

# Regionalizmus és regionalizáció

doktori értekezés

Készítette: Dr. Temesi István

Konzulens: Dr. Kiss László

Pécs 2006

## Tartalom

Bevezetés .....	3
I. Fejezet: A régió.....	6
II. fejezet: A regionalizmus.....	18
2.1. Regionalizmus és regionalizáció .....	18
2.2. Regionalizmus a nemzetállamban .....	19
2.3 Regionalizmus a modern államban.....	27
2.4. Regionalizmus és gazdaságpolitika - a regionális fejlesztés állami politikája.....	31
2.5. Az alulról szerveződő regionalizmus.....	35
2.6. Kitérő utak.....	37
2.7. Modernizált régiók a posztmodern államban. Az új regionalizmus. ....	42
2.8. Regionalizmus és regionalizáció .....	65
III. fejezet: Regionalizmus és regionalizáció egyes európai államok gyakorlatában.....	88
3.1. Belgium.....	88
3.2 Franciaország.....	98
3.3 Olaszország .....	117
3.4 Spanyolország.....	132
3.5 Portugália .....	150
IV. A regionalizmus Magyarországon a nyugat-európai tapasztalatok alapján.....	157
4.1 A magyar regionalizmus története.....	157
4.2 Regionalizáció a kormányzati elképzelések tükrében .....	159
4.3 Régiók kialakításának lehetősége .....	162
4.4 Összefoglalás .....	165
Tartalmi összefoglaló .....	170
Summary of contents .....	171
Felhasznált irodalom .....	172

## Bevezetés

1. Közigazgatási jogi tanulmányaim során a régió szóval főiskolai szakdolgozatom készítésekor 1993-ban találkoztam először. Akkor a francia helyi igazgatást választottam szakdolgozati témának. A régióról, mint közigazgatási fogalomról és egységről a magyar közigazgatás kapcsán, tanulmányaim során akkor még nem vagy csak nagyon keveset hallottam. Ezért is keltette fel érdeklődésemet ez, az akkor számomra még szinte ismeretlen intézmény. A francia helyi igazgatást átfogóan tárgyaló szakdolgozatomban természetesen e téma részletes kidolgozására még nem kerülhetett sor, azonban a régiókról hamarosan többet is megtudhattam.

Ebben sokat segített, hogy különös figyelemmel fordultam a különböző országok közigazgatási rendszerei felé és munkám során, a Magyar Közigazgatási Intézet Nemzetközi és Kutatási Főosztályán lehetőséghez jutottam, hogy érdeklődésemet kielégítsem. Behatóbban kezdtem tanulmányozni az európai országok helyi igazgatási rendszerét, melynek során körvonalazódott, hogy a régió eltérő formában ugyan, de több európai állam közigazgatásának alkotóeleme.

Az Államigazgatási Főiskola tanársegédeként 1997-ben részt vehettem egy, az akkori környezetvédelmi és területfejlesztési minisztérium megbízásából folytatott kutatásban, amelynek célja az Európai Unió statisztikai számbavételi rendszerének, a NUTS rendszernek a megismerése, feltérképezése volt. Ekkor már folyt hazánk európai uniós csatlakozásának a szellemi értelemben vett előkészítése többek között az Európai Unió és tagállamai intézményrendszerének a megismerése formájában.

A különböző európai közigazgatási rendszerek tanulmányozását elősegítette, hogy több alkalommal is lehetőségem nyílt megismerkedni külföldi, elsősorban spanyol és belga kutatóhelyeken a téma idegen nyelvű szakirodalmával. Ekkor már tudatosan a regionalizmus, a regionális közigazgatás tárgykörére koncentráltam és így magától értetődő volt, hogy egyetemi szakdolgozatomat a regionalizmus témaköréből készítettem. Ennek során igyekeztem tágabb perspektívában vizsgálni a témát, ismét csak az idegen nyelvű szakirodalom által bővülő lehetőségeknek köszönhetően. Vizsgálódásaimat kiterjesztettem az Európai Unió regionális politikájára és ekkor már a megjelenő és egyre erősödő aktualitásának köszönhetően, a magyarországi regionalizáció lehetőségeire.

Az egyetemi szakdolgozat elkészítését követően természetes volt, hogy doktori értekezésemet is ebben a tárgykörben kívántam megírni. Ebben nem kis része volt a regionalizáció lehetősége már említett hazai megjelenésének. Az 1990-es évek elején, a helyi önkormányzati rendszer létrehozását követően a területi igazgatás egyik fő kérdése a megyei keretek megtartása vagy megváltoztatása lett. A megyei igazgatás, elsősorban az önkormányzati közigazgatással kapcsolatos egyik lényeges kérdés a régiók létrehozásának, mint alternatívának a gondolata lett. Látni kell, hogy a régió, mint lehetőség felmerülésének egyik eredője hazánknak az Európai Unióhoz való csatlakozása volt azzal, hogy még jelenleg is az, de ma már tagállamként.

2. Kutatásom fő célja az európai regionális közigazgatás fő kérdéseinek megválaszolása, nevezetesen feltárni a régió, mint közigazgatási egység fogalmát. Megismerni, hogy elsősorban a közigazgatási jogtudomány és a közigazgatás-tudomány hogyan értelmezi ezt a fogalmat.

A regionális közigazgatás további lényeges kérdésének tartom a regionalizmust, annak jellemzőit. Szükségesnek tartom számba venni, megismerni a különböző regionális mozgalmakat, azok jellemzőit, eredőit és hatását. Értekezésem kiterjed a regionalizmus kialakulására, továbbélésére, újjáéledésére és hatására, valamint következményeire.

Ugyanakkor vannak olyan országok, ahol a regionalizmus gyenge, illetve relatíve gyenge vagy ki sem alakult. Ennek vizsgálatát is fontosnak tartom.

Lényeges alkotóeleme a regionális közigazgatásnak a regionalizáció és nem utolsósorban annak eredménye. A regionális közigazgatási szint, különösen a regionális önkormányzat létrehozása számtalan modelljének és megoldásának megismerését elengedhetetlen fontosságúnk tartom, megkülönböztetett figyelemmel a regionalizmus és a regionalizáció kapcsolatára. A regionalizáció jellemzőinek feltárása során következképpen a regionalizmus és a regionalizáció közötti összefüggésekre is koncentrálni szükséges. Ugyanakkor ki lehet emelni a regionalizáció elmaradását, annak okait, eredőit és következményeit, amelyek a téma szempontjából szintén nagy jelentőséggel bírnak.

A regionális kormányzat, illetve önkormányzat annyiféle különböző formában létezik, ahány országban van jelen. Az értekezésben fel kívánom tárni funkcióik, feladataik, szervezetük részletes jellemzőit. Mind a regionalizmus, mind a regionalizáció és annak eredménye a regionális önkormányzat jellemzőinek megismerése igényli az összehasonlító módszer alkalmazását, melyet igyekeztem munkám során megvalósítani.

Az értekezés a regionalizáció vizsgálata során elsősorban azokra az európai uniós tagállamokra koncentrálni, amelyek régió néven rendelkeznek regionális önkormányzattal. Terjedelmi okokból sajnos azon országok ismertetését el kellett hagynom, amelyekben ugyan régió elnevezéssel nincsenek közigazgatási területi egységek, azonban a regionalizáció, vagy ennek elmaradása számos érdekes és értékes megállapításra vezetne. Ilyen például Németország, ahol a régiók szerepét a tagállamok töltik be és nem csak átvitt értelemben, valamint az értekezés szempontjából, hanem például az európai politika színterén. Az Unió szerveiben régiókként kezelik őket. Az Egyesült Királyságban a regionalizmus és a regionalizáció két értelemben is tárgyalható. Egyrészt a királyságot alkotó államrészek közigazgatásának decentralizációjaként. Ez három, önálló jellegzetességekkel bíró közigazgatásban zajló folyamatok vizsgálatára adna lehetőséget, hogy stílusosak legyünk, mind a három egy-egy önálló „saga”. Másrészt a regionalizáció címszó alatt vizsgáltam, de nem került be az értekezésbe a három, illetve ebben az esetben Észak-Írországgal kiegészülve négy államalkotó elem önállóságának alakulását, amely folyamatot az angol szaknyelv megkülönböztet a decentralizációtól és „devolution” címszó alatt tárgyalja. Figyelemre méltó a holland közigazgatás átalakítására tett számos próbálkozás is, ahol a regionalizáció elmaradása szolgál tanulságokkal. Annak ellenére, hogy a regionalizáció egyes országokban történő jellemzéséből az említett államok kimaradtak, ennek számos eredményét fel tudtam használni és meg tudtam jeleníteni a többi, elsősorban az regionalizmusról szóló fejezetben. Ezekkel leginkább példák, utalások formájában lehet találkozni.

Végül ki kell térnem az értekezés eredményeinek összefoglalására azzal, hogy az egyes fejezetekben is törekszem a következtetések levonására. A végső következtetéseket azonban a hazai viszonyokra kivetítve véltem érdemesnek levonni. A regionalizmus és a regionalizáció hazai vonatkozási megkerülhetetlenek, aminek több oka is van. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy a téma vitathatatlan aktualitása több tényezőn alapul. Első helyen az európai integráció, hazánk uniós csatlakozása szokott állni, ami ma már kiegészül az Unióban betöltött szerepünkkel és a kihasználható lehetőségekkel, amelyeket az Unió regionális fejlesztési politikája, annak programjai kínálnak. Sokan megfeledeznek azonban arról, hogy a magyar közigazgatás korszerűsítésének egyik lényeges kérdéséről is szó van.

A hazai regionalizáció azonban nem tárgyalható önmagában, hanem elsősorban környezetében, a helyi igazgatás struktúrájának összefüggésibe helyezve. Ez felveti az államigazgatás regionális alapkora helyezésének és a regionális önkormányzat létrehozásának a kérdését. Utóbbi természetesen az egész önkormányzati rendszer korrekciójának kontextusában jelenik meg. Az 1990-ben létrehozott önkormányzati rendszer működési tapasztalatiból, a közigazgatással szembeni követelmények változásából, valamint a

közigazgatás társadalmi környezetének megváltozásából levonható következtetések arra utalnak, hogy az önkormányzati rendszer és tágabban a helyi igazgatás rendszerének átalakítására van szükség. Még tágabb kontextusba helyezve valójában az egész közigazgatási rendszer, sőt az államszervezet felülvizsgálatának szükségességéről van szó. Ezek megkerülhetetlen kérdése a regionális közigazgatás.

# I. Fejezet: A régió

1. Régió - regionális - regionalizmus: több oka is van, hogy e szavak jelentését, értelmét nem könnyű egyértelműen meghatározni, már ha ez egyáltalán lehetséges. E fogalmak tartalma sokat változott a történelem során. Szent István az államalapításkor a vármegyerendszert területi (regionális) alapon hozta létre. A régió e jelentéséhez képest a regionális szerveződések vagy szervezetek akár a mai Magyarországon, akár Európában más tartalmat hordoznak.

A fogalom-meghatározás problematikája azonban nem csak az idő múlásával párhuzamosan változó, fejlődő tartalmából adódik. Figyelmet kell szentelni a régió és a regionalizmus fogalmi-értelmezési ellentmondásaira, nevezetesen a történeti-etnikai, gazdasági és közigazgatási regionalizmus megkülönböztetés szükségességének. Jóllehet e dolgozat a regionalizmust a (közigazgatási)jog szemszögéből kívánja vizsgálat alá venni, a fogalom illetve meghatározásának interdiszciplináris megközelítése szükséges, amit a téma irodalmi feldolgozása is alátámaszt.<sup>1</sup>

A Pesti Hírlap 1937-ben kiadott lexikona szerint a régió - köznap, köznyelvi jelentése - tájék, irány, övezet. A Magyar Értelmező Kéziszótár (1972) vidék, övezet jelentést tulajdonít a szónak.

A régió szó latin eredetű, a regionem szó gyökeréből ered: regere, magyarul kormányozni, uralkodni, hatalmat gyakorolni. A szó mai jelentésének nincs ilyen hatalmi dimenziója, eredeti jelentését tehát nem fedi. Az etimológiai mellett létező számos más értelmezés<sup>2</sup>, azonban magának a régió szónak is több értelmet biztosít.

A földrajztudomány értelmezése szerint a régió olyan tájegységet, térdarabot jelent, amely funkcionális egységet alkot, ahol társadalmi, gazdasági, biológiai, természeti kölcsönhatások jönnek létre.

Beaufais és Massant-Pierand<sup>3</sup> szerint megszámlálhatatlan azoknak az ismérveknek a száma, amelyek alapján egy régiót identifikálhatunk és definiálhatunk. Így többek között az alábbiakat említik:

- adminisztratív, amely szerint a régió olyan terület, amely egy igazgatási egységet alkot;
- történelmi, amely a nemzetállamok létrehozása előtt létezett területi egységek megjelölésére szolgál;
- földrajzi: ez természetföldrajzi és gazdaságföldrajzi szempontból egyaránt alkalmas a megkülönböztetésre;
- nyelvi, amely az ott élő emberek által beszélt nyelv alapján alakít ki egy régiót;
- etnikai, amely az emberek által alkotott csoportok eredete szerint alakít ki egy régiót;
- vallási; ennek az ismérveknek, mint megkülönböztetési alapnak a mai Nyugat-Európában egyre kisebb a jelentősége, kivéve talán Észak-Írországot.

2. A régió szó jelentése a társadalomtudományok különböző ágaiban és az európai történelmi hagyományokban számos jelentést hordoz. Ezekben közös vonás az, hogy egy meghatározott **térségre, területre** vonatkozik, annak ellenére, hogy e térségnek számos értelmezése lehet: területi egység, politikai egység, egyes társadalmi folyamatok által lehatárolt terület,

<sup>1</sup> Sipos 1992. és Bóra 1997.

<sup>2</sup> Kormoss a régió szó legalább 5 féle értelméről beszél, az etimológiai mellett, jogi, igazgatási, földrajzi és gazdasági értelmezést különböztet meg. Lásd Tabula Regionum Europae. In.: Collegium n. 3 - IV.1996. - News of College of Europe.

<sup>3</sup> López 1990. p. 31.

gazdasági egység, funkcionális szempontból egységet alkotó terület. A régió, következésképpen a "térsegre" vonatkozó különböző megközelítések, koncepciók közös elemeinek eredménye. Ugyanakkor ne feledkezzünk meg arról sem, hogy a régió **intézményrendszer** is egyben, amely lehet egy regionális önkormányzat, vagy lehet meghatározott területen működő intézmények, szervezetek összessége.

Keating a régiót, mint térséget háromféleképpen értelmezi: földrajzi-területi egység, funkcionális egység és végül, politikai-hatalmi egység. Ugyanakkor, amennyiben megjelenik intézményesített formában is, a régió jelenthet intézményt.<sup>4</sup>

A régió legegyszerűbb, negatív meghatározása azt emeli ki, hogy a központi és a helyi szint között helyezkedik el, nevezetesen a központi közigazgatás és a helyi igazgatás között elhelyezkedő - igazgatási - szint területi egysége. Igaz ez a megközelítés nem minden esetben pontos, mert például azokban az államokban, ahol községi, települési önkormányzatok autonómiája hagyományosan nagymértékű (pl. Hollandia vagy a Skandináv országok) a régiók, illetve a regionalista törekvések nem tudtak érvényesülni. Más államokban több különböző területi igazgatási szinten is találunk régiókat. A sokszínűsége példaként említhetők a világvárosok és vonzáskörzetük, melyek gazdasági és közlekedési kapcsolatok továbbá egyéb kölcsönös funkcionális függőség révén kapcsolódnak egymáshoz. A régiók egyes államok esetében jelenthetik az adott állam tartományait is, amelyek az állam területi felosztása eredményeképpen jöttek létre akár még azon az áron is, hogy nagyobb régiókat osztottak fel kisebb egységekre, vagy éppen kisebb történelmi régiókat vontak össze hogy egy nagyobbat alkossanak, illetve a területi beosztás készítésekor azokat a "maradék" területekből konstruálták. Megint más esetekben arra találunk példát, hogy egyes régiók területe nagyobb lehet, mint egyik másik államé. Ugyanazon államban párhuzamosan több különböző igazgatási szinten is találhatunk régiókat. Más estekben, mint például Németországban régióknak nevezhetjük a tagállamokat<sup>5</sup> valamint Hamburg, Berlin továbbá Bréma különleges jogállású városokat is<sup>6</sup>.

A régiók sokfélesége olyan nagymértékű, hogy az európai integráció sem volt képes egységes, egyszerűen alkalmazható régió-fogalmat kialakítani. Ezért az Európai Unió Bizottsága a NUTS rendszert alkalmazza regionális politikája végrehajtására, amelynek három regionális szintjét, mint mesterséges konstrukciót a tagállamok közigazgatási egységeinek összevonásával alakították ki. Ugyanakkor a tagállamok a saját regionális politikája végrehajtása során a területi egységek olyan skálája alapján dolgozik, amelyet éppen az adott feladat megkövetel.

A régió, mint **földrajzi-területi egység** is sokféleképpen értelmezhető. Homogénnek tekinthető területet lehatárolhatunk topográfiai szempontok, az éghajlata, más egyéb földrajzi ismérv vagy akár központi, csomópont jellegű szerepe alapján. Mint a fenti példákban kitűnik, a régiót nem lehet csupán topográfiai szempontok alapján meghatározni. Méretük és formájuk az általuk betöltött funkcióktól és a politikai mobilizáció azon mintájától függ, amelytől politikai értelmet kapnak. Mivel a határok megvonása nem csak a regionalizmus társadalmi összetevőivel párhuzamosan változik, hanem politikai hatalom regionális intézményekben megvalósuló egyensúlyával is, így a területi meghatározás politikai töltetet kap.<sup>7</sup>

Ha a régiót **funkcionális egységként** kívánjuk definiálni, azokat a funkciókat kellene meghatározni, amelyek a régiókra általánosan jellemzőek és ez szintén nem könnyű. Szóba jöhetnek gazdasági szempontok, mint például termelési módszerek, gazdasági kapcsolatok

<sup>4</sup> Keating 1998 (London) Pp. 18-22. és Keating 1998 (Northampton) p. 9.

<sup>5</sup> A területük alapján a tagállamok két szélsőséges példája a Saar-vidék és Észak-Rajna-Wesztfália.

<sup>6</sup> A sokszínűsége további példa Spanyolország, ahol találunk nagyméretű régiókat, mint Katalónia vagy Andalúzia és ezzel szemben olyan régiókat is, amelyek korábban az állam provinciájaként kapták meg az Autonóm Közösségi jogállást: La Rioja, Cantabria.

<sup>7</sup> Keating 1998 (Northampton) p. 79.

vagy munkaerő-piaci jellemzők; társadalmi kapcsolatrendszerek, mint a szabadidő eltöltése, az utazás; valamint kulturális jellemzők, mint a beszélt nyelv, nyelvjárás, egyéb társadalmi kommunikációs formák, vagy éppen az identitástudat.

A legáltalánosabb felfogás szerint a régiók funkciója a tervezés és a programozás, illetve az államnak a gazdaságba történő beavatkozásának is ez a legjelentősebb szintje. A gazdaságfejlesztéssel összefüggő feladatok, mint például a szakképzés, a munkaerő-gazdálkodás koordinálása, a kis- és középüzemek támogatása, a környezetvédelem, az élet minőségének védelme leginkább a regionális szinten hajthatóak végre eredményesen ezért ezek a feladatok gyakorta nem a központi közigazgatásnak vannak címezve. A régiók jelentős szerephez juthatnak a kulturális igazgatásban is, leginkább ott, ahol jelentős nyelvi illetve etnikai kisebbségek élnek, ugyanakkor a szociális igazgatási ágazatban viszonylag kevés hatáskört gyakorolnak, mert ezeket a feladatokat inkább a központi közigazgatási szervek látják el gyakran a helyi önkormányzatok bevonásával.

Általánosságban elmondható, hogy a régiók számára ott nyílnak lehetőségek újabb feladatok ellátására és ez által pozícióik erősítésére, ahol az állami intézmények által biztosított szolgáltatások lefedettségben hézagok vannak és ugyanakkor a választott települési, illetve helyi önkormányzatok sem rendelkeznek megfelelő feladat-, illetve hatáskörrel. A régió gyakran a technokraták számára biztosít lehetőséget az érvényesüléshez, tekintettel arra, hogy sem a központi közigazgatás, sem a választott helyhatóságok részéről sincs hierarchikus kontrollnak alávetve.<sup>8</sup>

A regionális szint gyakran úgy jut újabb és újabb feladatokhoz, hogy az állam ezeket kifejezetten erre a szintre telepíti azzal a céllal, hogy a döntéshozókat elszigetelje, távol tartsa a legfelsőbb szinten érvényesülő politikai nyomásgyakorlástól és a pénzügyek diktálta kényszertől. Utóbbira példa lehet az egészségügyi igazgatás, ahol a kiadásokat igen nehéz ellenőrzés alatt tartani.

A **politikai-hatalmi egység** olyan területet jelöl, amelyet a politikai rendszer szereplői annak tekintenek, ahol politikai érdekütköztetések eredményeképpen döntéseket hoznak, és azokat legitimálják. Ilyen politikai-hatalmi egység lehet egy helyi vagy területi önkormányzat is, de megjelenhet más formában is. Skócia például ilyen elkülönült egységnek tekinthető a maga sajátos belső politikai konfliktusaival, speciális politikai kérdésekkel jóllehet politikailag nem önálló. Ezzel szemben a francia vagy az olasz régiók, igaz rendelkeznek választott önkormányzattal, nem tekinthetők politikai-hatalmi egységeknek ebben az értelemben, még akkor sem, ha közvetítői az országos pártszisztémának, illetve az önkormányzati szövetségeknek. A német szövetségi tagállamok, a belga régiók, és a spanyol autonóm közösségek, különösen Katalónia, Galícia és Baszkföld, politikai egységek, autonómiával és saját intézményekkel rendelkeznek.

Egy politikai-hatalmi egység létrejötte több tényező függvénye. Ezek közül legalapvetőbb az identitástudat, amely nyelvi illetve etnikai összetartozásból is eredhet, de alapulhat közös szervezetek vagy intézmények rendszerén is.<sup>9</sup> A politikai-hatalmi egységek létrejöttében kiemelt jelentősége van a pártrendszereknek. Ott, ahol helyi pártok alakulnak, illetve az országos pártok alkalmazkodnak ehhez, szerveződésük során követik a helyi politikai rendszert, mint például Katalóniában, Baszkföldön, Skóciában, Korzikán, a politikai problémákat könnyen lehet regionalizálni. Franciaországban, Korzika kivételével, a

<sup>8</sup>A technokrácia érvényesülésének leggyakrabban emlegetett példái az angol quangok.

<sup>9</sup>Bizonyos történelmi nemzeteknél, mint például a katalánok vagy a skótok, a nemzeti identitást most próbálják meg hozzáigazítani a modern világ támasztotta követelményeknek. Másutt, például Bretagneban, amely szintén gazdag történelmi hagyományokban, ugyanez nehezebben megy. Megint máshol, így Németországban, ahol a tagállamokat a II. világháborút követően mesterségesen alakították ki, az identitástudat az politikai intézményekkel párhuzamosan alakult ki. Olaszországban pedig, jóllehet nagyon erős a helyi identitás, ez mégsem talál rá az igazgatási régiókra, még a Lombard Liga támogatói között sem.



pártrendszer nem idomul a régiókhoz. A "pártokrácia" Olaszországában a regionális pártstruktúra kiépítettsége sokkal gyengébb, különösen, ha összevetjük annak tartományi szintű kiépítettségével. Ezzel szemben Spanyolországban a regionális politikai vezetők, jelentős támogatással a hátuk mögött megjelennek az országos politikában is és kialakult egy kifejezetten regionális politikai elit.

A regionális választási rendszer fontosságát is hangsúlyozni kell. A francia rendszer megnehezíti többséggel rendelkező politikai tényezők kialakulását a regionális tanácsokban és a régiót alkotó megyék érdekérvényesítésének kedvez. A helyi/regionális média szintén elősegíti a politikai-hatalmi egységek kialakulását. Az egymástól témájukban nagymértékben különböző politikai problémák ezzel szemben megnehezítik a regionális szemlélet érvényesülését a politikai rendszerben.

A régiók nem csak a kormányzati struktúra elemeként működnek, hanem a civil társadalom szerveződésében is jelentős szerepük van. A kutatások azt mutatják, hogy a regionális önkormányzat annál jobban működik, minél fejlettebb a civil társadalom, amely az identitástudattal, a polgári hagyományokkal, a közösségi étellel továbbá a bizalomra és kölcsönösségre épülő kapcsolatokkal mérhető.

A régió, mint **intézményi egység** lehet történelmileg kialakult vagy a közelmúltban létrehozott. Széles a skálája az intézmény jellegének az önállóság tekintetében is, amennyiben lehet csupán államigazgatási egység, vagy az autonóm önkormányzat szintere.

Wagstaff szerint a régió az államnál kisebb és így az államot alkotó területi egység. A régió jogállású területi egység szolgálhat igazgatási célokat, amely a központi közigazgatás és a helyi önkormányzati igazgatás szintjei között helyezkedik el. A régió jelenthet olyan területi egységet is, amely saját kulturális vagy politikai identitásra törekszik, amelyet etnikai, történelmi, vagy nyelvi sajátosságok továbbá tradíciók jelölnek ki. Az is előfordul természetesen, hogy e két jellemző egybeesik.<sup>10</sup>

Azt szükséges következtetésként leszögezni, hogy a régió fogalmának e változatossága azzal jár, hogy egyik-másik definíció nemhogy csupán nem egyezik, hanem egyenesen ellentmond egymásnak. Igazgatási szempontból egészen mást jelent a régió Németországban, mint Spanyolországban vagy az Egyesült Királyságban.<sup>11</sup>

3. E dolgozatban, miként arra a témával foglalkozó valamennyi közigazgatási jogi munka szerzője rámutat, a régiók osztályozásakor elsődleges fontosságot a **jogi ismérveknek** kell tulajdonítanunk. López szerint az egyik legfontosabb jogi feltétel, illetve ismérv a jogi személyiség és az a sajátos jogi státusz, amelyeket elismer az állam alkotmánya, és amely vagy a területén élő lakosság akaratának kifejeződése, vagy az államhatalom akaratának megfelelő, felülről kezdeményezett közigazgatási reform eredményeképp jött létre. Következésképpen a régió intézményesítése általában az alábbi következményekkel jár együtt: jogalkotási és végrehajtási feladatok ellátása különböző igazgatási ágazatokra kiterjedően. A különböző állami szervekben való képviselő, bizonyos mértékű pénzügyi autonómia. A központi államhatalomhoz fűződő kapcsolat nem a hierarchia, hanem a hatáskörmegosztás elvén alapul beleértve, hogy az esetleges konfliktusokat független hatóságok rendezik, ha egyébként az érintettek maguk nem képesek rá.

A régió jellemzőinek jogi szempontból történő vizsgálata az alábbi fő kérdésekre próbál választ keresni. Az állami feladatok közül melyeket látnak (lássanak el) a régiók? Tevékenységük mely területekre, illetve igazgatási tevékenységük mely igazgatási ágazatokra terjedjen ki? Milyen hatáskörökkel rendelkezzenek? Hol a régió helye a központi hatalom és a helyi autonómia között? Hogyan valósul meg részvétele az állami feladatok megoldásában?

A régió karakterisztikumait - a kizárólagos jogi szempontú vizsgálat egyoldalúságának elkerülése érdekében - történelmi, politikai és gazdasági aspektusból is körül kell írni. A

<sup>10</sup> Wagstaff 1999. p. 6.

<sup>11</sup> Bővebben lásd a 4. pont alatt.

jogtól nem kapunk választ arra, hogy melyek azok az okok, amelyek számos európai államban a régió intézményesüléséhez vezettek. Milyen politikai akarat, illetve öngazgatásra való törekvés támogatta ezen területek lakossága részéről a regionalizmus erőit, amely a választók szavazataiban is megjelent? Gazdasági aspektusból: milyen pénzügyi eszközökkel rendelkeznek a régiók, amelyek biztosítják, hogy politikai önállóságuk ne csak elvi síkon valósuljon meg?

A régió fogalmának meghatározásakor illetve értelmezésekor röviden ki kell térni a nemzetközi közjogban használt régiófogalomra is. A regionális szervezet, regionális együttműködés, regionális integráció a nemzetközi jogban az államok, mint a nemzetközi közjog alanyai közötti kapcsolatrendszerrel jelöli. A régió a diplomáciai (nemzetközi közjogi) tárgyú munkákban államok meghatározott csoportját jelöli, szemben a közigazgatási joggal és a közigazgatás-tudománnyal, amely ettől eltérően államokon belüli, a központi hatalom szintje alatt elhelyezkedő, az államot alkotó egységként kezeli a régiót. Ilyen, a nemzetközi közjog szerinti regionális szervezet például az Európa Tanács, az Európai Unió, az Arab Liga, a NAFTA, stb... Nemzetközi jogi tárgyú munkák egész sorát lehetne példaként említeni, amelyek a régiófogalom értelmezésének effajta különbözőségére utalnak.<sup>12</sup> A régió, regionális kapcsolatok ezen aspektusból történő vizsgálata e dolgozat kereteibe nem illeszthető be, jóllehet a két megközelítésmódnak lennének érdekes összefüggései, így például az integráció szolgálhatna egy olyan összekötő kapocsként, amely segítségével az európai régiók integrációjának az összefüggéseit lehetne vizsgálni.

A régió fogalmának egy másik lehetséges megközelítési módja a közigazgatási autonómia fogalma felől lehetséges. A közigazgatási szervek autonómiájukat tekintve három csoportba sorolhatók<sup>13</sup>: 1. decentralizált szervek, 2. dekoncentrált szervek, 3. azok a szervek, amelyek legfontosabb karakterisztikumát nem az határozza meg, hogy mely közigazgatási szinttől függenek, hanem az, hogy milyen a döntéshozatali mechanizmusuk a hatáskörük gyakorlása során. E szerveket a kollektív döntéshozatal jellemzi, azaz olyan elemek részvétele a döntési folyamatban, amelyek egymással kölcsönösen összefüggnek. E három szervtípus közül a régió a decentralizált típusú autonómia kategóriájába sorolható be.

Tekintettel arra, hogy a régió, mint a regionalizáció konkrét megjelenési formájára **nincs egységes fogalom**- és modell-típus, nézzünk néhány azonosító ismérvet<sup>14</sup>, amelyekkel körülírható jóllehet a gyakorlatban együtt ritkán érvényesülnek.

- a központi és a települési közigazgatási szint közötti elhelyezkedés,
- saját feladat és hatáskörök, önálló döntési jogosítványok,
- saját bevételek és ezen alapuló pénzügyi autonómia,
- saját szervezet és személyi állomány,
- önálló jogalkotási jogkör.

4. Régió elnevezéssel a nyugat-európai államok közül csak Belgiumban, Franciaországban, Görögországban, Olaszországban, Portugáliában (Azori-szigetek és Madeira) és Spanyolországban találhatunk területi egységeket. Ezen túlmenően az európai államokat alkotó területi egységek olyan sokfélék<sup>15</sup>, hogy szinte nem is lehet olyan definíciót alkotni,

<sup>12</sup> A.S. Bhalla and P. Bhalla: Regional Blocs. Macmillan, London, 1997.; Fawcett and Hurrell: Regionalism in World Politics - Regional Organization and International Order. Oxford University Press, Oxford 1995.; L'Intégration Régionale des Espaces. Szerk.: Fred Célimene, Claude Lacom, Economica, Paris 1997.; The Political Economy of Regionalism. Szerk.: Edward D. Mansfield, Helen V. Milner, Columbia University Press, New York, 1997.; Regional Integration and the Global Trading System. Szerk.: Kym Anderson, Richard Blackhurst, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hemstead, 1993.; J.S.Nye: Peace in Parts - Integration and Conflict in Regional Organization. Harvard University, 1971. Wagstaff: Regions, Nations, Identities. In.: Regionalism in the European Union. Edited by Peter Wagstaff. Intellect. Exeter, Portland, 1999. p. 6.

<sup>13</sup> A Nemzetközi Közigazgatástudományi Intézet (Brüsszel) által kidolgozott kategóriák.

<sup>14</sup> Balázs 1992.

<sup>15</sup> Jasone Astone Madriaga a régiókat 3 kategóriába sorolja. 1. Csak adminisztratív funkciókat ellátó régiók,

amely valamennyire alkalmazható lenne. A belga régiókat, amelyek politikai, közigazgatási és pénzügyi autonómiával rendelkező, közjogi személyiséggel bíró intézmények, ugyanúgy régióknak nevezik, mint a görög állami dekoncentrált, önálló jogi személyiséggel nem rendelkező szerveket. Angliában, vagy Írországban a régió kapcsán legelőször a "regionális kormányt", az állami irányítás alatt működő dekoncentrált szakigazgatási szerveket értik, mint például a regionális egészségügyi hatóságok, stb... Az angol felfogás csak másodlagosan gondol régió esetén az Egyesült Királyságot alkotó, korábban önálló országokra. A tétel megfordítva is igaz: a régió államonként más-más elnevezés mögé bújhat, így például tartomány, közösség, ország.

A közigazgatási jog és a közigazgatás-tudomány nem azonosíthatja a régiókat kizárólag azon az alapon - miként azt már korábban is említettük - miszerint bizonyos történelmi, etnikai, kulturális, földrajzi, gazdasági identitással bíró homogén és másoktól e szempontok szerint különböző területek. Nem minden közigazgatási régió rendelkezik tisztán saját identitással, ugyanakkor más államok pedig, olyan történelmi, kulturális, földrajzi régiókból állnak, amelyeknek semmiféle jelentősége nincs az államszerkezet, illetve a politikai területbeosztás tekintetben (például Wales, vagy Skócia az Egyesült Királyságon belül egészen napjainkig). Vannak olyan történelmi területek, amelyeket ma államhatárok szelnek ketté, következésképpen több államnak is részei (például Baszkföld, Tirol), továbbá olyanok is, amelyek csak egy államhoz tartoznak önmaguk alkotva azt (Luxemburg, Dánia).

E szempontokból kiindulva Engel a régió tágon értelmezett fogalmát az alábbiak szerint határozza meg: közvetlenül a központi közigazgatás szintje alatt, ahhoz legközelebb, szubnacionális szinten működő olyan általános hatáskörrel rendelkező önkormányzat, amelyben a döntéshozók, akik nincsenek a központi kormánynak alárendelve, meghatározott hatásköröket látnak el<sup>16</sup>. Majd ugyanott mindjárt hozzá teszi azt is, hogy a régiót meg kell különböztetni az önkormányzati igazgatás más szintjeitől. Ez természetesen nem lehetséges kizárólag a méret alapján, ezért szükséges kihangsúlyozni, hogy a régió a központi közigazgatás szintjéhez legközelebb álló szint. E nélkül, a definíció értelmében, számos államban - mint azt már korábban említettük - két szinten is találhatnánk régiókat (így Franciaországban a megye és a régió, Belgiumban és Olaszországban a provincia és a régió).

A továbbiakban áttérve a tisztán jogi szempontú megközelítésre, arra hivatkozással, hogy a régiók jogi helyzete, politikai és igazgatási autonómiája államonként meglehetősen eltérően alakul, Engel is csak arra vállalkozik, hogy néhány, valamennyi régiót jellemző karakterisztikumot emel ki. Ezek az alábbiak: önálló jogi személyiséggel rendelkeznek, és ezen önálló jogi személyiség velejárójaként a hatáskörükbe tartozó ügyeket saját intézményeik útján igazgatják, legyenek akár tagállamok, akár területi közintézmények.

5. Egy másik lehetséges megközelítési mód szerint az államszerkezet felől is megpróbálhatjuk körülírni a régió jellemzőit. A hagyományos felosztás szerint megkülönböztetünk szövetségi (föderatív) és egységes (unitárius) államtípusokat. Ettől némiképp eltérően, ismert olyan felfogás, amely szerint vannak unitárius és összetett államok. Az összetett állam lehet föderatív vagy regionális. A régió fogalmának tartalmát a regionális állam jellemzőin keresztül határozhatjuk meg. A regionális állam régióknak nevezett területi egységekből áll, amelyek jogalkotási önállósággal rendelkeznek. A jogalkotási autonómia mértéke természetesen államonként változik, például Spanyolországban igen széles, szemben Franciaországgal, ahol a régió csak rendeleteket alkothat. Megjegyzendő, hogy ezen ismerv alapján a regionális és a föderatív állam között nem is lenne lényeges különbség. Így

---

ilyenek találhatóak Görögországban, Hollandiában, Dániában, Írországban és az Egyesült Királyságban. 2, Eredetileg csak adminisztratív funkciót ellátó, de utóbb jogalkotási hatáskörrel is felruházott régiók, mint például Franciaországban, vagy Portugáliában a szárazföldön. 3, Politikai jellegű régiók. Ezekre példa Németország, Belgium, Spanyolország, és a két portugál szigetcsoport.

<sup>16</sup> Engel 1993. p. 18.

pontosabb, ha úgy közelítjük meg a jelenséget, hogy a föderális állam tagállama saját törvényhozással rendelkezik, míg a régió közigazgatási egység lévén, (közigazgatási) rendeletet alkothat. A spanyol autonóm közösségek ez utóbbinál szélesebb jogalkotási autonómiája inkább rendhagyó esetnek nevezhető, de erre később még visszatérünk. Ebből a szempontból Belgium megítélésében is van véleménykülönbség.

További jellemzője a régióknak, hogy nem saját jogon képviseltetik magukat a törvényhozásban. A szövetségi állam tagállamai, sokszor a törvényhozás második kamaráján keresztül, részt vesznek a szövetségi törvények megalkotásában<sup>17</sup>.

