

## A REGIONÁLIS ÉS HELYI POLITIKA LEHETŐSÉGEI AZ EU INTÉZMÉNYRENDSZERÉBEN

(Chances for Representing Regional and Local Interests in the  
Decision-making System of the EU)

HERVAINÉ SZABÓ GYÖNGYVÉR

Az 1990-es évek a regionális politika reneszánszának éveit Európában. Mindez azt is jelenti, hogy megjelentek a helyi politikai szereplők az európai döntési rendszerben, annak legitim tényezőivé váltak, és a politikai programokban nem csupán a strukturális és kohéziós alapok elérésében, de a környezetvédelmi, az agrártámogatási stb. kérdésekben is erősödött a regionális, lokális közösségek bevonása. A politikai szint megerősödését nem csupán a célkitűzések átalakítása, de az alapokhoz való hozzájutás jellegének megváltozása is eredményezte. Míg korábban a kormányzatoknak csupán regionális terveket kellett produkálniuk a strukturális alapok lehívásához, addig az új tervezés a regionális és lokális szint bevonásával regionális részvételen alapuló együttműködési programok kidolgozását eredményezte. Ez a konzultációs folyamatok átalakításához, és egy még hatékonyabb koordinációs rendszer kidolgozásához vezetett. A projektjellegű rendszerről a partnerségi lehívási rendszerre való áttérés elengedhetetlenné tette a helyi szintek bevonását. Ezzel a regionális tervezés is kikerült az állam hatásköréből, mivel kétség sem merülhetett fel aziránt, hogy az EU az egyetlen szint, amely képes a koordinációra. Mindezt igazolta a határmenti programok rendszerének felvirágzása, hiszen ezzel igazolni lehetett a kormányok és a lokális szintek közti EU-koordináció kizárólagos jogosultságát. A kormányok eltérő gyakorlata a tervezési adminisztrációban, a regionális szintek eltérő belső kapacitása ugyancsak ezt erősítette.

A folyamatok megértéséhez szükséges megvizsgálnunk, miért tartotta célszerűnek az EU, illetve a Bizottság a helyi önkormányzatokkal való együttműködést. Az egységes piac (Single Market), a gazdasági, politikai és szociális integráció célkitűzésének megvalósításához ez mutatkozott a legcélravezetőbb stratégiának. Az Európai Bizottság számtalan albizottság és programbizottság létrehozását kezdeményezte, amiben a Bizottság hivatalnokai érdekeltek voltak, hiszen szükségessé tette nagy számú konzultációs procedúra lefolytatását. Ennek nyomán kialakulhatott egyfajta kliens-patrons viszony az előbbi csoport, illetve a regionális-lokális szint képviselői között. Ezzel a Bizottság olyan, tőle függő csoportok kialakulását generálta, amelyek révén komoly előnyökhöz jutott: a tagállamok nemzeti kormányzati bürokráciájával szemben egy fajsúlyos háttér építhetett ki, s e csoportok révén olyan információkhoz juthatott, amelyek az igazgatóságok háttér-adatokkal való ellátását biztosították. Így a kilencvenes években Brüsszel a lobbycsoportok valóságos paradicsomává vált, amelyeknek burjánzásában a Bizottság és a regionális-lokális szereplők is érdekeltek voltak.

Ha alulról, a regionális és lokális önkormányzatok szintjéről kezdjük vizsgálódásainkat, akkor a folyamat mélysége korántsem egyértelmű. A regionális szint kapcsolatrendszerének kiépülése nem egyformán sikeres, gyakran maga a nemzeti szint az, amely akadályát képezi a betago­lódásnak. Néhány régió esetében pedig egyértelmű, hogy az EU-szintre irányuló regionális politika egyben az etnikai célkitűzések elérését, a nemzetállami keretek lazítását is szolgálta (Wales, Skócia, Katalónia, Lombardia).

Az uniós tagállamokban 1994-ben végzett vizsgálatok rendkívül eltérő alkalmazkodási és bekapcsolódási stratégiát mutattak. A vizsgálatok kiterjedtek arra, hogy a regionális, lokális szinteknek van-e speciális, EU-ügyekkel foglalkozó személyzete, s ha igen, milyen szintű, melyek a legfontosabb kapcsolódási területek, milyen szervezeteket érintenek, milyen erőforrásokat tartanak szükségesnek, melyek az integráció legfőbb gátjai, milyen az informáltság szintje uniós ügyekben, és milyen a helyi attitűd az EU-val kapcsolatban.

### 1. TÁBLÁZAT

*Az államok képviselete az Európai Régiók Tanácsában  
(Levels of Representation of EU-members in the European Regional Board)*

	Helyi önkormányzat	Megyei/ Kistérségi	Regionális	Összes
Ausztria	3	-	9	12
Belgium	-	-	12	12
Dánia	5	4	-	9
Finnország	7	1	1	9
Franciaország	6	6	12	24
Németország	2	1	21	24
Görögország	12	-	-	12
Írország	2	7	-	9
Olaszország	7	5	12	24
Luxemburg	6	-	-	6
Hollandia	6	6	-	12
Portugália	10	-	2	12
Spanyolország	4	-	17	21
Svédország	8	4	-	12
Egyesült Királyság	16	8	-	24
<i>Összesen</i>	<i>94</i>	<i>42</i>	<i>86</i>	<i>222</i>

*Forrás:* Christiansen, T. (1995) 'Second thoughts- the committee of the regions after its first year' In R. Dehousse and T. Christiansen (eds) What Model for the Committee of the Regions? Florence European University Institut

Az *Európai Unió* speciális, nemzetek feletti és nemzetközi komplex intézményrendszer.<sup>1</sup> Ez a *sokrétű intézményrendszer* az *önkéntes partnerség* elvére vezeti vissza létrejöttét. A kilencvenes években a partnerséget az állami szintek közötti együttműködésre, továbbá az állami és magánszektor illetve, az EU és a többi szint közötti partnerségre vonatkozóan értelmezik. Sok esetben a lokális kapcsolatok európai dimenzióba kerülését is a partnerség egy válfajának tekintik, sőt a helyi politikusok és EU-tisztviselők együttműködési hálózataira is kiterjesztik.

Ugyanakkor kialakultak a partnerség formális intézményei is a strukturális alapok 1988-as reformját követően. A meghatározott térségekre koncentráló programokat *“integrált fejlesztés”* formájában fogalmazták meg, a kormányzati bürokráciák megkerülésével. 1993-tól a formális partnerségi szervezetek létrehozására irányuló politika fölerősödött, hogy megkerülhessék a kormányzati beleszólást az alapok felhasználásába. A *“közvetlen konzultáció”* kötelezettsége nem bürokrata frázis volt, hanem eszköz a lokális-regionális partnerek bevonására a döntési-finanszírozási-ellenőrzési-értékelési folyamatokba, még ha a végső döntés joga a kormányoké maradt is. Így programbizottságok sora jött létre a helyi, a kormányzati, az Európai Bizottság, a nonprofit szektor és a felsőoktatás intézményei között mintegy száz fős testületeket eredményezve, amelyek kb. félévente üléseznek és számtalan operatív szervezet létrejöttét eredményezik. E folyamat több ország, de főként a brit kormányzat ellenállását vonta maga után a döntéshozatali folyamatoknak Brüsszel kezébe való átcsúztatása miatt.

