompromisszumos megoldást a városközpont II. világháború előtti határainak visszaállítása jelentette. A javaslat szerint Rotterdam városi önkormányzatának területe a városközpontot övező körgyűrűn belüli városrészt lenne, és az ezen kívül eső lakóövezet, amelyet a háború után a növekvő népesség elnyelésére építettek, önálló önkormányzat lett volna. Ez a megoldás a várost a korábbi javaslatban szereplő tíz helyett öt önálló helyhatóságra osztaná, a város-mag népességét pedig nem 600 000-re, hanem 400 000-re csökkentené.

A másik öt kijelölt területen a rotterdami modellt követve 1997 elejére hozták volna létre a városmegeyéket. A kormányzat kifejezte készségét az

egész reformterv leszűkítésére, nevezetesen csak két városmege létrehozása Amszterdam és Rotterdam körül, de erős politikai és igazgatási lobbikkal találta magát szembe, amelyek a maguk számára is követelték a bégért kiemelt városmegei jogállást. Végül kihasználva az érintett helyhatóságának megosztottságát a reform szükségességét illetően, a kormányzat ismét időt kért. Ezzel a kérdés ugyanoda jutott vissza, ahonnan elindult: a regionális reform megvalósítása és kimenetele ismét bizonytalan. Bizonytalan azért, mert jóllehet a hivatalos politika nem mondott le róla, de a megvalósítás útja két lehetséges irányba mutat.

Az egyik, az ország huszonöt ún. „új típusú” megyére történő felosztása. Ezt a megoldást 1994-ben az ellenzéki kereszténydemokraták dolgozták ki, amelynek a lényege az, hogy ha a hét kijelölt terület megyei jogállást kap, igazgatási szempontból – legalábbis szerintük – logikus volna a megyei jogállású területek számát megnövelni. További, összesen huszonöt – az 1970-es évek holland területfejlesztési rendszerében kijelölt – jelentősebb, csomópontként funkcionáló település is megyei jogálláshoz jutna. Ennek a javaslatnak az elfogadatlása azonban nem könnyű, hiszen ha más nem, a jelenlegi megyék bizonyosan ellene vannak, ezért ha csak taktilai okokból is, de egyelőre nem hangoztatják. A megvalósítás stratégiájára a következő: ha egy birka átmegy a hídon, az egész nyáj követi. A tervek szerint az első birka Rotterdam lesz.

A reform másik lehetséges útja, amelyet a jelenlegi kormányzat is preferál, hogy az két urbanizált területre korlátozódjon, Amszterdamra és Rotterdamra. Egyelőre ennek megvalósítása is lehetetlennek tűnik, hiszen a két város bejelentette, hogy a központi mag feldarabolásának, míg a többi érintett település pedig a városmag dominanciájának fogg ellenállni. igaz Rotterdam hajlik a kompromisszumra.

A reform megvalósításának kérdését tovább bonyolították az úgy politikai vonatkozásai. Arról már volt szó, hogy egy újabb politikai frakcióval senki nem kívánja lejártni magát. Érdemes azonban egyéb politikai vonatkozásokat, illetve érdekeket is figyelembe venni. Világossá vált hogy a kormánytöbbséget alkotó parlamenti szociáldemokrata frakció a Rotterdami Városi Tanácsban helyet foglaló kollégáikat mindháron támogni fogják, akik pedig elkötelték, és ezzel mondhatni kompromittálták magukat a népszavazás mellett. A D'66, amely a rotterdami modell legszárdrabb támogatója volt, sőt kiállt annak „25 megyés” változata mellett is, hirtelen a szociáldemokratákat kezdte támogatni, egyben ellenezni a városközpont feldarabolását. Továbbá ez a párt volt az, amely már a '60-as évek óta vizsgálta a népszavazás intézményesítését a jogrendszerben, illetve mindezt közvetlen megelőzően néhány jelöltjét beválasztották a városi tanácsba.

A végkielét: a parlament megvitatta a javaslatot, és többségi döntéssel támogatta a városmegyei székhelyként működő egységes rotterdami önkormányzat tervét, amely a kormány számára elfogadhatatlan volt. Ezért visszavonta a törvényjavaslatot, amely a reform kérdésének további megválaszolatlanosságát eredményezi.