6. E gondolatmenetet követi Engel is<sup>18</sup>, de ő ettől eltérő felosztást használ. A nyugat-európai államokat négy kategóriába sorolja. Eszerint föderatív állam Svájc, Ausztria és Németország; regionalizált állam Belgium, Olaszország és Spanyolország; decentralizált állam Hollandia és Franciaország; végül unitárius állam Görögország, Írország, az Egyesült Királyság, Dánia és Portugália. Ez a felosztás az államok politikai és igazgatási struktúrája alapján készült és azokat a különböző koncepciókat fejezi ki, amelyekre az egyes államokban a regionális önkormányzat épül, és amelyek a helyi igazgatás szintjeinek jogállását, és hatásköreit jellemzik. Természetesen azzal tisztában vagyunk, hogy e felosztással nem mindenki ért egyet. Maga Engel is elismeri, hogy egy adott állam kategorizálása bizonyos esetekben nehézségeket okoz, és nem is mindig vezet kielégítő eredményre.

Egyértelműnek talán azt fogadhatjuk el, hogy Ausztria, Németország és Svájc szövetségi állam. Stammen az Európai Unión belül két szövetségi államot nevez meg Németországot és Ausztriát.<sup>19</sup> Sarkosan fogalmaz Wagstaff, amikor azt mondja, hogy az Európai Unió többi tagállamában a föderalizmusnak nincs helye a politika szótárában. Belgium az egyetlen kivétel, ahol a jelenlegi rendszer pillanatnyi egyensúlyt biztosít a két nyelvi és kulturális közösség között, ami azonban igencsak instabil.<sup>20</sup> Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy Belgiumot több szerző is egyértelműen a föderatív államok körébe sorolja, mint például Keating.<sup>21</sup>

A föderatív államot legalább a két következő elv megvalósulása jellemzi: a tagállamok autonómiája és a tagállamok részvétele a szövetségi hatáskörök gyakorlásában. Ezeket más elvek, jellemzők is kiegészíthetik, mint például a kooperáció, a hatásköri összeütközések szabályozása, a szubszidiaritás. Jóllehet a tagállamok jogi értelemben önálló államisággal rendelkeznek, a jogrendszer hierarchiája alárendeli őket a szövetségnek, nevezetesen a tagállam által alkotott jogi norma nem mondhat ellent a föderáció által alkotottnak. A tagállamok jogalkotói hatásköre nem derivált, hanem önálló, ugyanakkor bizonyos törvényhozási tárgyakat a föderációra ruháznak a kizárólagosság igényével (például külpolitika, pénzügyek, honvédelem). És bár az egyes tagállamokra jellemző bizonyos történelmi, kulturális identitás és összetartó erő (tehát régiók is egyben), államiságuk korántsem ezen alapul. Ez azt jelenti, hogy a föderáció tagállamainak léte nem egy meghatározott területnek adományozott autonómián alapul. A szövetségi állam inkább az államhatalmi ágak megosztása és a tagállamok egyenlősége problematikájának egyfajta megoldása.

A regionalizált államot területi alapon szervezett, közjogi jogi személyiséggel bíró szervezetek jellemzik, amelyekről alkotmányos szintű jogszabályok rendelkeznek. Ők maguk igazgatási, pénzügyi és törvényhozási önállósággal rendelkeznek, és közepesnek mondható méretük következtében egyértelműen megkülönböztethetőek más önkormányzati szintek

<sup>17</sup> Kaltenbach 1995. Pp. 38-39.

<sup>18</sup> Engel 1993. p. 20.

<sup>19</sup> Stammen 1999. p. 99.

<sup>20</sup> Wagstaff 1999. p. 5.

<sup>21</sup> Keating 1998 (Northampton) és 1998 (London)

egységeitől. Ezek a régiók azonban nem vesznek részt állami hatáskörök gyakorlásában. Ellentétben a föderáció tagállamával, a régiókat történetileg és jogilag is a központi államhatalom hozta létre. Ámbár a regionalizált államok szerkezetét sokszor a kisebbségek, nemzetiségek vagy akár nemzetek autonómia-törekvéseinek kielégítése érdekében alakították ki (például Belgium, Spanyolország), mégis a regionalizált államokat kifejezetten unitárius alapon hozták létre, ami azt jelenti, hogy a régiók a központi hatalomtól kapták hatásköreiket.

A regionális államban érvényesül az a regionális önkormányzatiság alapjául szolgáló elv, miszerint bizonyos csoportok számára biztosítják ügyeik saját önállóan igazgatását azért, hogy elkerüljék azokat a konfliktusokat, amelyek az államot is szétzilálhatnák. Ezt a folyamatot erős regionalista törekvések kísérik, illetve ilyen jellegű érzelmi töltéssel bír<sup>22</sup>.

A decentralizált államokat olyan területi alapon létrehozott közjogi jogi személyiséggel bíró közigazgatási szervek léte jellemzi, amelyek bizonyos igazgatási és pénzügyi autonómiával és ezekhez párosuló alkotmányos garanciákkal rendelkeznek. Azonban róluk nem alkotmányos szintű jogszabályok rendelkeznek, nincs törvényalkotási jogosítványuk, és nem vesznek részt az államhatalom gyakorlásában. Gyakran a decentralizált államot csupán azért különböztetik meg az unitárius államtól, mert a regionális önkormányzatok számos olyan jelentős közigazgatási feladatot látnak el, hogy ennek következtében a közigazgatási szervezetrendszeren belül meghatározó szerepet töltenek be. A megkülönböztetés további alapja lehet még az is, hogy a regionális területbeosztás egyértelműen különbözik a többi önkormányzati igazgatási egységtől. A decentralizált állam felépítésére vonatkozólag egyetlen egy alapelvet sem lehet egyértelműen meghatározni<sup>23</sup>.

Az unitárius államok jellemzője az, hogy kizárólag helyi öngazgatási egységekkel rendelkeznek, regionálissal nem. A települési szintnél nagyobb terjedelmű területi, vagy akár regionális beosztás ugyan létezik, de ezek államigazgatási szervek működési területeként szolgálnak, és jogszabályokkal ugyanúgy – viszonylag egyszerűen - megszüntethetők, mint ahogy létrehozhatók. Ezek a területi államigazgatási szervek mindegyike konkrétan meghatározott, relatíve kevés számú feladatot lát el igazgatási autonómia hiányában. Illetékességi területük általában közel áll a helyi, vagy a területi önkormányzatokéhoz. Jellegéből adódóan az unitárius államban nem található a regionális önkormányzatra vonatkozó alapelveket. Csupán gyakorlati megfontolásból azonban az unitárius államokban is ismert bizonyos fokú decentralizáció, továbbá a dekoncentráció, természetesen anélkül, hogy ez a régiókon alapozott politikai hatalom megjelenését jelentené.

Rokkan és Urwin után az eddigiektől is eltérő tipológiát alkalmaz Keating. Szerinte három államtípust lehet megkülönböztetni: unitárius, föderális és egyesült államot, másképpen uniót.<sup>24</sup> Az unitárius államban a szuverenitásnak egy eredője van, jellemzi a centrum dominanciája, az igazgatási centralizáció és egységesítés. A központosított bürokrácia az államterület egészén uniformizált. Keating modellként Franciaországot nevezi meg, ahol az egységesség és a centralizáció alapelveit már a monarchia idején megfogalmazták, de csak Napóleon valósította meg a maguk teljességében. A napóleoni centralizációt később a köztársasági berendezkedés sem kérdőjelezte meg, sőt úgy tekintett rá, mint a nemzetállam felépítésének megfelelő kerete. E modellnek számos követője akadt. Így Hollandia 1814.-ben, Belgium 1830.-ban, Olaszország az 1860-as években az egység létrehozásakor, később pedig Dánia, Norvégia, Svédország és Írország. Voltak államok, ahol

<sup>22</sup> Például Spanyolországban a regionalizmus Franco rendszerének megszűnésekor a demokratizálódás egyik összetevője volt.

<sup>23</sup> Franciaországban például a decentralizáció okai abban az állami törekvésben kereshetők, hogy a közigazgatás hatékonyságát növeljék, illetve hogy az állam bizonyos feladatok ellátását szétossza, "leadja". Ezzel szemben Hollandiában szerepet játszhatott a történelmi múlt is, hiszen ezt az államot a Németalföldi tartományok alapították.

<sup>24</sup> Keating 1998. (Northampton) p. 35 és 1998 (London) p. 35.

a minta követésére csak törekedtek, de teljes sikert nem tudtak elérni, mint például Spanyolország.

Számos unitárius államban a jakobinus állammodell hatalomközpontosítását valósították meg. Az észak-európai országokban ugyanakkor jellemző, hogy a politikai centralizációt igazgatási decentralizációval, illetve helyi önkormányzati hagyományokkal igyekeztek kompenzálni. A napóleoni Franciaországban, Olaszországban, Spanyolországban és Belgiumban a formális centralizációt informális kapcsolatok enyhítették. A központosítást a központ és a helyi szint bonyolult és szövevényes kapcsolata egyenlítette ki, amely a helyi-területi elit számára biztosított érvényesülési lehetőségeket. Többnyire nem a tradíciókat hordozó és a regionális mozgalmak bázisaként szolgáló területi-regionális elit került a kedvező pozícióba, hanem az új rendszerrel együtt felemelkedő értelmiségiek. A központi igazgatás helyi hivatalit viselők, kihasználva helyzetű előnyüket, ellenőrzésük alatt tudták tartani a központi és a helyi szint közötti kapcsolatrendszer. Ilyen volt Franciaországban a *notables*, Olaszországban a *notabili*, vagy Spanyolországban a *caciques*.

A föderális államban a szuverenitás alkotmányosan, garanciákkal körülbástyázva megosztott a központi hatalom és a tagállamok (régiónok) között. Tipikus, hogy kétkamarás a törvényhozás, amely rendszerben a második kamara a tagállamok képviselőit biztosítja. Keating – továbbra is Rokkanra és Urwinra hivatkozással - a föderális államnak további két típusát különbözteti meg. Megkülönböztet mesterséges és organikus föderációt. A különbséget abban látja, hogy a mesterséges föderáció egy hatalmi központból, tehát felülről szervezett, amely hierarchikus rendszert alkot. Az organikus föderáció ezzel szemben alulról szerveződik. Különböző területek egyesülnek, azonban önállóságukat megtartják és nincs domináns centrum.

A föderális állam elsődleges példáját a XIX. század végének Németországában látja, amely a korábban önálló államok egyesülésével, egységesítésével jött létre. Domináns központ nem volt, az egyesítés a nagyrészt rurális jellegű területekről kiindulva a porosz militarizmus formájában valósult meg. Ezért a Birodalom szinte kényszerűségből biztosította a fejlett, városias központi és a kulturálisan különböző déli területek autonómiáját. Jóllehet teoretikus viták folytak a föderáció státuszáról, a gyakorlatban a hatalom a kancellár és a birodalmi kormány kezében összpontosult és az egységet Poroszország a maga 62 százalékos népességarányával uralta. Poroszország a tagállamok képviselőire hivatott Reichsratban egymaga blokkolni tudta az esetleges alkotmánymódosítást célzó kísérleteket. Mindazonáltal az állami irányítás alatt álló rendészet, oktatásügy, igazságügy és adóztatás mellett Bajorországnak és Württembergnek számos kiváltsága volt, például a katonai és a postaigazgatás területén is. A föderalizmus, mint államszervezési elv hosszú viták után a Weimari Köztársaságban is megmaradt azzal, hogy a föderáció megerősödött. A Reichstag törvényalkotási szerepét, így súlyát megnövelték a tagállamokat képviselő Reichsrat ellenében. Végeredményben ez sem egyensúlyozta ki tökéletesen az egyes tagállamok pozícióját, de Poroszország befolyása kétségtelenül csökkent.

Keating szerint Svájc az eredeti föderáció első számú példája, még ha sokan konföderációnak is titulálják, ahol a tagállamok egyenrangúak és a központi kormány hatalma visszafogott. A föderalizmus elvét igyekeztek érvényesíteni Spanyolországban a köztársaságpártiak XIX. században, de az első köztársaság bukásával hiteltelenné vált az elv. Később a konzervatív baszk és katalán nacionalisták visszafogottabb formában ismét a föderalizmushoz fordultak. Megint később a baloldali újra zászlajára tűzte, 1918-ban a spanyol szocialisták tették programjuk részévé. A katalán szocialisták is a föderalizmushoz fordultak az 1920-as években, amikor Katalóniát egy Ibériai Konföderáció tagállamaként képzelték el.

Az egyesült állam egyetlen hatalmi központtal rendelkezik, de az államot alkotó különböző területekhez fűződő viszonya nem egyforma. Az államot alkotó, korábban önálló területek csatlakozásának majd ezt követően a hatalom e területek feletti gyakorlásának

formái is változatosak lehetnek: írott, vagy íratlan szerződés, megállapodás, egyezmény. Az államterület jelentős részének igazgatása egységes szervezeti keretek között történik, ugyanakkor egyes területek megtartják saját és sajátos intézményeiket, jogrendszerüket és szokásaikat. Valójában minden a napóleoni és a jakobinus centralizáció által elvetett állam így épült fel.

Keating példaként többek között az Osztrák-Magyar Monarchiát említi és e típusba sorolható az Egyesült Királyság is. Előbbiben 1867 után közös volt a hadügy és a külügy, egyebekben Magyarország és Ciszlajtánia is megőrizte önállóságát, azzal, hogy utóbbi terület maga sem volt egységes, nem volt önálló kormánya, sem olyan önálló parlamentje, mint Magyarországnak. Az Egyesült Királyságon belül igazgatásilag Wales-t integrálták legkorábban és a legnagyobb mértékben: már 1536-tól, igaz a XIX. század végére sikerült kiharcolnia önálló jogalkotási és a közigazgatási jogköröket. Skócia megállapodással lett az Egyesült Királyság része és számos intézményét, valamint szokását megtartotta. Később Angliától külön, saját uralkodó-osztálya igazgatta egészen a XIX. század végéig. Írország jogállása megint csak különbözött. A protestáns kisebbséget képviselő parlamentjét egészen az 1800-as unióig megtartotta. Ezt követően közigazgatásilag ugyan nem olvadt be Angliába, de nem is saját uralkodó-osztálya irányította, hanem a londoni kormány képviselői és számos különleges intézkedést vezettek be, mint például a földreform, amelyek közül egyesek jellege az elnyomástól sem volt mentes. Spanyolországban Baszkföld tartotta meg az egységes állam jellemzőit, amelyet sokáig, egészen 1870-ig megkímélt a centralizáció. Még ezt követően is saját pénzügyi rendszert<sup>25</sup> vezettek be, amely lehetővé tette, hogy a baszk provinciák önállóan szedjék be adóikat és a Madridnak fizetendő hozzájárulást ezt követően tárgyalások útján állapították meg.

7. Keating szerint<sup>26</sup> a régió a modern államban a kormányzati beavatkozás és cselekvés egyik legfontosabb színtere, ahol a területi és az ágazati alapú rendszerbe szervezett tevékenységek összekapcsolódnak. A régió, értelmezése szerint az a hely, ahol a kölcsönös funkcionális függőségek összekapcsolódnak. Mint azt a régióról kialakított vélemények változatossága is mutatja, a régió, mint térség Európában még nem szilárdult meg végérvényesen, szerkezete kialakulatlan, esetenként szervezetlen, illetve mindezek a helyszíntől függően nagymértékben változhatnak. A régió fogalmát, megérthetősége tekintetében az európai integráció fogalmához hasonlítja. Az analógia alapját Keating számára az adja, hogy a közigazgatástudomány és a politikatudomány hierarchián és hagyományos államfelfogáson alapuló szemlélete, és az így kidolgozott fogalmaik, valamint kategóriák nem alkalmasak e két jelenség érthető és pontos jellemzésére.

Keating két fogalom alkalmazását tartja szükségesnek e jelenségek megértéséhez, ezek: a hálózatok és a governance. A hálózatokat a politikaformálás új módjának, a governancet társadalomirányítási rendszernek nevezi. Véleménye szerint a hálózatokat a kormányzati rendszerre jellemző hierarchikus ellenőrzés és a gazdasági életre jellemző piaci kapcsolatok mellett működő, azoktól különböző harmadik döntéshozatali mechanizmusnak tartják. A kifejezést általában egyes ágazati politikákra alkalmazzák, amelyben a szereplők rendszeres kapcsolatban vannak egymással, továbbá sajátos szabályokat alakítanak ki és alkalmaznak.

A governance kifejezésnek számos és tág értelmezése volt, de általában egy olyan igazgatási rendszerre értették, amelyben nem a hatalom és a tekintély a meghatározó, valamint a hierarchikus szabályozást felváltja a mellérendeltségi pozícióban lévő felek által folytatott egyezkedés. Kifejezi még a határok elmosódását egyrészt az állam és a piac, másrészt az állam és a civil társadalom, vagyis a köz- és magánszféra között. A kifejezést

<sup>25</sup> concierto económico

<sup>26</sup> Keating 1998 (Northampton) Pp. 127-129.

különösen a regionális tudományokban használják, mivel a regionális tér, a régió töredezett és szervezetlen jellege megnehezíti, hogy hagyományos értelemben beszéljünk kormányzásról, kormányról.

Negatív definíció szerint a governance az, amikor a hagyományos kormányzás gyenge és megosztott. Ebben az értelemben néhány régióknak csak kormányzása (governance) van, míg másoknak inkább kormánya, vagy önkormányzata, amelyek kormányoznak és igazgatnak. Ebben az értelemben a kormány nem ellenőrzi a teljes társadalmi és gazdasági életet, illetve nem független a külső hatásoktól. Keating a governancet úgy értelmezi, mint a társadalomirányítás rendszerét a hatalom elemével és a politikai legitimitás élő tényezőivel, amely egy demokráciában választásokból ered.

A governance legtöbb megközelítése és a kormányról szóló számos vita nélkülözötte ezt a dimenziót, jóllehet néhányan, mint például pl. Le Galès<sup>27</sup> úgy használja a governance kifejezést, mint ami magába foglalja a közös projektet iránt elkötelezett erők céltudatos koalícióját. Ez a megközelítés magába foglalja a kormányzási képességet, vagyis a képességet hatás gyakorolni a társadalmi és gazdasági problémákra, akár önálló cselekvéssel, vagy kormányzati szintek közötti, illetve köz-magán hálózatokon keresztül.

Az európai regionális önkormányzatoknak nincs az amerikai államokéhoz és a kanadai tartományokéhoz hasonló extenzív autonóm cselekvési területe a politika kialakításában és végrehajtásában. Szerepük inkább a döntéshozatali rendszerek és az ágazati szereplők horizontális integrációját érinti és a területi prioritások meghatározását. Nem széleskörű területi tervezésre vagy a társadalmi és gazdasági változások átfogó kezelésére van lehetőségük, hanem inkább a prioritások azonosítására és célzott beavatkozásra a lehetőségek és az erőforrások mobilizálásáért. A regionális önkormányzatok teljesítményét értékelhetjük úgy, mint a kormányzatét. Vizsgálható képességük a horizontális logikának a politikába való beépítésére és az ágazati hálózatok térben történő integrálására, ami nem igényel és soha nem is igényelt monopolhelyzetet. Az ezt befolyásoló első tényező a cselekvések és társadalmi szabályok különböző rendszereinek térbeli egyezősége.

Lényeges tényező az intézmények szilárdsága és az autonómia mértéke, vagyis a régió felett nincs a központi kormánynak vagy az egyes minisztériumok irányítása alatt álló ágazatoknak dominanciája. A régióknak ezzel egy időben kapcsolatban kell állnia más döntéshozó hálózatokkal is, a gazdaságon, a civil társadalmon, az államon és az Európai Unión belül.

8. A régió fogalmának meghatározását nem csak a különböző tudományok keretein belül és tudományos céllal igyekeztek meghatározni, hanem a regionális politika megjelenésével és jelentőségének növekedésével párhuzamosan, **politikai szinten is**. Miután rámutattunk a régió fogalma meghatározásának nehézségeire és megpróbáltuk azt több szempontból is körüljárni, az alfejezetet a "hivatalos" meghatározások közül kettő ismertetésével zárjuk.

Az Európai Parlament 1988. november 18.-án elfogadott határozatával megalkotta a Regionalizálás Közösségi Kartáját, amelynek 1. cikkelye szerint a régió olyan terület, amely földrajzilag világos egységet, vagy olyan területek egymáshoz hasonló egységét alkotja, amelyeket folytonosság jellemez, továbbá népességüket meghatározott közös elemek<sup>28</sup> jellemzik, és a kulturális, társadalmi, gazdasági fejlődés ösztönzése érdekében arra törekednek, hogy e sajátosságait megőrizzék és fejlesszék.

Az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Állandó Konferenciája által elfogadott meghatározás szerint a régió "olyan közigazgatási egység, mely közvetlenül a

---

<sup>27</sup> Le Galès 1996.

<sup>28</sup>A népesség közös eleme, amelyet a Karta 2. cikkelye határoz meg, lehet a nyelv, a kultúra, a történelmi hagyományok továbbá gazdasági érdekek, de nem szükséges, hogy valamennyi elem együttesen legyen jelen. A Karta kifejezetten kihangsúlyozza, hogy nem veszi figyelembe sem a régiók jelenlegi elnevezését, sem a különböző jogi-politikai helyzetüket az egyes államokon belül.



központi közigazgatási szint alatt helyezkedik el, önálló politikai felelősséggel felruházott, mely a politikai önállóságot választott regionális testület által, vagy ennek hiányában a régió szintjén a közvetlenül alatta lévő önkormányzati szint által delegált tagokból álló társulás vagy szervezet által gyakorolja".

Az értekezés első fejezetében arra törekedtem, hogy feltárjam a régió fogalmát, gazdag jelentéstartalmát. A legfontosabb következtetés, hogy nem találunk egységes régió fogalmat. Sem a különböző tudományokat, sem a közigazgatási jogot, sem Európát, de még az Európai Uniót tekintve sem. Végeredményben ahány tudományág és ahány szerző foglalkozik a témával, annyi régió-fogalommal van szerencsénk találkozni. Ugyanakkor nem csak az elmélet, a gyakorlat is különbözően értelmezi a régió fogalmát, elegendő néhány, a fejezetben vizsgált országra utalni. Egységes régió-fogalom kizárólag szűkebb körben alkalmazható. Ez lehet egy szakirodalmi mű, vagy művek csoportja, de lehet jogszabályi terminológia, vagy egy nemzetközi szervezet által alkotott és működéséhez elengedhetetlen definíció is. A következő fejezetben egy másik alapfogalom, a régió létrehozásában, kialakulásában kulcsszerepet játszó jelenség a regionalizmus tartalmát, jellemzőit kívánom feltárni.

## II. fejezet: A regionalizmus

### 2.1. Regionalizmus és regionalizáció

A régió fogalmának körülírását követően a regionalizmus és a regionalizáció között különbséget is szükséges feltárni. Kétségtelen, hogy a regionalizmus és a regionalizáció között van összefüggés, de ennél sokkal lényegesebb a két fogalom elhatárolása.

Témánk irodalmában jól nyomon követhető, hogy számos szerző szerint a regionalizmus azokat az elképzeléseket jelöli meg, amelyek régiók létrehozását célozzák, illetve ahhoz vezetnek. A regionalizáció pedig, a regionális politika tényleges, gyakorlati megvalósítását jelenti közigazgatási vagy államszerkezeti reform keretében.

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 eljárást jelöli, amely elvezet a régiók létrehozásához, beleértve az önkormányzati státusz megszerzését is.<sup>29</sup>

Lényegében ezt a nézetet osztja Wagstaff, aki a regionalizmust az adott területen élők törekvésinek és cselekvésének tekinti, amely a területi egység érdekeinek érvényesítését szolgálja. Ezzel szemben a regionalizáció a központi hatalom – elsősorban gazdaságpolitikai - eszköze, amellyel regionális problémákat és egyenlőtlenségeket igyekszik „felülről” kezelni. Ebben az értelemben - Wagstaff szerint – a regionalizmus és a regionalizáció egymásnak ellentmondanak.<sup>30</sup>

A regionalizáció az állam területi beosztásának alapjául szolgáló szervezési elvhez, a decentralizációhoz áll közelebb, jóllehet a regionalizáció célozhatja dekoncentrált szervek létrehozását is. A decentralizáció, azon belül a politikai decentralizáció a hatáskörök átadását jelenti a központi hatalomtól jogilag és politikailag autonóm, területi vagy más alapon szerveződő közösségeknek, szervezeteknek. Ha egy államban nem léteznek bizonyos feladatokat hatékonyan ellátni képes, egymással mellérendeltségi 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, alapjaiban 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 zászlajukra 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 találkozott egymással.

Az 1970-es évek az európai regionalizmus számára eredményesnek bizonyultak, hiszen ebben az évtizedben számos nyugat-európai ország átlépett a regionalizmusból a regionalizációba. Freeman szerint a régiók létrehozása elsődlegesen gazdasági okok miatt

---

<sup>29</sup> Freeman 1993

<sup>30</sup> Wagstaff 1999. p. 6.

következett be, mert az állam a gazdasági jellegű tevékenységét, a közszolgáltatások biztosítását 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 csökkentéséhez vezetett.

Más, a községi rendszer tekintetében szilárdabb hagyományokkal rendelkező államokban, ahol a gazdasági és kulturális tervezés is különböző volt az előbbiektől, 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 kettősséggel magyarázhatók azok a problémák és nehézségek, amelyekkel a regionalizáció útjára lépő államoknak szembe kell nézniük.

E politikai jelleget emeli ki Christian Engel is<sup>31</sup>, 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 Intézetnek a 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 közszolgáltatásokra való lakossági igény erősítette fel a decentralizációt és ezen belül a regionalizációt. A föderatív államokban a további decentralizációnak a tagállamok, és a települési önkormányzatok alkotmányos szinten garantált autonómiája állja útját. Ezekben az államokban az igazgatáspolitikát inkább a centralizáció jellemezte. A hagyományosan centralizált államokban, a 80-as években elindított decentralizációs hullám az egységes állam és a decentralizáció között támadt működési zavarok következtében megtorpant, és itt is egyfajta centralizáció figyelhető meg.

## **2.2. Regionalizmus a nemzetállamban**

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.

1. Az indusztriális társadalomról nem mondható el, hogy fogékony lenne a regionális szerveződések iránt. Éppen 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 jellemzője a homogén társadalom: 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 régiók és a nemzetállam kapcsolatában, ami a létezését illeti, időben az elsőbbség a

---

<sup>31</sup> Engel 1993. p. 18.

régiókat illeti, mutat rá Keating. Sőt a régiók segítették elő az államok rendszerének kialakulását. Később évszázadokon át akadályt jelentettek a nemzetivé válás folyamatában és az állami politikának csupán egyik elemei voltak. A régiók szerepvállalására a politikaformálásban akkor nyílt ismét lehetőség, amikor a nemzetállamnak szembe kellett néznie a piac és az állam közötti kapcsolat megváltozásával, a globalizációval és az európai integrációval.<sup>32</sup> Keating mindenestre felhívja a figyelmet az állam és a nemzet létrehozásának és építésének párhuzamos folyására, ugyanakkor egymástól való megkülönböztetésére.<sup>33</sup> A történetírás a nemzetállam és a régiók kapcsolatát két, ellentétes szemszögből vizsgálja. Értelmezhető úgy, hogy a központi, államalkotó területek beintegrálták a periférikus területeket, így harmonikus egységet alkottak, elősegítve a demokratizálódást és az iparosítást. Az ezzel ellentétes álláspont szerint a területi konfliktusok a nemzetállamban állandó velejárási.<sup>34</sup> Kétségtelen különbség van a nemzetállamok létrejöttében a centrum domináns, avagy visszafogottabb szerepét illetően. Franciaországban és az Egyesült Királyságban Párizs, illetve London központi szerepe, politikai, gazdasági és kulturális túlsúlya megkérdőjelezhetetlen. Ezzel szemben Németországban, vagy Spanyolországban nem volt ilyen koncentrált hatalmi vezető erő, illetve jóval gyengébb volt. Azt is mondhatjuk, hogy több politikai, gazdasági és kulturális hatalmi központ versengett a vezető pozícióért.<sup>35</sup>

A modern, népszuverenitás elvén megalakult nemzetállamok létrejöttét megelőzően a feudális monarchiában, még az abszolutizmus idején is, a területi különbségek és azok sokszínű kifejeződései összefértek a monarchiával. Jóllehet az uralkodó igyekezett közvetlen ellenőrzést gyakorolni a helyi, területi egységek felett ezek inkább a helyi hatalom ellensúlyozására szolgáltak.<sup>36</sup> A feudális monarchiában az uralkodói hatalom az egyetlen meghatározó tényező, nem a különböző területek egymáshoz való kapcsolata. A nemzetállamban a nép a szuverenitás letéteményese, amelyet a nemzet, mint közösség jelenít meg és ez az egyetlen megjelenítési formája a szuverén hatalomnak. A korábbi kiváltságos, partikuláris intézményrendszert ehhez már nem lehetett hozzáigazítani. A nemzetállam egységét az egységes piac, kultúra, és nyelv mellett, a racionálisan szervezett, bürokratikus, uniformizált közigazgatás tette teljessé. Említhető még a kötelezői katonai szolgálat és a közsoktatás is, amelyek a hivatalos államnyelv és értékrend pozícióját szilárdították meg. Később az egységesítést tovább szolgálta a központot a perifériával összekötő infrastruktúra, amely kiépítésekor nem arra törekedtek, hogy a periférikus helyzetű régiókat kössék össze, hanem sokkal inkább a nemzeti tőke terjeszkedésének sebességét kívánták növelni. Végül a jóléti állam a nemzeti szolidaritással tette teljessé az egységesítést, így a nemzeti standardok rendszere teljessé vált. Az egységesítés, egységesedés eluralkodott a különböző társadalmi csoportokon belül is, jóllehet a helyi, regionális vállalkozói, befektetői réteg sokáig őrizte önállóságát és gyakran – igaz gazdasági alapon – megmaradt a központtal való szembenállása. A szintén helyi szinten szerveződő munkavállalói érdekképviseleti szervezetek azonban viszonylag gyorsan országos rendszerbe integrálódtak, amely egységesen már tárgyalóképes fél tudott lenni a kormányzattal szemben.

<sup>32</sup> Keating 1998 (Northampton) p. 11.

<sup>33</sup> Keating 1998 (Northampton) p. 17.

<sup>34</sup> Keating 1998 (Northampton) p. 18-19.

<sup>35</sup> Angliában, Londonban koncentrálódik a politikai (Westminster, Whitehall) és a gazdasági (City) hatalom. Az oxfordi és cambridgei szellemi központok ennek az elitnek a részeként funkcionálnak. A centralizált francia állammodelllel szembe lehet példaként állítani a decentralizált németet. A domináns gazdasági központ szerepére jó példa a Párizs központú francia vasútrendszer szembeállítva a némettel. Másutt a politikai hatalom egyközpontú, például Madrid Spanyolországban, ugyanakkor a kulturális és a gazdasági centrum szerepéért állandó a rivalizálás Barcelonával és Bilbaóval is. Az egységes Olaszország politikai centruma Róma lett, ugyanakkor Milánó és Torino a gazdasági-pénzügyi területen, más északi területek a kulturális területen tettek szert nagyobb jelentőségre.

<sup>36</sup> Gondolhatunk akár a francia intendánsi, vagy a spanyol korregidori rendszerre.

A XIX. századi nemzetállam elutasította a régiókat, akadálynak tekintette azokat, amelyek a nemzeti identitás és a modern állam felépítésének útjában állnak. A nemzetállam az államterületen, állandó határok között teljes szuverenitásra törekszik és számít polgárainak ragaszkodására. E polgárok közösen osztoznak egy jól körülhatárolható identitásban, legyen kulturális eredetű, avagy a jogokban és a kötelezettségekben történő osztozás.<sup>37</sup> A Német Császárságban például, annak ellenére, hogy szövetségi állam volt, és a szövetség tagállamainak volt bizonyos igazgatási autonómiája, Poroszország túlsúlya és a császári kormány központosított hatalma miatt valódi területi egyensúly nem valósult meg. Franciaországban, Itáliában és Spanyolországban a központi kormányzat váltakozó sikerrel próbálkozott a regionális, illetve tartományi önállóság megszüntetésével. Az Egyesült Királyságot alkotó történelmi nemzetek közigazgatása ugyan megőrzött néhány sajátos jellemvonást, de mindezt tényleges autonómia hiányában.

Érdekes áttekinteni azokat a tényezőket, amelyek központi és helyi-területi szint kapcsolatában már a nemzetállam kialakulásának pillanatában magukban hordozták e kapcsolat megváltozásának lehetőségét.

2. A **gazdaság** világméretű fejlődése új gazdasági (hatalmi) központokat hozott létre. Az iparosítás a természeti adottságokkal megáldott régiókra koncentrálódott, ahol könnyen elérhetővé váltak a nyersanyagok és akadálytalan volt a vízi közlekedés. Ilyen lett Liverpool, Glasgow és Belfast. Franciaországban Marseille, Spanyolországban Vizcaya, Németországban a Ruhr-vidék. Az új gazdasági központok létrejötte új területi feszültségek kialakulásához vezetett. Részben a központtal, amely politikai hatalmát, valamint a pénzügyi központi szerepét megtartotta, részben a perifériára szorult régiókkal, mint például Bretagne. Ez utóbbiak sorsa a lemaradás lett.

Az iparosítás következtében megváltozó gazdasági környezet a nemzetállami politikai építkezéssel ütközött. A gazdasági elit számára kedvező egységes és integrált nemzeti piacok létrejötte mellett felmerült az igény az állam protekcionista gazdaságpolitikájára is. Ez utóbbi az európai kontinensen főként a brit szabadkereskedelmi törekvések ellen irányult. Az önálló érdekekért harcba szálló régiók az egyébként ellenfélnek tekintett központi hatalom segítségét igényelték. Spanyolországban a katalán nagyvállalkozók kedvező helyzetben voltak a belső piacon komoly hazai versenytárs nélkül. Miközben folyamatos harcot vívtak az agrár, militarista és klerikális Madrid ellen a regionális önkormányzatért, rászorultak az állami védelemre a hatékonyabb nyugat és észak-európai versenytársak ellen. Olaszországban az északi területek hasonló helyzetben voltak. Különbség, hogy a déli fejletlenebb tartományokban szövetségesekre találtak a központi hatalom ellenében. Az Elbától keletre eső nagybirtokosok a Ruhr-vidék ipari vállalkozóival kötöttek protekcionista szövetséget. Franciaország északi részén az ipari vállalkozó réteg, délen a mezőgazdasági termelők, különösen a bortermelők számíthattak az állam segítségére a külföldi versenytársakkal szemben.

A regionális elit és a központi hatalom e kényszerű érdekszövetsége egyes országokban további következményekkel járt. A XIX. és a XX. század fordulójára a regionális elit beolvadt a nemzeti elitbe. Franciaországban és Angliában a regionális elit a központosított iskolarendszerben, különösen a fővárosi egyetemeken keresztül fokozatosan veszítette el identitását. E látszólag kulturális és társadalmi változásnak politikai következményei lettek, a regionális identitás elvesztése és az egységes nemzet erősödése. Spanyolországban és Németországban ez nem következett be, a regionális elit megtartotta identitását a beolvasztási törekvések ellenére is.

A nemzetállami fejlődés, a központosítás, az egységes nemzeti piacok létrejötte más társadalmi osztályokon belül is okozott változásokat, ami azonban térben változó. Egyes

---

<sup>37</sup> Keating 1998 (Northampton) Pp. 16-17.

helyeken egységesítette a munkavállalói mozgalmakat és hozzájárult a nemzeti egység erősödéséhez. Különösen ott, ahol a marxista vagy az anarchista nézetek hatottak. Másol azonban területi-nemzeti keretek között maradtak és a kisebbségi nacionalizmust erősítették, mint például Walesben és Katalóniában. Arra is van példa, hogy a helyi szintű szerveződések területi méretűvé nőttek, például a bányász közösségek erős helyi szintű szolidaritásának kiterjedése. A képet tovább színesíti, hogy megint másutt a munkavállalói rétegek munkaadóikkal kötöttek regionális alapon érdekszövetséget.<sup>38</sup>

3. Területi dimenzióba helyezhető a **vallás** is. Európában a nemzetállami építkezés időszakában két lényeges tendencia jelentkezett. Egyik a protestáns fundamentalizmus megerősödése, amely a periferikus helyzetű régiókat jellemezte, különösen Angliában, Skóciában, Walesben, Norvégiában és Hollandiában. Ezt a szigorú közösségi szabályok érvényesülése jellemezte. A másik a katolikus országokban jelentkező szekularizáció és antiklerikalizmus. Ezt az helyezte területi dimenzióba, hogy a – jellemzően köztársaságpárti és jakobinus - vallásellenes erők gyakran a központi államhatalom segítségével álltak ki a helyi, regionális tradíciókban szövetségesre találó katolikus egyház ellen. Ez a törésvonal jellemezte a francia, a spanyol, a belga és az olasz politikai rendszert is, ahol az egyház-állam ellentét regionális színezetet kapott.<sup>39</sup> Németország az egyházat jobboldalról érte a kihívás, azonban szintűgy területi dimenzióval.

4. A regionális identitás legkifejezőbb jellemzője a nyelv és a kultúra. Talán éppen ezért törekedett a nemzetállam igen erőteljesen a nyelvi, nemzeti kisebbségek beolvasztására és az egységes nemzet létrehozására, jóllehet nyelviileg homogén állam szinte alig volt Európában.<sup>40</sup> A nyelvi uniformizálás hivatalos politikává lett, amely végrehajtására az oktatási rendszer és a nemzeti közigazgatás volt hivatott. A különböző kisebbségi nyelvek helyzete eltérő volt. Egyesek a hivatalos államnnyelvhez hasonlóak, esetleg azzal rokon nyelvek voltak (katalán, galíciai), mások lényegében attól idegenek (például a baszk). Megint mások nyelve más államokban hivatalos nyelv volt (német, francia, olasz). Ez utóbbiakat nem fenyegette a teljes eltűnés.