A brüsszeli bürokrácia ily módon regionális fejlesztési intézmény szerepét játszotta el, kitöltve a sok esetben maga kreálta regionális űrt. A *partnerség* kifejezés elvileg politikailag semleges tartalmú, ám a források juttatásának ez a módja sokak szerint a parlament és tanács *“demokratizmusa hiányát csökkenti”*, ám valójában a Bizottság politikai súlyát erősíti és fölerősíti az EU nemzetek feletti jellegét.

E demokratizmus problémakörébe tartozik az Európai Unió intézményi rendszerében való képviselői joga. A megállapított helyek belső elosztása a nemzeti regionális szint pozíciójától függő. Ahol a regionális önkormányzat államszervező tényező, ott nincs is esélye a helyi szintnek a képviseletre. A helyek belső, területi eloszlása ugyancsak belső küzdelmek eredménye. Nem kevésbé érdektelen az, hogy mely személyek jogosultak az *Európai Régiók Bizottságában* a képviseletre. A Maastrichti Szerződés 198. Cikkelye, illetve a megfelelő kiegészítés szerint a helyi választott tisztviselők számára (pl. walesi államtitkárnak, a regionális önkormányzati elnöknek) tilos a bizottságban a képviselet. Még bonyolultabbá teszi a képviseleti problémát a területi és pártösszetétel arányos megoszlása (ha távozik valaki, ki helyettesítheti). Ha Wales képviseletében konzervatív politikus szerepelt, akkor csak konzervatív helyettesítheti, akár Manchester területéről. Az összetett rendszer működtetését az ERB által kialakított bizottságokban való részvétel kialakítása is nehezíti.

Emellett fontos a Helyi és Regionális Önkormányzatok Gyűlésében való részvétel is, mivel csak ténylegesen létező intézmények képviselhetik magukat. Ha egy centralizált állami berendezkedés nem engedélyezi a külkapcsolati jogkört, akkor saját képviseletét zárja ki egy fontos, a Bizottság tevékenységére komoly súllyal ható intézményből. Ezek a fejtegetések már előre jelzik, hogy a szubnacionális szint bekapcsolódásának az EU működésébe rendkívül sok eleme van.

Vizsgálódásainkban célszerű a két szubnacionális struktúrát, a regionális és lokális önkormányzati szintet elkülöníteni. A regionális szint elemzése a tudományos vizsgálódásokban eléggé erőteljes, ezért dolgozatunkban inkább a helyi szint optikájából vizsgáljuk az integrációt. Ebben segítségünkre lesz az *“europaizált önkormányzat”* értelmezése. E fogalom alatt többnyire a *külön EU-osztályt* felállító, *Brüsszelben képviselettel* rendelkező szervezetet értik, ahol a városi önkormányzat élén *európai stílusú, vállalkozó mentalitású polgármester, menedzser* állt, s amely

az alaplelvásokban eredményes és az európai hálózatokba erősen integrálódott. Mára az európaiság a lakóterületi-helyi hálózatokba való beágyazottságot, a költség-hatékony közös brüsszeli képviseleti rendszert is jelenti. A legsikeresebb integrációt Franciaország, az Egyesült Királyság, Németország és Hollandia érte el, 25-18 állandó brüsszeli képviselettel, szemben Olaszországgal, amely eddig egyetlen képviseletet nyitott.

## 2. TÁBLÁZAT

*A brit önkormányzatok tapasztalatai alapján az Egységes Piacból fakadó,  
Brüsszelhez köthető önkormányzati funkciók  
(New Functions of British Local Governments on the Single Market)*

Az egységes piacból fakadó követelmények	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
szabványok, igazolások				•				•	•	•	•				•
élelmiszeri jogi szab.	•								•	•					
gyógyszerügy									•	•					
tendereztetés	•	•	•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•	•
televízióközvetítés/kábel tv			•				•								
telekommunikáció	•		•												•
pénzügyi szolg.	•	•													
biztosítás	•	•													
tőkemozgás		•													
munkavállalók mozgása	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
képzés/nyelvi képzés			•										•		
vállalkozások jogi kérdései, társasági jog	•										•				
fizikai korlátozások														•	
állattartás, növénytermesztés, halászat, húshigiéniá	•								•	•					
versenypolitika	•				•										
állami segélyezés	•				•		•								
fogyasztóvédelem	•				•				•	•					
környezetpolitika	•				•					•					
kutatás és fejlesztés					•										
a polgárok védelme	•														•
a szavazás joga	•														
szociális problémák	•		•		•	•									

1. Jogi/adminisztrációs; 2. Kincstári; 3. Oktatás; 4. Építészet/lakásügy; 5. Tervezés; gazdasági fejlesztés  
6. szociális szolgáltatások 7. Szabadidő; 8. Technikai szolgáltatások; 9. Fogyasztás/kereskedelem;  
Környezet/egészségügy; 10. Közvetlen szolgáltatás; 11. Csatornázás/hulladékelszállítás; 12. Személyi szolgáltatások; 13. Rendőrség; 14. Tűzoltóság

*Forrás.* Roberts P. – Hart T. – Thomas K. (1993) Europe: A Handbook for Local Authorities  
Manchester: Centre for Local Economis Strategies

Az adaptáció szintjét az jelzi leginkább, mennyire felkészült a helyi szint a brüsszeli politikára. A *brit önkormányzatokat* annyira megnyomorította a konzervatív kormányzat, hogy árnyékai maradtak hajdani önmaguknak. A jóléti rendszer leépítése, a fogyasztói társadalom víziójára épülő szemlélet, az önkormányzat piaci viszonyoknak való alávetése és a számtalan nem-választott

adminisztráció erősödött, és az ún. *szolgáltató jellegű önkormányzat* kialakítása a közszféra visszaszorítását eredményezte. Az erős pénzügyi kontroll, a kormányzatnak való kiszolgáltatottság már a nyolcvanas évek elejétől arra készítette a brit önkormányzatokat, hogy Brüsszelben kutassák fel a lehetséges fejlesztési alapokat, és maguk voltak azok, akik kitalálták, milyen programokkal lehetne Brüsszelben strukturális és egyéb alapokból forrásokhoz jutni.

A brit önkormányzatok reagálását a *brüsszeli politika* legalább ennyire befolyásolta. Az egységes piac politikájára rendkívül rosszul felkészültnek bizonyultak. Még az aktívak is egy jelentéktelen kisebbséget alkottak. Úttörő szerepet a skót, walesi és birminghami önkormányzatok játszottak. A regionális szint hiányában maguk szervezték meg a helyi hálózatokat, kezdeményeztek programokat, ám összességében a strukturális alapok "megcsapolásában" alig értek el eredményeket.