6. Mint láttuk a Hollandia állam szerkezetéről és közigazgatási rendszeréről reformjairól, mintegy három évtizede folynak a viták. A megyék, méretük miatt állandó támadások kereszttüzében vannak, egyszerre tartják túl nagyoknak és túl kicsinek azokat. A települések közötti koordinációs feladatokat ellátó különféle szervezetekhez viszonyítva túl nagyok, ellenben tervezési feladatok ellátására túl kicsi a méretük. Az európai integráció szempontjából ugyanez a paradox szituáció állt elő. Az európai államokban a megfelelő funkcióit, középszintű igazgatási egységek egyébként sem kerültek véglegesen kialakításra. Ezért Hollandiában a NUTS I régiókat nem a megyék határait követve, hanem azokat átszelve alakították ki az ún. landsdelen-ek formájában. Ezek száma négy és egyetlen közigazgatási egység határát sem követik. Ugyanezt az elvet alkalmazták a NUTS III egységek esetében, nevezetesen figyelmen kívül hagyták a közigazgatási területbeosztást és csak statisztikai szempontokat vettek figyelembe. Ennek eredménye a 26 úgynevezett COROP körzet. A közigazgatási egységek közül kizárólag a megyék alkotnak NUTS egységeket, a NUTS 2 szinten.

A holland regionális reformpolitika határozatlansága és körkörösön önmagához visszatérő jellege gyakran a konszenzusos demokráciára jellemző politikai óvatossággal párosult. A regionális reform az ékes példája annak, hogy Hollandia nem egy olyan centralizált állam, ahol a központi hatalom uralkodik, a helyi szint pedig tőr és engedelmeskedik. Ennek éppen az ellenkezője bizonyosodik be, hiszen a közigazgatási reform komplex, többszintű egyeztetés eredménye, amely gyakran nem kerülheti el a döntéshozatal csapdait.

A fent ismertetett regionális reform jellemzőit az alábbiakban foglalhatjuk össze. Ez a reform elsősorban a nagyvárosi, mondhatni világvárosi problémák megoldását célozta. A reform stratégiáját alulról felfelé építkezve dolgozták ki és mindig több lehetséges alternatív megoldással számoltak. Igaz, a gyakorlatban való megvalósulása előtt zárult le, de ennek ellenére van kézzelfogható eredménye, a Rotterdamb Modell, amely a többi városra alkalmazandó reformtervek alapjául szolgál.

Rotterdam esetében az urbanizációval jelentkező problémák egyrészt-műek és világosan láthatók. Típusos esete annak, amikor egy nagyváros, amely nemzetközi funkciókat is betölt, nem kerülheti el az igazgatási reformot. Rotterdam – legalábbis még – a világ legnagyobb kikötője. Ennek

szinte minden más szempontot túlszárnyaló gazdasági jelentősége van, amely egyben sajátos hierarchikus struktúra létrejöttét eredményezi. Mindennek alá van rendelve a gazdasági érdekeknek. A kikötő határozza meg a régió közlekedési hálózatát, fejlesztését, környezeti állapotát, gazdasági kapcsolatait, agglomerációs problémáit. Ezekhez adódnak hozzá a minden nagyvárosra jellemző problémák, a bürokratikus igazgatási szervezet, a hatékonyság hiánya, és a már említett munkanélküliség, kábítószert, bűnözés, slumosodás stb.

A régió településeinek egy agglomerációs határterületbe történő egyesítését, önállóságuk megszüntetését a legmagasabb szinteken tevékenykedő szakértők, köztük az Allamtanács is, javasolták. Ennek ellenére a javaslatot rendszeresen visszautasították. Az érvek általában a szomszédos települések ellenállása, illetve az volt, hogy a reform eredményeképpen létrejövő kb. 1 milliós lakosú városmegyék nem illeszkednének a holland helyi igazgatási rendszerbe.