Számos kisebbségi nyelvet azonban komolyan veszélyeztetett az uniformizálás. A bretont és az okcitánt a francia, a walesit az angol állami politika igyekezett kiirtani. A teljes eltűnés mellett a másik lehetséges veszély az adott nyelv tájszólássá válása lett. Különösen a regionális elit hagyta el kisebbségi nyelvét. A regionális nyelvet gyakorta az alsóbb néposztályok használták, azt is kizárólag családi, vagy személyes környezetben, így a nyelv legalább annyira utalt használójának regionális identitására, mint a társadalmi helyzetére.<sup>41</sup> Más esetekben a regionális elit is megtartotta kisebbségi nyelvét, azonban hivatalosan nem használhatta. A nyelv így gyakorta vált a társadalmi vagy a politikai küzdelem eszközévé. Ezekben az estekben a tudomány jóvoltából a regionális nyelv is a felzárkózás, a modern fejlődés útjára lépett, mint például a katalán, vagy az archaikus dántól elváló norvég.

Következésképpen a XIX. századi nemzetállamban a területi különbözőség nem csupán a múlt eltűnő öröksége, hanem maga is állandó változásban volt.<sup>42</sup> Mondhatjuk, hogy a modern állam létrejöttével együtt alakultak át vagy éppen keletkeztek új formában vallásos, nyelvi, kulturális mozgalmak mentén szerveződve. Külpolitikai, rendszerint háborús

<sup>38</sup> Már volt szó az egyesített Olaszország északi ipari elitjének és déli nagybirtokosainak összefogásáról a protekcionista gazdaságpolitika érdekében. Az északi munkásság a munkahelyteremtés reményében is inkább a szövetséghez csatlakozott, amellyel tulajdonképpen a déli agrárretek ellenlábásává vált.

<sup>39</sup> Belgiumban más formában valósult meg a regionális szembenállás vallási háttérre, mert a katolikus egyházra éppen a tradicionalista és rurális flamand partikularizmus támaszkodott.

<sup>40</sup> Említhető Dánia és Portugália.

<sup>41</sup> Többek között ez lett a sorsa a korábban az irodalomban is magas szinten művelt skót, okcitán vagy galíciai nyelvnek.

<sup>42</sup> Keating 1998 (Northampton) Pp. 27-28.

Formázott: Sorkizárt

Formázott: Balra zárt

események is felvetették egy állam területi struktúráján a változtatás igényét, mint például 1866-ban Ausztria, vagy 1898-ban Spanyolország esetében.

5. A történelemre, a tradíciókra mind a központi hatalom, mind a regionális közösségek előszeretettel hivatkoztak annak érdekében, hogy legitimálják céljaikat. Ebben mindkét oldal kapott támogatást a romantikus mozgalmaktól. Például Belgium a nevét egy ókori, Caesar ellen harcoló törzsről kapta, jóllehet a valós kapcsolat az 1830-ban létrehozott állammal meglehetősen gyenge. 1822-ben Walter Scott egy felföldi ünnepség utánzatával igyekezett IV. György király legitimációját megerősíteni Skóciában, aki skót szoknyában és rózsaszín ruhába öltözve jelent meg egy edinburgh-i parádén. Ugyanakkor a dél-francia Félibrige, a katalán, a baszk, a skót, vagy a walesi mozgalom is a történelmi hagyományokhoz nyúlt, de találkozhatunk a szicíliai, mint önálló nemzet víziójával is. A regionális tradíciók felélesztése mondhatjuk, hogy ellensúlyként szolgált a hivatalos, nemzeti történelem-magyarázatokkal szemben és fordítva, ugyanazon eszközöket alkalmazva. A hivatalos, állami történelem-szemlélet lényegében a fejlődéssel, a civilizációval azonosította a nemzetállamot és lebecsülte a nemzeti egységgel szemben álló regionális, területi mozgalmakat.

6. A **pártpolitika és a pártstruktúrák** a nemzetállamokban igen színesen alakultak, különösen az általános választójog elterjedésével. Találunk példát arra, hogy a pártrendszert az állam területi szerkezete determinálta, és szinte csak regionális, sőt szeparatista pártok működtek. Más esetekben a regionális párt, vagy pártok országos pártokkal versengtek. Arra is volt példa, hogy a területi érdekeket látszólag országos pártok jelenítették meg.

Az Osztrák Magyar Monarchiában a politikai élet szinte kizárólag etnikai, területi alapon szerveződött, és ez jellemző volt még a baloldali szociáldemokrata pártokra is. Spanyolországban a századfordulóra megtört az addigi országos pártrendszer, mert Katalóniában és Baszkföldön is szerveződött egy-egy politikai párt. Írországban az 1867-es választójogi reformot követően jött létre az Ír Párt, amely a függetlenség kivívásáig működött területi alapon. Walesben ugyanez, ebben a formában nem következett be, mert a walesiek egy része támogatókra lelt a brit liberális párton majd később a munkáspárton belül. Olaszországban a regionalizmus politikai vetülete is a központi hatalommal kapcsolatban álló elit ellenőrzése alatt maradt leszámítva néhány rövidéletű kísérletet, mint Sturzo néppártja, amely a déli tartományoknak követelt autonómiát, vagy az I. világháború után a Szardíniai Párt. A császári Németországban több regionális párt is működött és folytatott önálló politikát. Ilyen volt a német egyesítést ellenző Guelph Hannoverben, a hol német, hol francia-ellenes Alsace-Lorraine, a Lengyel Frakció Sziléziában, majd később a weimari köztársaság idején az igen erős Bajor Néppárt. Ezeket a pártokat leszámítva a német politikai rendszert a XIX. században mégis az országos pártok összefogása jellemezte regionális versenytársaik kiszorítására.

Összességében azt mondhatjuk az európai politikai pártok többsége látszólag országos volt. Ugyanakkor egészen a XIX. század végéig a legtöbb országos politikai párt Európában regionális, területi alapon szerveződött egységek egyesülése volt. Kivételt talán csak az igen centralizált brit pártok jelentettek, annak ellenére, hogy Skóciában megmaradt az önálló konzervatív és liberális párt is.<sup>43</sup>

A pártstruktúra mellett érdemes megnézni, hogyan alakultak a választási eredmények regionális bontásban, hiszen ahol nem voltak regionális, területi alapon szerveződő politikai pártok, ott is befolyásolta a választások eredményét a regionális hovatartozás. A XIX. században ott, ahol nem voltak az adott területhez kötődő pártok, a választások kimenetelét leginkább a vallási hovatartozás, illetve jelentős hatással bíró események határozták meg. A vallási hovatartozás és a kulturális szabályrendszer pedig, gyakran a területi különbözőségben gyökerezett.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Keating 1998 (Northampton) p. 31.

<sup>44</sup> Keating 1998 (Northampton) p. 32.

Az I. világháború előtt az Egyesült Királyságban a választási viselkedést még inkább a vallási hovatartozás határozta meg, nem a társadalmi. Franciaországban a harmadik köztársaság idején a politikai törésvonalak még mindig a korábbi vallási és kulturális alapon, illetve a nagy forradalom idején kialakultak voltak. A nyugat hagyományosan konzervatív és klerikális, a mediterrán déli ország rész és a centrum nagy része ezzel szemben köztársaságpárti és baloldali. Érdekes, de a társadalmi helyzet sem befolyásolta mindenhol a választási eredményeket. Az északra, illetve Párizsba irányuló, iparosítás vonzotta migráció eredményeképpen átcsoportosuló népesség vonzódása a baloldali pártok felé ugyan magyarázható a társadalmi helyzetükkel, de a szintén iparosodó Kelet-Franciaországban ezzel szemben megmaradt a jobboldal támogatottsága. Az iparosításból kimaradt dél-nyugaton is a baloldal talált nagyobb támogatásra.

A politikai magatartást Olaszországban is nagymértékben befolyásolta a regionális hovatartozás egészen 1919.-ig, amikor a fasizmus teljesen összetörte e vonalakat, igaz a II. világháború után kontinuitás mutatható ki. Az olasz egység létrejöttét követően a volt pápai állam területein és Toscanában a baloldal volt támogatottabb, amit a lázadások, felkelések hagyatékának tulajdonítanak. Ezzel szemben a vallásosabb népesség által lakott területeken a konzervatív erők voltak fölényben. Dél-Olaszországban a klientalizmus kialakulása következtében mindig az éppen kormányzó hatalom támogatottsága volt erősebb.

Belgiumban a baloldal támogatottsága Vallóniában volt erősebb. Norvégiában a vallási fundamentalizmuson alapuló kultúra még az általános választójog bevezetése után is meghatározta a nyugati és déli országrészben a választások kimenetelét. Németországban a szociáldemokraták hamburgi és berlini sikereit ellensúlyozta a katolikus Bajorországban és a szintén konzervatív Kelet és Nyugat Poroszországban elért csekély támogatottságuk. Érdekes, de még az iparosodott Ruhr-vidéken sem tudtak sikereket elérni, ahol a Katolikus Zentrum támogatottsága 80 % volt az ipari munkásság nagy száma ellenére is.

Ezeket a politikai törésvonalakat a modern politika, a tömegpártok kialakulása, az általános választójog sem törölte el, hanem inkább tovább építkezett rájuk. A megjelenő munkás, illetve szocialista mozgalmak gyakran épültek a helyi tradíciókra és léptek koalícióra a helyi szerveződésekkel. A vallásellenes erőknek, mozgalmaknak is erős területi kötődése volt Franciaországban, Olaszországban vagy akár Spanyolországban. E területi meghatározottsággal magyarázható, hogy azonos társadalmi osztályokat hol a baloldal, másutt a jobboldal nyert meg magának.

A politikai rendszerekben és a regionális alapon szerveződő pártok helyzetében jelentős változások az I. világháborút követően következtek be. A választójogi reformok, a demokratizálódás következménye kettős, amennyiben helyenként megerősödött a regionális politizálás, másutt éppen ellenkezőleg, egzisztenciális veszélybe került. A nagy birodalmak felbomlása bizonyos regionális mozgalmakat megerősített, felbátorított, ami szeparatizmushoz vezetett. Írországban a XIX. századi nacionalista mozgalmat ekkor szorította háttérbe a Sinn Féin, amely a függetlenség kivívásához vezetett. Skóciában is megerősödtek a nacionalista mozgalmak, de a komolyabb következményeknek a két nagy országos párt újraszervezése elejét vette. Spanyolországban a csúcspontra jutott katalán és baszk regionalista mozgalmakat Primo de Rivera diktatúrája nyomta el, de a '30-as években megerősödve és radikalizálódva ismét előretörték. Rövid életűek voltak a szicíliai és a szardíniai autonómiaörekvések, amelyek a földosztást is célul tűzték ki, így leltek támogatottságra a háborúból visszatérő katonaság körében. Bajorország 1919-ben rövid időre önálló állammá vált. Ezzel szemben más nyugat-európai országokban a regionalizmusnak szinte a léte is veszélybe került. Franciaországban a háborús győzelem megerősítette a nemzeti identitást és egységet, meggyengítette a területi mozgalmak legitimációját,



szeparatizmussal bélyegezte meg őket. Később a Vichy-kormány idején egyenesen a reakcióval egyenlősítették. Belgiumban a flamand együttműködés a német megszállókkal egy időre megpecsételte a flamand partikularizmus sorsát és a belga patriotizmust erősítette meg. Spanyolországban a '20-as évek diktatúrája nyíltan nyomta el a nemzeti kisebbségek regionalista mozgalmait. A náci Németországban a regionalizmust száműzték a politika színpadáról és a folklórban maradt csupán helye. Ugyanez a sors jutott az olasz regionalizmusnak is, ahol a modernizáció és a nemzeti gondolat ellentáborának titulálták.<sup>45</sup>

A II. világháborút követően, a '40-es és '50-es években, a regionális különbségek csökkenésével több bizonyítéka is megfigyelhető a választói magatartás országossá válásának, országos keretekbe kerülésének. A tömegdemokrácia és az ennek kereti között folyó verseny megköveteli, hogy a politikai pártok az ország egész területén megteremtsék képviselőiket. Ezt megvalósítani a politikai beállítottság, kultúra és viselkedés homogenizálásával lehetséges, de el lehet érni úgy is, hogy a különböző területek választóinak megszólítása érdekében a pártok különböző stratégiát alkalmaznak. Ha utóbbinak eredményeképpen több szavazatot szereznek, a változást állandónak nevezhetjük és a politikai változásnak is országosnak kell lennie. Ha azonban a területi alapon szerveződő pártok országos koalíciókat, pártszövetségeket kötnek, vagy az egységes országos pártok különböző stratégiát alakítanak ki akkor az országos pártrendszerben történő változások közvetlen hatást gyakorolnak a politika területi rendszerére.

Nyugat-Európa politikai rendszereiben, különösen a választói magatartásban és annak területi vonatkozásaiban két tendencia figyelhető meg. Egyrészt a pártpolitizálás nemzeti, országos kereteken belül folyt, áttevődött országosan szerveződő pártok szintjére. A politikai pártok homogenizálódtak szemben a háború előtt még jellemző területi alapon történő szerveződéssel. Másrészt a már országosan szerveződő pártok területi alapon különböző stratégiát követnek. A pártrendszer e változása tehát hatott a politikai rendszerre és így a területi politikára is. Ennek következményeként a nemzetállam homogenizálódása mellett egy másik tendencia jelent meg, nevezetesen az országos politikai struktúrák színesedése, alkalmazkodása a területi, regionális sajátosságokhoz.<sup>46</sup>

A II. világháború utáni Olaszországban állandósult az északi és déli választási szakadékok, illetve eredmények közötti szakadék. A kereszténydemokraták jól szerepeltek mindkét országgrészben, azonban a baloldal a Mezzogiornóban csak 20 % körüli eredményeket tudott elérni, szemben az északi közel 50 %-kal. Ez a különbség 1953-ra lecsökkent, ami azonban nem a fent említett homogenizáció, hanem a kommunista párt azon döntésének az eredménye, miszerint sajátos déli stratégiát alkalmaznak a déli országgrészben. Ennek lényeges eleme a földreform volt, vagyis azok a célkitűzések, amelyeket a jobboldal korábban elhagyott politikájából. Északon a baloldal hagyományosan az ipari munkásságra támaszkodott, amely bázisát később igyekezett kiterjeszteni a modernizálódó középosztályra. A kereszténydemokraták is befolyásuk növelésére törekedtek, délen a korábbi liberális notabili klientalista rendszerének átvételével, modernizálásával és professzionalizálásával. Az északi országgrészben a kereszténydemokrata hegemonia alapja ezzel ellentétben a katolikus dominancia alatt álló civil társadalomban gyökerező szilárd szubkultúra volt. A középső országgrész regionális szubkultúrái baloldali orientáltságúak voltak. A szavazatok megoszlása tehát az ország különböző részein egyre inkább különböző, speciális tényezőknek megfelelően alakult, ami még szembevetőbbé a pártrendszer válságának kezdetekor, a '80-as években vált.

Nehéz kimutatni folyamatosságot a francia pártok területi, regionális beágyazottságát illetően, mert a pártrendszer meglehetősen instabil volt változó összetételű pártszövetségeivel és a pártok újjáalakulásával, újjászerveződésével. A negyedik és korai ötödik köztársaság

<sup>45</sup> Keating 1998 (Northampton) Pp. 33-34.

<sup>46</sup> Keating 1998 (Northampton) p. 44.

idején a hagyományos területi politikai orientáció csak keveset változott. A jobboldal átvette Közép-Franciaországot. 1970 után az újjáalakult szocialista párt, pedig új, a decentralizáció és a helyi önkormányzatiság erősítésén alapuló programjával olyan régiókban hódított teret, amelyek korábban katolikus befolyás alatt álltak. Sikerült a nyugati országrészben is pozíciókat nyerniük, például Bretagneban, ugyanakkor később a Nemzeti Front megjelenése veszteségeket okozott tradicionálisan baloldali északon és mediterrán országrészekben.

Területi megoszlás tekintetében a brit politika is egyre inkább homogenizálódott. A '40-es '50-es évekre a pártok megszilárdították pozícióikat és a társadalmi helyzet megelőzött minden más szempontot a szavazásnál. Ez a tendencia 1951-55-ben érte el a csúcspontját. Jóllehet a regionális tényező a még a társadalmi osztályhoz való tartozás alapján történő szavazási magatartás tetőpontján is jelen volt. Igazi váltás csak később következett be, amikor a politikai pártok igyekeztek előnyt szerezni a helyi, területi sajátosságok hangsúlyozásával.<sup>47</sup> Az 1965 előtt unionistaként ismert skót konzervatívok társítva a vidéki értékek orientációját a városias protestáns érkekkel és a populizmussal, létrehozták a rurális toryk és a liberális unionisták koalícióját, amellyel sikerült kitörniük abból a kisebbségi pozícióból, amelyben 1832 óta voltak. Így a konzervatívok Skóciában jobban szerepeltek, mint Angliában. A skót unionisták korábban soha nem tudták megszerezni a helyi önkormányzatok irányítását, ami csak a '60-as évek végén sikerült, de ekkor már konzervatív név alatt. A korábban dinamikus és erőteljes skót ipari nagypolgárság majdnem eltűnt, miután elvesztette befolyását a déli országrészben. A parlamentben a skót konzervatívok körében a dominancia az anglicizált arisztokráciáé és a hadsereg tisztikrának tagjaié volt. Ennek következtében a skóciai konzervatív párt elvesztette skót jellegét és befolyása hanyatlásnak indult. Walesben a munkáspárt a korábbi liberálisok infrastruktúráját átvéve alakította ki hegemoniáját, amely a nonkomformista vallásban, a radikalizmusban és a walesi értékek védelmében gyökerezett. Dél-nyugat Angliában, a skót határ mentén, helyenként Walesben és a Skót Felföldön a liberálisok megtartották vezető szerepüket, amelyet a '60-as években a megújulásuknak köszönhetően szereztek meg. A regionális szempontokat ezúttal már a politika tartotta napirenden. A konzervatívok a háború utáni munkáspárti kormány államosítási céljait támadta azzal, hogy az államosítás együtt jár a centralizációval és ez Skóciában szemben áll a nemzeti érkekkel. Ezzel szemben az '50-es és a '60-as években a munkáspárt aknázza ki a regionális elégedetlenséget, igaz soha nem jutott el a regionális autonómia jelszáváig. Éppen ellenkezőleg, azt vallotta, hogy centralizáció és erős központi újraelosztás tudná biztosítani mindenhol a szükséges erőforrásokat. A parlamentben tehát a szilárd kétpártrendszer mellett megjelentek ugyan a regionális szempontok is, de a rendszert nem tudták megbontani.

Az NSZK a leginkább meggyőző példa a szavazók magatartásának homogenizálódására. Ennek számos oka van: a társadalmi változások, a náci korszak féltelensége, a háborút követő migráció, amely elmosta a korábbi területi szubkultúrákat, valamint az új Németország szövetségi berendezkedése, amely arra ösztönözte a politikai pártokat, hogy a lehető legszélesebb földrajzi területen szólítsák meg a választókat. A rendszer maga területi, regionális elemekből épült fel. A kereszténydemokraták kis helyi erők koalíciójaként emelkedett fel országos erővé, fokozatosan felváltva versenytársait és ennek megfelelően alakítva mondanivalóját a választóknak. A CDU Bajorországban partnerre talált az önálló CSU személyében. A domináns regionális pártként működő CSU a formálódó bajor identitást testesítette meg, ami annak a bajor királyságnak mítoszán alapult, amely komoly hagyományokkal nem rendelkezett, hiszen csak a napóleoni éraban született meg. A jobboldali modernizáció egyik jellemzője a katolikus és a protestáns hagyományok és értékek egyidejű befogadása volt. A baloldali szociáldemokratáknak ezzel szemben nem sikerült Bajorországban ehhez hasonló háttérrel létrehozni, illetve találni és így itt a 70-es évektől

<sup>47</sup> Keating 1998 (Northampton) p. 45.

kezdődően radikálisan visszaszorultak. Az SPD a korábban – nagyszámú ipari munkásság ellenére - elutasító Ruhr-vidéken tudott előretörni. Itt a háború után először a protestáns munkásság támogatását szerezte meg, amit követett a '60-as évektől kezdve a katolikusoké. 1966-tól, miután az SPD stabil többséget szerzett Észak-Rajna-Weszfália kormányzatában, a szakszervezetekre és a helyi önkormányzatokra alapozva épített ki stabil hatalmi bázist. Következésképp a politikai pártok képesek voltak kormányzati eszközöket alkalmazni regionális bázisaik kiépítése érdekében a legerőteljesebb társadalmi homogenizálódás idején is.

Más, kisebb európai országokban, mint például Norvégiában, vagy Belgiumban is kimutatható a regionális tényező hatása.<sup>48</sup> A II. világháború után Nyugat-Európában általánossá vált a politikai rendszerek egységesülése és az országos politikai pártok aktivitásának kiterjesztése az ország egész területére. Bizonyított továbbá a kulturális különbségek korábbi mintáinak megbomlása, ami megmutatkozott a politikai magatartásban is. A pártoknak alkalmazkodniuk kellett a megváltozott környezethez, ami az országos méretekben történő terjeszkedés ára volt. Az egyre inkább eltűnő helyi közösségek, pedig ki kellett, hogy alakítsák saját bázisukat. A területi dimenzió jelentőségének felismerése és ennek következtében elismerése a politikai folyamatokban egyre inkább explicitté vált, ami a regionális politika megjelenésének kezdetét jelentette a '60-as években és kialakulhattak a területi politika új formái.<sup>49</sup>

### 2.3 Regionalizmus a modern államban

1. A II. világháború után a különböző nyugat-európai államok a regionalizmusra más-más módon tekintettek. A korábbi önkényuralmi rendszerekben, így Németországban, vagy Olaszországban a regionális decentralizáció együtt járt a demokrácia, a pluralizmus és a stabilitás értékeivel, így alkotmányos szabályokba foglalták. Ezzel ellentétben, a stabil demokráciákban a modernizációt a centralizációval állították párhuzamba, és a regionalizmust tudatosan szorították vissza. Ez különösen a németek által megszállt országokban volt jellemző, ahol a regionalista mozgalmakat a kollaboráció vádja is érte. A legszigorúbb centralizáció természetesen a továbbra is diktatórikus államokban – Spanyolországban és Portugáliában - valósult meg.

A regionalizmus fentiekben ismertetett azonban megváltozott. A **posztindusztriális államban** a regionalizmus a modern társadalomra jellemző, azon belül létező struktúrák egyikének megjelenési formája. A modern államban, szemben a korábban tárgyalt<sup>50</sup> indusztriális állammal, a koordináció, a spontán szerveződések, a nonkonformizmus váltja fel a hierarchikus kapcsolatrendszereket. A demokráciát már nem úgy értelmezik, 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, mozaikjából áll, amelyek a békés együttélés érdekében újra és újra koalíciókat alkotnak, illetve kilépnek azokból. 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 legitimitását sokkal szélesebb alapokra igyekszik helyezni. Azt is mondhatjuk, hogy a modern államban olyan

<sup>48</sup> Keating 1998 (Northampton) p. 46.

<sup>49</sup> Lásd u.o., mint 20 (előző).

<sup>50</sup> t.i. a 2.2. pont alatt

feltételrendszer alakul ki, amely a regionalizmus számára új és bővülő lehetőségeket teremt. Ez természetesen magába foglalja a társadalom irányításában való részvétel lehetőségét is. Rudolf M. Rizman<sup>51</sup> egyenesen úgy fogalmaz, hogy a regionalizmust ki kellene találni, ha nem létezne. Peter Wagstaff ezzel összhangban arra mutat rá, hogy míg a XIX. és a XX. század jelentős részében csak egyféle nemzeti hovatartozás létezhetett, addig ma lehet valaki breton, francia és egyben európai.<sup>52</sup>

A régiók különösen a 60-as évektől játszottak jelentős szerepet a modernizációban. Nyugat-Németországban a föderalizmus egyrészt a Szövetségesek nyomására honosodott meg, másrészt német részről is felmerült a túlzott nemzeti-szocialista centralizáció megszüntetésének igénye. Más európai államokban a regionalizációt inkább funkcionista igények és a területfejlesztés szükségszerűségei eredményezték. A régió számos államban – például Franciaországban, Olaszországban, az Egyesült Királyságban - az állami beavatkozás helyszíne, bázisa.

Ez az elmélet egy további érdekes kérdéshez vezet el minket. Ez, pedig az etnikailag homogén nemzetállam, amelyről elmondható, hogy sokszor a regionalizmus végzetét jelentette, illetve jelenti. Közelítsük meg tehát a regionalizmus kérdését a nemzetállam felől is: az államok mely formációja ad helyet a regionális törekvéseknek? Előljáróban annyit érdemes megemlíteni, hogy az államok 90%-a etnikailag heterogén.

Vannak olyan többnemzetiségű államok, amelyek esetében még fel sem vetődött a regionalizmus ideája, ezzel szemben számos nemzetileg homogén állammal 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 egységesítési törekvések meglehetősen veszélyesek, ezért nem is célravezetők. Más a helyzet az egy nemzet alkotta államokban, ahol az egységesítés problémamentesen folyhatott le, ugyanakkor napjainkban ezeknek az államoknak is új kihívásokkal kell szembenéznük. Nevezetesen az egyén számára a nemzeti identitás önmagában már nem nyújt elegendő legitimációs alapot. A posztindusztriális társadalomban az állammal a nemzeti szint alá, regionális, etnikai-nemzetiségi vagy más kulturális alapra kell helyeznie legitimációját. Kisebb csoportokat kell tehát megcélözni, mint korábban a nemzet, vagy egy társadalmi osztály volt. Ezek a kisebb, akár éppen regionális alapon szerveződő csoportok így legitimációs tényezőként működnek majd, minthogy egy többnemzetiségű államban a leggyakoribb az ilyen érdekcsoportok etnikai, nemzeti alapon történő szerveződése. A modern állam ebben a szituációban arra fog törekedni, hogy a társadalmi csoportokkal való kapcsolatát 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 Chiti-Batelli<sup>53</sup> elsősorban a politika felől közelítik meg. Ő az 1989-ben bekövetkezett eseményeket tartja meghatározó fontosságúnak mondván, hogy ezek új és forradalmi perspektívákat nyitottak Európa egésze számára, amelyek azonban veszélyeket is magukban hordoznak. Az új perspektívákat 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 második 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-Batelli felvázol az instabilitást, a szuverén nemzetállam-koncepcióhoz történő visszatérést jelenti. Sőt a bizonyos nemzetek közötti

---

<sup>51</sup> Rizman 1993. p. 101.

<sup>52</sup> Wagstaff 1999. p. 18.

<sup>53</sup> Chiti-Batelli 1993.

konfliktusok olyan mélységűvé válhatnak, hogy egyes nemzeteknek a szovjet, vagy egy ahhoz hasonló rendszer restaurálása illetve létrehozása ellen sem lenne kifogása. Ennek az elméletnek (1990-ben született) egyes elemei utólag idealisztikusnak tűnnek, ugyanakkor más elemei tekintetében beigazolódtak. Különösen abban miszerint a regionalizmus összekapcsolódik az európai egység gondolatával és megvalósításának lehetőségeivel, 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 még nem feltétlenül föderáció.

A regionális és sok esetben egyben etnikai törekvések felerősödésére hívja fel a figyelmet Wagstaff is. Különösen a kelet-európai kommunista rendszerek összeomlásában látja azt a katalizátort, ami az Európai Unió több tagállamában is újra napirendre tette a nemzetállam egységét kikezdő regionális ön kifejeződés igényét. Wagstaff bizonyos párhuzamot vél felfedezni a központ és periféria ellentét, valamint a régió és nemzet között is.<sup>54</sup> Ugyanakkor rámutat arra is, hogy a regionális identitás, mint közösség teremtő erő nem jöhetett volna létre a központosító nemzetállam nélkül. A hatalom centralizációja a perifériáról nézve sokszor hazai gyarmatosításnak látszik és ez, mint tényező nem véletlenül vezet az uniformizált központtól valami eltérő, valami különböző, azzal szemben álló létrehozásához, ami sokszor a regionalizmus képében jelent meg. A perifériális helyzetű régiók két kitörési lehetősége a centralizációs törekvésekkel szemben egyrészt – és ez a tradicionális megoldás – regionális identitás, a különbözőség hangoztatása az uniformizáltsággal szemben. Másrészt - paradox módon – az interregionalizmus, a határ menti együttműködések, a regionális alapon szerveződő hálózatokban történő részvétel, ami a modern változat. A regionális identitásnak, összetartozásnak tehát két összetevője van. Az egyik a hagyományokon, mítoszokon, történelmen alapuló kollektív tudat, ami a kultúrában, nyelvben és szokásokban fejeződik ki. A másik, pedig a külvilághoz való viszonyuláson alapul. A közösség saját határainak definiálásával különbséget tesz a hozzá tartozók és a kívülállók között, esetünkben előbbi a régió utóbbi a centralizációt megvalósító nemzetállam. Következésképpen a régió a központi hatalomhoz képest, illetve annak ellenében képes definiálni önmagát.<sup>55</sup>

Keating szerint a régió olyan társadalmi alrendszer, amely funkcionálisan egy másik területi szinthez kapcsolódik, azonban nem a társadalom egészéhez, mint az állam. Ezért a regionalizmus nem lehet az államszervezés alternatívája. A régiók nem helyettesítik az államot és nem törekednek az állam társadalmat szabályozó és legitimációs funkciójának átvételére. A régiók, legalábbis a legerősebbek csupán befolyásolják, érintik az állam működését és módosíthatják a nemzetállam hatalmát.<sup>56</sup>

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 nemzetállam hagyományosan centralizációs törekvésére, amely bizonyos tekintetben ma már meghaladott. Esetünkben ez a centralizációs törekvés nem más, mint az a fő szervező elv, amely alapulvételével az adott nemzet által benépesített területen és az ún. természetes határokon belül a XIX. és XX. század folyamán az általunk ma ismert államokat létrehozták. Freeman kifejezésével élve "az állam egyszerre túl nagy és túl kicsi".<sup>57</sup> Először is túl kicsi, mert nem képes szembenézni a problémák

<sup>54</sup> Wagstaff 1999. Pp. 5. és 7.

<sup>55</sup> Wagstaff 1999. Pp. 16. és 17

<sup>56</sup> Keating 1998 (Northampton) p. 11.

<sup>57</sup> Freeman 1993.

globalizálódásával, nem képes hatékonyan megoldani azokat, és nem képes elfogadni, hogy ezek megoldására államközi szervezetek sokasága útján 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 nagymértékben megnőtt, a kommunikációs eszközök fejlődése dinamikussá 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.

„Az állam egyszerre túl nagy és túl kicsi.”<sup>58</sup> Ebből az következik, hogy a nemzetek feletti politikai szint erősítésére, valamint a régiók létrehozására van szükség. E véleményt osztja Wagstaff<sup>59</sup>, aki szerint a hidegháborút követően a központi államhatalmat centrifugális erők részéről éri politikai nyomás a nemzetállami egység ellenében, amit a világgazdaság okozta gazdasági nyomás kísér. Erre a kihívásra kell válaszolnia az államhatalomnak, mégpedig kettős szerepben: termelőként és fogyasztóként. Wagstaff szerint a nemzetállamot a globalizáció hatásai és a magát az államot alkotó részek elidegenedése tartja ostrom alatt. E kihívásra adott első válasznak tekinti az Európai Monetáris Uniót, amelynek címzettje a világgazdaság, valamint a Maastrichti Szerződésben megfogalmazott szubszidiaritás elvét. Ez utóbbi a kormányzattal szembeni kihívásoknak igyekezett, illetve igyekszik megfelelni.

Mindezen tényezők mellett a "politikai régió", tehát a régió, mint állami-közigazgatási terület-beosztási egység, gondolatának Nyugat-Európában a 70-es években történő megjelenéséhez és elterjedéséhez hozzájárult az is, hogy ebben az időszakban a kontinensen egy még kialakulatlan, kicsit 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 közügyek igazgatását végző szervezetrendszer egyik eleme, amelynek létrehozása elkerülhetetlen<sup>60</sup>, ha szem előtt kívánjuk tartani azt az elvet, mely szerint valamennyi problémát azon a szinten kell megoldani, ahol jelentkezik. Nevezetesen a régió a központi és a helyi önkormányzati közigazgatás szintje között helyezkedik el, feladata az új, a közhatalommal szemben elvárásként megjelenő igények kielégítése.

4. Végeredményben a regionalizmus megjelenésének és felerősödésének 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. eurobürokráciától való idegenkedés, amelynek egyik összetevője a döntéshozatal láncolatának lerövidítése, tehát törekvés arra, hogy a közösségi 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. euroregionalizmus, vagyis a határ menti együttműködés megjelenése illetve felerősödése. Végül az okok között említhetőek a

<sup>58</sup> Daniel Bell szociológus szerint a hagyományos nemzetállam napjainkban szűknek bizonyul a nagy és nagynak a kis problémák megoldásához. (Idézet: Peter Wagstaff: *Regions, Nations, Identities*. In.: *Regionalism in the European Union*. Edited by Peter Wagstaff. Intellect. Exeter, Portland, 1999. p. 116.)

<sup>59</sup> Wagstaff 1999. p. 4.

<sup>60</sup> Ezzel szöveg ellentétben áll Engel álláspontja. Lásd később.

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.

Ahogy Keating rámutat, a regionalizmus akkor erős, ha valamennyi összetevője, így a földrajzi jellemzők, a gazdasági kohézió, a kulturális identitás, az igazgatási szervezet és a területi mobilizáció egyszerre jelenik meg az adott területen. Amennyiben valamelyik összetevő hiányzik, maga a regionális területi egység megnevezés is vitathatóvá válik vagy a regionalizmus gazdasági, kulturális és politikai dimenziókon keresztül más formában jut kifejezésre.<sup>61</sup>

## **2.4. Regionalizmus és gazdaságpolitika - a regionális fejlesztés állami politikája**

I. Nyugat Európában a regionalizmus az 1950-es években került vissza a politika - azon belül is a gazdaságpolitika napirendjére - regionális fejlesztési politika formájában, amelynek irányításában a központi kormányzat játszotta a meghatározó szerepet. A fő célkitűzés ekkor a teljes foglalkoztatottság elérése és a gazdasági növekedés volt, amihez képest a regionális gazdasági problémák marginálisak voltak, ezért ezekkel csak egyes ágazati politikák foglalkoztak, amelyek a lemaradó régióknak a nemzetgazdaságba történő teljes integrálását célozták. Azokat tekintették problémás régióknak, amelyek ipari fejlődése elmaradott volt, illetve amelyekben nagyszámú volt az agrármunkásság, melyek számára a modernebb és hatékonyabb farmgazdálkodás nem lett volna kedvező.

Az Egyesült Királyságban a gondok leginkább a hagyományosan nehéziparral rendelkező régiókban jelentkeztek, ahol a lemaradás és a tengerentúli versenytársak előretörése vezetett a gazdaság hanyatlásához. A regionális fejlesztés elmélete és politikája a technikai kidolgozottság síkján érvényesült, azonban e korai regionális politika fő jellemvonása az volt, hogy igyekezett az **ipari tevékenységet** az egyik régióból egy másikba áttérteni. Ennek politikai szempontból az volt az előnye, hogy egyszerre több választóközteret is meg tudtak célozni. Ez a politika a problémás régiókban állásokat teremtett és beruházásokat hozott. Ott, ahol jellemző volt a teljes foglalkoztatottság, enyhítette az infrastruktúrára, a munkaerőpiacra és lakásgazdálkodásra nehezedő nyomást, valamint visszafogta az oda irányuló migrációt. A nemzetgazdaságok egésze számára azt jelentette, hogy alkalmazható megoldást kínált a munkanélküliség által sújtott régiókban, valamint lehetővé tette a nemzeti össztermék növekedését az infláció növekedése nélkül. Politikai racionalitását az adta, hogy a regionális politika a nemzetállam megszilárdításának eszközévé válhatott különösen azokban a régiókban, ahol korábban elszakadási törekvések jelentek meg, valamint a kormányzó politikai pártok szerencséjén is lendített. A regionalizmus e formáját funkcionális, szakmai-igazgatási megfontolások vezették, ugyanakkor a regionális politika e technokratikus racionalitása a regionális problémák definiálásán, a megoldásukra kidolgozott stratégián, valamint a politika eszközeinek ellenőrzésén túl számos potenciális politikai konfliktust is rejtett magában.

A regionális fejlesztési politikának több eszköze volt. A kormányok támogatást és adókedvezményeket nyújtottak a preferált régiókban beruházást megvalósító vállalkozásoknak. Közmunka és infrastrukturális projekteket irányítottak a fejlesztési régiókba és az állami tulajdonban álló vállalatok itt valósították meg beruházásaikat. A kormányzat pénzügyi támogatásától függő magáncégek beruházásait is ide irányították.

<sup>61</sup> Keating 1998. (Northampton) p. 10.

A legfontosabb iparágakat, amelyek ehhez kapcsolódó vagy kiegészítő gazdasági tevékenységet vonzottak a fejlesztési célterületnek tekintett régiókba telepítették azzal a szándékkal, hogy ez további, immáron önálló fejlődést generál. Az így megvalósított fejlesztések alap gondolata eredetileg az iparral kapcsolatban merült fel, és ezzel a megoldással valójában a Marshall-terv ipari körzetesítésének a tervét adaptálták és alkalmazták a régiókra a '60-as években. Franciaországban a jövő iparágának és egyben húzóiparának tartott autógyártás vált a regionális fejlesztés egyik eszközévé. A Citroën ezert létesített sikeresen működő üzemet Bretagneban. Hasonló volt a helyzet az acéltermeléssel, amely számos az acélt feldolgozó gazdasági tevékenységet vonzott az adott régiókba. Jelentős acélgyártást telepítettek a dél-franciaországi Fosba és a dél-olasz Tarantóba, ugyanakkor a brit megoldás felemásra sikeredett, mert a skót és a walesi lobbifolyásának eredményeképp az eredeti fejlesztési terv megbukott és a projektet kétfelé osztották.