A *nem-választott regionális szervezetek* - vállalkozói központok, fejlesztési tanácsok, egyetemekből kialakított hálózatok - a legitim regionális szintet voltak hivatva pótolni, és kikövetkeztethető az a nyomás, amit Brüsszelre gyakoroltak a regionális hálózati struktúrák fejlesztése érdekében, a partnerségi politika fölerősítésére. Csakis ez tette őket a nemzetközi szintéren egyenrangú partnerekké, és ezzel *kikerülhették* a projektbázisú, központi tervezési rendszerre épülő, kormányzati érdekeltségű brit *kormányzati bürokráciát*. E politika révén a brit önkormányzatiság erénnyé tette a hazai rendszer hátrányait és magyarázatot is ad arra, hogy miért a brit tanácsadók a legaktívabbak az euro-programok működtetésében. A skót, ír, walesi - egykor kitüntetett - szerep a brit birodalmi adminisztrációban ma az európai szakértői hálózatban éledt újjá. Ha nem is sikerült a többévszázados birodalmi hódítások, világháborúk révén Európa urává válni a brit szigetek elitjének, akkor ez megvalósulni látszik a kilencvenes évek Európájában, ami fölerősödhet a keleti bővítés konzultációs folyamataival.<sup>2</sup>

Ily módon a brit önkormányzatok erősen befolyásolták London, és így Brüsszel politikáját is. A brit önkormányzatok 56%-a alkalmaz speciális ismeretekkel bíró EU-szakértőt (saját szakembert foglalkoztat, vagy továbbképzési szakembereit, esetleg valamely brit uniós szakembert bízta meg, aki kezdeményezhet is programokat). Az EU-szakértői szint felállítása azért is vált mozgalommá, mert így a leépítések egy részét ki lehetett védeni, másrészt volt valós tartalma is, hiszen feltöltődtek az önkormányzatok nyelveket beszélő, londoni, brüsszeli, vagy más európai kapcsolatokkal rendelkező szakemberekkel. Különösen a nyugdíjazott uniós veteránok bizonyultak kelendőnek, ők elsősorban, mint külső tanácsadók helyezkedtek el. Elgondolkodtató azonban, hogy még 40%-ot sem tett ki azoknak az önkormányzatoknak az aránya, akik alkalmazottaikat továbbképzésre küldték. Ám 70%-uk egy-két EU referenst alkalmaz, továbbá minden önkormányzatnál van olyan személy, akinek ideje nagyt részét az EU-ügyek szervezése teszi ki. A brit önkormányzatok tehát felkészültek az uniós bürokrácia útvesztőire. Tudják, hogy ez többszintű feladat:

- a legfontosabb feladat: kideríteni mi történik Brüsszelben,
- informálni a hivatali kollégákat,
- informálni a külső szervezeteket, a közösséget,

- mivel a legtöbb EU-program hazai és külföldi önkormányzati, üzleti és nonprofit szervezetek együttműködését igényli, ezért kooperáció, partnerkeresés szükséges,
- meg kell teremteni a kiegészítő forrásokat,
- elő kell készíteni a döntéshozatalt,
- a partnerekhez utaztatni kell a választott és az adminisztrációs munkába bevont szakembereket,
- projekt-készítés, dokumentáció,
- a források felszabadítása a projektek kivitelezéséhez,
- elszámolás, stb.

A legtöbb önkormányzat az információt a *Helyi Önkormányzati Információs Hivataltól* szerzi be, sokan a minisztériumoktól közvetlenül. Csak az önkormányzatok fele alakított ki belső EU-információs rendszert, és mindössze negyede informálja a hivatalon kívüli szervezeteket. Az önkormányzatok 44%-a alakított ki közösségi szintű EU-koordinációt, és 47%-uk küldött helyi politikust uniós ügyben külföldre. Ennek eredményeként 30%-uk teremtett együttműködést más tagország önkormányzatával EU-projekt révén, 26%-uk kötött politikai szerződést, 30%-uk egyéb adminisztratív kapcsolatot fejlesztett ki. Hazai terepen 90%-nak van EU-szinten kapcsolata más brit önkormányzattal, és az önkormányzatok 2/3-át vonta be valamilyen minisztérium, valamilyen uniós programba. A politikusok felének, a hivatalnokok 76%-ának van EU-szintű kapcsolata. A legtöbben úgy fogalmaztak, hogy "most tanulják az EU politikát". A brit önkormányzatok 60%-a strukturális alapokat, 46%-a az egységes belső piacból adódó ügyeket, 33% az ipari fejlesztést, 22% a szociális politikát, 19% a versenypolitikát, 8% az agrárpolitikát jelölte meg, mint érintkezési pontot. (*Goldsmith - Klausen 1997*)

A *legaktívabb a központi kormányzati szint*, szinte alig érezhető a helyi üzleti körök, és a helyi pártok érdeklődése az integrációs problémák iránt. Az önkormányzatok szerint három tényezőnek van szerepe az *EU-ba való bekapcsolódáskor*: a *pénzügyi háttérnek, a felkészült szakembereknek és a vállalkozó szellemű politikusoknak*. A programokba való bekapcsolódásnak a legfőbb *akadályait* a pénzügyi háttér hiányában, a szakemberhiányban, a helyi politika szűklátókörűségében, az információhiányban, a koordináció, illetve az idegen nyelvi ismeretek hiányában jelölték meg. A brit önkormányzatok 45%-a nem ért azzal egyet, hogy az uniós ügyek a kormányzat hatáskörébe tartoznak, 64%-uk szerint a kormány teljesen, vagy részben gátolja az EU kapcsolatokat, 66%-uk szerint csak a nagyobb önkormányzatok képesek kihasználni az EU nyújtotta lehetőségeket. (*Goldsmith - Klausen 1997*)

A brit önkormányzatok európai partnereikhez viszonyítva viszonylag *jól szervezett, szakemberekkel megfelelően ellátott és az európai ügyekre nyitott önkormányzatok*. Sikereik az *európai kontextus* jelentőségének felismeréséből adódtak, és már korai, még csupán csírájában levő gondolatokat is jól tudtak hasznosítani. A kormányzati és pénzügyi ellenhatásokat leküzdvé sikeresek az alapok lehívásában, a hálózatépítésben: mindenekelőtt a helyi hálózatszervezési technikákban, jól kiépített brüsszeli kapcsolatrendszerük pedig (gyakran jobb az információs kapcsolatrendszerük, mint a kormányhivataloké), illetve összeurópai

együttműködési hálózati rendszerük egyre fontosabb elemei a sikernek. A partnerkeresés nem csupán javította forrás-szerző technikáikat, de fontos csatornájává vált az új ötletek tesztelésének is. Különösen eredményes az ipari és felsőoktatási szektor beépítése a partneri hálózatokba, amivel új fejlesztési stratégiákat alakítottak ki: az innovációs-kutatási, üzleti, önkormányzati és civil szféra közös érdekeltsége megeremtésével. Belső és hatékony lobby-kapcsolataik révén képesek a Bizottság döntéshozatali folyamatait is befolyásolni, kihasználva azt, hogy a Bizottság szövetségest keres bennük az állami bürokráciákkal szemben. Az ún. "fekete könyvek", a határidőnaplók telefonlistái a brüsszeli bürokrácia szondázását, a megfelelő bizottsági tagokkal való érdemi kapcsolattartást szolgálták. Mindez arra utal, hogy a brit "elszigeteltség" erősen oldódó folyamat.