Valójában az igazi problémák akkor merültek fel a reformmal kapcsolatban, amikor a városmegye szerkezetből modell lett. Rotterdam egy olyan speciális eset volt, ahol ez a megoldás sikeres lehetett volna, hiszen nyilvánvaló volt, hogy egy ilyen volumenű város problémáit a megye nem képes megoldani. A baj akkor kezdődött, amikor ezt a megoldást modelként adták közre, és a megyék feltették a kérdést: a többlet jogosítványokon kívül mi a különbség városmegye és megye között?

Amsterdam esetében is evidens, hogy melyek azok a tényezők, amelyek szükségessé teszik a „nagyváros” funkciók ellátását: az amsterdami kikötő, a repülőtér, amelyik az egyik legnagyobb Európában, a városközpont kulturális szerepe, nemzetközi turizmus, a pénzügyi világban betöltött szerepe. Ezek a feladatok egy uniformizált, a többi településsel azonos igazgatási struktúrával nehezen lemmének megoldhatók.

### Források és felhasználott irodalom

- ASTOLA MADRIGANA, Jasone: El lugar de las autoridades regionales y locales en el sistema institucional de la Unión Europea.  
= *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* 18. Madrid, 1994.
- BALÁZS István: A régió fejlődése a francia közigazgatásban.  
= *Allam és Igazgatás* 1981. május.
- BALÁZS István: Változások és reformok a francia területi közigazgatásban 1982–1985 között.  
= *Allam és Igazgatás* 1986. július.
- BOQUERA, José Maria Oliver: *Derecho Administrativo*. Madrid, 1996, Civitas.
- BULLAIN López, Íñigo: *Las regiones de la Comunidad Europea y su participación en el proceso de integración*. Bilbao 1990, Instituto Vasco de la Administración Pública, Oñati.
- MIHALJÓV Dobromir: Tájékoztató adatok az európai országok helyi és területi közigazgatási rendszeréről.  
= *Magyar Közigazgatás* 1997 április.
- ENGEL, Christian – CHARPENTIER, Jean: *Les régions de l'espace communautaire*. Nancy 1993, Presses Universitaires de Nancy.
- HORVÁTH Gyula: Az európai integráció regionalizálódása.  
= *Magyar Közigazgatás*, 1992. október.
- HORVÁTH Gyula: *Európai regionális politika*. Budapest-Pécs 1998, Dialóg – Campus
- HORVÁTH M. Tamás: *Európai Integráció az önkormányzatok szemszögéből*. Budapest 1997, MKI.
- KALTENBACH Jenő: *Regionalizmus és közigazgatás-szervezés*.  
= FOGARASI József (ed.): *A közigazgatás szervezeti rendszerének korszerűsítése*. Budapest 1995, UNIO.

KORMOSS, I.B.F.: *Tabula Regionum Europae*. Collegium N. 3. -- IV. 1996. News of College of Europe.

KOVÁCS István: *Nyugat-Európa alkotmányai*. Budapest 1988, KJK.

MUSSIS, Nicolas: *Acces a l'Union Européenne. Droit, Économie, Politiques*.

EDIT-EUR, 1997.

*Portrait of the regions Vol I-III*. Luxembourg 1993, Office for Official Publication of the European Communities.

*Public Management. OECD Country Profiles*. Paris 1992.

*Public Management Developments, Update* 1995. Paris 1995, OECD.

*Regionalism in Europe: Traditions and new trends*. ed. Janusz Slugocki. Bydgoszcz: European Centre for Regional and Ethnic Studies; Geneva, European Cultural Centre, 1993.

*Regions in Europe*. Ed.: Patrick le Galès és Christian Lequesne. Routledge, London, 1998

SIPÓS Katalin: *A regionalizmus történeti és jogi aspektusai (Spanyolország, Olaszország, Franciaország)*. Budapest 1993, MTA Allam- és Jogtudományi Intézet.

*Structure and operation of local and regional democracy*. Council of Europe, Strasbourg, Belgium – 1993, France – 1998, Netherlands – 1993, Germany – 1999, Italy – 1993, Portugal – 1998, Spain – 1997, United Kingdom – 1994.

<http://www.inforegio.org/wbpro/ordrd/guid14.htm>