2. Az 1960-as években a regionális gondolat egy másik fonala a területfejlesztésre, azon belül is a **nagyvárosi régiókra** - a nagyvárosok környékére, mint területi igazgatási egységekre - koncentrált. A növekvő népesség elhelyezésének, a modern infrastruktúra fejlesztésének és a közszolgáltatások kiterjesztésének kérdése a községi, települési szintnél nagyobb méretű tervezés igényét keletkeztette. Bizonyos esetekben a központi kormány nem volt bizalmas a helyi politikusok iránt, akiket a hagyományos elosztó, újraelosztó politika iránt sokkal inkább elkötelezettek tekintettek, mintsem a fejlesztések és a változás iránt. Nagy-Britanniában több kezdeményezés is történt, előbb az 1940-es majd az 1960-as években. Franciaországban a nagyvárosokra fejlesztést célzó tervek az 1960-as évek elején készültek el. Hollandiában a regionális tervezés a nagyvárosokat a nemzeti területfejlesztési terv keretében érintette. Németországban a regionális tervezés a szövetségi és a tartományi szint együttműködése keretében valósult meg, jóllehet a kormányzati szintek közötti rivalizálás hátráltatta a hatékony végrehajtást. Az 1965. évi jogi szabályozás lehetőséget adott a helyi önkormányzatoknak regionális fejlesztési társulások létrehozására.<sup>62</sup> A nagyvárosi térségeket sokan potenciális jelentőségű kormányzati szintnek tekintették és kezdeményezések indultak a helyi önkormányzatok e gondolat mentén történő átszervezésére, azonban a politikailag jelentős kormányzati szint intézményesítése nehéznek bizonyult.

3. A regionális fejlesztés politikája tehát többé-kevésbé összekapcsolódott a regionális tervezéssel. Ez a kapcsolat a legbonyolultabb Franciaországban volt, ahol a negyedik köztársaság idején készült el az a nemzeti fejlesztési terv, amely a gazdaság modernizációját és az európai versenyre történő felkészítését célozta meg, és amelyet a gaullista rendszer is elfogadott, illetve megerősített. A nemzeti terv területi dimenziójának, amely a '60-as évektől egyre nagyobb jelentőséggel rendelkezett, a DATAR<sup>63</sup> volt a felelőse. A francia „aménagement du territoire” kifejezés felöleli a területfejlesztés integrált rendszerét, amely magába foglalja gazdaságfejlesztést, a területhasználat tervezését és az infrastruktúra szolgáltatását. Néhány kisebb európai országban, mint például Hollandiában, vagy Svédországban ez az integráció még ennél is összetettebb volt. Ezzel szemben az Egyesült Királyságban a regionális gazdaságpolitika és a területfejlesztés között hiányzott a koordináció. Az 1960-as évek elején francia mintára egy rövid kísérlet erejéig próbálkoztak a nemzeti gazdaságtervezéssel. Ezt a konzervatív kormányzat indította 1962-ben a Nemzeti Gazdaságfejlesztési Tanács létrehozásával és az 1964-ben hivatalba lépő munkáspárti kormány folytatta a nemzeti terv megalkotásával és a gazdasági minisztérium felállításával. A nemzeti tervet kiegészítő regionális fejlesztési tervek melletti elkötelezettség ellenére a területfejlesztést soha nem integrálták a regionális politikába. A nemzeti terv 1967-ben szűnt meg létezni, amelyet követett a gazdasági minisztérium megszüntetése. A regionális tervezés

<sup>62</sup> Így váltotta fel a Ruhr-vidéken 1975-ben a Kommunalverband Ruhr a Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirket.

<sup>63</sup> Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. (Területfejlesztési és Regionális Kormánybizottság).



a helyi önkormányzatok területfejlesztési feladatkörébe került és alig-alig maradt kapcsolatban a regionális politikával, amely egy másik minisztérium kompetenciájába került.

A regionális gazdaságfejlesztési politika az 1960-as évektől kezdve egyre inkább kezdett centralizálttá válni mind a koncepciója, mind a végrehajtása tekintetében. A belpolitika integráns részének tekintették és, mint a kiegyensúlyozott regionális fejlődés biztosítékát nem engedték a régióknak a kezébe. Az államok egyre gyanakvóbbak lettek a regionális elitekkel szemben, úgy tekintettek rájuk, mint akik képtelenek modernizálni szemléletmódjukat, valamint a központi forrásokat elosztó politika és a status quo fenntartásának elkötelezettjei. Ezért a regionális fejlesztéssel nem őket, hanem helyettük, speciális, erre a célra létrehozott szervezetet, ügynökségeket hoztak létre, amelyekről azt remélték, hogy politikai befolyástól mentesek lesznek. Ennek egyik első példáját Olaszország adta az 1950-ben a déli országrész fejlesztésére létrehozott Cassa per il Mezzogiornoval. Eredetileg csak tíz évre tervezték létrehozni, de hamarosan a politikai paletta nélkülözhetetlen részévé vált több, kisebb területekre létrehozott speciális ügynökségekkel. Kezdetben a Cassa a pre-indusztrializációra összpontosított: az iparosítást lehetővé tevő és vonzó infrastrukturális beruházásokat támogatta. 1957 után az iparosítás során már több figyelmet fordítottak az ösztönző rendelkezéseknek és az állami ipar terelésének. Később az 1960-as években a fejlesztési politika a szelektív iparosítás lett, fejlődő iparágak telepítése a kiválasztott helyszínre. Az eredetileg az ipar és a bürokrácia területén a helyi elit modernizálásának céljával létrehozott Cassa és a többi ügynökség az 1960-as évekre - az elosztó patronázs rendszer részeként - a kereszténydemokrata hatalmi mechanizmus részévé lett. Később a választási zsákmány részeként a szocialisták szerezték meg. A politikát is inkább a klientalista rendszer igényeinek, mintsem az önfenntartó regionális fejlesztés elősegítésének megfelelően alakították. A hiteleket politikai alapon, nem a gazdaságossági megtérülés alapján ítélték oda, elharapódzott a korrupció.

Franciaországban a DATAR-t, amelynek személyi állománya modern szemléletű technokratákból került ki, nem csak az önkormányzatokban magát elsáncoló helyi politikai elit, hanem a központi kormányzat részeként működő egyik dekoncentrált ágazati szerv az útmérnöki hivatal<sup>64</sup> megkerülésére is felhasználták. Az Egyesült Királyságban a Földi és Szigeteki Fejlesztési Testület<sup>65</sup> 1965-ben a munkáspárti kormány kezdeményezésére azért hozták létre, hogy megkerülhessék a helyi önkormányzati rendszerbe elzárkózó helyi földbirtokos osztályt. Tíz év múlva ezt követte a Skót Fejlesztési Ügynökség<sup>66</sup> felállítását a klientalista glasgow-i helyhatósági politika rendszerének megkerülésének céljával.

4. A regionális politika egyre kidolgozottabbá és tervezettebbé válásával párhuzamosan, valamint azért, mert a kormányok a regionális tervezésbe történő integrálásának lehetőségét keresték, úgy lett szükségük helyi partnerekre. Nagy-Britanniában és Franciaországban a helyi érdekek becsatornázását a központi kormány megerősített és integráltabb regionális szervei mellett konzultatív regionális tanácsadó testületek révén valósították meg. A francia programrégiók első ízben 1959-ben körvonalazódtak, majd 1964-ben váltak konzultatív szervekké CODER<sup>67</sup> néven. Élükre regionális prefektust neveztek ki, akinek munkáját a régióban működő legjelentősebb dekoncentrált szervezetet reprezentáló regionális igazgatási konferencia segítette. A szándék egyrészt a kormányzati erőfeszítések összpontosítása mellett a potenciálisan bomlasztó regionális elemek bevonása ebbe, az ágazati szemléletben működtetett rendszerbe. Angliában a regionális gazdasági fejlesztési tanácsok<sup>68</sup> magukba foglalták a helyi önkormányzatok, valamint az ipar, a szakszervezetek képviselőit és független

---

<sup>64</sup> Ponts et Chaussés

<sup>65</sup> Highlands and Islands Development Board

<sup>66</sup> Scottish Development Agency

<sup>67</sup> Commission de développement économique régionale.

<sup>68</sup> Regional Economic Planning Councils

szakértőket, míg az ezzel párhuzamosan működő regionális gazdasági tervezési testületek<sup>69</sup> a központi igazgatás regionális hivatalait fogta egységbe a gazdasági - később a környezetvédelmi - minisztérium irányítása alatt. Lényegében ennek megfelelő megoldás valósult meg Skóciában és Walesben a Skót illetve a Walesi Hivatal alárendeltségében. Olaszországban hasonló igyekezettel létesítették a CPRE-t, Belgiumban 1970-ben a regionális gazdasági tanácsokat.<sup>70</sup>

A regionális tervezésre létesített konzultatív testületek működése azonban nem hozott sikert. Nem volt egyértelmű, hogy ezek a szervek a régiókat képviselik a központi kormányzaton belül, avagy fordítva, a kormány politikáját hajtják végre regionális szinten. Mivel a központi kormány nevezte ki tagjaikat, reprezentatív jellegük és legitimációjuk egyaránt gyenge lábakon állt. A helyhatóságok gyanakvással tekintettek az olyan testületekre, amelyek aláaknázhatták területi igényérvényesítési funkciójukat. E testületek tagjai sem lehettek biztosak saját szerepük mibenlétében és valós hatáskör hiányában sokuk hozzáállását az ebből fakadó rezignáltság jellemezte. A brit tervezési tanácsok a nemzeti terv 1967. évi bukása után egészen a hivatalba lépő konzervatív kormány által 1979-ben történő megszüntetésükig sem tudtak magukra találni. Skóciában és Walesben, ahol a belügyminiszter útján a kormány területi képviselőjének szerepét is betöltötték meg tudták tartani kulcsszerepüket, mivel a kormány, a gazdasági szektor és a szakszervezetek közötti legfontosabb kommunikációs csatornaként működtek. Franciaországban és Olaszországban a konzultatív szerep választott regionális önkormányzattá fejlődött tovább, amely ötlet az 1960-as években Nagy-Britanniában is felmerült. Következésképpen az ágazati alapokon és szemléletben meginduló regionális reform számos intézményi és politikai kérdést vetett fel, azonban az ezekre adandó politikai és jogi, illetve alkotmányos válaszokat senki nem adta meg. Ennek mai aktualitására érdemes odafigyelni hazai viszonylatban!

Németországban eltérően alakult a helyzet, mert a landok politikai és intézményi ereje eleve eldöntötte, hogy ők a szövetségi regionális politika partnerei és konzultatív mechanizmusokkal nem lehet kiváltani vagy helyettesíteni őket. 1969-ben körzetesítést vezettek be<sup>71</sup>. Ez a korábbi szövetségi támogatások helyébe lépett, olyan tervezési keretekkel, amelyben a szövetségi és a tartományi kormány közösen döntöttek a prioritásokról és az elosztásról.

Spanyolországban a Franco-rendszer eleinte az állam által irányított és a nagy bankok közreműködésével megvalósított nagy közmunkáknak tekintette a regionális fejlesztést. Ebben hasonlított a fasiszta Olaszországhoz. Később az új technokrata vezető réteg irányítása alatt, követve a gazdasági modernizációs stratégiákat a tervezésben és az állami beavatkozásban, Spanyolországban is meghonosodott a nyugat-európai ágazati alapú szemléletmód regionális szinten. Ugyanakkor ez volt az egyik, amitől a Franco-rendszer leginkább félt, a regionalizmus politikai alkalmazásának napirendre tűzése.

A központi államhatalom regionális szintű beavatkozása tervezés és modernizációs intézkedések útján destabilizálta a már létező területi képviselet rendszerét, mert a korábbi közbeeső és ezáltal közvetítő szint nem tudta ellenőrizni az új forrásokat és programokat. A francia notables, amely eleinte az új regionális politikát égből hulló manának tekintette, amelyért még csak erőfeszítést sem kell tenni, nehezményezte, amikor az elosztás részleteiből kizárták. Ezzel szemben Olaszországban a politikai elit már a '60-as évek elejére megszerezte a szóban forgó források feletti ellenőrzést. Nagy általánosságban a központi beavatkozás területi nézőpontból újrafogalmazta a gazdaságpolitikai témákat és olyan elvárásokat támasztott, amelyeknek nem sikerült megfelelni. Az eredmény annak az átpolitizálódása lett, amit a modernizálódó állami bürokrácia kezdetben inkább csak technikai kezdeményezésként

<sup>69</sup> Regional Economic Planning Boards

<sup>70</sup> Regional Economic Councils

<sup>71</sup> Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur

indított. A regionális szereplőknek a fejlesztési és tervezési politika kidolgozásba és a végrehajtásba történő bevonására tett erőfeszítések további hatása ennek a szintnek a továbbpolitizálódása, valamint új szereplők és új perspektívák megjelenése lett. Időközben a központosított irányítás alá került regionális fejlesztést a regionális mozgalmak megjelenésével új kihívás érte, melyeknek saját és sajátos ötletei voltak a fejlesztés – nekik - megfelelő formáját illetően.

## **2.5. Az alulról szerveződő regionalizmus**

1. Az 1970-es évek elejére az addigi, hagyományosnak mondható regionális fejlesztési politikának megfogalmazódott a kritikája. Elsősorban az iparosítást, mint a modernizáció eszközének alkalmazását kérdőjelezték meg. A skót felföldön ez a stratégia a gazdaság átalakulását idézte elő, amennyiben fejlettségét közelítette a központi alföldi területekéhez, és a tradicionális tevékenységeket felváltotta az ipar. A korábbi szétszórtan elhelyezkedő népesség koncentráltabbá vált különösen a keleten található, leginkább fejlődő pontokon. A két jelenség közötti feszültséget igen hamar felfedezték.<sup>72</sup>

Franciaországban Languedoc átalakulása történt hasonlóan. A régióban élők bortermeléstől való függése átalakult a turizmustól való függésbe, ami nem csak az ágazatok, hanem a területek között is elmozdulást eredményezett, mert a gazdasági aktivitás színtere a belső területekről áthelyeződött a tengerpartra. A változtatások végrehajtását a központi államigazgatási szervek vállalták magukra, mégpedig kíméletlen hatékonysággal, amikor megnyitották a tengerpartot, belekezdték a szűnyogirtásba, és sorozatban építették azokat a szállodákat, amelyeket a legnagyobb figyelemmel alakítottak ki valamennyi, különböző igényű réteg számára. Következmény a rurális területek elnéptelenedése és függés a turistákat kiszolgáló idegenforgalomtól, ami a korábbi független farmergazdálkodást váltotta fel. Az új életmóddal szembeni ellenállás regionális ellenállási stratégiává fejlődött. Természetesen Languedoc független bortermelői eddig is függték az állam támogatásától és védelmétől, amelyet a helyi politikusaik közvetítésével szereztek meg, de ez nem befolyásolta őket abban, hogy független farmergazdálkodóként ne alakítsák ki függetlenségről szóló ideológiájukat. Fos partvidékén jelentős állami acélipari beruházást valósítottak meg. Ugyan a projekt indokolása a regionális politikára alapozott, kidolgozásakor a helyi politikusokat mellőzték így a terv optikája máris úgy nézett ki, mintha a nemzeti terv részeként az acélipart a szénmezőkről a tengerpartra akarnák áttelepíteni. Ez a projekt ezért váltott ki területi ellenállást.

Olaszországban a fejlődésre összpontosító, a fejlesztési célpontok kijelölésének stratégiáját a *cosorzi* ásta alá, amely lehetővé tette, hogy a politikai igényeket elégítsenek ki, miáltal a fejlesztési összegeket néhány nagy volumenű, a nehézipar igényeihez kapcsolódó projektre fordították. Ugyanúgy, mint Franciaországban, az acélipart a tengerpartra, Tarantóba telepítették. Mindezt regionális politika címszó alatt. Gúnyos kritika célozta meg az önfenntartó fejlődést serkenteni képtelen olaj-, acél- és petrokémiai üzemek állami pénzből történő létrehozását a déli országrészben, amelyeket a sivatag katedrálisainak tituláltak. Amikor még az áttelepített ipar sikeres volt, a nagy volumenű tőkeberuházások akkor sem váltak az álláshely-teremtés generátoraivá. A fejlesztések inkább beruházási, mintsem munkahely-teremtési céllal valósultak meg. Ennek az egyébként is támadott fejlesztési modellnek végül a közkiadásokra gyakorolt hatásával az olajválság adta meg a kegyelemdőfést az 1970-es években.

<sup>72</sup> Keating 1998 (Northampton) p. 52.

2. Bizonyos régiókban a központi politikával történő szembehelyezkedés ellenállásba alakult át és a status quo fenntartását tűzte ki célul. Másol új, a fejlődés és a változás iránt elkötelezett helyi vezető réteg termelődött ki a társadalmi, az üzleti, a gazdasági életben, vagy a szakszervezeti mozgalomban, a politikában. Franciaországban a meglehetősen általános *forces vives* kifejezés, ezeket az új szereplőket jelöli, elsősorban Bretagneban, ahol a CELIB<sup>73</sup> 1950-ben kezdte meg tevékenységét. Dél-Olaszországban a gyáriparosokat tömörítő SVIMEZ<sup>74</sup> 1947-ben alakult meg. E körben technokrata szemlélet uralkodott és az iparosítás, valamint a modernizálás stratégiáját támogatta. Az 1930-as évek óta működő, a nagyiparosokat, a kormányzatot és a helyi önkormányzatokat megjelenítő Scottish Council (Development and Industry) aktívan új ötletekkel állt elő a regionális fejlesztést illetően. Példa erre az 1962-ben készített Toothill-jelentés a skót gazdaságról. Mindezek a példák azt mutatják, hogy a hanyatló-félben lévő régiókban dinamikus erők jelentek meg. Németországban a helyzet eltérően alakult. Itt a helyi nagyvállalkozói réteg nem halt el, a politikai rendszer sem volt centralizált, a gazdasági tevékenység térbeli szóródása, pedig sokkal dinamikusabb gazdasági életet biztosított a régiókban.

Az 1960-as években a baloldali regionalizmus is megerősödött, amely inkább a libertáriánus baloldali és az 1968-as mozgalmakhoz került közel, nem a szociáldemokrata, vagy a kommunista pártokhoz. Ezek a mozgalmak az anarchista, valamint a korai kommunista hagyományokra és eszmeiségre alapozva azt vallották, hogy a központi államhatalom az elnyomás megvalósítója és a nagytőkével kiegyezve lépett szövetségre. A korszak gyarmatosítás-ellenes mozgalmi is szolgáltak inspirációval és ez vezetett Franciaországban a belső gyarmatosítás ideológiájának megjelenéséhez, amely veszélyként a gyarmatival analóg függési rendszert vélt felfedezni. Ezekben a mozgalmakban közös volt, hogy szolidaritást vállaltak azokkal a területi mozgalmakkal, amelyek a gyárbezárásokat és a központból irányított regionális fejlesztési stratégiákat ellenezték. Az 1970-es évektől megjelenő zöld mozgalmak szintén az öngazgatás és a helyi kormányzás elkötelezettjei voltak. E jelenségek fokozatosan vezettek ahhoz, hogy a főként baloldalon elhelyezkedő politikai pártok és a szakszervezetek sem maradhattak érintetlenek, ami egyenesen vezetett már nem csak egy-egy társadalmi csoport vagy réteg, hanem a régiók érdekeinek védelméhez a programjukban.

A korábban a nagyvárosi elit által lenézett regionális kultúra, nyelvjárás és tájszólás is átértékelődött. Az Egyesült Királyságban, Franciaországban és Spanyolországban újjáéledtek a kisebbségi nyelvek. Olaszországban, Norvégiában, vagy Németországban, a legszélesebb körben vált elfogadottá a helyi dialektusok használata, amelyek addig csak a szűkebb környezetükben maradtak életben. A BBC-n és Párizsban már nem csak nagyvárosi akcentus volt hallható. A helyi nyelvjárások és dialektusok használata a centrum periféria viszonyában szimbolikus jelentőségű változást jelentett. A hivatalos állami kultúra dominanciájának elutasítását jelentette, valamint azon értékeknek, amelyeket megtestesít. Az egyetemi oktatás szerepének megnövekedése nem csak a diplomások számának növekedésével járt, hanem a térbeli szétszóródásukkal, a korábbi központokból történő elmozdulásukkal is. A regionális kultúra kezdte elveszíteni archaikus és folklór jellegű megítélését, és a modern társadalom mindennapos közegévé vált. A népzenei hagyományok megújultak és modernizálták őket, így tudtak beszivárogni a fiatal korosztályok kulturális életébe.

A saját nemzeti, nemzetiségi identitással rendelkező régiókban újjáéledtek a nemzeti, nemzetiségi mozgalmak. Legjellemzőbb példa Skócia, Wales, Katalónia és Baszkföld. Franciaországban ilyen volt a gyengébb és rivalizáló csoportok között megosztott breton mozgalom, valamint a múltó okcitan mozgalom, amelyek alapját a regionális nyelv, a rurális elégedetlenség és a központi kormány regionális politikájával való szembehelyezkedés adta.

<sup>73</sup> Comité d'études et de liaison des intérêts bretons

<sup>74</sup> Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorni

Belgiumban a nyelvi kérdés politikai gyújtópont lett. A flamand nacionalista mozgalom, a franciaajkúak érdekeinek megfelelő államhatalom dominanciája ellen tiltakozva, az önkormányzat nevében intézett kihívást a régi társadalmi szerveződések ellen. Vallóniában gazdasági válság ösztönözte a regionális mozgalmat. Mindez azt mutatja, hogy a regionális igényeknek összetett és aszimmetrikus rendszere alakult ki.

A különböző jellemzők az újjáéledt regionalista mozgalmakban találtak és átalakították a regionalizmus ideáját. Miközben a rurális életmódhoz kötődő tradicionális regionalista mozgalmak továbbra is működtek, egy másik regionalizmus is megjelent, amely a modernizációhoz és a változáshoz kötődött. Hol a politikai jobb, hol a baloldalhoz kötődött, a teljes politikai palettát átfogta, annak ellenére, hogy a jobboldali, konzervatív, tradicionalista regionalizmus különböző formái még léteztek. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a regionalizmus koherens ideológiává vagy mozgalommá vált volna az 1960-as évek végétől kezdődően. Továbbra is volt feszültség a tradicionalisták és a modernisták között. A területi érdekek védelmének politikája, amely a fenyegetett ágazatokat minden áron kész volt védelmezni, valamint a modernizáció és a változás politikája között továbbra is konfliktus rejtőzött, annak ellenére, hogy rövid távon könnyen kovácsolódtak alkalmi szövetségek a központi kormányzat regionális fejlesztési stratégiája ellen. Feszültség húzódtott a regionalizmus különböző formái között. Ezek egyik típusa a régiót a nemzeti gazdasági és politikai rendszerhez közelíteni, abba integrálni akarta, mindezt egyszerűen a területi kiegyenlítődés útjában álló akadályok félretolásával. A regionalizmus másik, előbbiektől eltérő formája, pedig autonómiát és eltérő fejlesztési utat preferált. Az iparosítás mellett kardoskodók végső célja különbözött a környezetvédelem vagy a mezőgazdaság mellett elkötelezettek céljaitól, ami azonban nem akadályozta meg, hogy területi alapon taktikai szövetséget kössenek.

Magának a területnek a fogalma sem egyértelmű. Az állami technikai bürokrácia fentről-lefelé érvényesülő – funkcionális kritériumokon alapuló – nézőpontja, vagy más esetekben a területi mobilizáció ösztönzésének kívánalma szerint nem ugyan azt jelentette, mint a regionális társadalmi mozgalmak által elképzelt terület fogalma. Még utóbbiak között is vitatott a terület fogalma.<sup>75</sup> Az olyan történelmi nemzetek között, mint a skót, kevés vita volt a terület határaitól. Skócia, mint önálló politikai egység ötlete azonban annál inkább vitatott volt, és a baloldalon sokakban félelmet ébresztett, hogy a skót identitás alááshatja az osztály alapú szolidaritást. Bretagneban a régió határaitól is, valamint arról is vita folyt, hogy mit is jelent bretonnak lenni. Az okcitán mozgalom sem tudta meghatározni, hogy hol húzódnak Okcitánia határai, nem tulajdonított ennek nagy társadalmi, politikai, gazdasági jelentőséget. Bretagneban és Walesben a kultúra és a nyelv inkább megosztó, mintsem egyesítő tényezőként szolgált, mert a történelmi nyelveket már csak kisebbségek beszélték. Máshol a regionalizmus még inkább zavaros filozófiának tűnt, amely képtelen volt ötletek rendszerévé szerveződni, vagy biztos társadalmi bázist megalapozni. Mindez megkönnyítette az államok feladatát az új területi politika menedzselésében és az egyensúly – jóllehet csak időleges – helyreállításában a területi szintű kormányzatban.

## **2.6. Kitérő utak**

1. A regionalizmus felerősödése a területi politika megjelenésének, jelentősége megnövekedésének következménye. Mindazonáltal az új megoldásoknak nem ez volt az egyetlen útja. Témánk szempontjából a regionalizáció, választott önkormányzati testülettel

---

<sup>75</sup> Keating 1998 (Northampton) p. 55.

rendelkező igazgatási egységek létrehozása a legjelentősebb. Azonban nem a régiók létrehozása volt az első és egyetlen lehetséges megoldás. Ez csak az egyik kísérlet volt, illetve maradt a mai napig a társadalmi-gazdasági problémák megoldására, az állam és a közigazgatás újjászervezésére, reformjára, valamint a kihívásoknak való megfelelésre.

Az 1960-as évekre a régiók számos országban a közigazgatás és a politikai mozgósítás keretévé váltak.<sup>76</sup> Közigazgatási szintként történő létrehozásuk már más megítélés alá esik és a tapasztalatok különbözőek voltak. Mint közigazgatási – kormányzati – szint a régióknak három fő koncepciója jelent meg. Az egyik a nagyváros-környéki<sup>77</sup> régió (városkörnyék), amely az önkormányzatiság és egyes önkormányzati funkciók megerősítését szolgálta. Második koncepció volt a nagyobb, tartomány-méretű régió, amelyet a már létező regionális feladatok - politikai ellenőrzés alatt történő - ellátásának megerősítésére és a központi kormányzati feladatok átruházására láttak alkalmasnak. A harmadik koncepció a kulturális, vagy kisebbségi régió, amelyet érzelmi, vagy történelmi alapon határoztak meg. Kijelölése történhetett pontos földrajzi alapon, mint az Åland szigetek, vagy az Aosta völgy, illetve lehetett pontatlan, amorf egység, mint Okcitánia.

2. A nagyváros-környéki önkormányzat koncepciója a hatékonyságon, a demokratizmuson és a képviselői elven alapult, következésképpen a technikai kérdések felülkerekedtek a politikaiakon. Széles körben hitték, hogy a nagyobb önkormányzati egységek a közszolgáltatások biztosítása során nagyságrendi megtakarítással dolgozhatnak, annak ellenére, hogy ennek bizonyítékai nem voltak meggyőzőek.<sup>78</sup> Talán sokkal erőteljesebb motiváció volt a modern közszolgáltatások kiterjesztése a falusias és városkörnyéki területekre, ahol addig nehézkesen haladt a modern infrastruktúra kiépítése. A legmeggyőzőbb érv a területi tervezés szükségességéhez kapcsolódott, amelyről azt vallották, hogy hosszú távúnak és nagy területre kiterjedőnek kell lennie. Ez a városok terjeszkedését, gazdasági kapcsolatrendszerük, infrastrukturális szükségleteik által meghatározott közigazgatási határaik kitolását követelte meg. Az érvek, elsősorban a nagyságrendi megtakarítások a tervezés mellett szóltak. Ez a technokrata szemléletet érvényesítésének kedvezett. Jóllehet elfogadottá vált, hogy a jó tervezés szakmai, technikai kérdés, ugyanakkor azt fokozatosan felismerték, hogy a hatékony tervek megvalósításához szükség van egy választott testület támogatására, amely hatáskör és pénzügyi eszközök birtokában van. Ergo a szakmai megalapozottság mellett szükség van politikai támogatásra, legitimitásra és társadalmi elfogadottságra is. Ennek megfelelően ismerték fel, hogy a tervezés maga is egy politikai döntés, illetve döntéshozatali eljárás.

A disztribúcióra vonatkozó kérdések politikailag még érzékenyebbek voltak. A helyi önkormányzati rendszerek széttöredezettsége nagy szerepet játszott a társadalmi szegregáció fenntartásában, hiszen a középosztály a saját városnegyedeiben tömörült. Az Egyesült Királyságban például a külvárosokban, Franciaországban a városok központjában. A munkásosztály lakáshelyzetének támogatása, a lakásgazdálkodás olyan új közfeladatként jelent meg, amelyet nem lehetett csak városi keretek között kezelni. Vagyis az egyes városrészek közötti pénzügyi kiegyenlítést a helyi önkormányzati egységek összevonásával lehetett megkönnyíteni, ami viszont már politikai kérdés.

Az államhatalom érdekelt volt a helyi politikai elit összetételének megváltoztatásában is, hogy az elosztásban és a támogatásokban érdekelt régi prominenseket egy új típusú, a politikában érdekelt, a fejlődés és a változások iránt elkötelezett váltsa fel. A pártérdekek szintén megjelentek. Az Egyesült Királyságban például a helyi politikában a nemzeti pártok domináltak. Franciaországban a gaullisták annak lehetőségét keresték, hogyan tudnának helyi

<sup>76</sup> Keating 1998 (Northampton) p. 55.

<sup>77</sup> A dolgozatban az angol „Metropolitan region” kifejezés magyar megfelelőjének a leginkább kifejezőnek tartott nagyváros-környék kerül alkalmazásra.

<sup>78</sup> Keating 1998 (Northampton) p. 56.

szinten beágyazódni a konzervatívok rovására. Olaszországban a kereszténydemokraták a kommunisták háttérbe szorításán fáradoztak, ami miatt meg kellett osztaniuk a hivatali székeken a szocialistákkal és a kis, ún. laikus pártokkal.<sup>79</sup> Baloldali elemzők szerint a helyi önkormányzatok összevonása mögött az a szándék húzódott meg, hogy a munkásosztály képviselői arányai felhíguljanak azokban az intézményekben, ahol többséget szereztek, míg a konzervatívok az etatista és technokrata elit dominanciájától tartottak. A politikai pártok ugyanakkor belsőleg maguk is megosztottak voltak. A baloldalon a szociáldemokrata és kommunista pártok a nagyváros-környéki önkormányzatok rendelkezésére álló tekintélyes adóbázis után sóvárogtak. Ugyanakkor tartottak saját szavazóbázisuk gyengülésétől, ha több középosztálybeli réteg integrálódik egy igazgatási, választási egységbe. A jobboldali pártok a technikai jellegű modernizáció hívei, a hagyományos közösségek védelmezői és a középosztály érdekei között őrlődtek. A központi kormányokat stresszelte az erős önkormányzatok iránti igény, hosszú távon azonban azt kutatták, hogy elég erős lesz-e funkcionálisan az új fejlesztési tervek és változtatások végrehajtására, vagy politikailag szempontból képes lesz-e a központi hatalom ellensúlyaként szolgálni.

Következésképpen a nagyváros-környéki átszervezést, amint jelentős hatalmi és anyagi-csosztási kérdéseket vetett fel és fenyegette az elit hatalmának alapjait politikai konfliktusok terhelték. Ahol megjelent, ott konkuráló ideák és érdekek kompromisszumát jelenítette meg. A legjellemzőbb a kétszintű rendszer volt, amelyben a nagyváros-környéki szintet a már létező önkormányzati szint fölé helyezték, és a feladatokat megosztották közöttük. A felső szintre tipikusan a stratégiai tervezési és infrastrukturális feladatokat telepítették. Az alsónak a közszolgáltatások nyújtását hagyták. A politikai nyomás azt eredményezte, hogy az alsóbb szint nem került a városi-központ alárendeltségébe, ami egyre több nehézséget eredményezett a stratégiai tervezés végrehajtásában. Éppen emiatt, a felsőbb szint gyakran közvetlenül választott testülettel rendelkezett, vagy az önkormányzatok társulásából állt össze, mint Franciaországban a városi közösségek<sup>80</sup>. A politikai megfontolások következménye lett, hogy a közigazgatási határokat inkább a hagyományosan városiasodott területek köré rajzolták, mintsem a város és a hozzá tartozó külterület, esetleg vonzáskörzete szerint. Ez sokszor akadályozta a szélesebb spektrumú tervezést, és gyakran lehetetlenítette el a város határain túli fejlesztések ellenőrzését. A tervezési régió ötlete ugyanakkor instabilnak és időlegesnek tűnt, amely viszonylag rövid időn belül az állandóan változó gazdasági és társadalmi környezetnek megfelelően alakul illetve reagál a változásokra. Emiatt nem szolgálhat a politikai értelemben vett kormányzás bázisaként, amely próbál hozzá fűződő lojalitást biztosítani magának és igyekszik az állampolgári részvételt erősíteni.<sup>81</sup>

A nagyváros-környéki önkormányzatnak változatos típusai voltak Nyugat-Európában. A legerősebb talán a Strathclyde régió volt Skóciában, ahol választott testületet hoztak létre, amelyet a Glasgow-t is magába foglaló nagy területen minden ágazatra kiterjedően stratégiai tervezési feladatokkal bíztak meg. Az alacsonyabb szinten található helyhatóságok részletes tervezési feladatait rendelték hozzá és megbízták a főbb infrastrukturális, valamint közszolgáltatás szervezési feladatokkal is. Születése az 1970-es évek elején a szokatlan feltételek együttes bekövetkezésének tulajdonítható. A hatalmon lévő konzervatív párt a skót helyi önkormányzatokban gyenge képviselővel rendelkezett és az átszervezés kérdését a tervezés-orientált Skót Hivatal apparátusára hagyta, amely a radikális változtatások és egy, a stratégiai tervezésben kooperációra képes testület létrehozása iránt volt elkötelezett. Másutt a nagyváros-környéki önkormányzatok gyengébbek voltak, mert a bebetonozódott helyi elit képes volt a változásokkal szemben ellenállni. Rendszerint a felsőbb szint csak gyengébb

<sup>79</sup> Keating 1998 (Northampton) p. 56.

<sup>80</sup> communautés urbaines

<sup>81</sup> Keating 1998 (Northampton) p. 57.

jogosítványokhoz jutott, testületét gyakran közvetett módon választották és sok esetben a városkörnyék határait szűken határozták meg. Mindezek gyengítették a városkörnyéki modell lehetőségeit valamint a politikai ellenzék számára könnyű célponttá vált.

Az 1980-as évekre a nagyváros-környéki önkormányzatok létrehozásának vonzereje elmúlt. Az olajválság okozta gazdasági instabilitás nyomában és a neoliberais ideológia megjelenésével a stratégiai tervezés meggyengült. A központi kormányok már nem szánták el magukat a közvetlenül a központi alatti kormányzati szint megerősítésére, amely saját politikát folytathatott volna. Általában a hely(hatóság) politikusok is zokon vették, hogy egy újabb szint befurakodik föléjük. A nagyváros-környéki igazgatás megerősítése megállt, sőt visszajára fordult, amit példáz az angol városmegyék, Rijnmond és a Barcelonai Városkörnyéki Hatóság megszüntetése. A folyamat ismét az 1990-es években fordult meg. Ezzel reagáltak a kormányzatok az 1980-as évek gyors urbanizációs expanziójára és a nagyobb infrastrukturális projektek szükségességére. Az erősebb igazgatási egységek szükségességére az európai piacok megnyitása, a nagyváros-környéki régiók közötti fokozódó verseny, a nagyvárosok közötti verseny ellenőrzésének igénye, az infrastrukturális fejlesztésekben történő együttműködés, valamint a tőke vonzásának erősítése fordította a figyelmet. Franciaországban új törvény tette lehetővé a városok közösségének (communauté de villes) a létrehozását ott, ahol városi közösségek<sup>82</sup> még nem jöttek létre. Nagy-Rotterdam területén új stratégiai hatóságot hoztak létre a néhai Rijnmond helyett. Új rendelkezések ösztönözték az olasz városokat, hogy városközponti önkormányzatokat alakítsanak. Az Egyesült Királyságban az ellenzéki pártok nyomására új stratégiai hatóság jött létre Nagy-Londonban.

3. A regionalizáció iránti nyomás leginkább a nagy unitárius államokban jelentkezett, mint az Egyesült Királyság, Franciaország, Spanyolország, vagy Olaszország és Belgiumban. Ahogyan a regionális tervezés és fejlesztés jelentősége megnőtt és egyre inkább átpolitizálódott, érvként merült fel, miszerint csak akkor lesz hatékony, ha olyan általános hatáskörű hatóság valósítja meg, amelynek valódi politikai súlyát a közvetlen választás biztosítja. A szakmai-igazgatási igények már számos regionális szintű kormányzati dekoncentrált szerv létrehozásához vezettek, amelyeket a szakmai hatékonyság és demokratikus elszámoltathatóság követelményei miatt össze kellene vonni. A régiókon belül változás a hozzáállásban és a stratégiában fokozatos állt be. A háború utáni időszakban a regionális politikusok és az érdekképviseleti szervek vezetői gyakran centrista hozzáállást tanúsítottak, mert a központi kormányzatot fel tudták használni támogatások kifizetésére, amelyeket a meghatározottól eltérő célra lehetett felhasználni mindaddig, amíg a regionális érdekeket eredményesen képviselték a központban. Az 1970-es évektől kezdve ez átalakult a regionális autonómia követelésébe. Számos regionális politikus tudatában volt annak az ellentmondásnak, amely az újraelosztás miatt az erős központ támogatása és a regionális autonómia, valamint a centrista álláspont támogatása között merült fel. Ez magyarázza a brit munkáspárt regionális politikusainak centralizmusát. Mások a két szerepet egyszerre játszották, keveset törődve azok összeegyeztethetlenségével: ez volt a francia kommunista párt stratégiája az 1970-es években és néhány spanyol szocialistának az átmenet zűrzavaros éveiben. A kulturális, nyelvi vagy nemzeti identitással rendelkező területeken az autonómia iránti nyomás láthatóan az 1970-es években erősödött meg. A baszk és katalán nacionalisták kulcsszerepet játszottak a késő francói rendszer ellenkékében és a demokráciába való átmenet szorosán összekapcsolódott a regionális autonómiával. A skót - és kisebb mértékben a walesi - autonómia követelések versenytársává váltak a központosított államon belül hagyományosan játszott stratégiának. Franciaországban a regionális autonómiát a szocialista párt újjászervezését követően (1971) a megújuló baloldali mozgalmak vették napirendre. Belgium

---

<sup>82</sup> u.a. mint 45.



nyelvi megosztottsága elmélyült és központi megoldásának stratégiája az együttélés formájában egyfajta decentralizációnak, a területi és kulturális közösségeknek nyitott utat.