A brit önkormányzati szféra európai jelenlétét erősen visszavetette a helyi önkormányzatok rekonstrukciója, amelynek következtében a megyei szint elvesztette funkcióját. Ehhez társult a helyi önkormányzatok széttöredezése: az önkormányzati feladatokat gazdasági és nonprofit szervezetek vették át, és a privatizáció révén a korábban e feladatokra szánt források, illetve intézmények kikerültek hatásköréből. A szubszidiaritás követelménye erősítésére London az ún. *Regionális Kormányzati Hivatalok* felállításával reagált. A kormányzat regionális adminisztratív irodáikat létesített, felhasználva a még megmaradt tervezési központokat is, hogy jogosultságot szerezzen a programok menedzselésére, koordinálására és ellenőrzésére. Ennek a kitelepített "ál-brüsszeli" bürokráciának az alulinformáltsága legalább olyan mértékben hátráltatja az együttműködést, mint a szándék, amellyel kitelepítették őket az önkormányzatok létrehozott régiókba.<sup>3</sup> Az addicionalitás elvének - az önrész hozzáadásának- megerősödésére ezen szervezetek úgy reagáltak, hogy megvonták az önrész biztosítását a Brüsszel által koordinált programoktól.

A legaktívabb önkormányzatok között a francia önkormányzatokat célszerű megemlíteni. A 36.000 önkormányzat, a 100 megye mellett a regionális tervezési szint a 22 régióval és az erős központi adminisztráció többszörös hatáskör és kompetencia-változáson ment keresztül, és megkezdődött a francia jakobinus típusú államszervezet erodációs folyamata is a decentralizáció, a kompetenciák leadása révén. A leginkább aktív szintek az európai szintéren a központi kormányzat erős szerepvállalása mellett a francia régiók és nagyvárosok, mivel ez utóbbiak többévszázados nemzetközi kapcsolatépítési tradíciókkal rendelkeztek. A francia helyzet sajátossága a városok és régiók versenye az európai pozíciók megszerzéséért, azaz egy erős eurointegrációs és egy erős belső dezintegrációs kettős folyamat alakult ki.

*Franciaország* érdekelt volt a közösségi regionális politika fejlesztésében, és igazából a *francia régiók és városok a legfőbb formálói a programoknak*. Ugyanakkor sajátos, hogy a régiók és a helyi önkormányzatok vitájában szívesen *közvetít az állami bürokrácia*, és szinte minden regionális forrás Párizson keresztül érkezett. Jellemző, hogy a régiók az előkészítési folyamatokból is kimaradtak és nem véletlen, hogy a bizottságra közös nyomást gyakoroltak. Jelenleg *22 régió van brüsszeli képvisellete*. A francia régiók önálló csoportot hoztak létre az EP-tagokból (Atlanti Csoport), melynek eredménye volt a *Stride* regionális kutatási-fejlesztési projekt, illetve a Párizs-Madrid gyorsvasút felépítése.

A francia városok a *eurocity kapcsolati rendszer kiépítését* kezdeményezték. A közepes méretű városok (viszonylag jó gazdasági mutatókkal) regionális kapcsolatrendszer alakítottak ki a környező, leszakadó településekkel. Így két szinten célozták meg az EU forrásokat: egyre több köz- és magánbefektetést kezdeményeztek. A középosztálybeliek betelepülését agresszív marketinggel ösztönözték, tudományos parkok, kulturális létesítmények, új technológiák meghonosításával előkészítették a talajt nemzetközi szinten is presztízs értékű beruházások számára. Japán kutató központok, híres cégek székhelyei, európai pénzügyi intézmények központjai jelentek meg ezekben a centrumokban. A legtöbb település Európa szívének, Európa fontos csomópontjaként próbálta "eladni" magát, újabb beruházások reményében. Brüsszelt a városi politikai elit piaci promóciós eszközként fogta fel, programokat dolgoztak ki, majd megkeresték a finanszírozási forrásokat. Brüsszel alkalmasnak bizonyult a központi állami programok manipulálására is.

A városfejlesztés második szintjét képviseli az *EU-programokhoz való igazodás*. Lille például *eurocity*-nek nyilvánította magát, és forrást szerzett a határmenti együttműködést támogató *PACTE* programban, továbbá a *FEDER* infrastruktúrafejlesztő alapból (utóbbiból 2 milliárd frank nagyságrendben). További 20 millió frankot a városi kultúra fejlesztésére nyert el a helyi önkormányzat. Strasbourggal és Lyonnal versenyezve építették fel az *EURALILLE üzleti és szabadidőközpontot*, és egy sor nemzetközi szervezet központját is sikerült "idecsábítani" (pl. az *Európai Drog Ügynökséget*).

A városvezetés attól sem riadt vissza, hogy egymáshoz közeli időpontokban három különböző hosszú távú fejlesztési tervet fogadjon el (egyet, amelyet a kormányzat mint régiófejlesztési tervet készített Lille régióközponttá fejlesztésére, egy nemzetközi tervet a Eurocity-városfejlesztési programban, és egy hagyományos, részletes városfejlesztési programot). Ily módon Lille nem vonta ki magát a francia kormányzati bürokrácia fejlesztése alól, nem hagyta, hogy a brüsszeli bürokrácia diktáljon, sőt, nem mondott le a saját fejlesztési célkitűzésekről sem, miközben integrálták a fejlesztési célokat, lehetőségeket

Ehhez hasonló volt a határmenti városok stratégiája. *Montpellier* például Spanyolország és Portugália felvételéért lobbizott, majd kidolgozója volt a *Mediterrán Programnak*, napi vendége volt a város polgármesterének Brüsszel kulcsfigurája, *Jacques Delors*. Montpellier jelentős európai támogatást kapott: a *Montpellier Tudományos Park*, több kutató és innovációs centrum, kongresszusi és kiállítási központ, illetve opera épült, részben uniós forrásokból. Az említett francia városokban ötletbörzékét tartottak, új intézmények letelepítéséről és létrehozásáról, amelyek európai ranggal, jelentőséggel rendelkezhetnek. *Rennes* városa egész tanácsadó bizottságot állított fel, egykori euro-tisztviselők, mint tanácsadók részvételével.

Sok város képtelen volt hasonló kapcsolatrendszer kiépítésére, és az 50.000 főnél kisebb lélekszámúaknak erre különösen kevés az esélye. A legnagyobb probléma, hogy a régiók a regionális pénzügyi forrásokat a helyi önkormányzatok nélkül használják fel, ez utóbbiak nem felkészültek az európai bürokrácia útvesztőire. A regionális szervek sok esetben olyan helyzet elé állítják a településeket, hogy



azoknak egy hettük sincs egy öt éves fejlesztési projekt előkészítésére, vagy nem is tudnak arról, hogy mire kaptak forrásokat, esetleg mit kell hozzá előteremteniük. A politikai rutin és az adminisztratív kapacitás hiánya, az európai szintű programok területi egyenlőtlenségei növelik a helyi szint felelőségét az uniós ügyekben.

Az EU politikája sajátos regionális átrendeződéseket is eredményezett aszerint, hogy milyen regionális szerveződések szolgálhatnak keretként egy-egy program számára. Ezen csoportok (*Pireneusi Munkaközösség, Nyugat-Alpok Munkaközösség, Atlanti Ív* stb.) problémacsomagot állítottak össze, amelyre valamelyik brüsszeli intézmény munkacsoportja programot dolgozott ki, és megkezdték a lobbizást a megvalósítás érdekében. A legsikeresebb a *Négy Motor Régió kezdeményezés*, amely magában foglalja *Katalóniát, a Rhone-Alpok Régiót, Lombardiát és Baden-Württemberget*, s amely ösztönzi az oktatási, kulturális, kereskedelmi kapcsolatokat.

Az uniós *hálózatépítés* kifizetődő, virágzó üzlet. Az európai városok, illetve falvak hálózata lehetőséget teremt ambiciózus polgármestereknek *nemzetközi politikai tényezővé* válásra. Ennek égisze alatt finanszírozhatók a régi testvérvárosi kapcsolatok, de legdivatosabb témák ma már a városok együttműködésével szervezett képzési, export-, kutatási-fejlesztési programok. A *francia önkormányzatok* az elmúlt évtizedben az *egyetemek* támogatóivá váltak, különösen nagy presztízst jelent a városi önkormányzatnak, ha tíz helyi diák egyetemi csereprogramban vehet részt, vagy a város finanszírozhat valamilyen kutatási projektet. Ennek elősegítésére beindították az egyetemi programokat. Egy *tudományos park* kialakítása, vagy egy prosperáló egyetem ma a városok ázsióját jelentősen növelheti. Számos közepes és kisebb város virágzott fel kutatási parkja felfejlesztésével.

A francia önkormányzatok azonban számos problémával is küszködnek, nem stabilizálódott viszonyuk a központi és a regionális szinttel, túlzottan magas számuk lehetetlenné teszi az együttműködés sűrű hálózatai kialakítását.

Célszerű megemlíteni a *holland önkormányzati alkalmazkodást* a sikeres lokális stratégiák között. Az önkormányzati autonómia Hollandia történelmi sajátosságai között feltétlenül megemlítendő, kiegészítve azzal, hogy itt igazából sohasem alakultak ki azok a jóléti intézmények, amelyek például Dániát inkább az északi jóléti modellekhez kötik. Hollandiában a "jóléti" szolgáltatások mindig is a magán- és non-profit szolgáltató szervezetek kezében voltak. Az önkormányzatok itt sohasem vállaltak magukra gazdasági funkciókat, és EU-ügyekben is inkább szervező, információközvetítő szerepet vállaltak magukra. Az Unió által készített felmérés impozáns eredményeket mutatott: a helyi kormányzatok 52%-a járatt legalább egy EU-lapot, és 46% szerzett egyéb módon további információkat. Nemzetközi kapcsolataikra jellemző, hogy 42%-nak van EU-referense, 35%-uk pályázott támogatásra EU-alapokból. Az önkormányzatok 30%-a létesített e célból más önkormányzattal kapcsolatot, 27% kooperált más holland önkormányzattal uniós programokban, 21% volt tisztában az EU politikájával és hozott saját határozatot EU ügyeire. Mintegy 15%-nak volt kapcsolata az EU parlamenti képviselővel, 7% pályázott nemzetközi kapcsolatépítési támogatásra, 6% törekedett az EU politikájának befolyásolására, s 3% ezt az EP-n keresztül próbálta elérni.

Végül meg kell említenünk, hogy 14%-uk saját helyi politikáját az EU rendelkezéseihez igazította, és 4%-uk teljesen átszervezte belső szervezetét a siker érdekében. (Goldsmith - Klausen 1997)

Az uniós együttműködés tipikus formái a következők voltak:

- eseti kapcsolatok (informális, ritka, egyoldalú), elsősorban kulturális vagy sporttevékenységek,
- közös akciók (informális, gyakori, kétoldalú), pl. sürgős projektek, rendkívüli esetekre, kulturális csere, stb,
- baráti szálak (rendszeresek, többoldalúak) rendszeres kulturális cserék, rekreációs programok,
- szomszédsági kapcsolatok (informális, gyakori, sokoldalú), határmenti kapcsolatok, többnyire azonos etnikumok között,
- állandó, behatárolt kapcsolatok (hivatalos, ritka kétoldalú) pl. buszjáratok indítása, egyéb gazdasági ügyek,
- hálózatok (hivatalos, gyakori, kétoldalú) valamilyen európai szintű probléma kezelésére, sok esetben egymástól távoli országok városi önkormányzatai közötti együttműködés,
- partnerségi kapcsolatok (ritka, egyedi, sokoldalú, többféle aktivitást átfogó projektekben,
- euroregionális kooperáció, amely feltételez valamilyen átfogó regionális programot.

A holland önkormányzatok megérezték, hogy tendereztetési gyakorlatukat azonnal és drasztikusan át kell alakítani, hogy az Egységes Európai Okmány és a maastrichti szerződés követelményeinek megfeleljenek, s rádöbbentek, hogy szolgáltatásaikat az EU többi állampolgárára is ki kell terjeszteni, az uniós választásokat is le kell bonyolítani, és meg kell szervezni a nem holland állampolgárok szavazásait is.

A holland vizsgálatok eredményei szerint egyfajta csönödes europaizáció zajlik önkormányzati szinten, ami az alapok lehívásában, kapcsolatépítésben, és illegális tendereztetés büntetésében is megjelenik. Hollandiában - mint másutt is - az önkormányzati adminisztráció számára új távlatokat nyitott az uniós. Új eljárások, ezek tanulási folyamatai, az adminisztráció új rendje, a folyamatos kommunikáció kezdi kialakítani lokális *euokrata* adminisztratív elitet.

Érdemes bepillantani az EU-tagságra oly rosszul felkészült *Írország* szubnacionális intézményeinek integrációjába is. A regionális igazgatás 1994 évi megszületéséig szinte teljes egészében a kormányzati hivatalok tartották kézben az EU-kapcsolatrendszer. A nemzeti fejlesztési tervek (1989/93, 1994/1998) inkább szektorális, mint szubregionális programok. Minden szubnacionális szint a *Környezetvédelmi Minisztériumnak alárendelten* működik, ez az egyedüli döntéshozó és tárgyalási joggal bíró partner. Miután nem ez az a minisztérium, amelyik a legfontosabb a hatalmi struktúrában, a környezetvédelmi ügyeken kívül neki sincs EU-kompetenciája. Ily módon az ír önkormányzatok megfosztanak a közvetlen brüsszeli, miniszteriális kapcsolatokról is, és betagozódtak egy kis súllyal bíró intézménybe. Nem lehetnek aktív szereplői az európai önkormányzatok között épülő kapcsolatoknak, nem lehet befolyásuk a programok alakítására, gyenge a belső kapcsolati rendszerük, nincs kialakult kapcsolat a helyi üzleti és szakmai körökkel sem, a többi önkormányzattal fennálló esetleges kapcsolat is inkább a központi szint helyi képviselőjét jelenti.

A megkérdezett helyi tisztviselők 61%-át nem érdekelték az uniós ügyek, és a többség (82%) szerint a kormány dönt mindenben. Ennek ellenére nincs olyan önkormányzat, amelyet nem érintett volna EU-program, bár akadt olyan, amelyekben 20 (Dublin), illetve 7 (Cork) program indult el, illetve valósult meg. A dublini kormány kezdettől fogva akadályozta a szubnacionális szint kapcsolatait, s ma sem bátorítják ezeket: a megkérdezettek 19%-a említette ezt a problémát. Ugyanakkor látnunk kell, hogy a strukturális alapokból befolyó fejlesztési források már nem tették érdekeltté a helyi önkormányzatokat abban, hogy szerényebb léptékű, egyéb alapok eszközeire pályázzanak. A helyi önkormányzatok nagyszámú kezdeményezése a strukturális alapok felhasználását nehézkessé teszi, de üdítő színfoltot jelent az ír kormánynak alárendelt, ellenőrzött önkormányzati rendszerben.