A központi kormányok, miközben vonakodtak hatalmukból átengedni, képesek voltak hosszú távon meglátni a decentralizáció logikáját: az igazgatási hatékonyság fokozását, a központosított államban rejlő adminisztratív és politikai akadályok lebontását. Ez különösen Franciaországra és Olaszországra igaz, ahol a regionális decentralizációra a társadalmi és gazdasági modernizáció fontos összetevőjeként tekintettek. A decentralizáció egyúttal az elosztás és a prioritások fontos kérdéseinek megoldását is regionális szintre szállította le. Ahol a regionális mozgalmak a nemzeti egységet fenyegették, lecsillapította a felkorbácsolt helyi érzelmeket és hozzásegítette a különböző területeket, hogy elfoglalják helyüket a nemzet közösségében. A regionális önkormányzatra, amely megszabadult a konzervatív és a hátráltató mellékjelentéseitől, most már úgy tekintettek, mint az igazgatási és politikai modernizáció összetevőjére.

4. A regionális önkormányzat létrehozása nehéz folyamatnak bizonyult, rendszerint lépésről-lépésre valósult meg, nem forradalmi változások során. A régiókat be kellett illeszteni azokba az igazgatási, kormányzati rendszerekbe, amelyek intézményileg már kiépültek, ahol a létező politikai és igazgatási elit hatalmának és pozíciójának megtartására törekedett, valamint ahol a különböző érdekcsoportok igyekeztek megvédeni csatornáikat, melyeken keresztül befolyást gyakoroltak. Magától értetődőnek tűnne, hogy a központi kormányoknak vonakodniuk kellene a hatalom átadásától, de az őket alkotó politikai erőknek és az igazgatási ágazatoknak eltérő lehet az ehhez való viszonyulása és érdeke.<sup>83</sup> Például a belügyminisztériumnak, vagy a helyi önkormányzatért felelős minisztériumnak elemi érdeke fűződik a fennálló önkormányzati rendszer fenntartásában, míg a gazdasági tervezésért felelős minisztériumok és főhatóságok a modernizáció és a változások akadályának tekinthetik azt. A helyi önkormányzatok maguk is ellenségesen viszonyulnak a regionális önkormányzathoz, amelyben inkább látnak versenytársat, sőt központosító erőt, mint egy távoli központi igazgatást, amely a helyi ügyek részleteibe beavatkozik. Az egyéb területi tényezők, mint például a parlamenti képviselők, a helyi államigazgatás és a politikai pártok apparátusa szintén fenyegetést érezhetnek az új szint megjelenése miatt, amely megkerüli őket és meggyengíti a forráselosztásban játszott szerepüket. Ezzel szemben állnak a másik oldalon új és erősödő politikai erők, társadalmi mozgalmak, amelyek a regionális önkormányzatban bővülő lehetőségeket látnak a befolyásszerzésre, a politikai prioritások és a forráskihelyezés feltételrendszerének megváltoztatására.

Új regionális önkormányzat létrehozásához annak nem csak szakmai-igazgatási indokoltsága szükséges, amely igazolja létjogosultságát, hanem a politikai feltételeinek is adottnak kell lenniük a támogatóinak széles koalíciója számára. Az egyik kedvező feltétel a központi kormányzati igazgatás rendszerében bekövetkezett változás, amely aláaknázza a régi elitet és annak területi hatalmi rendszerét, amely új szereplőknek és új politikának biztosít teret. Egy kormányváltás, amely nem feltétlenül drasztikus, szintén megteremtheti legalább ideiglenesen egy radikális reform feltételeit, különösen ott, ahol az új kormányzó párt, vagy koalíció a hatalmi bázisát a perifériára alapozta, mielőtt magához ragadta volna a kormányrudat. Tegyük hozzá: feltéve, hogy a változást gyorsan megvalósítják, mivelhogy a kormányon lévő pártnak a központi kormányzati hatalomba jutva elképzelhető, hogy elmegy az étvágya a decentralizációtól. Szélsőséges esetekben előfordulhat, hogy az országos pártok maguk érvelnek hatékonyan a területi alapon történő hatalommegosztás mellett, kiürítve a központi államhatalmat igazgatási kapacitásából. A másik kedvező feltétel a helyi igény, valamint a szervezett mozgalmak, amely nyomást gyakorol a változásokra és részesülni kíván annak előnyeiből. Ezt előidézhethi új regionális szintű társadalmi mozgalmak megerősödése

---

<sup>83</sup> Keating 1998 (Northampton) Pp. 59-60.

vagy ha a helyi politikusok viszonyulása megváltozik a változásokhoz, továbbá a regionális önkormányzattal járó előnyök értékeléséhez. Ilyen a központi beavatkozás elleni biztosíték, vagy az igazgatási hatékonyság. Az üzleti érdekek a szakmai-igazgatási regionalizmus mellett teszik le a voksot, amely a gazdasági fejlődést és a politikamentességet helyezi előtérbe. Ez ágazati alapon szervezett hivatalok támogatását jelenti, ugyanakkor ellenzi a választott regionális önkormányzatot, amely szélesebb társadalmi érdekeket is megjeleníthet, és az üzleti érdekek képviselőivel szemben álló platformot hozhat létre. Ha regionális önkormányzatot terveznek létrehozni, akkor vagy le kell győzni ezt az ellenkezést, vagy az üzleti szférát meg kell győzni arról, hogy a választott regionális önkormányzat a saját érdekeit képviseli. Ezeknek a feltételeknek az együttállása nehezen következik be, ennél fogva a regionális önkormányzatiság ügye lassan és hezitálva haladt előre és különböző módokon intézményesült a nyugat-európai országokban. Németország kivételével, amelyet a második világháború előtt föderalizáltak, a legjelentősebb példák Olaszország, Franciaország, Spanyolország, Belgium és bizonyos tekintetben az Egyesült Királyság.

## **2.7. Modernizált régiók a posztmodern államban. Az új regionalizmus.**

A XX. század utolsó évtizedei mélyreható változásokat hozott a regionalizmus fejlődésében. A regionalizmus e formáját, fejlődési fázisát nevezi Keating új regionalizmusnak.<sup>84</sup> Mibenlétét ismét csak a környezetének jellemzőivel tárhatjuk fel.

1. A regionalizmus fejlődése Európa szerte területi érdekvédelmi mozgalmakból indult el és vált a gazdasági modernizáció stratégiáján keresztül az alkotmány-módosításokat és az állam átalakítását célul kitűző mozgalommá. A jóléti állam expanziója idején aktív területpolitikával igyekeztek kiegyensúlyozni a területi különbségeket, amely lehetővé tette a kompromisszumokat és azokat intézményi reformok formájában történő megvalósítását. A regionális szint jelentőségének megnövekedését többnyire egész Nyugat-Európa szerte felismerték, de ennek formája az egyes államok intézményi, kulturális és politikai sajátosságai szerint különbözött. A regionalizáció és annak stratégiája, mint állami politika, valamint a regionalizmus, mint alulról szerveződő mozgalom között állandósult a feszültség. Az 1990-es években az állam és a piac átalakulása az eddig megismert kontextust is radikálisan megváltoztatta, ami hozzájárult egy új regionalizmus kialakulásához, amely elszakad a hagyományos területi irányítástól, és a régiókat versenyre készíti az európai, valamint a világpiacon.

Az 1960-as évek végén és az 1970-es években a regionalizmus intenzíven fejlődött, azonban az 1980-as években Nyugat-Európában a megmerevedés jelei mutatkoztak. Erre több példát is látunk. Az 1972-ben megalakított francia régiók gyenge intézményeket kaptak és a szocialista párt programjának ide vonatkozó részei ellenére egészen a szocialista kormányzati ciklus végéig, 1986-ig nem váltak teljes jogú, közvetlenül választott önkormányzattá. Az olasz régiók intézményrendszerének fejlődése az 1977-es hatáskörüket bővítő törvény elfogadása után csalódást keltett. Skóciában és Walesben a decentralizációt célzó javaslatok 1979-ben elbuktak és a regionális kormányzat ideje Angliában is lejárt a regionális gazdasági tervező bizottságok<sup>85</sup> megszüntetésével, valamint a regionális kormányhivatalok dekoncentrált szervekké történő lefokozásával. A nyelvi és nacionalista mozgalmak nyomásának engedve a fejlődés csak Belgiumban és Spanyolországban volt folyamatos a regionalizált állam felé. Az

<sup>84</sup> Keating 1998 (Northampton) Pp. 72-78.

<sup>85</sup> Regional Economic Planning Councils

államhatalom és az országos pártok még Spanyolországban is kísérletet tettek korábban átadott, vagy ha úgy tetszik elvesztett hatalmuk visszaszerzésére az autonómiafolyamat harmonizációjáról szóló törvény megalkotásával 1981-ben.<sup>86</sup> Korábban láttuk, hogy a nagyváros-környéki rendszer kialakítása is megállt, egyes esetekben visszajára fordult.

Ennek ellenére az 1980-as évek végétől a regionalizmusnak új hulláma jelent meg. Ösztönzője szakmai-igazgatási nyomás volt, ami kombinálódott a politikai mozgósítás új formáival. A körülményeket ezúttal azonban nem kizárólag az állam alakította, hanem a változó nemzetközi piac és a fejlődő Európa is. A regionalizmus már nem volt kezelhető a területi kérdések kezelésének korábbi szervezetével és az általánosan mindenre alkalmazott területi tervezésbe sem volt beilleszthető. Az állam maga változott meg: elvesztette azt a képességét, amellyel a területi változásokat és fejlesztéseket önállóan és egyedül igazgatta. Hatalma és feladata három irányból is csökkent: a nemzetközivé válás (globalizáció) miatt felülről; a regionális és helyi igények következtében alulról; végül a piac, valamint a civil társadalom fejlődése miatt mondhatjuk, hogy oldalról. E három tényező csökkentette képességeit a gazdaság igazgatása, a társadalmi szolidaritás, a kultúra és az identitás formálása továbbá az intézményi szervezete alakítása tekintetében.

Ez eredményezte az új regionalizmust, amelyet kettős kötődésű. Egyrészt nem a nemzetállam keretei között helyezhető el. Másrészt a verseny keretei között egymásnak eresztí a régiókat, ahelyett, hogy azok kiegészítenék egymás szerepkörét a nemzeti munkamegosztás rendszerében. Az új regionalizmus modernizál és előre mutat, ellentétben a hagyományos regionalizmussal, amelyet provincializmusnak tekintettek és amelyet a változásoknak való ellenállás továbbá a hagyományok védelme fémjelzett. Ugyanakkor a regionalizmusnak mind a két formája, az új és a régi továbbra is létezik.<sup>87</sup>

A nemzetgazdaságok igazgatása a tőke mobilitásának növekedése és a multinacionális nagyvállalatok miatt egyre nehezebb. A spekulatív tőke áramlása korlátozza a kormányok cselekvési szabadságát a makro-gazdaságpolitika alakításában, és arra kényszeríti őket, hogy magasabb szinten tartsák a kamatokat, mint azt a hazai gazdaság helyzete megkívánná. A multinacionális vállalatok képesek befektetéseik áthelyezésére, ami növeli a számukra egyébként is vonzó versenyt. Ezzel szemben az államok tartózkodóbbak a kezdeményezéstől, például a vállalatok fejlesztési régiókba történő telepítésétől, mivel a multinacionális nagyvállalatok erre akár az országból történő távozással is reagálhatnak. A pénzügyi kényszer miatt a regionális célú kiadásokat visszafogták, a fokozódó nemzetközi verseny a kormányokat arra készítette, hogy a leginkább rászoruló helyett a leginkább versenyképes ágazatokat és régiókat favorizálják. A regionális támogatásokat tovább csökkentették a nemzetközi versenyszabályok és az Európai Unió versenypolitikája, miközben a közös európai pénz bevezetésének feltételei is hozzájárultak a kormányzati politika expanzív jellegének visszafogásához. Mindez aláásta a különböző regionális politikák változatosságát és az államok által a területi gazdaságpolitikájukban alkalmazott eszközök széles körét. A területi szemlélet jelentősége azonban nem csökkent! Éppen ellenkezőleg, széles körben elfogadottá vált, hogy a gazdasági szerkezetátalakítás a különböző helyszíneket jellemző összetevők sajátos kombinációjától függ. Mióta az állam nem képes betölteni azt a mediátori szerepkört, amit a múltban betöltött, a globális tőke területi egységekre gyakorolt hatása közvetlen lett. A leginkább megtérülő helyszínt kereső tőke globális léptékű logikája és a tőkét röghöz kötni igyekvő régiók helyhez kötött logikája között feszültség támadt. Egyenlőtlenség keletkezett, mivel a területi egységek nagyobb függésbe kerültek a mobil tőkéktől, mint a statikustól. Előbbi az egymással versengő helyszínek között tud válogatni, utóbbi a helyszínhez kötött. Következésképpen az állam már nem képes úgy igazgatni a területi gazdaságfejlesztést, mint a múltban, ennek ellenére a területfejlesztés kérdése

<sup>86</sup> LOAPA

<sup>87</sup> Keating 1998 (Northampton) p. 73.

jelentősebb, mint valaha.

A gazdasági változások által a területi szinten okozott változások kezelésének új mechanizmusokat kellett keresni, amely egyre nagyobb mértékben összpontosított maguknak a régióknak a szerepvállalására és kevésbé az állam irányító és tervező célú politikájára. A politika mostantól kevesebb nyomatókat helyez a központi államhatalom által kezdeményezett beruházásokra, de nagyobb hangsúlyt fektet a regionális növekedésre, vagy egy régióhoz köthető, a beruházásokat vonzó sajátosságra, mint a környezet, az életminőség vagy a munkaerő. A célkitűzések megváltoztak, az infrastrukturális szolgáltatásokról áttevődött a figyelem a humántőkére és a vállalkozásfejlesztésre, továbbá olyan feladatokra, amelyek kifinomultabb képességeket követeltek meg a területi szintű beavatkozásban.

A globalizáció és a globális kultúra megjelenés erodálta az állam szerepét a nemzeti kultúra megteremtésében és alakításában is. Ezt vitathatóan ugyan, de legfőképp az amerikai kulturális hegemonia testesíti meg. Ezzel egy időben, újraértékelik a helyi és kisebbségi kultúrát, amelyet példáz a katalán nyelvű oktatás ismételt általánossá válása és alkalmazása a közhivatalokban, vagy a welsh nyelv újjáéledése a középosztály egyes köreibben Walesben. A technika hatása e területen kettős. Megkönnyíti az amerikai kultúra elterjedését, és szinte lehetetlenné teszi, hogy az állam akadályt állítson az útjába. Ugyanakkor csökkenti a kultúra termékeinek előállítási és terjesztési költségeit, és így növeli a kisebbségi kultúrák életképességét.

A társadalmi szolidaritás az európai nemzetállam felelőségének az alapköve maradt. A globális verseny és a társadalmi költségek csökkentésének szükségessége mégis súlyos teherként kezdett ránehezedni. Az identitás értelmezése is változik, összetettebbé és bonyolultabbá válik. Alakulhat régió, etnikai hovatartozás, a klasszikus nemzet, illetve osztály szerint. Az osztályöntudat gyengülése a háború utáni jóléti rendszer alapjánál kezdve ássa alá a társadalmi osztályok közötti kompromisszumot és helyenként maga a területi egység alakította ki a társadalmi szolidaritás új formáját. Erre új társadalmi mozgalmak, gyárbezárások és a közszolgáltatások biztosítása feletti küzdelmek szolgálnak bizonyítékként. Az államot három irányból ért intézményes kihívásokról már volt szó. Felülről, nemzetközi és nemzetek feletti rendszerekkel, nevezetesen az Európai Unióval osztja meg hatalmát. A döntéshozatal helyszíne elmozdult a hazai politikai arénából. Ez szétforgácsolja az állam és régió közötti régi kapcsolatrendszereket és kompromisszumokat, amelyek korábban sikerült létrehozni. Alulról is érkezett az állammal szembeni intézményes kihívás a versenyben részt vevő regionális önkormányzat részéről és regionális, valamint kisebbségi mozgalmak részéről, amelyek az államszerkezet átalakítását követelik. Oldalról hatalmát a piac fejlődése csökkenti, ilyen a privatizáció és a dereguláció felé történő elmozdulás.

Az európai államok hanyatlását mindazonáltal hiba volna eltúlozni, mert a hatalom és a források óriási eszköztárával rendelkeznek.<sup>88</sup> A múlt ereje teljében lévő, monopolisztikus, szuverén és mitikus államának szembe állítása sem szerencsés a modern állammal, amely gyenge, pluralista és kényszerűségből megosztja hatalmát a nemzet feletti tényezőkkel, az országos szint alatti egységeivel és a magánszféra alanyaival. Ezek a jelenségek a történelem folyamán mindig kimutathatóak voltak. Ugyanakkor az államban jelentős mértékben átalakult, jellemzi a korábban annak tartalmát adó társadalmi, gazdasági és politikai tevékenység különböző szférái közötti összefüggés hiánya.

A hagyományos területi igazgatásban a régiók állami közvetítésen keresztül kapcsolódtak a globális piachoz. A régiók politikai támogatást nyújtottak az államnak és a kormánynak és képviseltették magukat az állami politikában. Az állam cserébe védelmet és – pénzügyi - támogatást nyújtott. Ezt a kettős cserét destabilizálta mostanra a globalizáció, az európai integráció és a piac fejlődése. A régiók a politika alakításának új helyszíneként, az

---

<sup>88</sup> Lőrincz 2005

intézkedések rendszereként, és maguk is cselekvő alanyokként jelentek meg. Ez egy bonyolultabb rendszer, amelyben az állam elveszítette a közvetítő szerep monopoliumát és már nem képest saját területi gazdasági egységei feletti teljes ellenőrzés gyakorlására. A régiók kétoldalú kölcsönös kapcsolata államaikkal még fennáll, de már közvetlen kapcsolatban vannak a nemzetközi rendszerekkel és a világgpiacal is. Ezekben az új cselekvési rendszerekben elfoglalt helyüket másképp alakítják, mint az állammukkal való kapcsolatukat. Az Európai Unióban a befolyás több módon is gyakorolható, különböző csatornákon keresztül. A régiók világgpiacon elfoglalt helyét nem a politikai képviselő különböző formái befolyásolják, hanem versenyelőnyük és ennek kihasználásának sikere. Ki kell hangsúlyozni, hogy az államok nem tűntek el és ez nem is valószínű, de a régiók külkapcsolatait már nem monopolizálják.<sup>89</sup>

Ha a regionalizmus változásának környezetét vizsgáljuk, a régió, mint földrajzi, területi egység értelmezése tekintetében újat nem tudunk mondani ahhoz képest, ami már az I. Fejezetben az 1. pont alatt kifejtésre került. Érdemes inkább megvizsgálni a régióra, mint funkcionális egységre vonatkozó felfogás, a regionális kultúra és a regionális identitás, a regionális szinten folytatott politika és a regionális társadalom változásait, melyek megmutatják magának a régió és a regionalizmus környezetének változását is.

2. A régió, mint **funkcionális egység** elsősorban a gazdasággal hozható összefüggésbe. Az új regionalizmus mögött álló leghatalmasabb erők egyike a gazdasági szerkezetátalakítás és annak igazgatási háttere. Ez egy olyan új területi berendezkedést és az ehhez kapcsolódó feladatok olyan új rendszerét eredményezte, amelyek kikerülhetnek a nemzetállam ellenőrzése alól. A hagyományos kormányzat, a közigazgatás nem hajlamos a körülményeknek megfelelő gyors átalakulásra. Inkább rajzolódnak ki összefüggések ágazati, részterületekhez köthető igények és a politikai szerkezetváltás között, ahol ennek megvalósítására politikai akarat mutatkozik. A globális gazdaság szerkezetének megváltozása és a technikai változások átalakították a munkaerő korábban kialakult területi struktúráját, amely annak idején olyan tényezőkön alapult, mint a nyersanyag, a közlekedési útvonalakhoz való hozzáférések, vagy a piacok közelsége. A komparatív előny koncepciója, ami egy alapjában véve statikus koncepció, és amelyben a régiók az említett faktorokban meglévő adottságaik miatt azokra a tevékenységekre koncentrálnak, amelyekben a legjobbak, átadta helyét egy dinamikusabb, a versenyelőny koncepciójának. Ebben a koncepcióban a politikai rendszer annak keresi útját, hogyan tudná maximalizálni területeinek versenyképességét biztosítva nekik azokat a forrásokat, amelyek fontosak a globális gazdaságban, mint például a humántőke, valamint hogyan lehet mozgósítani a helyi energiákat. Ebben bele kell érteni az aktív politikai hozzáállást és a helyi energiákat mozgósító köz és magán kapcsolatok komplex hálózatát. A régiók az ilyen típusú mobilizáció szintjeként jelentek meg, azonban ennek stratégiáját a politikai dinamika alakítja.

A régió megfelelő szint, hogy a helyi önkormányzatok között, a befektetések odacsalogatásáért folyó destruktív verseny tendenciáján történő felülemelkedésnek. A nagymértékben töredezett helyi önkormányzati rendszerekben a helyi politikusok gyakran olyan politika mellett kötelezik el magukat, amellyel befektetéseket vonzanak, de ez a környező nagyvárosi térség egésze vagy a régió számára gyakran az optimálisnál kedvezőtlenebb eredményre vezet. Például az ipari tevékenység számára kijelölt hely nagyobb, mint ami szükséges és az infrastruktúra túlméretezett. A pénzügyi vagy természetbeni ösztönzők megszorodása lehetőséget ad a befektetőknek, hogy kijátsszák egymás ellen az önkormányzatokat anélkül, hogy ez összességében érintené a befektetések volumenét a régióban. Mindenki nyerhetne az együttműködésből, de senki sincs ösztönözve erre mindaddig, amíg másoknak lehetősége van a potyázásra. Ezeken a problémákon

---

<sup>89</sup> Keating 1998 (Northampton) Pp. 77-78.

regionális szemlélettel, az együttműködés kikényszerítésével lehetne felülkerekedni. A régió lehet a leginkább megfelelő szint a munkaerőpiac különböző kérdéseinek kezelésére is. Éppen a munkaerőképzés az a feladat, amelyet több országban is regionális szintre telepítettek.

A regionalizmus továbbra is szoros összefüggésben van a tervezéssel, különösen a nagy infrastrukturális beruházások esetében, ahol regionális szintű döntéshozatal hiányában a projektet gyakran rosszul méretezik. Alul tervezett lehet azért, mert nem akarják megosztani a külső támogatásokat másokkal. Felültervezett azért, mert kiegészítő befektetéseket akarnak odavonzani. Példák lehetnek a kikötők, repülőterek, főutak, vasút, egyetemi és kutatási központok és ipari parkok. A régiókra tekinthetünk úgy is, mint megfelelő helyszínre a tőkeberuházásokban a prioritások meghatározásának és a programozásban, amelynek nagy kiterjedésű területen érezhető a következménye. Így a regionális szinten történő tervezés gyakran ágazatilag meghatározott funkciókban mutatkozott meg, mint például az oktatás, vagy az egészségügy.

A régió a kölcsönös függőségek helyszíne, amit a korszerű kormányzás jellemzőjeként aposztrofálnak. Ez a kölcsönös függőségi kapcsolat szakmai-igazgatási és intézményes. Így a régiók funkciója a közvetítés, területi és funkcionális (horizontális és vertikális) értelemben egyaránt, mert ez az a hely, ahol a központi kormányzat és a helyi önkormányzat találkozik, valamint ahol találkoznak a kormányzat egymástól különböző ágazati politikái. Ez központi kérdés volt az 1960-as évek regionális kezdeményezéseiben, mint például a francia CODER-ben, és a brit REPB-ben. Hasonlóan, a francia régióprefektusokat és az angol regionális hivatalokat is azért hozták létre, hogy az integráció iránt jelentkező szakmai igényt kielégítsék. Skóciában és Walesben a decentralizált minisztériumok töltik be hosszú ideje ezt a szerepet. A területi és ágazati közvetítők által betöltött szereppel szemben támasztott politikai követelmények különbözőek lehetnek. A területi közvetítő szerepet betöltheti politikai bázis, támogatottság nélküli regionális szintű szerv, amely találkozási, tárgyalási helyszíneként szolgál a központi és a helyi szint képviselőinek. Ez megtestesülhet konzultatív testületek és többoldalú intézmények formájában. A szakmai-igazgatási integráció másrészt ösztönöz arra, hogy a regionális testületeknek hatalmat is átruházzanak, annak érdekében, hogy a politikát mozgató szálak és a prioritások meghatározása egy kézbe kerüljön. Ez nem csak az érdekek egyeztetését foglalja magába, hanem a problémák újrafogalmazását regionális megközelítésből és ezzel összhangban álló programok összekötését. Ez egy politikai szerep, amelyet különböző választótestületeknek felelős többoldalú testületek, vagy egy érdeket megjelenítő testületek képtelenek ellátni.

A társadalmi szolidaritás általában nem tartozik a jelentős regionális funkciók közé, ez inkább helyi vagy országos. A társadalmi újraelosztás megerősítéséhez szükséges identitás és szolidaritás gondolata a nemzeti identitással és a közösségi érzéssel hozható kapcsolatba és regionális szinten gyengébben érezhető, talán ez alól csupán az erős történelmi identitással, de saját állammal nem rendelkező nemzetek képeznek kivételt. Évtizedeken keresztül megfigyelhető volt a társadalmi jövedelmek allokációjának központosítása, mióta az állam nagyobb adóbázissal rendelkezik és az egységes szabályozás megakadályozta a lakosságot a migrációban, amelynek célja a magasabb ellátásban való részesedés lett volna. Ugyanakkor a települési szintű társadalmi integráció kezelését a helyi ismeretekkel és hatalommal rendelkező helyi önkormányzatoknak delegálták. A jóléti kiadásokkal való rendelkezés régiókra történő átruházását célzó javaslatokat Belgiumban a flamand érdekek miatt, Németországban a kereszténydemokrata és a liberális pártok neoliberaisai, és Spanyolországban egy szűk kör fogadta el, viszont megjelent a félelem az alulígéresi versenytől, amelyben a régiók úgy próbálnak befektetőket vonzani magukhoz, hogy a termelés társadalmi kiadásait a jóléti kiadások visszafogásával csökkentik.

A régió szolgálhat a kulturális és nyelvi konfliktusok megoldásaként, nyelvterületek elválasztásával. A legtöbb nyugat-európai államban található olyan zónák, amelyekben a

kisebbségi nyelv olyan sajátos jogállást élvez, amelyet máshol nem. Azonban nehéznek bizonyult a nyelvi és kulturális kérdések területi alapon kezelése addig, amíg a nyelvterület határai ritkán esnek egybe a más célokat is szolgáló régióival. Még az erős történelmi identitással rendelkező Walesben is, a kisebbségi nyelvet beszélők valóban kisebbségben vannak; ugyanez a helyzet Bretagneban vagy Baszkföldön. Belgiumban a terület és a nyelv illeszkedésének hiánya a decentralizáció duális modelljét eredményezte, három régiót és három nyelvi közösséget hoztak létre, amelyek nagyon bonyolult módon fedik át egymást.

A múltban a területi politika a helyi politikai elit közvetítésével került kialakításra és lényegét a források újraelosztása jelentette. A régiók jelentőségének megnövekedése más jellegű területi politikát követel, amely az új piac által kialakított feltételek között a változások kezeléséhez és a modernizációhoz kapcsolódik. Ugyanakkor hiba volna a regionális politikai dinamizmust vagy a regionális intézmények fejlődését csupán funkcionális szükségserűségekre hivatkozással eredeztetni. Ezeket a funkcionális igényeket társadalmi és politikai tényezők közvetítik és töltik meg többlettartalommal, melyek közé tartozik a kultúra, az identitás, a politika és a regionális civil társadalomban gyökerező intézmények, valamint hagyományok.

3. A regionális **kultúra**. A nemzetállam nagy erőket mozgósított a kulturális uniformizálás érdekében az általánosan kötelező oktatási rendszer, a hivatalos nyelv és a közigazgatás segítségével. A második világháború óta a tömegtájékoztatás, különösen a televízió szolgál e sablonok megerősítésére. Több országban egy domináns beszédmód és stílus jelentős társadalmi nyomás hatására válik elfogadottá, a periféria nyelvének és kultúrájának pedig, jóindulatú lenézésben van része. A modernizációt a nemzetállammal társították és a regionális kultúrát gyakran visszalépésnek, reakciónak vagy provinciálisnak tekintettek, ahol a provinciális nem csupán a nemzetinek, hanem a felvilágosodás és a fejlődés univerzális értékeinek is az ellentéte.

A posztmodern társadalomban mindez megváltozott. A kisebbségi nyelvek új státust kaptak például Spanyolország történelmi nemzeteinek személyében, ahol az oktatási rendszerben ma már központi szerephez jutottak. A nyelvi normalizálódás e folyamata egyenetlen. Katalóniában messzebbre is jutott, ahol a katalán nyelv mindig jobb helyzetben volt és nagyobb társadalmi elterjedtséggel rendelkezett, mint más regionális nyelvek. Galíciában például a városi középosztály még mindig széles körben úgy tekint a régió nyelvére, mint a maradiság és a vidéki konzervativizmus jelzőjére. Walesben a nyelv intézményes támogatottságot kapott a közigazgatásban, a médiában és az oktatásban, így ma inkább egy szellemi befektetés, mint az elmaradott falusi társadalom ismertető jegye. Az anglicizált dél-walesi középosztály akik egyre nagyobb számban írattja gyermekeiket welsi tannyelvű iskolába. Hasonló jelenség figyelhető meg a nem baszk anyanyelvű bilbaóiak körében is. A kisebbségi nyelvek helyzete kevésbé ilyen jó Franciaországban, ahol minimális követelmény, hogy oktadják azokat nem, pedig e nyelveken tanítanak. A francia tannyelvű iskolákban a tanterv uniformizált, még mindig központilag határozzák meg és ellenőrzik.

Kevésbé könnyen mérhető jelenség a dialektus kiemelt társadalmi státusa Skandináviában, Németországban és Német-Svájcban. Itt a politikusok szándékosan használják a dialektusokat, hogy hangoztassák helyi gyökereiket és identitásukat, valamint így küldenek választóiknak kifinomult jelzéseket. Olaszországban nem hivatalos keretek között a dialektust a lakosság egy harmada rendszeresen használja még, amiben a helyi kultúra intenzív jellege mutatkozik meg, jóllehet használata az utóbbi harminc évben visszaszorult; 1955-ben csak lakosság körülbelül 11-12 %-a használta rendszeresen az olasz nyelvet. Működése kezdetén a Lombard Liga megpróbálta a dialektust a politikai mobilizálás motorjává tenni, de kevés sikerrel. Franciaországban ezzel ellentétben a dialektus használata az érzelmi indíttatású ragaszkodás, a hagyományok, sőt a modernséggel szembenállás régi regionalizmusára utal, és a politikai kommunikációban soha nem használják. A dialektus használata az Egyesült

Királyságban a második világháborút követően hirtelen eltűnt, de az 1970-es évektől kezdve javult a regionális akcentusok státusa, amelyek mára elfogadottá váltak a rádióban, a televízióban és az országos politikában.

A múlt megjelenítése kulcsfontosságú elem a régió kulturális megjelenítésében és a regionális történelemben valami robbanásszerű következett be. Ez bizonyos esetekben az „örökség-ipar” formájában jelenik meg, ami erőfeszítés a valódi vagy elképzelt múlt, mint turista látványosság kiaknázására. Jó példa erre a tematikus parkok számának megnövekedése az Egyesült Királyság korábban ipari régióiban. Más esetekben a regionális kultúráról romantikus vagy sztereotip képet festenek – így az iparosított Európa vagy a falusi életstílus ugyanolyan felfogásban kerül bemutatásra, mint ahogyan a tizenkilencedik század romantikus regényei ábrázolják a régi idők elmúlását.

A regionalizmus újraéledt a művészetben, a zenében és az irodalomban válaszként a hivatalosan szentesített nemzeti kultúra presztízsének hanyatlására. A helyi és regionális regény reneszánszát éli, ahogy dialektusban írni is. Az új regionális irodalom és a filmgyártás kevésbé a helyi társadalom nosztalgikus és szentimentális látásmódjára vezethető vissza, hanem gyakran inkább a társadalmi realizmus, a kulturális pluralizmus, sokszínűség és a társadalmi konfliktusok tendenciájának felel meg.

A kulturális termékek önmagukban nem politikai jellegűek és könnyen elválaszthatók a regionalizmus más dimenzióitól, de a regionális kultúra ismételt felértékelődése fontos összetevője a modern regionális identitás létrehozásának. A regionalizmus a kultúra tekintetében megszabadult provinciális és régies jelentésétől és a modernizáció illetve a globalizáció felé vezető egyik útként jelenik meg.

4. A **regionális identitás** kulcsfontosságú elem a régió, mint társadalmi, politikai térség és cselekvési rendszer felépítésében. Nehéz azonban meghatározni, hogy melyek ennek az identitásnak az alkotórészei, és hogyan érinti a közösségi cselekvést, illetve a politikát. A regionális sajátosságok egyik mércéjeként az azonos államon belüli régiók között meglévő különböző értékek, szabályok és viselkedés szolgálnak. Ha az értékek e térképét ráhelyezik az államra, kirajzolódnak a felszín alatti értékek, amelyek az állam létrejötté elé datálhatók, vagy attól függetlenek. Ezen értékek és a társadalmi kommunikáció formájának legismertebb forrásai a vallás és a kultúra. Általában ezek követik az államhatárokat, amióta a reformációt befogadó államok kötelezték polgáraikat a vallási közösséghez történő csatlakozásra, miközben az állami nyelvpolitika a nemzetté válás egyik erőteljes eszköze volt a XIX. századtól. Más esetekben, például Németországban, az állam a reformációt követően jött létre és a vallási megosztottság azonosult régióival. A XX. században a szekularizáció és a kisebbségi nyelvek átértékelődése egyenetlenül ment végbe. Az Eurobarométer<sup>90</sup> európai értékutatása azt mutatja, hogy az északi országok általában homogének az értékek tekintetében, Spanyolország, Portugália és Olaszország ugyanakkor nagyobb változatosságot mutatnak. Úgy tűnik, hogy Németország homogenitását a háború utáni népességkeveredés és a régi helyi és regionális szubkultúrák szétrombolása eredményezték. Meglepő Belgium több tekintetben jellemző homogenitása, amely tény annak a közös vallási örökségnek tulajdonítható, amely különböző mind a protestáns hollandtól, mint a szekularizált franciától. Nagy Britannia multinacionális karaktere ellenére nagyon homogén az értékek tekintetében. A dél-európai államok közötti különbségek szintén a vallással hozhatók összefüggésbe, a szekularizáció mértékével és az antiklerikális tradíciókkal a különböző régiókban. Ugyanakkor megfigyelhető az országhatárok átlépése is, mert Katalónia mutat hasonlóságot Midi-Pyrénées-sel, Bajorország Észak-Nyugat Olaszországgal és Schleswig-Holsten Dániával. Vallóniában és Franciaországban több közös dolog is van, jóllehet Flandria nem osztozik közös értékekben Hollandiával; Belgiumot homogenitása így közelebb viszi a történelmileg

<sup>90</sup> Eurobarometer 1991 és Eurobarometer 1995



meghatározó szerepű Franciaországhoz. A XX. század végére a vallási tényezők helyébe mások léptek, nevezetesen a nyelv, mivel a modern társadalomban a társadalmi kommunikáció közös nyelvet követel meg. Ez alól kivételt jelent Flandriában a flamand öntudatra ébredés és politikai mozgalmak. Ebben az esetben azok az értékek, amelyek egykor egyesítették Svájcot, a modern állam kontextusában megosztó nyelvi konfliktushoz vezettek.

A regionális identitás ugyanakkor sokkal összetettebb és nem mindig az értékek különbözőségével áll összefüggésben. A regionális identitás és annak politikai cselekvéssel való összefüggésének elemzésében három lényeges elem van. Az első elem a tudati (kognitív), vagyis az emberek tudatában vannak-e annak, hogy mi is az a régió, és melyek a földrajzi határai. Ehhez szükséges más régiók ismerete, amely alapján a saját régióját össze tudja valaki hasonlítani egy másikkal és meg tudja különböztetni egy másiktól. Az embereknek ismerniük kell a régió jellegzetességeit is, még ha különböznek is abban, hogy melyiket tartják kiemelkedőnek – lehet, hogy valaki a látványt és a tájképet, más a konyhát vagy a népművészetet, a harmadik talán a nyelvet, vagy a történelmi örökséget, a politikai berendezkedést, megint mások a gazdasági rendszert hangsúlyozzák ki. A második elem az érzelmi (affektív), vagyis hogyan érznek az emberek a régió iránt, és mennyiben nyújt számukra a közös identitásnak és szolidaritásnak keretet, talán a szolidaritás más formáival szemben beleértve a nemzetet, és a társadalmi osztályt. Ez a tudati elem egyfajta magyarázatát adja és kapcsolódást a harmadik elemhez, az intézményihez, hogy mennyiben alkalmas a régió arra, hogy társadalmi, gazdasági és politikai célok elérésére történő mozgósítás és közös cselekvés alapjául szolgáljon. E cél magába foglalhatja a regionális autonómia elérését vagy összpontosíthat közvetlen társadalom és gazdaságpolitikai céloknak a létező rendszerben történő elérésére.

E három identitás elemzése és jelentőségük elismerése során számos probléma merül fel. A megkérdésen alapuló kutatási technika a legkönnyebb módja, hogy megtudjuk, hogyan azonosítják magukat az emberek, ugyanakkor a megkérdés alapvetően az összefüggéseket nélkülöző egyéni tapasztalatot mutatja be, miközben a kollektív identitás tapasztalati és közösen megélt.

Problémát jelent az identitás létrehozása és reprodukciója is. A regionális identitás gyökerezhet a történelmi hagyományokban és mítoszokban, de mai formája társadalmi konstrukció, amely sajátos összefüggésben társadalmi, gazdasági és politikai hatásra alakult ki. Az is vitatható, hogy ezek az identitások milyen mélyen gyökereznek az egyén kialakuló tapasztalataiban és mennyire mesterségesen kreáltak rövid távú célok elérése érdekében. A helyi identitás, amely Európa számos részén meghatározó, tipikusan személyes tapasztalatokon, egyéni kapcsolaton és a mindennapi életen alapul. A regionális identitás más, mivel olyan polgárokat kíván, akik a többieket csak közvetve ismerik a médián, a politikai pártokon vagy tágabb társadalmi intézményeken keresztül. Ezért úgy, mint a nemzeti identitás inkább elképzelt közösség marad, mintsem megélt tapasztalat. Ilyen elképzelt közösséget a társadalmi mozgósítás és a politikai vezetés hozhat létre. A politikai vezetők bizonyára elkötelezettebbek a régiók építésében, mint a korábbi generációk voltak elkötelezettek a nemzet és az állam építésében, ugyanakkor sikerük váltakozó. Katalónia például régi történelmi nemzet, vezetői azért beszélnek az ország megteremtésének szükségességéről, hogy létre hozzák az országot a modern korban. A francia régiók elnökeinek és a német tagállamok kormányfőinek politikai kezdeményezései a regionális arculat kialakítása érdekében születtek, mellyel egészen véletlenül egy időben saját személyes pozíciójukat is erősítették. Olaszországban az Északi Liga kimunkálva a régió-építés gyakorlatát, néhány év alatt jutott el a gazdaságilag kizsákmányolt régió ötletétől az alternatív nemzet létrehozásáig. Saját társadalmi intézményeket hozott létre a helyhatóságok szintjén és 1996-ban napilapot indított, La Padana címmel, amelyben saját megfogalmazásában közölte a híreket, az időjárás jelentést pedig, Észak-Olaszországra korlátozta. A kívülállók gúnyolódtak e mesterséges

kreáció, Ugyanakkor, ha Padania kitalált történelme félrevezető, és talán nagyobb mértékben, mint a többi létrehozott nemzeté, bizonyított, hogy hallgatóságra és társadalmi bázisra talált a régióban. Az új államszerkezeti keret megkönnyíti az alternatív identitások ilyesfajta létrehozását, ami egyaránt gyengíti az állam presztízsét és lehetőséget teremt a regionális vezetőknek, hogy megtervezzék régiójukat, illetve magukat a nemzetközi és az európai küzdőtereken. Más estekben a kulturális identitás vagy a folklór depolitizált formáit bátorítják, azzal a céllal, hogy minimalizálják a területi politika bomlasztó potenciálját. Ugyan úgy, ahogy a nemzetépítők, a régióépítők is együtt kezelik a szabadságjogokat a történelemmel, és egy elképzelt múltban keresnek legitimitációt. Flandria múltbéli egységet kapott, átlépve a valódi múltjának tartományi és helyhatósági határait; Okcitániát XIX. századi történészek fedezték fel újra egy lázadás és szakadár mozgalom hagyományaiból; Padaniát „Európa legrégebbi közösségeként” találták ki.

Más kérdés vonatkozik az identitás politika jelentőségére és alkalmazására. A megosztott regionális identitásnak mindkettő, a tudati (kognitív) és az érzelmi (affektív) dimenziójában sincs szükségszerűen politikai következménye. Ez attól függ, hogy ezt az identitást a politikai kérdések felismerésének és megítélésének keretként alkalmazzák-e, nevezetesen a választások és a népszavazások során. A következő szint a regionális autonómia követelése. Ezek a politikai regionalizmusban egymást követő, folyamatosan egymásra épülő lépéseket jelentenek, mivel a második lépés, az identitás politizálása lehetetlen az első nélkül, sem a harmadik, az autonómia követelése a második nélkül. Azonban a regionalizmus megállhat az első vagy a második szinten, anélkül, hogy a harmadikra sor kerülne. A helyzetet tovább bonyolítja a többes identitás jelenségének kialakulása, amelyet az európai rend segít elő, mely megtörte az állam monopóliumát az identitás kialakításának területén. Ez teszi lehetővé, hogy az emberek regionális identitást vállaljanak magukra anélkül, hogy feladnák nemzeti identitásukat vagy az nagymértékben meggyengülne.

A regionális identitásnak Európában számos bizonyítéka van, azonban a regionális identitás jelentőségét országonként és időben nehéz összehasonlítani. Jellemző, hogy általában az emberek a városhoz vagy a faluhoz érzik magukat legközelebb, amit követ a régió, az ország és végül Európa. Az Eurobarométer kutatások hasonlóan szoros kötődést mértek a városhoz vagy a faluhoz, a régióhoz, az országhoz végül jelentősen ezek mögött Európához. A régióhoz való kötődés érzete általában erősebb a földrajzilag és társadalmilag kevésbé mobil, valamint az idősebb emberek körében. Ez a modernista gondolat alátámasztására szolgáltat bizonyítékot, mely szerint a területi identitás a tradicionális társadalom jellemzője, ami a szekularizációval, modernizációval és mobilitással el fog tűnni. A részletesebb vizsgálatok azonban azt mutatják, hogy e megállapítások a helyszínre, kultúrára vagy életmódra vonatkoznak, nem a modern értelemben vett régióra, amely az ország és Európa politikai életében aktívan cselekvő szereplő. Az Eurobarométer kutatások jelentősége abban áll, hogy megmutatja, miszerint a legerősebb regionális identitás abban a három államban mérhető – Portugália, Görögország és Írország – ahol nincs formális regionális önkormányzat, sem regionális politikai mozgalmak.<sup>91</sup> A modern regionalizmus jellemzően a felfelé törekvő mobil, fiatal, városlakó és politikailag aktív emberek között, vagy a modernizálódó, prosperáló és társadalmilag integrálódó régiókban mutatható ki. A regionális pártok számítanak a szaktudással rendelkező középosztálybeliekre. Ezért óvatosan, de különbséget lehet tenni a politikailag közömbös vagy orientációjukban konzervatív, a XIX. századi konzervatív regionalistákhoz közel álló regionális tradicionalisták és a népesség műveltebb rétegeiben található modern regionalisták között, akik a régióban a modernizáció és Európa alkotóelemét látják. A regionális tradicionalisták, akik talán még a regionális autonómiában sem érdekeltek, a régióra csupán kulturális vagy topográfiai nézőpontból tekintenek és a

---

<sup>91</sup> Kivéve a portugál szigeteket.

központi, valamint a helyi kormányzásban történő képviselet hagyományos formáit preferálják. A modern regionalisták látóköre szélesebb és a régiót a gazdasági és társadalmi változások dinamikus erejének tekintik. Mindezek természetesen általánosítások, amióta a regionalizmus értelmezését az egyes államok jelenkori politikája és a regionális intézmények jellege alakítja.<sup>92</sup>

Az identitások konfliktusba is kerülhetnek ott, ahol a régiót, vagy az állam nélküli nemzetet a történelem során szembe állították az integráló állammal. Bizonyos helyeken a regionalizmus egyszerűen a lokálpatriotizmus kiterjedése. Az Eurobarométer kutatás szoros regionális kötődést mutatott ki azokban az országokban, ahol a helyi kötődés is erős, sugallva azt, hogy ez inkább egy nem letisztult területi kötődés, mintsem érett regionalizmus. Máshol a regionális szintet teljesen másképpen értelmezik. Ez összegződik azokban a paradox eredményekben, amelyeket a brit Kilbrandon Bizottság számára készített vizsgálatok állapítottak meg az 1970-es évek elején, és amelyek néhány angol régióban azonos támogatottságát mérték a helyi-önkormányzatoknak, mint Skóciában magának Skóciának. Az eredmény azonban látszólagos, mert ugyan azt a jelenséget mérték, mivel intézményesített angol régiók nincsenek. Így a vizsgálat nem állapított meg többet, mint egy széleskörű egyetértést azzal a gondolattal, miszerint a helyieknek több beleszólása kellene, hogy legyen az ügyekbe. Eközben Skóciában mindez meghatározott célokhoz kötődött, amellyel az emberek tisztában voltak és magukénak vallottak és ami politikai vita tárgya is lett. Ebben az esetben a „skótnak lenni”, bizonyos értelemben szembe került a „britnek lennival”, amely kérdés az angolok esetében fel sem merült. A többnemzetiségű Spanyolországban és Belgiumban ehhez hasonlóan a regionális identitást gyakran a nemzeti mellé rendelik. Eközben Francia-, vagy Németországban regionalistának lenni nem jelenti azt, hogy valaki kevésbé lenne francia, vagy német.

Az új regionalizmus a régió és a nemzetközi, vagy az európai rend közötti kapcsolatra épül, olyan régiókból, amelyek helyüket keresik az államon belül, Európában és a nemzetközi piacon. Ezt a kapcsolatot azonban nem a legalsóbb szinten létesítetik. A többes, tehát a régióhoz, az államhoz, sőt Európához kötődő identitás növekedése biztosan kimutatható, mindenekelőtt a lakosság leginkább iskolázott rétegeiben. Ugyanakkor a régió-Európa vagy a régió-világ kapcsolat nem mindig evidencia. Nem meglepő, ha a régióra úgy gondolnak, mint az államra, ami inkább mesterségesen létrehozott alakulat, mint spontán vagy eredeti egység. A kutatások viszonylag erősebb azonosulást mutatnak a nemzetállammal Dél-Európában, ahol az állam a nemzet és a kollektív tudat megtestesítője, de éppen ezekben az országokban leggyengébb az állam, és jelent leginkább kihívást a globalizáció és az európai integráció. Az állami intézményekbe vetett bizalom is ezekben a társadalmakban gyengébb. Belgiumban, az államba vetett bizalom és a nemzeti büszkeség érzése hasonlóan, viszonylag alacsony. Megfigyelhető egy olyan tendencia is, miszerint a központi régiókban erősebb az államhoz való kötődés, mint a periférián és a leggyengébb a történelmi, kulturális, vagy nyelvi sajátosságokkal rendelkező területeken, mint amilyen Skócia, Észak-Írország, Baszkföld, Bajorország, Schleswig-Holstein vagy Belgium.

Az értékek megkülönböztetése sem szükséges ahhoz, hogy egy régió kialakítsa a saját identitását. Szükséges ellenben, hogy értékelhető politikai és társadalmi kérdések megfogalmazásának keretévé váljon. Amikor a regionális identitás adott régiókhöz kötődött, Spanyolország az erős és politizálódó regionális identitások országa volt. A demokratikus átalakulás időszakában, az 1970-es években a regionális identitás érzése felerősödött, a periférián és a történelmi nemzetek körében felülkerekedett a spanyol identitáson. A történelmi régiókban, valamint Aragóniában, Andalúziában, Extremadurában és Valenciában a regionális identitás erősebb volt, mint a tartományi. A regionális autonómia támogatása

---

<sup>92</sup> Keating 1998 (Northampton) Pp. 85-89.

bizonytalanabb volt, de az átalakulási folyamat előrehaladásával gyorsan kiterjedt. Az 1990-es évekre a kettős identitás került többségbe szinte mindenütt, leszámítva azt a 20 %-t a Madrid környéki központi területeken, ahol kizárólagos maradt a spanyol nemzeti identitás. Ennek a regionális identitásnak több dimenziója van: kulturális, gazdasági és politikai, de tendencia a regionális identitás egyre politizáltabb - regionális autonómiát támogató - formáinak előretörése, amely korrelál a felsőfokú képzettséggel és a társadalmi státusszal. Galíciában, a társadalmi modernizáció hiányával megbélyegzett szegény régióban egy erős identitásérzés és a nemzeti nyelv szinte általánosnak nevezhető követelése viszonylag gyenge autonómiairokvésekkel és klientalista kormányzati stílussal párosult: egy 1988-89-es vizsgálat eredménye a legkevésbé autonómiapárti régióknak mutatta. Ezt a tradicionális regionalizmus egyik példájának tekinthetjük, amely jelenség, bizonyos mértékben, Andalúziában is kimutatható. Katalóniában ezzel ellentétben az autonómia lehetőségének támogatása erős és különösen erős a magasabban iskolázottak, a fiatalok és a szakképzettek között. Itt autonómia pártinak lenni velejárója volt a diktatúra elleni küzdelemben újjáalakult nemzeti identitás történelmi érzésével és kötődött, illetve kötődik európai kontextusban a modernizációs tervekhez.

Belgiumban a régiók és a regionális identitások kialakulása újabb keletű, mivel meghatározó volt a provinciákhoz, a városokhoz és a nyelvi csoportokhoz való történelmi kötődés. A regionalizáció folyamata nagymértékben a nyelvi konfliktusok hatására indult meg, azonban az ennek eredményeképpen létrejött intézmények saját fejlődési pályájára álltak, különösen Flandriában, ahol ez integrált regionális és közösségi intézmények létrehozásához vezetett. Ezt követte egy nemzetépítő program, melyet a flamand politikai elit azzal a céllal vitt véghez, hogy új politikai teret alakítson ki. Az 1980-as években a regionális identitás egyre inkább a nyelvi helyébe lépett különösen Flandriában. Itt az 1970-es évek végére a regionális identitás valamivel erősebb lett a belga nemzeti identitásnál, miközben a helyi identitás is meghatározó volt. Ez a flamand társadalom hagyományos lokalizmusával, a flamandok Belgiumon belül történő elismeréséért folytatott küzdelemük és a flamand elit stratégiájával magyarázható. A vallonok ezzel szemben azzal az állammal azonosultak, amelyben hagyományosan a domináns pozíciót ők foglaltak el. A regionalizmus a lakosság iskolázottabb rétegeiben volt a legerősebb, jöllehet ezt számos egyéb összetevő bonyolítja. A flamand regionalisták egyre inkább megtalálhatók lettek a társadalom perifériáján található csoportokban, miközben az 1980-as évek végétől ennek ellenkezője igaz Vallóniára, ami a két régió hasonló gazdasági helyzetének a következménye. A leginkább szembeszökő tendencia azonban a belga identitás átértékelődése az 1990-es években, amely mind a régiók, mind a közösségek rovására erősödött meg. Mindkét identitás tekintetében egy generációs hatás érvényesül. A regionális önkormányzat támogatása a középkorú lakosság körében erős, akik az 1960-as években nőttek fel a regionális önállóságért folytatott küzdelem idején, miközben az idősebb és a fiatalabb korosztályban gyengébb. Flandriára leginkább úgy tekintenek, még azok is, akiknek identitása elsősorban flamand, mint Belgium egyik régiójára, amely politikájában kifejezi a flamand érdekeket. Mindez azt mutatja, hogy *a regionális identitás nagymértékben kontextus-függő, a környezetétől függ, események és politikai stratégia alakítja, különböző célok érdekében mozgósítható*, ami nem jelenti azt, hogy azzal az indokkal elutasítható, hogy a nemzeti identitásnak ugyanezen jellemzői vannak. A belga nemzeti identitásérzés felébredhet és mozgósításra serkent olyan események alkalmával, mint például a király halála, vagy a gyermekbántalmazási botrányok, de ezek is csak ideig-óráig tartó jelenségek, mivel a belgáknak van a leggyengébb nemzeti identitás-érzése Európában. Ezért jelentéktelen a nyomás a politikai rendszer regionalizációjával, valamint azzal szemben, hogy politikai kérdéseket ne flamand-vallon kontextusba helyezték még akkor sem, ha az adott témának semmi köze a területi, illetve nyelvi konfliktushoz.

Németországban erős a regionális identitás, azonban nem jellemző, hogy a tagállamokat

fedné, ami alól kivétel talán Bajorország és a három város. Máshol a régió valahol a tartomány és a város között félúton helyezkedik el. Jellemző az értékek homogenitása, ami a migráció és a helyi szubkultúráknak a háború utáni szétrombolásának a következménye, ugyanakkor bizonyos jellegzetességek fennmaradtak Bajorországban és Schleswig-Holsteinben.

Franciaországra a gyenge regionális identitások jellemzőek. Egy 1994-es kutatás eredményei, amelyet a lakosság iskolázottabb rétegeiben folytattak, azt mutatták, hogy a válaszadóknak csak 61 százaléka tudta megnevezni a régióját. Legtöbbször a régiót történelmi és kulturális helynek, vagy egyszerűen egy „területnek” tekintették. Azok közül, akik funkcionális jelentőséget is tulajdonítottak a régióknak, legtöbbször a gazdaságfejlesztés helyszínékként nevezték meg, és csak három százalékuk említette első helyen a politikai viták lefolytatásának fórumaként (hét százalékuk ezt a második helyen említette). Ez tükrözi maguknak a francia régióknak az állapotát, amelyeket kulturális, történelmi jellegzetességeik és a regionális tanácsok funkcionális-igazgatási szerepe határoznak meg; mutatja annak - az erős - politikai nyomásnak a hiányát, amely szükséges lenne ahhoz, hogy a régiók a központi államhatalom valódi versenytársai váljanak. Amikor azt kérdezték, hogy különböző kormányzati szintek közül melyik milyen közel áll hozzájuk, a válaszadók következetesen a területi hierarchia rendjének megfelelően helyezték el azokat: község, megye, régió, állam, Európa.

Olaszországban, a polgári kultúrában és szokásokban gyökerező helyi identitás erős maradt, és jelentős különbségek vannak a társadalmi értékekben délen, északon és a középső ország részben is. A politikai regionalizmus formájában ez még nem tudott kikristályosodni. 1986-ban és 1992-ben végzett kutatások azt mutatják, hogy növekedett azoknak a száma, akik régiójukkal azonosulnak szemben az állammal, a községgel, Európával, vagy a világgal, 10,3 %-ról 12,4 illetve 15,1 %-ra. A helyi identitás ugyanakkor a két említett év tekintetében lecsökkent 49,6 és 35 %-ra. Bizonyított továbbá, hogy az Északi Liga támogatói körében áttörést ért el, 30 %-uk első helyen a régiót jelöli meg identitásaként.

Az Egyesült Királyságot több nemzet alkotja, Skócia, Észak-Írország és bizonyos értelemben Wales valóban megkülönböztethető Angliától. Angliában a regionális identitás igen gyenge. Az Egyesült Királyság történelmi nemzeteinek identitása kevésbé alapul az értékek különbözőségén, mivel ebben a tekintetben az állam meglehetősen homogén. Inkább alapul az intézményrendszerek különbségein és a történelmi státuson. Hasonlóan Spanyolország és Flandria történelmi nemzetiségeihez, a központi állam alatti szint verseng az állami szinttel, amely a tematizálás kerete és a politikai mozgósítás alapjául szolgál. Skócia, ahol fokozatosan épült ki a saját közigazgatási apparátus, sőt ma már önkormányzat, a politikai párbeszédet és vitákat skót belüggé válogattatta azért, hogy számos probléma itt és elsődlegesen itt kerüljön megvitatásra. Hosszabb távon, mint történelmi nemzet, Skócia léte nem attól függ, hogy különböző-e, hanem, hogy képes lesz-e megfogalmazni és megtárgyalni olyan kérdéseket, amelyekkel egy modern társadalomnak szembe kell néznie.

Ezekből a példákból azt a következtetést volna a legkézenfekvőbb levonni, hogy a regionális identitás – abban az értelemben, mint közösségi azonosulás a kormányzás vagy a közigazgatás regionális egységeivel - meglehetősen gyenge, kivéve a történelmi nemzeteket, mint például Skócia, Wales, Katalónia vagy Baszkföld. Ez kétséget kizáróan akadályt jelent a régiók Európája keretein belüli kezdeményezéseknek, amelyben a régi mesterségesen létrehozott államok szertefoszlanak és helyükbe az őket alkotó, feltehetően „természetesebb” egységek lépnek. Ugyanakkor a területi identitás az állampolgárok tudatában rögzül, és alakítható, megváltozhat a körülmények függvényében. A területi identitás a nemzeti identitást nem helyettesíti, ugyanakkor kiegészítheti. Gyakran gyenge kötelék és sokszor illeszkedik tágabb kötelékekbe. A különböző kutatások az emberek közvetlen azonosulását és törekvését mutatják, de gyakran nem igazítanak útba a különleges körülmények közötti viselkedésüket és indítékaikat illetően. A régiók szolgálhatnak egy politikai nézet mellett való

döntés vagy politikai cselekedet alapjaként, amennyiben a politikai problémák regionalizáltak és a társadalmi intézmények egy regionális keretben átpolitizálódnak. A regionális érzés és a regionális önkormányzat követelése egy későbbi lépésben jelenik meg, ha egyáltalán megjelenik. A régi identitások megtehetnek politikai tartalommal, mint például az Egyesült Királyságban az 1980-as években, vagy új identitások alakulnak ki és kerülnek kifejeződésre, amint az például Olaszországban az 1990-es években történt. Chauvel szerint<sup>93</sup> a regionalizmus a megkésett modernizáció bizonyítéka, ami egy átmeneti fejlődési fázis a hit premodern társadalmá és a nemzetállam modern világa között. Ez akár igaz is lehetett a XIX. században, de a XX. század végén a nemzetállam gyakran bizonyul túl szűk keretnek, hogy egységes nemzeti kultúrát és identitást kovácsoljon. Úgy, ahogy a vallás egyre kevésbé jelöli az identitást, úgy szorulhat az egyik régiót a másiktól megkülönböztető érték és magatartás maradványai mögé, miközben a nyelv fontosabbá vált. Ugyanakkor új tényezők merülnek fel, amelyek megkülönböztetik a regionális értékeket, magatartást és identitást, nevezetesen azok, amelyek a globális gazdaságban elfoglalt helyükkel vannak összefüggésben.

5. A regionalizmus **politikai** vonatkozása kapcsán érdemes kitérni a regionalista **ideológiákra**. A regionalizmus, mint politikai mozgalom különböző történelmi időszakokban, változatos formákban jelent meg. A szélsőbaloldaltól a liberálison, a szociáldemokratán és a kereszténydemokratán át a szélsőjobbaldaliig, szinte valamennyi meghatározó politikai ideológiával összekapcsolódott. Keating a regionalista ideológiának hat alaptípusát<sup>94</sup> különbözteti meg, amelyek karakterisztikumai bizonyos esetekben kombinálódnak így eredményezve komplex regionalista mozgalmakat.

A **konzervatív regionalizmus** a lelki-érzelmi közösség ideájában gyökerezik, ellenáll a modernizációnak különösen, ha az egységesítő és szekularizált nemzetállam képében jelenik meg. A XIX. században a regionalizmust, különösen Franciaországban gyakran reakciónak és fejlődésellenesnek tekintették, és sok francia a mai napig a szót magát politikailag szalonképtelennek tekinti, amelynek másodlagosan köztársaság-ellenes jelentése van. A baszk mozgalmak kezdeti követelése a fuerok rendszerének visszaállítása volt, amely a tradicionális hatalmi berendezkedésen alapult és éppen a foral kérdése ékelődött akadályként a baszk nacionalisták és a baloldal közé.

Ebben a kontextusban a regionalizmust azonosították a tradíciókkal, a konzervativizmussal és a reakcióval, szemben a centralizáció, demokrácia, szekularizáció és köztársaságpártiság értékeivel. A Nagy Francia Forradalom az uniformizálás és a modernizálás jegyében felszámolta a területi partikularizmust, amelynek ellenzéke néhány régióra koncentrált, és a XIX. században ideológiai értelemben is a monarchisták bázisává vált különösen a nyugati országrészen. Spanyolországban szintén a XIX. században a regionalizmus a helyi kiváltságok védelmét tűzte ki célul és a karlisták bázisává vált, különösen Katalóniában és Baszkföldön. Ehhez hasonló volt a jakobita mozgalom Nagy-Britanniában egy jó évszázaddal korábban, amely a Stuart dinasztia hatalmának visszaállítására törekedett. A jakobiták bázisa a társadalmi változásokkal szembenálló periférikus régiók különösen a Skót Felföld és Írország egyes részei voltak, amelyeket a korábbi területi intézmények, így a klánrendszer és a skót parlament visszaállításával állítottak maguk mellé a jakobiták.<sup>95</sup> Olaszországban, különösen a déli területeken másképp alakult a tradicionális regionalizmus szerepe és célja. A dél-olasz elit soha nem törekedett az egységes nemzetállam felbomlásztására, annál inkább számított a regionalizmusra, mint Róma-ellenes érzelmre és egyben identitásra, amikor saját érdekeit kívánta érvényesíteni a központi hatalom ellen.

<sup>93</sup> Chauvel 1995.

<sup>94</sup> Keating: 1998 (London) Pp. 18-22.

<sup>95</sup> A jakobita mozgalmat ugyanakkor hiba volna összekeverni a skót és ír nacionalizmussal, amelyek modern-  
mozgalmak.

A XX. században a regionalizmus több országban vált a kereszténydemokrata gondolkodás elemévé, a tradíció és a modernizáció kibékítésének, illetve a szubszidiaritás elve gyakorlati alkalmazásának egyik módját látták benne. Luigi Sturzo Partito Popolarja a fasizmus megjelenését megelőző években a regionalizmust úgy láttatta, mint a hagyományokat és a stabilitást célzó programjának részét. Ugyanakkor a regionalizmus nem tartozott a kereszténydemokrácia alaptézisei közé és gyakran rendelték alá politikai pártok taktikai céljainak, mint például Olaszországban 1948-ban vagy az első világháború alatt, illetve klientalista célokra használták fel. Ma már azt mondhatjuk, hogy a tradicionalista és konzervatív regionalizmus visszaszorulóban van, mert a regionalizmus szorosan kötődik a modernizációhoz és a változáshoz.

Nem minden jobboldali regionalizmus konzervatív. Sajátos formája a modernizációnak az iparosított és gazdaságilag fejlett régiókhoz köthető ún. „**polgári regionalizmus**”<sup>96</sup>. Ezekben a régiókban a dinamikusan fejlődő polgári tulajdonosréteg megpróbált megszabadulni a fejlődésben lemaradt államhatalom által támasztott akadályoktól, illetve igyekezett olyan modern kormányzati struktúrát 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. A katalán mozgalom „regionalista” fázisára mondták a XIX. század végén, hogy Spanyolországot úgy kívánták modernizálni, hogy „katalánosítják”.<sup>97</sup> A polgári regionalizmus elemeit fel lehet ismerni a német Baden-Württemberg esetében is. Olaszországban, a 60-as években a Confindustria támogatott regionális reformokat, és ez jellemzi napjainkban a Lega Nortét is. Baden-Württemberg, Flandria vagy akár a mai Katalónia „Európa Négy Motorjához” tartoznak. Ez azoknak a régióknak a konzorciuma, amelyek saját államukban technológia tekintetében a legfejlettebbek. Ez a jelenség leginkább azokra a régiókra jellemző, amelyeket az új regionális kereskedelmi rend központjaiként jelölhetünk meg. Napjainkban gyakran nem a magánszféra vállalkozói járnak az élen ebben, hanem a modernizációpárti regionális technokrácia, amely sok esetben kötődik a közszféra igazgatásához és a tervezéshez a kormányzatban és a felsőoktatásban egyaránt.

A baloldalon találjuk a **progresszív regionalizmust**. Még a XIX. században megjelentek azok a regionalista mozgalmak, amelyek a hangsúlyt a fejlődésre, a demokráciára, az államreformra és az egyenlőségre fektették. Franciaországban a Mouvement régionaliste français, amely a politikai közép támogatását élvezte a radikálisokkal szemben, bizonyította, hogy a regionalizmus összefér a republikánus eszmével. Szintén Franciaországban, az egyébként tradicionalista, okcitán Félibrigeből vált ki a rövid életű baloldali Félibrige Rouge. Jelentek meg progresszív mozgalmak Skóciában és Walesben, de Olaszországban is, például Dorso vagy Salvemini meridionalista mozgalma. Ez utóbbi vallotta, hogy a déli országész felzárkóztatásához nem a központosítás és a központi hatalom intézkedései, hanem decentralizációs reform, az önkormányzati rendszeren keresztül magvalósuló társadalmi változások vezethetnek. E baloldali regionalista mozgalmak kialakulásához nagymértékben szükség volt a kedvező politikai körülményekre is és csak helyi szinten maradtak életképesek. Amikor bekapcsolódtak az országos politikába, rendszerint feladták a regionális autonómia elérésének álmát.<sup>98</sup>

Később, az 1960-as évektől kezdődően a regionalizmus összekapcsolódott az 1968-ban születő libertariánus baloldallal, a zöld mozgalmakkal és a gyárbezárások elleni populista küzdelmekkel. Ez a regionalizmus Gramsci korai ideológiájától és a harmadik világbeli kortárs nemzeti felszabadító mozgalmaktól kölcsönzött elemeket. Az egyenlőtlen fejlődés, a belső gyarmatosítás kifejezésekből, mint ideológiai alapból táplálkozott. Viszonylagos

<sup>96</sup> A kifejezés Keating alapján Harvietól ered. Keating 1998 (Northampton) p. 105.

<sup>97</sup> Keating 1998 (Northampton) p. 105.

<sup>98</sup> Keating 1998 (Northampton) p. 31.

erőtlenségük és hatástalanságuk oka alkotóelemeik heterogenitásából továbbá azon nehézségekből eredt, amelyekkel a valós gazdasági fejlődés alternatívájának kidolgozása során kellett szembenézniük.

A szociáldemokrata mozgalmakon belül is megjelent egyfajta történelmi regionalista áramlat, viszont ezt sokáig alárendelték a jakobinus államszervezés, a központosított gazdaság és társadalompolitika igényeinek. Az 1960-as évektől kezdve ez az áramlat lassan megerősödött de a szociáldemokrata pártok regionalizmus felé fordulásához még várni kellett a központosított állam igazgatásának régi szociáldemokrata modelljének, a globalizáció hatására bekövetkező válságáig. A másik jelentős tényezőt az ellenzékbe szorulás során szerzett tapasztalatok jelentették, amikor a szociáldemokrata pártok a területi hatalmi bázisukra összpontosítottak és onnan merítették azokat a lehetőségeket, amelyeket a helyi és regionális önkormányzat kínált. Ez jelentősen megváltoztatta a gondolkodását a francia szocialista, a német szociáldemokrata pártnak és az angol munkáspártnak, melyekhez hozzáadhatjuk az olasz kommunista pártot és utódját a PDS<sup>99</sup>-t azzal, hogy a regionalizmus iránti lelkesedés sokkal nagyobb ellenzékben és apadni látszik, amint egy pártnak perspektívája nyílik a hatalomba való visszakerülésre.

A **jobboldali populista** és már-már szélsőjobboldali regionalizmus, amelyre példaként említhető az olasz Északi Liga, a Flamand Blokk és néhány francia regionalista mozgalom is a szélsőjobboldal felé orientálódik. A jobboldali populista regionalizmus a központi államhatalom, időnként a gazdaságilag elmaradottabb régiók javára kidolgozott pénzügyi kiegyenlítő rendszerek, gyakran a migráció, a betelepülők ellen irányul érkezzenek akár az országon belülről vagy külföldről. Olaszországban az első jelentős területi ellenállás nem a deprivált Mezzogiorno részéről, hanem északon jelentkezett az 1980-as évek végén. A Lombard Liga és később kibővülve az Északi Liga a társadalmi és területi szembenállás számos faktorának kombinációjában gyökereztek, társadalmi bázisuk az alsó középosztály és a kisvállalkozói réteg. Ugyan kezdetben kitartottak amellett, hogy nem kívánják megszüntetni a délnek juttatott támogatásokat, csupán csökkenteni és biztosítani, hogy jól használják fel, azonban nem férhet kétség ahhoz, hogy a Liga a dél-ellenes érzületből merít. Olaszország föderalizálására tett javaslata múlt századi előzményekre vezethetők vissza és kimutatható hatást gyakorolt a közbeszédre, de a föderalizmus soha nem illeszkedett céljaival, mely szerint önálló makroökonómiai területet hasítának ki az Észak számára. Miközben néhányan elutasították vezetőjének Umberto Bossinak a komédiázását, mondván, hogy az már több mint teatrális, az 1990-es évektől a Liga elmozdult a szeparatizmus irányába és megkezdte kiépíteni az elképzelt nemzetet, Padaniát támogató tömegbázisát. Következő lépésben azt javasolta, hogy Padania csatlakozzon az integrációhoz, beleértve a közös pénzt, a Dél pedig váljon külön és saját fizetőeszközével gondoskodjon magáról. A Liga társadalmi bázisa a kisvállalkozói réteg és Észak-Olaszország kisvárosai maradtak, de az 1990-es években jelentős támogatottságra lelt a munkásosztály körében is. A vele való rövid, a régi korrumpált pártrendszer támadását célzó, flörtölés után az üzleti szféra a Liga ellen fordult. A Liga kezdetben bevándorlás-ellenes retorikát tett magáévá, de az 1990-es években a politikai középére húzódással és az országos politikai versenybe szállással párhuzamosan ez elhalkult, ugyanakkor az 1990-es évek végén folytatódott, de már kizárólag a nem európai (uniós) bevándorlók<sup>100</sup>, különösen az albán menekültek ellen irányult. A jobboldali populizmusra rábukkanunk a flamand Vlaams Blokban is, amely ötvözi a flamand szeparatizmust az erősödő bevándorlás-ellenességgel. Néhány francia regionalista mozgalom is a populista szélsőjobboldalra végezte.

Ismerünk „**nacionalista**”, valójában **szeparatista** mozgalmakat, ezek leginkább a történelmi nemzetek között tudnak érvényesülni. E mozgalmak Európa néhány történelminek nevezett

<sup>99</sup> Partito Democratico della Sinistra

<sup>100</sup> extracomunitari



régiójára jellemzőek. A nacionalizmus és a regionalizmus közötti határ semmi esetre sem nevezhető egyértelműnek és nem is válik kevésbé azzá az állam átalakulásával. Az észak-írországit - amely inkább irredenta, mint szeparatista - ide 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 céloznak meg az állam keretein belül, mintsem a klasszikus értelemben vett önálló állam létrehozását. Példaként említhető a békés és alkotmányos alapokon működő Skót Nemzeti Párt, illetve a baszk Herri Batasuna, amely azonban kapcsolatban áll az erőszakos ETA mozgalmával. A katalán Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) szintén elkötelezett a függetlenség iránt, de csak a szavazatok 8-10 %-át képes megszerezni. Katalónia legerősebb pártja a Convergència i Unió (CiU)<sup>101</sup> a legtöbb belgiumi mozgalomhoz hasonlóan inkább új hatalommegosztást kíván az államon és Európán belül, nem saját, klasszikus értelemben vett államot létrehozni. Mindkét, ez a fajta megreformált nacionalizmus az államok előtti Európára emlékezik vissza, ahol Katalónia és azok a tartományok – tehát nem a mai régiók - amelyek a mai Belgiumot alkotják, széleskörű autonómiával rendelkeztek egy birodalom részeként, és előre tekint egy új Európa felé, amelyben hasonló lehetőségeket lát.

E több, különböző típusú regionalizmus különböző elemek keveredéséből áll. Megállapítható, hogy a regionalizmus nem szükségszerűen autonómiapárti. Léteznek a regionalizmusnak integratív fajtái is, melyek a területüknek a nemzetbe történő teljes integrálására, valamint a nemzeti közéletben való részvételüket gátoló akadályok lebontására törekednek. Van autonómiára törekedő regionalizmus is, amely teret követel a független cselekvéshez; és vannak a regionalizmusnak dezintegratív formái is, amelyek nagyobb autonómiára, illetve elszakadásra törekednek. A szegényebb régiók gyakran preferálják a központosítást különösen, ha ez könnyű hozzáférési lehetőséget biztosít a központi államhatalomhoz és a forrásokhoz. Például Andalúzia vagy Extremadura a madridi szocialista kormánnyal való privilegizált kapcsolatok előnyeit élveztek az 1990-es években és gyanakvással tekintettek a további decentralizációra, főleg annak pénzügyi vonatkozásaira. Olaszországban a Mezzogiorno szembenően képtelen volt autonómia-mozgalom megindítására nagyrészt a központtól való függése miatt.

Amikor gazdag régiók jutnak meghatározó szerephez a központi államhatalomban, ők is hajlamosak arra, hogy centristává váljanak, mint például Franciaországban vagy az Egyesült Királyságban. Ezzel ellentétben, azon gazdag régiók, amelyek szerepe azonban politikailag nem meghatározó, valószínűleg a decentralizáció pártján állnak, mint Lombardia vagy Katalónia. Még akkor is, ha Katalónia mindig törekedett az autonómia kiegyensúlyozására a központtal való kapcsolatokban. Erre példa a vezető pártjának, a CiU-nak és a kisebbségi szocialista madridi kormánnyal való megállapodása 1993 és 1995 között, majd ezt követően a hivatalba lépő konzervatív kormánnyal 1996-ban.