Az európai integrációs folyamatban egyértelműen tapasztalható a választott ír önkormányzati képviselők hiánya, és az új partnerségen alapuló rendszerben komoly veszteségeket okozhat az unióban szerveződő hálózatokból való kimaradás. Éppen ezért érdekes, hogy az 1990-es években a helyi kormányzatok 88%-a küldte képviselőjét külföldre EU-témában, és a helyi politikusok 52%-a megfordult külföldön hasonló céllal. (*Goldsmith-Klausen 1997*)

Az *integráltság szintjében* a két, *leggyengébb* mutatókkal jellemezhető rendszer az *olasz* és a *belga* önkormányzati szisztéma. Az 1993 évi reformok az *unionista federalizmustól* a *kooperatív federalizmus felé* vitte a belga államot. Mind a régiók, mind a helyi közösségek teljes külpolitikai kompetenciát kaptak, a területi igazgatás testesítette meg decentralizációt. Az igazgatási egységek száma 2359-ről 589-re csökkent, s 4164-ről 16638-ra nőtt az átlagos lélekszámuk a kilencvenes évek közepére. A reformok következtében tovább erősödött az állami centralizáció, csökkentek a helyi források, a régiók pedig inkább gyűjtik, mint leadják a jogköröket.

Nem a Brüsszeltől való távolság az oka a belga önkormányzatok alacsony aktivitásának. Csak 7%-uknak van EU-referense, 8%-uk küldött valakit EU-ügyekkel kapcsolatos tanfolyamra, 6%-uk utaztatott valakit EU-ügyben külföldre, és csak 1%-uknak töltött az alkalmazottja legalább 10 órát egy héten. Uniós ügyekkel. Csak 9%-uknak volt a kezében EU-tájékoztató, 92%-uk pedig úgy érezte, az EU-nak semmilyen hatása nincs az önkormányzatokra. Ugyanakkor érdemes megjegyezni, hogy éles a különbség a vallon és a flamand közösség között. Míg a vallon önkormányzatok 12%-ának van EU-referense, addig ez az arány flamadoknál 2,5%. Vallóniában a helyi adminisztráció 11,5%-a járatos uniós ügyekkel foglalkozó folyóiratot, Flandriában 7,5%. Az előbbi területen 16%-uk úgy hiszi, hogy az EU jelentősen befolyásolja az önkormányzatok működését, a flamand területeken ez az arány 5% csupán. A viszonylag gyenge önkormányzati önállóság oka a magas szintű regionalizációs kultúra. Miután a régiók a legfontosabb kérdésekben a döntési jogkört megszerezték, a belga állam már nem nemzetállamként funkcionál tovább. Elérték azt, hogy az EU Bizottságában a régiók a tárgyaló partnerek. Emellett nem sok tér maradt a régiók alatti szintnek, és ezt az unió egész szintjén is erőteljesen gátolják a flamand és vallon regionális kormányzatok.

Abszurdnak tűnik, de a belga önkormányzatok részvételét leginkább az információhiány akadályozza, továbbá a képzett szakemberek és harmadsorban csak a pénzügyi gondok. Csak az önkormányzatok 8%-a tudott a partnerscseré programról, csak harmaduk arról, érinti-e valamiféle uniós szabályozás. Jellemző, hogy a vállalkozó politikusok hiányát nem említették, pedig az egyik legfontosabb akadály. Emellett a helyi politikusok marketing kultúrájának, az imázs-építés motivációjának hiánya csakúgy szerepet játszik, mint az ún. pillarizációs gyakorlat (egy-egy pártvezető egy témáért felelős, és ehhez alakít ki saját adminisztrációs hátteret is).

A vallon és flamand területek közötti eltérés okai a nemzeti kulturális hagyományokban keresendők. A vallon régió szocialista pártkultúra által meghatározott, a hagyományos ipari kultúra, és szerkezet jellemzi, míg Flandriában a vállalkozói, konzervatívabb kultúra, illetve és a kis- és középvállalkozások dominálnak. A vallonok jobban elfogadják az állami beavatkozást, részt vesznek a központi programokban, szervezettebbek. Az itteni önkormányzatok közvetlenül becsakolódhatnak az ERDF-projektekbe, míg a flamandoknak csak egy regionális fejlesztési ügynöksége van. Összességében elmondhatjuk, hogy a flamand és a vallon regionális önkormányzat monopolizálja a külkapcsolatokat, és visszafejleszt olyan városokét is, mint Antwerpen, megfosztva az európai várossá válás előnyeitől.

*Olaszország* alacsony integráltsága sajátos európai elkötelezettséggel és magas egyéni aktivitással, illetve az azt kísérő retorikával párosul. Ugyanakkor ez az ország leglassúbb az európai törvények ratifikálásában, a legtöbb eljárás és ítélet is olasz ügyekben született. Alacsony aktivitás jellemző azonban a területi igazgatás különböző szintjeire. A 8.100 önkormányzatot 103 provincia és 20 régió fogja össze. Az alig 100 lakosú falusi településektől a 2,5 milliós Rómaig, a 100.000 lakosú, ritkán lakott provinciától a 9 millió lakosú Lombard régióig nagy a szóródás a szinteken belül is, ami az EU-ügyekben való részvétel területi különbségeit részben megmagyarázza.

Az olasz *passzivitás* az EU döntéshozatalban ellentmond az ország alapító szerepének. Ennek egyik oka a szubnacionális szint - az adminisztráció - gyengesége, a széttöredezettség, a *gyenge koordináció*, sok esetben a *szakértelem* és a hatékonyság *hiánya*, illetve a *szétforgácsolt erőforrások*. A központi kormányzatot itt nem látják ellenségként, ám főként a régió az a szint, amely az EU-ügyekbe kapcsolódik. Ugyanakkor a régió az egyedüli tervezési szint, míg az önkormányzatok képtelenek a tervezésre, a projektszerű tevékenységre. Ugyanakkor az olasz önkormányzatok is szenvednek attól, amitől az egész közigazgatási rendszer: az önkormányzati adminisztratív és vezető posztokat sok esetben a pártok rosszul képzett hivatalnokai töltik be. A képzetlen, de jól fizetett tisztviselők nem képesek kihasználni az EU biztosította lehetőségeket, s ha véletlenül valamely információ időben érkezik, akkor is nagyon erőteljes ideológiai csomagolásban. Ebből azután nagyon nehéz operatív ügyet, projektet, vagy programot kialakítani. Ráadásul az olasz önkormányzati tisztviselők csak olyan programokkal hajlandók foglalkozni, amelyek helyi szinten eredményesek és gyors lefutásúak, hogy az újráválasztáskor meghozzák a "hasznot". Emellett komoly szerepe van az olasz államháztartás átalakulási folyamatának is: erősen csökkentek azok a pénzügyi alapok, amelyekkel az EU támogatások lehívhatók.