A regionalizmus különböző fajtáinak a jobb, illetve baloldali skáláján történő elhelyezkedése és az integráció, illetve dezintegrációra való törekvésük mértéke között nincs konzisztens kapcsolat. Általánosságban fogalmazva a regionalizmus az 1960-as évek óta baloldali irányultságú, jóllehet vannak kivételek, mint például a katalán kereszténydemokrata CiU vagy a jobboldali populista Északi Liga. Ez részben a társadalmi osztályok és a terület közötti változó viszonyrendszerrel magyarázható. A tőke azt követően, hogy nemzeti jelleget öltött a XIX. században, hirtelen vált nemzetközivé, de legalábbis európaivá és preferálja a szabad kereskedelmet. A nagyvállalatok elemi erővel támogatják az állami beavatkozás csökkenését és üdvözlik az állam hatalmának a piaccal szembeni gyengülését. Ha mégis szükség lenne az állami vagy a közhatalmi beavatkozásra, akkor ezt olyan ügynökségek révén szeretnék megvalósítani látni, amelyek inkább az üzleti érdekek képviselőinek tartoznak felelőséggel,

---

<sup>101</sup> Összetartás és Egység

mintsem olyan politikai ellenőrzés alatt működő testületeknek, amelyekre nem üzleti érdekek gyakorolnak befolyást. Következésképpen miközben nem ellenzik a fejlődést elősegítő regionális politikát és folyamatokat, egyre inkább növekvő gyanakvással viseltetnek a regionális önkormányzattal és a regionális politikai mozgalmakkal szemben. Másrészt a munkaerő nagymértékben regionalizálódott és ellentétben a tőke szerkezetének megváltozásával, önszerveződésének formái helyi szintűvé fejlődtek vissza. Ez adott késztetést a baloldali pártoknak, hogy felvállalják regionális ügyeket és felfedezték azokat a lehetőségeket, amelyekkel fel tudják használni a régiókat a tőke nagyobb társadalmi ellenőrzése alá vetése céljából.

A regionalizmus egyik modern formája **technokratikus és depolitizált**. E formájának jellemzője, hogy kevésbé kapcsolódik osztályérdekekhez. Erre példaként az 1960-as, 70-es évek regionális politikája említhető, amelyet a fejlődés és a modernizáció szinte teljes depolitizáltságának víziója motivált. 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.

Összességében azt látjuk, hogy a regionalizmus mint ideológia és mint mozgalom, nemhogy nem kategorizálható be a hagyományos politikai paletta egyetlen színébe sem, hanem – némi cinizmussal – azt mondhatjuk, hogy a szélsőbaloldaltól a szélsőjobboldalig bezárólag szinte alig volt olyan politikai ideológia és erő, amely ne használta volna fel saját céljai megvalósítására, ugyanakkor önállóan is képes ideológiaként „viselkedni”, mint mutatja a technokrata formája. Visszatérve az egymással szemben álló politikai ideológiák és a regionalizmus viszonyára, a legszembetűnőbb példára Spanyolország esetében Harsányi Iván segítségével mutathatunk rá. „A centralizmus és a regionalizmus ellentétpárja a különböző történelmi esetekben nem feltétlenül a konzervativizmus és a liberalizmus ellentétpárjának a szinonimája.”<sup>102</sup> E következtetésre idézett szerző műve alapján abból jutottunk, hogy a spanyol történelem folyamán „a tradicionalista gondolkodású kasztíliai erők által régóta hangoztatott” vád szerint a tartományi autonómia – így a regionalizmus – Spanyolország széttagolására, végső soron pusztulására vezet. Az csak „a történelem sajátos játéka”, hogy az első karlista háború idején, amikor a liberális kormányzat által irányított Kasztíliával szemben Navarra központtal különálló állam jött létre és egészen a háború végéig, 1839.-ig működött, „a szeparatizmus kemény tényével liberális kormányzatoknak kellett szembe néznie egy másik tradicionalista erő részéről”<sup>103</sup>.

Immáron nem politikai, ideológiai szempontból vizsgálva, a regionalizmusnak két fajtája van a konzervatív-defenzív regionalizmus, amely a tradicionális társadalomban gyökerezik, elzárkózó és szembe fordul a változással; valamint a modern, széles látókörű, kifelé tekintő és progresszív regionalizmus, amelyben a tradíciót a modernizáció eszközeként alkalmazzák. Ez a különbség visszatükröződik a közvélekedésben, a társadalmi folyamatokban és a politikai mozgalmakban. Ugyanakkor többnyire a regionalizmus a haladó oldalra kerül, a demokratikus érettség egyik formájának és modern feltételekhez való alkalmazkodásnak tekintik. E két fajtája színezheti tehát a hagyományos – liberális, konzervatív, szocialista – ideológiákat, növelve a regionalizmus lehetséges típusainak, változatainak számát. Ebből a nézőpontból az igazgatás szerkezetváltás és a politikai mozgósítás együtt jár az új politikai tér és a politika egy új területének létrehozásával. Régiók nincsenek minden országban és ahol vannak, ott a politika, politikai döntés és régió-építés tehát tudatos tervezés és megvalósítás eredményeképpen születtek meg.<sup>104</sup>

6. A regionalizmus és a politika viszonyában nem csak a regionalizmus politikai jellegének van jelentősége, hanem a **politika** regionalizálódásának is. Ennek lényeges mutatója a

<sup>102</sup> Harsányi 2005. p. 150.

<sup>103</sup> Harsányi 2005. p. 151.

<sup>104</sup> Keating 1998 (Northampton) Pp. 108-109.

regionális pártok, vagy az országos pártok regionális platformjainak rendszere. Joggal lehetne arra számítani, hogy a regionális pártok jelentősége a regionális választásokon nagyobb, mint az országos választásokon, de nem ez bizonyosodott be, kivéve Spanyolország néhány történelmi nemzetének esetében. Máshol mind az országos, mind a regionális pártok azért is versengenek az országos és a regionális választásokon, hogy az egyik helyen elért eredményükkel segítsék elő a másikat. Ugyanakkor a homogenitásnak ez a megjelenése megtévesztő lehet, amennyiben az országos pártok képesek alkalmazkodni a regionális környezet igényeihez, kihasználva a támogatás és a speciális politikai témák adta különböző bázist.

Belgiumban a pártrendszer teljes mértékben regionális alapokon szerveződik, így egyetlen választó sem tud országosan szervezett pártra szavazni, ami ösztönzi a politikusokat arra, hogy sajátos regionális, vagy nyelvi közösségi problémákat fogalmazzanak meg és biztosítja e témák regionális összefüggésbe helyezését. Az országosan szerveződő pártrendszer regionalizálása kiásta a talajt az első regionalista vagy kisebbségi, nemzetiségi alapon szervezett pártok, a Volksunie és a Rassemblement Wallon alól, utóbbi el is tűnt a politikai palettáról az 1980-as években, jóllehet a szélsőjobboldali bevándorlás-ellenes nézeteiről ismert Vlaams Blok fejlődésnek indult. A regionális pártok elterjedtek Spanyolországban is, ahol az 1996-os választásokon nyolc nem országosan szervezett párt jutott parlamenti helyhez, következésképp egyiküknek sem lett esélye az abszolút többség megszerzésére. Legnagyobb jelentőségre Katalóniában és Baszkföldön tettek szert, ahol a szavazatok körülbelül felét megszerezték, de Galíciában, Valenciában, a Kanári-szigeteken és Aragóniában is győztek a választásokon. Összesítésben a nem országos pártok az összes szavazat több, mint 12 %-át szerezték meg. Az autonóm közösségi választásokon a katalán és baszk pártrendszer teljes mértékben különböző. Az Egyesült Királyságon belül az észak-ír pártrendszer különbözik az összes többi országrésztől, ahol egyetlen anyaországi párt sem állít jelöltet. Skócia és Wales rendszere részben különböző, ahol a nacionalista pártok 20 % illetve 10 % körüli eredményeket érnek el, különös tekintettel az 1997-es választásokra, ahol a konzervatívok nagyon gyengén szerepeltek és végül elveszítették valamennyi mandátumukat. Ez egy más jellegű verseny mintáját alakította ki, ahol a tematizálás helyi kontextusba kerül, és a győztes munkáspártnak kevés esélyes versenytárral kellett szembe néznie. Németországban két regionális alapon szerveződő párt van. A Keresztényszocialista Unió, amely bajor, de szövetséget kötött a Kereszténydemokrata Párttal, amely nem indít jelölteket Bajorországban, valamint a poszt-kommunista Demokratikus Szocializmus Pártja, amely a gyakorlatban csak Németország keleti felében működik, ahol sikerült a parlamenti képviselőkhöz elegendő választókerületet megnyernie 1994-ben négy mandátummal. A tartományi választások eredményei Kelet-Németországban és Bajorországban eltérő példákkal szolgálnak, mivel máshol mindenütt kevésbé meghatározó jelentősége van a helyi ügyeknek. Olaszországban a regionális pártok dominálnak a politikában a periférián, így Val d'Aostában és Trentino-Alto Adigében, valamint szórványosan hatást tudnak elérni Szardínián, de máshol nem volt jelentőségük egészen 1980-ig, amikor a Lombard Liga, később kibővülve, mint Északi Liga jelentős áttörést ért el. Támogatottságának növelését az országos pártrendszer összeomlása tette lehetővé, a korábbi rendszer ellenzékének pozíciójából mozgósítva Észak-Olaszország autonómiájáért. Az 1990-es évek közepén azonban képtelen volt valóra váltani elképzelését, a Padania régiót. Közjogi követelései ellentmondásossá váltak, amely a szeparatizmus megakadályozása és az ország szövetségi alapokon történő átalakítása között ingázik. Következésképpen regionalista üzenetei egyre inkább a populizmusnak és az államellenes nézeteknek engednek teret. Az 1990-es évek végén meglepő újjáéledésének lehettünk tanúi, a községek szintjén építkezve Észak-Olaszországban nyíltan szeparatista álláspontra helyezkedett. Kompromisszumot nem tűrő politikájával 1996-ra a szavazatok 20%-t szerezte meg. Franciaországban a regionális alapon

szerveződő pártok nem sok sikert értek el, ami alól Korzika kivétel bizonyos mértékben. Bretagneban elszórta megjelentek regionalista mozgalmak, de általában beolvadtak valamelyik meghatározó országos pártba. Néhány breton regionalista politikusnak a szocialistáktól kapott beszállókérdőívvel sikerült bejutnia a helyi önkormányzatok választott testületeibe.

Az országos pártok regionális szárnyainak, platformjainak kisebb-nagyobb fokú autonómiája lehet. Olaszországban a pártokon belüli regionális alapú szerveződések gyengébbek voltak korábban a pártokrácia korszakában, ha összevetjük a tartományi struktúrával. Ezzel szemben Spanyolországban a regionális politikai elitek növelték befolyásukat az országos pártokon belül és regionális alapon szerveződő politikai osztály jelent meg. Ahol az országos pártok vetélytársai kisebbségi nemzetiségi vagy regionalista politikai erők, a pártok nagyobb autonómiát kell adniuk regionális platformjuknak, hogy be tudjanak illeszkedni a sajátos - regionális - politikai rendszerbe, úgy ahogy a katalán és a baszk szocialista pártok technikailag függetlenek, noha tagjai az országos pártok. A poszt-kommunista Egyesült Baloldal<sup>105</sup> Katalóniában a Kezdeményezés Katalóniáért<sup>106</sup> néven működik, liberálisabb és erőteljesebben decentralizációs, illetve katalán nemzeti politikát folytat. Franciaországban a pártok regionális platformjai nem számítanak számottevő tényezőnek, de a helyi politikusok a gyakorlatban saját irányvonalukat gyakran érvényesíteni tudják a politikában, beleértve a visszalépések meghatározását a második választási fordulóban, vagy egy újabb politikai formáció létrehozását, amely a választási listára is felkerül. E technikák alkalmazásával érték el az 1970-es és 80-as években hogy a nagyobb pártok, különösen a szocialista párt, kooptálják a regionális erőket.

	Nincsenek országos pártok	Helyi pártok több mint 20 %-s befolyással	Helyi pártok kevesebb, mint 20 %-s befolyással	Országos pártok regionális pártszövetséggel
Egyesült Királyság	Észak-Írország	Skócia	Wales	
Németország				Bajorország
Belgium	Flandria, Vallónia			
Spanyolország		Baszkföld, Katalónia, Kanári szk.	Galícia, Valencia, Andalúzia	Aragónia
Olaszország		Lombardia, Veneto, Piemont, Friuli-Venezia-Guilia	Egyéb északi régiók, Szardínia	
Franciaország			Korzika	

1. sz. táblázat. A legjelentősebb regionális pártok Nyugat-Európában<sup>107</sup>.

A területi különbségekből még regionális pártok hiányában is kialakulhatnak szavazási sémák, sajátosságok. A területi tényező a választói magatartás befolyásolásában betöltött jelentőségének elemzését a számos probléma nehezíti. Az angolszász országokban és

<sup>105</sup> Izquierda Unida

<sup>106</sup> Iniciativa per Catalunya

<sup>107</sup> Forrás: Michael Keating: The New Regionalism in Western Europe. Edwar Elgar, Cheltenham, Northampton. 1998. p. 97.

Németországban az 1960-as évek óta a választási kutatásokban uralkodó megközelítés, hogy a választói magatartást különböző társadalmi-gazdasági jellemzőkkel összehasonlító kutatási adatokra alapoznak. Így könnyű kivenni a területi tényezőt az összképből, de legjobb esetben is csak a társadalmi és kulturális tényezők földrajzi törését kapjuk. Franciaországban meghatározó az ökológiai megközelítés, amely a területből indul ki, feltérképezi és rávetíti a kulturális és társadalmi tényezőket. Ez eltérő eredményt ad, ahol úgy tűnik, hogy a területi tényezőnek nagyobb a befolyása. Ahogyan növekedtek a területi különbségek a választási eredményekben az 1980-as évektől, a területi szemléletű megközelítés egyre elfogadottá vált. Az új megközelítés arra összpontosít, hogyan alakítja a területi kontextus a választói magatartást és a politikai pártok által küldött jelzések értelmezését, még akkor is, ha a párt országosan szervezett.

Az Egyesült Királyságban a szavazatok nagymértékben növekvő polarizálódása ment végbe az 1960-as évek közepén, amely trend ismét felerősödött a '80-as években és csak kismértékben fordult vissza 1992-ben. Utóbb jelzett évben a konzervatívokra leadott szavazatok eloszlása olyannyira hasonló volt az 1910-es év eredményeire, hogy azt sugallta, miszerint az osztályalapon történő választói magatartás volt a történelmi tévút. A választói jólét megváltoztatása ugyanakkor hozzájárul a helyi és regionális politikai napirend átalakulásához. A konzervatívok gyengülése Skóciában és Walesben 1983 után jelentősen hozzájárult ahhoz, hogy a decentralizáció visszakerüljön a politikai viták napirendjére, sőt ahhoz is, hogy a regionális kormányzathoz fűződő érdekek Észak-Angliában újból jelentkezzenek.

A spanyol választók magatartása mindig regionalizált volt. A demokráciába való átmenettől egészen 1996-ig a konzervatív pártok, képtelenek voltak országosan többséget szerezni, mert nem tudtak számottevő befolyásra szert tenni Katalóniában és Baszk-földön. A szocialisták az országos választásokon nyerni tudtak Katalóniában, még úgy is, hogy a nacionalista CiU nyert a regionális választásokon. A szocialisták könnyebben, ha nem is problémamentesen igazodtak a nemzetiségi kérdéshez, mint a centrista örökséggel rendelkező konzervatívok. Ugyanakkor az 1990-es évekre a konzervatív Néppárt<sup>108</sup> előnyre tett szert Katalóniában és Baszkföldön, kihasználva a nacionalistáknak a szocialista - központi - kormányhoz való kötődését és egy mérsékelt konzervatív alternatívát kínálva a regionális középosztálynak. Ez a stratégia a baszk nacionalista Baszk Nemzeti Párt<sup>109</sup> (PNV) és a katalán CiU-val, az 1996. évi spanyol választások után kötött megállapodásukkal ért a tetőpontjára. A szocialisták fő erőssége továbbra is a Dél maradt, nevezetesen Andalúzia, ahol az erős patronázs kapcsolatrendszer révén sikerült túlélniük az 1990-es évek közepén a konzervatív váltást. Az autonóm közösségi választásoknak két modellje van Spanyolországban. A rendes jogállású régiókban mindenütt ugyanazon a napon tartják meg és egyre inkább országos ügyekben történő népszavazás jelleget öltenek. Katalóniának, Baszkföldnek, Galiciának és Andalúziának saját választási időpontja van, ahol a választás a regionális kérdések köré összpontosul, kivéve Andalúziát, eltérő pártrendszer miatt.

Olaszországban a regionális tanácsok választását országos ügyek befolyásolják és az országos pártok országos stratégiájuk részeként kezelik, ugyanakkor a regionális ügyeknek is van jelentősége a választásokkor mind a két szinten. A második világháború után a szavazatok földrajzi eloszlása a verseny kiegyensúlyozottabb formáját tette lehetővé 1963 és 1976 között, amikor a kommunisták ideológiailag újrarendeződtek és növelték befolyásukat. Ezt követően, amint mind a két párt meggyengült, újra megjelentek a regionális formációk. 1990-ra a kereszténydemokraták visszaszorultak a „fehér övezetbe”, azaz a legészakibb területekre és a „hűbértoknak” tekintett délre, amíg a PDS a „vörös övezetnek” nevezett középső országrészbe. A régi pártrendszer összeomlása 1992 után további polarizációt eredményezett,

---

<sup>108</sup> Partido Popular

<sup>109</sup> Partido Nacionalista Vasco

mivel az új pártok különböző stratégiát alkalmaztak a különböző régiókban a befolyás megszerzéséért. Silvio Berlusconi Forza Italiájának felhívása az egész országnak szólt, centralizációs üzenettel, miközben a PDS maradt a mérsékelt regionalizmus mellett, megerősítve helyzetét középen. A poszt-fasiszta Aleanza Nazionale délen sáncolta be magát, ahol az antifasiszta hagyományok gyengébbek és az elosztó politikával összekapcsolt központosító kurzusával sikerült híveket átcsábítania a kereszténydemokraták klientalista hálózatából. Az Északi Liga gyengülésének rendszeres megjövendölése ellenére megőrizte erejét északon.

Németországban a választás homogenizálódásának tendenciája az 1950-es és 1960-as években a régi szubkultúrák megszűnésének következménye, ugyanakkor ez a látható homogenizálódás regionális folyamatok sokaságát rejti el. Az 1980-as évektől a szociáldemokraták jobb szereplése északon a választásokon észak és dél között kis rést nyitott a választói viselkedésben. A zöldek és a szélsőjobboldal befolyásszerzése szintén megbontotta az egyensúlyt. Az újfasiszta republikánusok a jobboldali hagyományokkal rendelkező bajorországi bázissal képesek voltak kiaknázni azt a rést, ami a CSU meghatározó szerepet játszó elnökének, Franz-Josef Straussnak a halálát követő meggyengülése miatt keletkezett, és tartományi parlamenti helyekhez jutott Baden-Württembergben is. Az 1990-es években a legnagyobb különbség a keleti és a nyugati tartományok között mutatkozott. Az újraegyesítéskor, 1990-ben a CDU meglepetésre megnyerte az utolsó kelet-német, majd keleten az első össznémet választásokat is, megerősítette pozícióját mind országos, mint tartományi szinten. A posztkommunista PDS komoly kihívást jelentett a baloldalon, megakadályozva a szociáldemokraták előretörését. Miközben a német tartományi választásokra általában azt mondják, hogy az országos trendeket követi, az ötszereplős többpártrendszer kialakulása egészen különböző versenyhelyzetet eredményezett az egyes tartományokban és a koalíció-kötési lehetőségek nagymértékben megnövekedtek, beleértve a külső támogatást is, amely bármely párttól érkezik a helyi sajátosságok függvényében.

Franciaországban a területi tényező jelentősége a választók magatartásában mindig meghatározó volt. Amint általánossá vált a politikai váltógazdálkodás, az 1980-as és 1990-es évekre a pártrendszer versengővé lett Franciaországban. Ez pedig, a két meghatározó formáció sikerességének a függvényében változott. A szocialisták és a RPR<sup>110</sup> valamint az UDF<sup>111</sup> szövetsége alkotta konzervatívok versengenek azért, hogy befolyásukat kiterjessék lehetőleg az egész országra. Az 1990-es években a mind a szocialisták, mind a kommunisták tartósan visszaestek korábbi erősségeikben délen, utóbbi egészen visszaszorulva a Párizs környéki „vörös övezetbe”. A konzervatív pártok mindenütt képesek voltak közel azonos eredményre. A szélsőjobboldali Nemzeti Front hagyományosan erős volt a mediterrán partvidéken, azonban az 1980-as években növelte befolyását Kelet-Franciaországban és az 1990-es években figyelemre méltó fejlődést ért el az északi ipari területeken, amelyek korábban a baloldal „hitbizományának” számítottak. Franciaországban a regionális választásokon az országos ügyek és az országos pártok dominálnak, ugyanakkor a területi háttérnek is van jelentősége a listát vezető pártvezetők miatt, akik azonban egyre inkább a helyi és nem a regionális politikusokból kerülnek ki. A regionális politikusoknak időnként sikerül felkerülni közös listára, amit a környezetvédőkkel közösen állítanak, vagy alkalmanként felkerülnek a baloldaléra, ugyanakkor a regionális pártok jelentéktelen szerepet játszanak még az olyan, történelmi identitással bíró régiókban is, mint amilyen Bretagne. A francia pártrendszer töredezettsége ugyanakkor nem teszi lehetővé, hogy a legnagyobb politikai erők regionális szinten konfrontálódjanak, mint teszik azt országosan, hanem minden egyes régióban koalíciók alakításának bonyolult játszmáit kényszeríti ki, amely során a pártok és politikusok relatív súlyát veszik számításba. Az összeférhetlenség szabályozása

<sup>110</sup> Rassemblement pour la République

<sup>111</sup> Union pour la Démocratie Française

csökkentette az országosan ismert politikusoknak a regionális politikai életben betöltött szerepét, és elősegítette egy új regionális politikusréteg kialakulását. Annak ellenére, hogy a választási kampányban országos ügyekre koncentráltak, az 1990-es választások után két közvélemény-kutatás is azt mutatta, hogy a szavazatok 36, illetve 44 %-át regionális problémák alapján adták le, miközben a választók 38 %-a szavazott másként az egy időben megtartott járási (kanton) és regionális választásokon.

Belgiumban az országos pártok hiánya megnehezíti a regionális különbségek kimutatását a választók magatartásában. 1995-ig a regionális és a nyelvi közösségi közgyűlés tagsága az ország parlamentjének képviselőiből állt. 1971 óta van jelentős divergencia a különböző országrészekben a főbb politikai erők közötti ingadozásban. Amikor 1995-ben megtartották az első szeparált választásokat, ami egybeesett az országos választásokkal, a kampányban az országos ügyeknek és politikusoknak volt meghatározó szerepe, nem a régió és a nyelvi közösség szintjén megvalósítandó programoknak. Ugyanakkor az országos problémákat, mint mindig, regionalizálták; nevezetesen a társadalombiztosítás jövőjéről szóló vitát, amely Flandriától csoportosított át forrásokat Vallónia számára.

A választói magatartás alakításában a területi dimenzióknak mindig nagy jelentősége volt az északi államokban. Ez beigazolódott az európai uniós tagságról tartott 1994-es népszavazások során. A belépés támogatói délen koncentráálódtak, míg az ellenzői Norvégia, Svédország és Finnország északi és a középső részeiben. Mindezen felül a norvég szavazatok regionális eloszlása jól kimutatható nem csak az 1972-es, csatlakozásról szóló népszavazáson, hanem a század elején a monarchiáról és az alkoholtilalomról tartott népszavazásokon is, amely egyértelmű bizonyítékot szolgáltatott az erős, regionális alapokon szerveződő politikai kultúra létezésére.

Következésképpen a választói magatartás Nyugat-Európában regionális kontextusban körvonalazódik, mely arra szolgál, hogy az országos problémákat tolmácsolja, valamint helyeket alakítson, fogalmazzon meg. Talán indult egyfajta homogenizálódás a második világháborút követően, jóllehet ennek egy része inkább látszólagos, mint valós, mert a pártok úgy igyekeztek alkalmazkodni az országos szinten folyó versenyhez, hogy országosan csak részleteikben különböző üzeneteikkel szólítottak meg. Az 1980-as évektől azonban ez a trend megállt, sőt bizonyos értelemben megfordult. A politikai pártok rákényszerülnek arra, a régiók változó társadalmi szerkezetének megfelelően alakuljanak.

7. A régiók felépítésében, szerkezetében jelentős építőelem a **társadalmi kapcsolatok és szerveződések** alakulása továbbá, hogy a civil, a társadalmi élet milyen mértékben ölt regionális formát.

A tőke és a munkaerő legjelentősebb gazdasági érdekcsoportjai nemzetállami környezetben alakultak ki, amit mutat szervezetük és irányultságuk is. Azonban mindkettőt befolyásolja a gazdasági és politikai rendszerek átalakulása. A globalizáció, az európai integráció és a szabad kereskedelem inkább a tőkét segíti, mintsem a munkaerőt, mivel előbbi mobilabb. A nagy cégek így képesek lettek csökkenteni egy helyszín sajátosságaitól való függőségüket: egyszer átgondolt stratégiával, máskor állandó költözéssel. A kisebb cégek ugyanakkor egyre inkább a helyi piacokhoz kötöttek és kevésbé mobilak, nem tudnak elköltözni, ami számukra inkább, esetleg kizárólag helyi vagy regionális perspektívákat biztosít. A munkaerő válaszként területi alapon szerveződve próbálta megszervezni érdekei képviseletét és lett képes a mozgósításra, amivel a társadalmi osztályhoz való tartozást gyengítette. Másrészt azonban a szakszervezetek a szolidaritás szélesebb társadalmi formái iránt elkötelezettek és gyanakvóan tekintenek a decentralizációt célzó megoldásokra, amelyek megkönnyítik a nagy cégek számára, hogy egyik régiót a másik ellen kijátsszák.

Ezek az ellentmondásos motivációk általában megjelennek a cégek és a szakszervezetek regionalizmushoz való hozzáállásában is. Az üzleti szféra ellene van mindennek, ami gátolhatja az egységes piacot, ugyanakkor a kis üzleti vállalkozások inkább hajlanak a

regionális decentralizáció támogatására. A szakszervezetek, ahol ez érdekükben állt, erősen támogatták a regionális önkormányzatokat, de ragaszkodtak ahhoz, hogy mindez az országos munkaerő-piaci szabályokat ne érintse. A német vállalkozói érdekképviselők és a szakszervezetek tartományi és ágazati alapon szerveződnek, ami szilárd regionális struktúrát eredményez. Belgiumban, ahol kevés a nagyvállalat, az üzleti érdekek regionalizáltak. A flamand munkaadókhöz nagyon közel áll a decentralizáció, Flandria dinamikus gazdaságát kívánják megszabadítani a szemükben akadályként megjelenő Vallóniától. A szakszervezetek felekezeti, illetve párt alapon szerveződnek, ami azonban nem áll olyan nagyon távol a régiótól vagy a nyelvtől, jóllehet ez fokozatonként változhat. Miközben a társadalom szerkezeti elemei fokozatosan válnak szét flamand és vallon részekre, a bértárgyalások még mindig nemzeti keretben folynak. A spanyol munkaadók szövetsége, a CEOE<sup>112</sup> országosan szerveződik, jóllehet vannak regionális szervezetek is, nevezetesen Katalóniában. A katalán munkaadók viszont szorosan integrálódtak a CEOE-ba, amelynek 1970-es létrehozásában hathatósan közreműködtek. A két legnagyobb szakszervezeti szövetség, az UGT<sup>113</sup> és a CCOO<sup>114</sup>, melyek formálisan kötődnek a szocialista és a kommunista párthoz, szintén országos, azonban a CCOO Katalóniában CONC<sup>115</sup> néven működik. Galíciában és Baszkföldön regionális szakszervezetek vannak, amelyek nacionalista illetve kereszténydemokrata befolyás alatt működnek.

Olaszországban és Franciaországban a munkaadók szervezetei és a szakszervezetek regionális szinten nagyon erőteljesek, jóllehet a helyi kereskedelmi kamarák szerepe jelentős a városokban. Az Egyesült Királyságban a CBI<sup>116</sup> országos szervezet, de regionális szervezetei vannak, amelyeknek Skóciában és Walesben korlátozott autonómiája van. Ugyanakkor a kis üzleti vállalkozásoknak saját szövetsége van Skóciában. A TUC<sup>117</sup> szintén országos keretekben működik, annak ellenére, hogy van regionális szervezete Angliában és működik a walesi TUC is. A STUC<sup>118</sup> teljesen különálló, Skóciában működő szakszervezeteivel, amelyek kötődnek mindkét szervezethez, így a TUC-hoz is. Skóciában már egyszer működtek különálló szakszervezetek, de többségük a két világháború között egyesült a királyság többi szakszervezetével, közülük az utolsó az 1960-as években szűnt meg. A STUC jelentősége az 1970-es évektől növekedett meg a skót gazdasági érdekek artikulálásában és a politikai decentralizáció támogatásában.

A regionális üzleti és munkavállalói érdekcsoportok regionális politikai kontextusban alakulnak, valamint alakítja őket a regionális politika. Ahogy egyre nagyobb jelentőséghez jutott a régió, mint a gazdaságba történő beavatkozás és a szerkezetátalakítás szintje, úgy törekedtek ezek az érdekcsoportok olyan intézményekhez jutni, amelyek erősítik ebben játszott szerepüket. Így maguk is rész vettek abban a diskurzusban, amelynek tárgya a régiók voltak. Így biztosítottak kapcsolatot a gazdasági szerkezetátalakítás és a politika között, miközben segítették a régiók létrehozását és életben tartását. Ahol erős a területi identitás és a politikai mobilizáció, mint a történelmi nemzeteknél, arra kényszerülnek, hogy saját szervezetüket ehhez igazítsák, miközben azt keresik, hogyan működhetnének az állam intézményrendszerén belül. A civil társadalom más szervezetei, mint az egyházak, sportklubok és egyesületek szintén hozzájárulnak a regionális társadalmi tér, a régió, mint társadalmi alrendszer kialakításához, mert erősítik az identitást és az együttműködést a közös célok elérésben. Területhez kötődő civil szervezeteket találunk a történelmi nemzeteknél és a

---

<sup>112</sup> Confederación Española de Organizaciones Empresariales

<sup>113</sup> Unión General de Trabajadores

<sup>114</sup> Comisiones Obreras

<sup>115</sup> Comisió Obrera Nacional de Catalunya

<sup>116</sup> Confederation of British Industry

<sup>117</sup> Trades Union Congress

<sup>118</sup> Scottish Trades Union Congress



nagy önállósággal rendelkező régiókban, mint Bajorország, valamint sok van belőlük Skandináviában is. Franciaországban, Olaszországban és Spanyolország számos területén a civil szervezetek inkább lokálisan szerveződnek, városonként, sőt falvanként. Ez a helyi aktivitás része lehet regionális csoportoknak, szerveződéseknek, kisebb vagy nagyobb összetartó erő jellemezheti őket, erősíthetik a képzeletbeli közösséget, elszigetelhetik, vagy megkülönböztethetik azt másoktól.

A tömegkommunikáció szintén alakíthat és fenntarthat egyfajta társadalmi alrendszert, teret és regionális keretet adhat bizonyos ügyeknek. A német média nagymértékben regionalizált. Az írott sajtó szóródik, nincs egyeduralkodó országos napilap vagy kiadó. A rádió és a televízió decentralizált, tartományi szabályozás alá tartozik. A spanyol média is meglehetősen szétponosított, a legtöbben regionális vagy helyi lapot olvasnak. Ennek megfelelően a történelmi nemzetek nagy példányszámú napilapot tartanak el, és még az országos El País is külön kiadással jelentkezik Katalóniában és 1997 óta Baszkföldön. Az országos rádiós és televíziós hálózatokat valamint állomásokat az autonóm közösségek finanszírozzák, a regionális ügyekre összpontosítanak és mind spanyolul, mind a helyi nyelven sugároznak. A belga média teljes egészében megosztott nyelvi, illetve regionális alapon, az eseményeket különböző szempontból mutatják be és biztosítják, hogy a legtöbb úgyről ki-ki a saját nyelvi gondolatvilágában szerezzen tudomást.

Franciaországban és Olaszországban a kereskedelmi és a közszolgálati televíziós csatornák is országosak és minimális regionális sajátosságot mutatnak. A nyomtatott sajtó kevésbé központosított, különösen Franciaországban, de gyakran nem kapcsolódik a régiókhoz. A legnagyobb francia vidéki lapnak, az Ouest Francenak, vannak azonos külső oldalai, a belsők azonban tucatnyi különböző változatban is megjelennek a helyi piacokon. Az Egyesült Királyságban bonyolultabb a helyzet. Angliában a London-központú média az úr. Igaz, van néhány regionális újság. Skóciának saját minőségi és bulvársajtója van, jóllehet a regionalizálás tendenciája megindult Skócián belül is. A televízió jelentős tényező volt a regionalizmus fejlődésében, különösen a kereskedelmi televíziózás megjelenésétől, amelynek kezdetén az 1950-es években azt regionális társaságok között osztották meg. A BBC-nek „nemzeti” régiói vannak Skóciában, Walesben és Észak-Írországból melyek helyi politikai témákra és eseményekre összpontosítanak, és van több regionális stúdió Angliában is.

A technikai változások és a dereguláció aláaknázták a műsorsugárzás országos rendszereit és megteremtette a globális televíziózást, ugyanakkor alacsonyabbra tette a küszöböt a helyi és regionális média előtt. Ennek következtében megnőtt a helyi és a regionális adók, állomások száma és a regionális hírek mennyisége, de hangsúlyozni kell, hogy a hatás nagyon vegyes: függ a régiók és a regionalizmus politikai kontextusától és jelentésétől.

## **2.8. Regionalizmus és regionalizáció**

A regionalizmus és a regionalizáció kapcsolatáról, különösen előbbi utóbbira gyakorolt hatásáról korábban több gondolatom is kiadásra került<sup>119</sup>, ezért és terjedelmi okokból ezt megismételni nem tartom szerencsésnek. Röviden azonban szükségesnek tartom összefoglalni ezek lényegét.

1. A regionalizmus és a regionalizáció tekintetében, kapcsolatukban Spanyolország, Franciaország és Olaszország mutat néhány olyan közös vonást, amely elkülöníti őket a többi

---

<sup>119</sup> Különösen Temesi István: A regionalizmus. I.n.: Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Szerk.: Lőrincz Lajos. UNIO, Budapest. 2005. Pp. 431-436.

európai államtól. Bizonyos tekintetben Belgium és Portugália is osztozik e közös vonásokban, azonban jelentős eltérésekkel. E vonatkozásban korábban igyekeztem rámutatni a gazdasági tényezők meghatározó szerepére, különösen a gazdasági nehézségek által a területi politikában okozott változásokra.

A gazdasági tényezők hatása kimutatható az igazgatási szervezet változásában, formáját tekintve példát találunk a dekoncentrációtól egészen a politika decentralizációig. A gazdasági tényezők mellett azonban jelentőséget kellett tulajdonítani a regionalizáció kulturális és politikai tényezőinek is ezek hatását egyszerre kellett vizsgálni.

A kulturális tényezők között vitathatatlan az erős kulturális identitástudat jelentősége és néhány kivételtől eltekintve a nyelvi különbözőséget is figyelembe kell vennünk, ami sajátos földrajzi és gazdasági helyzettel párosulhat. A gazdasági tényezőket vizsgálva a területi dimenzió jelentőségét kellett kiemelni, így a centrum és periféria viszonyát. A politikai tényezőket illetően a regionalizációt támogató illetve ellenző csoportok között fennálló politikai erőviszonyoknak van jelentősége.

A három tényező – gazdaság, kultúra, politika - államonként változó egymáshoz viszonyított súlya következtében a regionalista törekvések intenzitását, jellegét és eredményeit egyaránt befolyásolja. Az európai regionalizáció fejlődéstörténetét Iñigo Bullain López<sup>120</sup> úgy jellemzi, miszerint ami kezdetben kivételes volt, az ma már az Európai Unió 5 tagállamában (Spanyolország, Olaszország, Belgium, Németország, Ausztria<sup>121</sup>) általánossá vált. Nevezetesen autonómiával felruházott és jogilag elismert, az állam részét képező, a hatalom központi szintje alatt működő területi egységek intézményesítése. Mindez az alkotmányos szabályozásban is kifejeződik, és a regionális autonómia más formái is megjelentek az EU tagállamaiban.

Freeman<sup>122</sup> szerint a regionalizáció annál sikeresebb, minél rövidebb ideje indult el egy adott állam a demokratizálódás és a fejlődés útján. Spanyolországban a regionalizáció a diktatúrából a demokratikus rendszerbe való átalakulás integráns része valamint az eredménytelenül és nem a képviselői elv alapján működő helyhatóságok elengedhetlenné vált reformja. Olaszországban a regionalizáció a fasiszta korszak túlzásba vitt centralizációjának ellenszere lett. Franciaországban a dekoncentrációt váltotta fel, amit de Gaulle kezdeményezett. A "nemzet életerejét mobilizáló eszköznek" nevezte. Később a szocialisták folytatták az "új állampolgárság" megteremtését célzó stratégiájuk elemeként. A regionalizáció valamennyi esetben a radikális változás szinonimája, amely hol a centralizált diktatúra reakciójaként, hol a társadalom megváltoztatásának formájaként jelent meg. A regionalizációt támogató erők mozgósításának ösztönzője lehet a nemzetállamba történő integrációt megelőző önállóság, függetlenség vagy autonómia. Példaként említhető Katalónia, Bretagne, Elzász, Jura, Okcítánia, Andalúzia. A periférikus elhelyezkedés is generálhatja a regionalizáció iránti igényt különösen, ha az adott államon belül létezik egy olyan, a többség számára identifikálható központi elhelyezkedésű terület, ahol általában a főváros is található. A föderatív államok fővárosait gyakran ezért határozzák meg mesterségesen (például Bern, Washington, Bonn). Azokban az államokban, ahol az állam létrehozása egy központból kiindulva történik (például Párizs, Madrid) és ez volt tulajdonképpen a több nemzetiségnek otthont adó állam bölcsője, amely később a periférián élő kisebbségek beolvasztására, hivatalos nyelv és ideológia létrehozására törekedett Spanyolországban és Franciaországban a regionalizmusnak Kasztília, illetve Ile de France ellenszenvével kellett szembe néznie. Az

---

<sup>120</sup> López 1990.