A belgához hasonló a német integráció jellege is. A német alkotmány ad ugyan a megyei és a helyi szintnek önkormányzati jogköröket, ám ezt a szövetségi és föderális szint erősen megkurtítja. A német tartományok a részvételi jogot kiharcolva szintén elérték a szövetségi szint kiiktatását, és az önkormányzatok jogköre kurtításával tovább gyengíti a nemzeti képviseletet Brüsszelben. A német tartományok, mint a szubszidiaritás feltalálói a leginkább élenjárók abban, hogyan tegyék lehetetlenné további szubnacionális szint bekapcsolódását az Európai Unióba. A német politika a legfőbb ellenzője annak a folyamatnak, amely brit önkormányzatok ösztönzésére egyfajta új regionalizálási folyamatot gerjesztett az EU-programok révén. Ez a kemény ellenállás megfigyelhető abban is, hogy a tartományi és szövetségi szint által létrehozott EU-bizottság hatáskörébe kerültek az uniós ügyek.

A központi - szövetségi - szintet erősítette a német *újraegyesítési folyamat* is: az "újonnan" létrehozott tartományok fejlesztési alapjait a szövetségi kormányzat erős fennhatósága alatt használhatták fel. A tartományok szeretnék volna elérni azt, hogy tegyék alkotmányossá kizárólagos *külképviseleti jogát* az EU szintjén. Ez utóbbiba beletartozna az oktatás és kultúra is, megszüntetve ezzel az egyéni szereplők térnyerését, amit a brit önkormányzatok szorgalmaztak. Az ún. *Európa-cikkellyel* az 1992. évi alkotmány-kiegészítés meghagyta a *Szövetségi Tanács* jogát az *EU-határozatok előkészítésében*, az EU-pozíció kialakításában, - beleértve a képviselet jogát is - de a delegációkban a tartományok képviselete kötelező marad. (Mára minden tartománynak van brüsszeli külképviselete.) A tartományok megpróbálták kizárni az önkormányzatok képviseletét a Régiók Tanácsában, de végül meghátráltak, és ma 24-ből 3 helyet önkormányzati egyesületek tölthetnek be. Mivel a német önkormányzatoknak nem feladata az EU-szabályozók átvétele, a különböző alapokból nettó befizetőként szinte nem is részesednek, ezért szinte rendkívül alacsony az érdeklődés EU ügyek iránt.

A régiók Európája vízióban nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt, hogy az a strukturális politika jóvoltából válhatott valósággá. A regionális szint részesedése a korábban nemzeti jogkörökből a belga és német régiók esetében már arra utal, hogy a *nemzeti szuverenitás szétöredezése* nem csupán elméleti probléma. Ugyanakkor a szubnacionális szint bekapcsolódása speciális szervezetek révén is tetten érhető, ami arra utal, hogy a funkcionális integrációelméletek nem csupán a nemzetek feletti, hanem a *szintek közti kapcsolatépítésre* is kihatnak.

A szubnacionális integrációs kapcsolati rendszerben jelenleg öt szintet célszerű elkülöníteni. Az *első szint az önkormányzati együttműködés*cké. Ennek kreticit több, európai városok, és más települések által alapított szervezet jelenti:

- A *testvérvárosi* kapcsolatrendszert, amely mára már általánossá vált, s nem hanyagolható el szerepe a helyi önkormányzatok stratégiaépítésében. Ebben a városi kapcsolatok három típusa jelenik meg: a hierarchikus, város és vidéke közötti kapcsolatok, a versenyre épülő kapcsolati rendszer, továbbá a komplementer, egymást kiegészítő hálózatok rendszere.
- A *Eurocity-hálózat* 6 alapító taggal alakult meg, ma mintegy 50 városot számlál soraiban, amelyek mint a gazdaság motorjai kooperálnak a technológia, gazdasági fejlesztés, szociális-jóléti, környezeti, városi regenerációs, közlekedési és kommunikációs, kulturális és kelet-nyugati

kapcsolatépítés területén. Manchester polgármesterének elnöksége idején a XVI. Igazgatósággal közösen sikerrel lobbiztak a regionális politika átalakítása érdekében is. A *Eurometropol Klub* 1990-ben alakult 20 város részvételével, fő célkitűzése egyéb szubnacionális szintek kooperációjának elősegítése: pl. önkormányzati hivatalok, kereskedelmi kamarák, egyetemek, kutatóközpontok stb. közös stratégiájának kialakítása érdekében. Ebben partner a XVI. Igazgatóság is RECITR programon keresztül. Az együttműködés nyitott minden 50.000 főnél nagyobb lélekszámú település önkormányzata számára, segítve a kapcsolatépítést.

- *AZ ECOS a Középvárosok Városok Bizottsága*, a kelet-nyugati kapcsolatépítés, a várostervezés, az európai városi adatbank-rendszer kiépítése a célkitűzése. Ennek égisze alatt szerveződött a Sealink a kikötővárosok szervezete.
- *Euricur Centre* a rotterdami *Erasmus Egyetemen* alakult, s a tanácsadó funkciót betöltő akadémikusok nemzetközi hálózatát foglalja magában, és mint ilyen a városi együttműködési hálózatokkal, többek között az *Eurometropol Klubban* áll kapcsolatban.

A második szint a határmenti regionális kapcsolati rendszer fejlesztése. A holland-német határ melletti önkormányzatoknak 25%-a partnervárosi kapcsolatban állt, 70%-a jelentett együttműködést. A Benelux-szerződést nem sikerült eurorégióként elismertetni. Sajátos az alapja az Alpok-Adria Munkaközösségnek közös történelmi keretként az egykori Habsburg-birodalom szolgált.

A harmadik szint a *Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa*, az *Európai Önkormányzatok és Régiók Tanácsa*, illetve a *Régiók Bizottsága* hivatalos szervezeti rendszere, amelyek konzultatív szerepkörükkel az Európa Tanács döntéshozatali folyamatait is befolyásolják. Ezen szervezetek voltak kezdeményezői pl. a Szókratész Programnak, s megkezdték a maastrichti szerződés áttekintését, illetve korrekcióját is. A Régiók Bizottsága komoly viták színtere, és főként a német régiók önkormányzat-ellenes akciói következtében, azonban az együttműködést lehetséges útjait keresik, kiterjesztve a tanácsadó szerepet a parlamentre is.

A negyedik szintet a brüsszeli adminisztráció jelenti. Ennek legfőbb kerete a CEMR (Az Európai Régiók és Önkormányzatok Tanácsa). Brüsszelben ehhez kapcsolódva mintegy 60 városi képviselő működik. Az iroda fenntartásának okai között elsősorban a várható döntésekről kiszivárgó információk megszerzése fontos, hiszen a pályázatokhoz rendszerint neveltségesen rövid a határidő. Másrészt, nem a döntés, hanem értelmezése az érdekes, hiszen gyakran rejtve vannak a prioritások. A legsikeresebb a brit és a dán önkormányzati szövetségi képviselő, mert használható információt és instrukciókat közvetítenek. A legfontosabb, hogy ők még partnereket is tudnak azonnal keríteni, viszonylag kevés erőfeszítéssel. A brüsszeli irodákban az EB és egyéb szervezetek is érdekelték

Az ötödik szint a diplomáciai képviselőté, amelyek alatt nem a kormányzati szintű szervezetek értendők. Ezek a mikroszintű szervezetek európai uniós képviselői rendszerei, amely a munkaadók és kereskedelmi, ipari szervezetek uniós beépülését és a cégek képviselőtételével, közvetítésével foglalkoznak, és egyértelműen a legerőteljesebben lobbizó szervezetek közé tartoznak. Nem elhanyagolható mellettük a szakszervezetek csoportja sem.

Összegezve megállapítható, hogy a szubnacionális szint bekapcsolódása az Európai Unió intézményrendszerébe erőteljesen függ az egyes nemzetállamok berendezkedésétől, a nemzeti kultúrától, az önkormányzatok kondíciójától, és egyáltalán nem várható, hogy az integrációs szerveződések felülről kezdeményezzék a szubnacionális szint bekapcsolódását. A mikroszint bekapcsolódása aszerint alakul, hogy milyenek a különböző szervezetek nemzetközi, európai kapcsolatai.

A fenti példák rámutattak a teljes centralizáció eredményességére és korlátaira (ír példa), az unitárius berendezkedés fékező hatására (brit), s a vegyes struktúra ellentmondásaira, ahol a nemzeti kormányzati, regionális és önkormányzati szint erőteljes, többszintű integrációt eredményezett (francia), arra az új helyzetre, amit a régiók hatalmi szintjének megnövekedése eredményezett (belga, német példa, a föderális és lokális szint kiszorítása), továbbá az inkompetens nemzeti, regionális, és helyi politika, illetve az adminisztráció következményeire (Olaszország).

Míndez felveti a kérdést, hogy Magyarországon számára milyen megoldások léteznek. Marad-e a centralizált berendezkedéssel, a hiányzó középszinttel, és a kezelhetetlen önkormányzatok tömegével jellemezhető struktúra? Ebben az esetben csak az állami adminisztráció képes koordinálni a projekteket, a több mint 3000 önkormányzat külön-külön alkalmatlan a brüsszeli lobbizásra. Az önkormányzati konszolidáció mintegy 500-ra csökkentve azok számát, járási nagyságrendű önkormányzatokat eredményezhet. Ugyanakkor a közép- és nagyvárosokra felfűzve mintegy 100 városi körzet van formálódóban. A jelenlegi területi rendezés nem jelent változást, viszont az önkormányzatok szabadságfoka lehetővé teszi a kapcsolatépítést. Ennek veszélye azonban, hogy megismétlődik az ír gyakorlat: míg Székesfehérvár nem juthat forrásokhoz a millicentenáriumi programok kapcsán, Budapest akár húszat is lehívhat. Bekövetkezhet ugyanakkor a francia "régiófejlesztő szindróma" is: az ország területét programokra felfűzött régiókkal fedhetjük le, ami végül is a mai gyakorlatnak felel meg.

A magyar szubnacionális szintek jelenlegi mozgástera a következő lépéseket teszi lehetővé, illetve szükségessé:

- Célszerű végiggondolni, hogy hogyan épüljön ki a makro-, mezo- és mikroszintű képviseleti rendszer, s milyen szervezetek létrehozása szükséges. Eldöntendő, hogy olyan régiók kialakítását kell-e megcéloznunk, amelyek a makro-rendszerekbe beépülnek (Tanács, régiók), vagy célszerű-e létrehozni régiók szövetségét, helyi önkormányzatok szövetségét, mint uniós lobbiszervezeteket. Továbbá elkerülhetetlen annak áttekintése is, hogy a mikroszféra brüsszeli képvisellete hogyan épüljön ki, hiszen ezen szervezetek is részét kell, hogy képezzék a magyar stratégiának.
- A meglévő regionális keretek felhasználásával célszerű a továbbiakban is részt venni speciális regionális programokban, sőt, magunknak kell kezdeményeznünk ilyen programokat.
- Ki kell használni a magyar önkormányzati rendszerből adódó előnyöket. E szférának szűkösek a forrásai, tehát nem kerülhetik ki Brüsszelt. Leépült a jóléti intézményrendszerük, piacosították szolgáltatásaik jelentős részét. A marketing típusú településfejlesztési vágányra állított települési közösségek leszámoltak a pártokba és vezetőkbe vetett illúziókkal, a szakértői csoportok megerősödése várható. Nagy számú kistérségi társulás segíti a koordinációt, a megyei szint, mint szolgáltató, koordináló szint jelenhet meg e folyamatban.

- A magyar városoknak ki kellene dolgoznia a hazai eurocity-programokat, be kell kapcsolódnuk az európai hálózatokba, ide kellene telepíteni egy-két speciális intézményt stb.
- A külügyi szint kizárólagos kompetenciáját meg kell osztani- az infrastruktúrát illetően is, a megyei, nagyvárosi, uniós ügyekkel foglalkozó külügyi osztályokat célszerű felállítani.
- EU-információs rendszer kiépítése, az önkormányzatok és helyi autonómiák szintjén is.
- Az önkormányzati, kamarai iskolai, egyéb üzleti körök programszervezőinek képzése.
- Addig kellene az önkormányzatoknak kiépíteni hálózataikat, amíg az egész nem állami monopólium, és még csak formálódnak a régióink.

A magyar helyi önkormányzatok integrációját veszélyeztethető törekvések:

- Tovább erősödik a francia, német, belga, olasz, osztrák regionális nyomás a nemzeti szint kompetenciája csökkentésére, a régió alatti szint kiszorítására.
- A helyi önkormányzatok külkapcsolati rendszerében levő ad hoc jelleg, összehangoltság hiánya.
- A nagyobb városok képtelenek lesznek az agglomerációban rejlő lehetőségeket közös programmá fejleszteni.

A magyar önkormányzatok bekapcsolódnak olyan új törekvések formálásába is, amelyeknek a célja ugyan az újonnan csatlakozók rendelkezésére álló potenciális források korlátozása. Nem mindegy, hogy az új programok kidolgozásába mennyi a beleszólásunk. A strukturális alapok és a mezőgazdasági alap várható átalakítása alapvetően új stratégiát igényel tőlünk is, de rejlenek lehetőségek olyan új célkitűzésekben, mint a *vidékfejlesztési program*, az elmaradt települések *telekommunikációs* fejlesztése, vagy a *könyvtárak modernizációja*.

### Jegyzetek

- <sup>1</sup> Az adatokat az 1998. évi kiadású *Lobbizás az európai Unióban* c. kézikönyvből, ill. a lokális szintű önkormányzatokról szóló tanulmányból vettem (6)
- <sup>2</sup> Megjegyezzük: az osztrák euro-bürokrácia mára már legalább ennyire aktív, főleg ami a keleti színteret illeti.
- <sup>3</sup> Jellemző, hogy ahol egy térségben esetleg két együttműködési hálózat alakult, ott két kormányzati hivatal is telepítettek, tehát semmiféle szándék nem létezett az ésszerű regionális integrációra.

### Irodalom

- Goldsmith M. - Klausen K. K. (ed.) (1997) *European Integration and Local Government* Cheltenham, Egyesült Királyság, Brookfield, USA
- Bennett Robert J. (ed.) (1993) *Local government in the New Europe* Belhaven Press, London
- Bongers P. (1992) *Local Government in the Single European Market* Longman, Colchester
- The Future Role of the Council of European Municipalities CEMR Brüsszel, 1995
- John P. (1994) *UK Sub-National Offices in Brussels: Diversification or Regionalization?* Paper to ESCR Research Seminar, British Regionalism and Devolution in a Single Europe, LSE, May 1994.
- Lobbying in the European Union. Explanatory Guide. Contacts 1998 Euroconfidential S.A. Genval