<sup>121</sup> Németországot és Ausztriát, jóllehet nem regionalizált, hanem föderatív államok, azért soroltuk fel példaként, mert a német illetve az osztrák Landok autonómiája nagymértékben hasonló az autonóm régiókéhoz. Franciaországot López a francia régiókat azért nem sorolja ide, mert ezekkel a karakterisztikumokkal nem rendelkeznek maradéktalanul.

<sup>122</sup> Freeman 1993. p. 152.

olasz példa ettől némiképp eltér, hiszen Itáliát hosszú időn keresztül a policentrikusság jellemezte, ezért az olasz periféria régióinak különösebb nemzeti ellenállást nem kellett leküzdenie.

A regionalizmus térnyerését az európai integráció is elősegíti. Az Európai Unió politikája bátorítja a regionális specialitások felismerését, ami a regionális szemléletet erősíti. Spanyolországban már az EK-hoz való csatlakozás perspektívája is nagyban hozzájárult a decentralizációs tendenciák megerősödéséhez és bizalmat öntött a régiókba, hogy kidolgozzák saját gazdaságfejlesztési programjaikat. Az uniós intézmények befolyásának és legitimitásának a nemzeti politikai rendszerek hátrányára történő megnövekedése is erősíti a regionális szintet. Mindez meglehetősen paradox jelenség, mert az európai integráció inkább centralizációt, politikai és gazdasági egységet céloz. A mikrokultúrákhoz, mikronyelvekhez, kisebb térségekhez történő visszatérés anakronisztikusnak tűnik miközben Európa az egyesülés lehetősége útjait kutatja.

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 széthullik, hanem éppen ellenkezőleg a szubszidiaritás elve következetesebb alkalmazásának köszönhetően megerősödik. Ez az európai föderáció felé való lassú haladást jelzi, amelyet - két szinten - egyrészt az államok, másrészt a régiók fognak alkotni.

2. A régiók közös vonásait általánosságban meghatározni sokkal nehezebb feladat, mint összehasonlítani őket és rámutatni különbségeikre. Ezért számos szerző az európai regionalizációval kapcsolatban inkább a különbségeket hangsúlyozza.<sup>123</sup> Ha több állam - egyébként eltérő gyakorlatának - vizsgálatából indulunk ki, már azt is nehéz meghatározni, hogy mit nevezhetünk helyi igazgatási feladatnak. Például az Egyesült Királyságban, vagy Írországban számos olyan feladatot, amelyeket leghatékonyabban helyi szinten lehet megoldani (például területfejlesztés, egészségügyi ellátás), a központi kormány irányítása alatt működő speciális vagy különös hatáskörű szervek nem pedig, általános hatáskörű az államigazgatási hierarchián kívül működő szervek látják el.

Az általános vonások összefoglalásának következő nehézsége a régiók átlagos méretének meghatározása. Számos esetben a regionális önkormányzat olyan közel áll a helyi önkormányzati szinthez, hogy az általa ellátott feladatok inkább nevezhetőek helyi, mint regionális feladatoknak. Ehhez kapcsolható az a tétel is, mely szerint a helyi önkormányzatok nagyon széleskörű autonómiája, mint ahogy azt egyes államokban megfigyelhetjük, összességében csökkentheti a regionális kormányzati szint jelentőségét.

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

Mindezek ellenére meg lehet határozni azon igazgatási feladatok körét, amelyekről elmondható, hogy többé-kevésbé regionális szinten szervezik meg ellátásukat: alap- és középfokú oktatás, egészségügyi szolgáltatások, bizonyos infrastrukturális 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 15 évben Nyugat-Európában egy decentralizációs és regionalizációs politika jelent meg, nem igazolódott be, minthogy a

<sup>123</sup> Így például Christian Engel is, aki a regionalizmusról és eredményeiről - e dolgozat elkészítése során megismert szerzőktől eltérően - meglehetősen kételkedve és szkeptikusan vélekedik. Lásd Engel 1993.

regionalizációnak nincs általánosnak tekintett koncepciója. Ezt támasztja alá, hogy a különböző országokban követett különböző decentralizációs politika céljai országonként eltérőek, ezért nagyon nehéz egy olyan általános tendenciát észrevenni, amely a regionális kormányzati szint autonómiájának és hatásköreinek bővítése irányába mutatna. Eltekintve a Belgiumban (1980 és 88), Spanyolországban (1978 és 84) illetve kisebb mértékben, Franciaországban (1982 és 86) megvalósult regionalizációtól, a nyugat-európai államok az elmúlt több mint tíz évben megőrizték állami terület-beosztási szerkezetüket. Nyugat-Európában nem figyelhető meg és nem is várható olyan tendencia, mely szerint az egyes államok szerkezete egymáshoz közelítene, hasonlatossá válna, vagy homogenizálna. 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.

Keating szerint 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 változik, 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 érvényesülésüket.<sup>124</sup>

Mielőtt áttekintenénk a regionalizáció modelljeit, a regionális önkormányzat formáit, szükséges kitérni egy fogalom-meghatározási vagy inkább használati problémára. A dolgozatban eddig is szinte szinonimaként került alkalmazásra a regionális önkormányzat és a regionális kormányzat, illetve kormány kifejezések. Mint a felvezetésből kiderül, különbség van a kormány és az önkormányzat között. Hogy e különbség jelentőségteljes, avagy elhanyagolható, ez a kontextustól függ. Általánosságban azt mondhatjuk, hogy a regionális önkormányzat egy tágabb fogalom, melynek része – lehet – a regionális kormány. Anélkül, hogy az önkormányzat fogalmát részletesen kifejtenénk, ennek nem itt van a helye, arra elegendő utalni. Regionális önkormányzatnak nevezzük minden autonómiával rendelkező régióknak tekinthető és önkormányzattal bíró közigazgatási területi egységet. Ez a regionális önkormányzat, illetve annak végrehajtó szerve az állam szerkezetétől függően lehet regionális kormány, mint például Németországban és Ausztriában a tartományi kormány, vagy Belgiumban a regionális kormány. Ide sorolhatjuk még a spanyol autonóm közösségeket, melyek végrehajtó szerveit szintén nem túlzás kormánynak nevezni, tekintettel összetételükre, hatáskörükre vagy éppen apparátusukra. Hasonló a helyzet az olasz régiók esetében is. Ugyanakkor a francia régiók esetében természetesen nem beszélhetünk kormányról, mert egyszemélyi vezető a végrehajtás szerve, következésképpen itt a regionális önkormányzat kifejezés alkalmazása a pontos. Ehhez hozzá tehetjük, hogy a francia régiókban a regionális közgyűlés mellett a régióprefektus is komoly hatalmi tényező.

Az önkormányzat, kormány illetve kormányzat kifejezések szinonimaként történő alkalmazása e dolgozat keretei között nem figyelmetlenség, vagy pontatlanság eredménye

---

<sup>124</sup> Keating 1998 (London).

tehát, hanem próbálkozás annak a felesleges körülményeskedésnek az elkerülésére, amellyel a változatos regionális önkormányzati formákra való hivatkozás esetén kellene számolni. Természetesen ott, ahol ennek jelentősége van, a regionális önkormányzat és a regionális kormány, kormányzat pontos elhatárolása, de leginkább e kifejezések használata egyértelmű lesz.

3. A regionális önkormányzat Nyugat-Európában számos formában megtalálható. Leggyengébb formája az ágazati, valójában funkcionális decentralizáció, amikor ad-hoc jelleggel, egy meghatározott feladatra létre hoznak egy szervezetet a központi kormányzat és a helyi önkormányzat közötti szinten. Ez lehet a megoldás szakmai igazgatási igények kielégítésére ott, ahol az aktuális kormányzat, legyen az a központi vagy a helyi tart egy új politikai rivális létrehozásában rejlő veszélyektől. Egyes szakigazgatási ágazatok regionális alapokra helyezésének különböző formái széles körben kerültek alkalmazásra az Egyesült Királyságban, ahol az 1970-es években a regionális hivatalok számának megnövekedése arra a következtetésre készítette Crowther-Huntot és Peacockot<sup>125</sup>, hogy már van regionális kormányzati szint, jóllehet ezt a nézetet többen vitatták, köztük Keating is<sup>126</sup>. Regionális hivatalokat Franciaországban és Olaszországban is széles körben alkalmaztak az 1950-es és 1960-as években, különösen a gazdaságfejlesztési és tervezési feladatokra.

A regionális intézményrendszer létrehozásának másik korlátozott formája azt célozza, hogy a régió társadalmi koncentráció helyszíne legyen, központi kormányzati és helyi önkormányzati, gazdasági, szakszervezeti, felsőoktatási és kutatási szerepeket egyaránt vállaljon. Ezt a modellt próbálták ki az Egyesült Királyságban a regionális gazdasági tervezési tanácsokkal 1965-től, amelyeket Skócia és Wales kivételével 1979-ben megszüntettek, valamint Írországban 1969 és 1987 között. Olaszországban és Belgiumban ezt a modellt váltotta fel a regionális önkormányzat felé történő elmozdulás, ellenben Franciaországban a konzultatív jellegű regionális gazdasági és szociális tanácsok továbbra is a választott regionális önkormányzat mellett működtek. E modell egyik változatára példát a közvetlenül a helyi önkormányzatok képviselő testületei által választott regionális önkormányzat szolgált Franciaországban 1972 és 1986 között.

A regionális közigazgatás – és így kormányzás – működhet a centrális alárendeltségben működő dekoncentrált szervek formájában is, ami természetesen nem jelent önkormányzatiságot. E rendszer legerjedelmesebb formája Franciaországban található meg, ahol a régióprefektus regionális szinten összehangolja az állami közszolgáltatásokat, valamint az SGAR-on<sup>127</sup> keresztül nyomon követi a regionális önkormányzat munkáját. Az Egyesült Királyságban a legtöbb skót, walesi és észak-ír központi közigazgatási szerv az adott államtitkár vezetése alatt álló kompetens főhatóság irányítása alatt működik. Ehhez hasonló megoldás Angliában nincs, jóllehet az 1990-es évek elején integrált regionális hivatalokat hoztak létre annak érdekében, hogy koordinálják a központi kormányzat intézkedéseit a város-rehabilitáció és a regionális politika területén. Olaszországban és Spanyolországban az állam fenntart regionális államigazgatási szerveket, de ezeknek nincs általános koordinációs feladata.

Ellentétben a dekoncentráció elve alapján működő regionális államigazgatással a regionális önkormányzat egyértelműen általános igazgatási tevékenységet végez, választott politikai testület, saját feladat- és hatáskörrel. Ez az állami hatalom decentralizációját valósítja meg az alacsonyabb szintek irányába. Bizonyos tekintetben a területi önkormányzatiság legerősebb formája a föderalizmus<sup>128</sup>, példa rá Németország, Ausztria, Svájc és bizonyos szempontból

<sup>125</sup> Lásd Crowther-Hunt, Lord és A.T. Peacock, Royal Commission on the Constitution, 1969-1973 (Kilbrandon Commission), Memorandum of Dissent, volume 11, London: Her Majesty's Stationery Office. 1973.

<sup>126</sup> Keating 1998 (Northampton) p. 112.

<sup>127</sup> Secrétariat général pour les affaires régionales (regionális ügyekért felelős főtitkárság).

<sup>128</sup> Más tekintetben ugyanakkor a föderális államot alkotó tagállamok, tartományok nem csupán területi

Belgium. Az egymást követő francia kormányok, miközben irányították a regionális decentralizáció folyamatát, annak hangoztatásán fáradoztak, hogy Franciaország továbbra is unitárius állam marad, és nem a szövetségi rendszer felé halad. Különbséget a hagyományok miatt kell tenni, nevezetesen a német állam-modell szövetségi tradíciója és a Franciaországra valamint Olaszországra jellemző napóleoni állam-modell között, mert utóbbiakban a decentralizáció az unitárius állam keretein belül megvalósított hatalommegosztásként következett be. A brit állam is ellenségesen viseltetik a föderális elvvel szemben, hiszen az 1970-es és 1990-es munkáspárti kormány is hangsúlyozta, hogy a skóciai és walesi decentralizáció nem érinti a parlament szuverenitását és így az állam unitárius jellegét.

Kétségtelen, hogy nagy különbség van az eredetileg funkcionális – vagyis ágazati - decentralizáció következményeként létrehozott francia és olasz regionális önkormányzat és nagyobb hatalommal rendelkező német szövetségi tartományok között. Sőt a föderalizmus és a regionalizmus erősebb formája közötti különbség meghatározása nehezebb, mint valaha. Spanyolországot a föderáció és az unitárius állam decentralizációja között helyezhetjük el, mivel formálisan nem föderáció, ugyanakkor regionális önkormányzati rendszerének, az autonóm közösségeknek alkotmányos biztosítéka van, és azt alkotmánybíróság védi. E kvázi föderális formációra találták ki a második köztársaság idején a német Weimari Köztársaság mintájára az „Estado Integral” kifejezést. Az 1978 évi alkotmányban alkalmazott „Estado de las Autonomías” ugyanezt a funkciót szolgálja, jóllehet számos szakember véli úgy, hogy a rendszer a föderalizmus irányába fejlődik. Az 1990-es években, a regionális reform vitája Olaszországban az erős regionalizmus és a föderalizmus körül folyt mindaddig, amíg sokan úgy nem vélekedtek, hogy a különbségtétel elveszítette jelentőségét.

Föderalizmus és erős regionalizmus: e két kifejezés közeledésének, konvergenciájának egyik magyarázata a föderalizmus európai hagyománya, amelyet ellentétben az Egyesült Államok szövetségi modelljével, nem a korlátozott kormányzat, a fékek és egyensúlyok rendszere és a hatáskörök szigorú korlátozása ihletett. A föderalizmusra inkább úgy tekint, mint társadalom különböző szintjei közötti hatalom megosztásának nem pedig, a hatalom elválasztásának elvére. A hatalom elválasztásának elvét kiegyensúlyozza a szolidaritás és az együttműködés elve, amelyet a német alkotmányban is megtalálunk, ahol a tartományok bevonása az országos politikába ugyanolyan fontos, mint autonóm szerepük, és ahol a hatalom területi megosztásának elvét kiegyensúlyozza az életszínvonal kiegyenlítése iránti elkötelezettség, amit a bevételmegosztás és a pénzügyi kiegyenlítés útján valósítanak meg. Meghatározó továbbá a szubszidiaritás elve, amely kimondja, hogy a feladatokat az állampolgárokhoz, vagy a végrehajtás helyéhez legközelebbi szintre kell telepíteni, ugyanakkor meg kell felelni a társadalmi szolidaritás és az egység követelményének is.

A regionális decentralizáció és a föderalizmus közötti különbség kérdését az állam átalakulása, az európai szinten történő kormányzás megjelenése és a különböző területi szintek közötti kölcsönös függés szükségszerűsége is felszínre hozta. Az egységesülő Európa komoly mértékben tett hozzá a hatalom területi megosztására irányuló destabilizációhoz, és segítette a régiók és föderális egységek annak érdekében tett erőfeszítéseit, hogy visszaszerezzék elveszett, illetve elveszítettnek vélt hatalmukat.<sup>129</sup> A kölcsönös függőség olyan jelenség, amely minden föderációt érint, de Európában, ahol a jóléti állam szoros együttműködést követel a kormányzati szintek között, különös jelentősége van. Ezzel egy időben, a globalizáció és az egységes piac kialakulása miatt a gazdaság szerkezetének átalakulása egymás ellen fordítja a régiókat a versenyben, ahogyan arra már utaltunk

Ahelyett, hogy a szövetségi tagállam és a regionális önkormányzat modellje között éles különbséget tennénk, inkább úgy tekintjük őket, mint egy skála különböző fokozatait, a legerősebből, melynek példája a német szövetségi rendszer, a leggyengébbig, melyre példa a

---

önkormányzatok. E kérdés tisztázásáról korábban már volt szó, az I. fejezet 5. pontja alatt.

<sup>129</sup> Részletesebb tárgyalása a IV. fejezetben.

központosított, unitárius állam igazgatási dekoncentrációja vagy a decentralizáció tisztán funkcionális alakzatai. Mindezt a 2.sz. táblázat mutatja.

Föderalizmus	Erős regionalizmus	Gyenge regionalizmus	Funkcionális (ágazati) regionalizmus
Németország Svájc	Belgium Ausztria Spanyolország	Olaszország	Franciaország Egyesült. K. Portugália Hollandia Svédország Finnország

2. sz. táblázat. A regionális önkormányzat modelljei.<sup>130</sup>

4. A regionalizáció kapcsán ki kell térni röviden a **régiók jogállására**, az alkotmányos szabályozásra. A négy szövetségi államban az alkotmány rögzíti a föderális elvet, amely egyben garantálja az egyes államok integritását. Jóllehet egy adott land, vagy kanton létezésének garantálása az alkotmányban nem szükségszerű, maga a föderatív struktúra alkotmányos szinten szabályozott és nem szüntethető meg. A tartományok határainak megváltoztatása vagy új szövetségi tartomány létrehozása komoly nehézségekbe ütközik, mert az alkotmány általában felsorolja a tagállamokat. Ezt a gyakorlatban megmutatta a Berlin és Brandenburg egyesítésére 1996-ban benyújtott és megbukott javaslat; az utolsó egyesítés 1951-ben volt, amikor három tartományból alakították ki Baden-Württemberget.

A tagállamok státusza az alkotmányból eredeztethető. Ez kifejeződik a tagállamok alkotmányaiban<sup>131</sup> és azt a szövetségi alkotmány is védelmezi. A tagállamoknak saját alkotmányuk és alkotmánybíróóságuk van. Ezekben az államokban a területi status quo garanciái is sokféleképpen alakulnak.<sup>132</sup> A tartományok, kantonok alkotmányos szerepére jellemző, hogy azon túlmenően, hogy saját, majdnem a föderációval azonos mértékű szuverenitással rendelkeznek, részt vesznek a szövetségi közigazgatási és törvényhozási<sup>133</sup> feladatok ellátásában is.

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 regionalizált államokban a régiókat az alkotmány nem minden esetben sorolja fel (pl. Spanyolország). A regionális államszerkezet állandóságát az alkotmány nem garantálja, megszüntetése ellen nem biztosít védelmet. Ugyanakkor az alkotmány megváltoztatása csak igen bonyolult eljárás révén lehetséges<sup>134</sup>, ami a regionális struktúra megfelelő biztosítékeként szolgál. Nem is

<sup>130</sup> Forrás: Michael Keating: The New Regionalism in Western Europe. Edwar Elgar, Cheltenham, Northampton. 1998. p. 115.

<sup>131</sup> A tagállamok alkotmányaival szemben a szövetségi alkotmány bizonyos követelményeket támaszthat, például szabad, általános, egyenlő, titkos, közvetlen választások, stb.

<sup>132</sup> A svájci alkotmány nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek kifejezetten a területi változásokra vonatkoznának. Ausztriában ehhez mind a szövetség, mind az érintett tagállam alkotta alkotmányos szintű törvény, míg Németországban szövetségi törvény és az érintett tagállamban népszavazás szükséges.

<sup>133</sup> Lásd Ausztriában és Németországban a Bundesrat, Svájcban a Ständerat működését.

<sup>134</sup> Például Spanyolországban az alkotmány 168. cikke egy sajátos, az alkotmány egészét érintő eljárást határoz meg.

beszélve arról, hogy a régiók maguk is részt vesznek egy alkotmánymódosítás realizálásában. A spanyol és az olasz alkotmány körülbástyázza a régiókat de, az öt speciális jogállású olasz régió kivételével számuk és határaik megállapítása speciális vagy organikus törvénnyel, Spanyolország esetében helyi kezdeményezéssel lehetséges. A francia régió egyáltalán nem jelenik meg a francia alkotmányban, rendes törvénnyel hozták létre, ellentétben a községgel és a megyével, amelyek létezését az alkotmány garantálja. A többi országban található gyengébb régiókat is rendes törvények hozták létre. Kivétel a népszavazás a decentralizációról Angliában, Skóciában és Walesben, ami a helyi önkormányzatiságnak legalább egy elemét megvalósította.

Öt olasz régió és a spanyol autonóm közösségek rendelkeznek egy további alkotmányos biztosítékkal is ez pedig, a sajátos jogállásuk. Ezekben az esetekben az alkotmány a régiók létezésének keretét adja, az egyes régiók szervezetét szabályozó alapszabályok a regionális statútumok. A regionális statútumok sui generis normák. Nem tekinthetők regionális alkotmánynak, hiszen a nemzeti parlament alkotmányos szintű törvénnyel hagyja jóvá, de ugyanakkor nem sorolhatók egy kategóriába a törvényekkel sem, mert a régiók fogadják el és módosítják ezeket. Ez azt jelenti, hogy a statútumot egyoldalúan sem az állam, sem a régiók nem változtathatják meg.

Belgiumban és a rendes jogállású olasz régiókban ilyen statútumok nincsenek. Belgiumban speciális organikus törvények rendelkeznek a hatáskörök 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.

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" hozzon létre, mint például Franciaországban<sup>135</sup> vagy "alárendelt jogalkotó szervet" mint Írországban<sup>136</sup>. Következésképp újabb igazgatási szint rendes törvénnyel is létrehozható és megszüntethető, hatáskörei megváltoztathatóak anélkül, hogy szükség lenne az alkotmány módosítására. Ezekben az esetekben az esetlegesen biztosított konzultációs jogtól eltekintve a regionális hatóságok nem vehetnek részt, a létezésüket vagy hatásköreiket érintő döntések meghozatalában.

A föderális és az erős regionális rendszerekben (Németország, Svájc, Ausztria, Belgium, Spanyolország, Olaszország) a régióknak törvényalkotási jogosultsága van, mint ahogy van a létrehozandó skót parlamentnek (nem úgy a walesi gyűlésnek), de a jogalkotási jogosultságuk a gyakorlatban korlátozott, ha az Egyesült Államok vagy Kanada tagállamaihoz hasonlítjuk. A német és osztrák tartományok fokozatosan engedik át a szövetségi szintnek a kerettörvények megalkotásának felelősségét, miközben ők maguk részletszabályokkal töltik ki ezeket, és a végrehajtásra koncentrálnak. Az olasz és a spanyol régiók törvényalkotási szabadságát a központi hatalom meglehetősen részletes törvényei korlátozzák. A belga rendszer viszonylag bonyolult, ahol nem egyértelmű a hierarchia a szövetségi és a regionális törvények között.

A szövetségi és az erős regionális rendszerek főszabályként szimmetrikusak, olyan általános alkotmányos rendelkezésekkel, amelyek minden jogalanyra nézve egyformán vonatkoznak. A gyakorlatban Németország és Ausztria nagymértékben szimmetrikus, mint ahogy Svájc is, legalábbis a kantonok alkotmányos jogállása tekintetében, még ha belső működésükében nem is. Belgium bonyolultabb a maga kétszeres decentralizációjával, tekintve a három régiót és a három nyelvi közösséget. A flamand régió és nyelvi közösség gyakorlatilag egyesültek, ami integrált területi alapú önkormányzatot eredményezett, jóllehet van néhány területen kívüli

<sup>135</sup> Francia alkotmány 72. cikk.

<sup>136</sup> Ír Köztársaság alkotmánya 15.2 cikk.



hatásköre Brüsszel flamand ajkú lakói tekintetében. Másutt a területi és a nyelvi határok eltérése akadályozta meg az ugyanilyen egyesítést, ugyanakkor a francia nyelvű közösség egyre erőteljesebben használja ki azt a rendelkezés adta lehetőséget, hogy átruházza feladatai végrehajtásának jogát Vallónia és Brüsszel önkormányzatára. A regionalizált államok nagyobb változatosságot mutatnak. Spanyolországban különbség van a teljes jogállású (Katalónia, Baszkföld, Galícia, Andalúzia, Valencia és a Kanári-szigetek) és a korlátozott jogállású autonóm közösségek között. Mialatt az elv az volt, hogy a jövőben mindegyik azonos hatáskörökkel rendelkezzen, a történelmi nemzetek mindig ragaszkodtak eltérő helyzetükhöz, illetve a különleges jogállás iránti igényükhöz. Baszkföldnek és Navarrának sajátos pénzügyi rendszere van, a „concierto económico”, ami a történelmi fuerok<sup>137</sup> maradványa. Ez lehetővé teszi nekik, hogy a legtöbb adót helyben szedjék be, és ebből adjanak át egy részt Madridnak, ami különbözik a többiek rendszerétől. A Kanári szigeteknek is sajátos a pénzügyi rendszere, nincs általános forgalmi adó. Baszkföld másik eltérő jellegzetessége a föderális elv belső alkalmazása, mert három tartománya egyenlő képvisellel rendelkezik a törvényhozásban lakosságszámuk jelentős különbsége ellenére, és inkább a diputaciones forales<sup>138</sup> és a tartományi közgyűlések nem pedig, a baszk parlament igazgatják a concierto económico és az adóügyeket. A republikánus uniformizáltság hagyománya ellenére, Franciaországban saját autonómia-statútuma van Korzikának. Az Egyesült Királyságban egyedül Észak-Írországnak volt 1922 és 1970 között átruházott törvényhozó hatalma. A munkáspárt pedig, az 1970-es évek óta elkötelezett Skócia, valamint nem ennyire egyértelműen Wales különleges jogállása iránt. Portugáliának különleges jogállású régiói az Azori-szigetek és Madeira. Dánia egyet értett a Feröer-szigetek különleges jogállási törekvéseivel és Grönland számára lehetővé vált, miközben maradt Dánia része, hogy kiváljon az Európai Közösségből.

A regionális berendezkedés listáját, azon nyugat-európai országok tekintetében, ahol a regionalizációnak nyomai vannak, a 3. sz táblázat mutatja. Néhány kisebb országban, mint Hollandia, Svédország, Finnország és Görögország erőfeszítéseket tettek a megyei, tartományi illetve prefektusi szint erősítésére különösen az európai igények fényében, a regionális reform helyettesítésére de ezeket a táblázat nem tünteti fel területi egységeknek. További megjegyzésként ki kell emelni, hogy Belgium jellegéről – mint az a dolgozatban korábban már feltüntetésre került - megoszlanak a vélemények, amennyiben egyes szerzők a regionalizált, mások a szövetségi államok közé sorolják. E táblázat összhangban a forrással, a szövetségi államok között szerepelteti.

---

<sup>137</sup> A forális mozgalmak bizonyos területeken a lakosság privilégiumainak elnyeréséért, később ezek védelmében folytak. A fuerok eredője a Katolikus Királyok előtt nem az államon belüli önállóság volt, hanem a későbbi egységes királyságot alkotó politikailag önálló területek, királyságok, hercegségek uralkodói és a különböző társadalmi csoportok közötti kompromisszum. A forális mozgalmak, amelyek a fuerok védelmében folytak, ezért kapcsolódtak össze, ha nem is a feudalizmus, vagy az arra jellemző kiváltságok iránti nosztalgiával, de legalábbis egyfajta közösségi pátozzsal.

<sup>138</sup> foral képviselők

Szövetségi államok	
Németország	16 tartomány (land)
Ausztria	9 tartomány (land)
Svájc	26 kanton (beleértve 6 fél-kantont)
Belgium	3 régió, 3 nyelvi közösség
Teljesen regionalizált államok	
Spanyolország	17 autonóm közösség
Olaszország	20 régió beleértve az 5 különleges jogállásút
Franciaország	22 régió
Részben regionalizált államok	
Portugália	2 regionális önkormányzat (Azori-szigetek és Madeira)
Dánia	2 regionális önkormányzat (Grönland és Feröer-szigetek)
Egyesült Királyság	Skót parlament és walesi gyűlés
Igazgatási regionalizáció	
Egyesült Királyság	skót, walesi és észak-ír hivatal
Franciaország	22 regionális prefektus
Régiók közvetett választás útján	
Portugália	5 szárazföldi régió

3 sz. táblázat Regionális önkormányzatok Nyugat-Európában.<sup>139</sup>

5. A regionalizáció jellemzőinek lényeges eleme a régió által ellátott **feladat- és hatáskör**, amely igen változatos. 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 ez által a régiók autonóm módon gyakorolnak, mint például Olaszországban vagy Spanyolországban. A kormányzat e két szintje közötti hatáskörmegosztás rendszerét követve egyértelműen kirajzolódik az a szerep, amit a jogalkotó vagy az alkotmányozó a regionális kormányzatnak szánt. Alapelvként fogalmazható meg, hogy a regionális államokban a régiók jogalkotási hatásköre származékos, ellentétben a szövetségi államok tagállamaival, melyeknek eredeti. Összehasonlítva 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 kizárólagosabb jogalkotási hatáskört gyakorolnak, mint a szövetségi államokban a landok, vagy a kantonok.

A decentralizált és az unitárius államokban a parlament kizárólagos törvényalkotási

<sup>139</sup> Forrás: Michael Keating: The New Regionalism in Western Europe. Edwar Elgar, Cheltenham, Northampton. 1998. p. 118.

hatáskörrel rendelkeznek. Klasszikus a példa az angol parlamenti szuverenitás elmélete. Mind a helyi, mind a regionális önkormányzatok kizárólag olyan igazgatási feladatokat látnak el, amelyek az államtól származnak. Kivételt képez a saját szervezetük és működésük kialakításának, továbbá a saját pénzügyi források felett való rendelkezés általánosan elismert joga. Jóllehet ezekben az államokban az alkotmány kijelöli a regionális hatóságok hatáskörére vonatkozó és az aktusaik felülvizsgálatára vonatkozó alapelveket, azonban a regionális és a helyi hatóságok hatáskörét, továbbá azt hogy milyen jellegű ellenőrzésnek legyenek alávetve, főszabályként csak törvény, azon belül is minősített többséggel elfogadott törvény állapíthatja meg. Ezek alapján a decentralizált és az unitárius államok abban különböznek egymástól, hogy milyen jelentősége van a regionális kormánynak. A decentralizált államokban a régiók szélesebb hatáskörrel rendelkeznek és döntéseik általában utólagos (a posteriori) felülvizsgálatnak vannak alávetve.

A régiók intézményi autonómiája tekintetében már lényegesen kisebb különbségek vannak, mint a jogi helyzet vagy a hatáskörök alapján. Saját választójogi törvénnyel kizárólag a föderatív államok tagállamai rendelkeznek, ezeknek a tagállamoknak saját parlamentjük van. Ehhez képest a decentralizált kormányzás valamennyi szintjén közvetlenül választott testület található, ami azonban nem mondható a régió néven működő dekoncentrált szervekről Görögországban. A regionális önkormányzatok hatásköreik gyakorlása tekintetében meglehetősen széleskörű autonómiát élveznek. A közgyűlés hatáskörébe tartozik minden jelentős döntés meghozatala és végrehajtásuk ellenőrzése. A regionális végrehajtó hatalom élén általában egy olyan személy áll, akit a közgyűlés választ meg, továbbá egy olyan végrehajtó testületi szerv, amely a közgyűlésnek felelős. 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 tisztségviselője, 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.

Nem csak a régiók által ellátott feladat- és hatáskörök, hanem annak is széles a palettája, ahogyan e feladat- és hatáskörhöz a régiók hozzájutnak. Általánosságban a szövetségi alkotmányok felsorolják a szövetségi szint számára fenntartott hatásköröket, amíg a maradékot a tagállamok láthatják el. A német alaptörvény a hatáskörök három kategóriáját határozza meg, melyekben a szövetségi szint jár el: kizárólagos hatáskörök; konkuráló hatáskörök, melyek tekintetében a szövetségi jog elsőbbséget élvez; és olyan ügyek, amelyekben a föderáció kerettörvényeket alkothat és a tartományok a részletszabályokat alkotják meg. Minden más ügy a tartományok hatáskörébe tartozik, jóllehet a gyakorlatban a tartományok kizárólagos hatásköre az oktatásra, a rendészetre, a helyi önkormányzatok szervezetére és néhány egyéb tárgykörre korlátozott. Svájcban és Ausztriában szintén a maradékelv érvényesül, a tagállamok e jogkörökkel rendelkeznek.

Belgiumban az állam, a régiók és a közösségek egyaránt rendelkeznek kizárólagos törvényalkotási hatáskörrel. A kulturális közösségek és a régiók törvényerejű rendeleteket (decret ayant force de loi) alkotnak. Brüsszel régióban ezek elnevezése ordonnances. Az 1993. évi föderális reform óta a régióké és a nyelvi közösségeké minden olyan jogkör, amit a szabályozás nem kifejezetten a szövetségi szint számára állapít meg, szétválasztásukra több erőfeszítés történt. A teljes elhatárolás a gyakorlatban kivitelezhetetlennek bizonyulna és vannak a regionális és a nyelvi közösségi ügyek között a szövetségi hatóságoknak fenntartott jogkörök. Ez a megoldás a kizárólagos jogkör párhuzamos ellátása néven ismert és sok nehézséget okozott, illetve okoz.

Spanyolországban is sajátos, meglehetősen bonyolult, a német és az olasz gyakorlatot

kombinálo megoldást alkalmaznak. Ennek lényege, hogy az alkotmány egyenként felsorolja melyek az államra, és melyek az autonóm közösségekre tartozó hatáskörök.<sup>140</sup> Az egyik kategóriába sem sorolt feladatokat az azonnal létrehozott autonóm közösségekre ruházhatták - a gyorsabb megoldás szerint speciális eljárásban – vagy a többi régió esetében öt év múlva. Ahogy a decentralizáció folyamata előrehaladt, úgy merültek fel megfontolandó érvek ez utóbbi kategória megalapozottsága mellett.

Az 1948. évi olasz alkotmány sokkal inkább megszorító, mert felsorolja a régiók hatáskörébe tartozó feladatokat. Ami ezen kívül megmarad, az a központi hatalomé. 1996-ban a „második köztársaságba” történő átmenetet célzó erőfeszítések között szerepelt a régiók „új életre keltése”, melynek keretében ezt az elvet törvénnyel fordították meg és a régiók a listán nem szereplő feladatok tekintetében általános hatáskört kaptak. Ennek a törvénynek csak korlátozottan valósult meg a következetes végrehajtása, mert egyik rendelkezése lehetővé tette a központi államhatalomnak, hogy nemzeti érdekre, az Európai Unió tagságból adódó kötelezettségekre hivatkozással visszavegye e hatáskörök gyakorlását, valamint, hogy szükség esetén rendeleti szabályozás útján töltsen ki tartalommal az új törvényi rendelkezéseket. A törvényt végül majdnem megelőzte egy radikálisabb, 1997-ben publikált javaslat a szövetségi államberendezkedésről.<sup>141</sup>

A francia régiók csak rendes törvények által meghatározott hatáskört gyakorolnak, amelyek inkább szakmai igazgatási munkamegosztást tükröznek. A brit munkáspárti kormány 1997-es javaslata Skócia számára erős decentralizációval szolgált, melynek parlamentje minden olyan jogkört gyakorol, amely nincs kifejezetten fenntartva a központi államhatalom számára. Ennél lényegesebb gyengébb a walesi, ahol a közgyűlés felelőssége azokban a közigazgatási feladatokban merül ki, amelyeket a Walesi Hivataltól telepítettek át kormányrendelettel. A hatáskörökről a regionalizált államokban később lesz még szó részletesen a 3. fejezetben.

Franciaországban, Olaszországban és Spanyolországban a feladatok egyenkénti felsorolása és átruházása megakadályozta a régiókat a társadalmi problémákat átfogóan kezelni képes eszközzrendszer, saját politika kialakításában és megerősítette az ágazati kapcsolatokat a központi hatalom minisztériumaival, melyeknek ez lehetőséget nyújt a politikájukba történő beavatkozásra egészen részletekbe menően.

Végeredményben, bizonyos régióknak, nevezetesen a németeknek, az osztrákoknak, a svájciaknak és egyre inkább a spanyoloknak jelentős politikai szerepe van, képesek politikai problémákat felvetni és megoldásukat felvázolni tekintettel a helyi preferenciákra. A belga régiók annak ellenére, hogy széleskörű felelősséggel igazgatnak gazdasági, tervezési és fejlesztési ügyeket, kisebb befolyással bírnak tekintettel a párhuzamosan működő nyelvi közösségekre, amelyek a személyhez kötődő szolgáltatásokért felelősek, mint például az egészségügyi, oktatási, kulturális és társadalombiztosítási ügyek. Az olasz és a francia régiók inkább egyes ágazatokban tevékenykednek, kevésbé nevezhető általános igazgatási tevékenységnek, amit végeznek tekintettel feladataik átruházott jellegére és a központi államhatalom szerepvállalására. A francia régiók főbb feladata a tervezés, a gazdaságfejlesztés, az infrastruktúra és a szakképzés. Az olasz régióknak is van feladata a tervezés területén, de fő feladataik az egészségügyi területen vannak. Következésképpen sem a francia, sem az olasz régióknak nincs sok lehetősége az önálló cselekvésre, sokkal inkább jellemző, hogy szorosan együttműködnek a központi kormányzervekkel részletesen

<sup>140</sup> Erről a spanyol alkotmány 148. és 149. cikke rendelkezik. A 148. cikkely azokat a hatásköröket tartalmazza, amelyek az autonóm közösségeket illetik, a 149. cikkely pedig az állam kizárólagos hatáskörébe tartozókat. Ezen túlmenően az autonóm közösségeknek biztosított hatáskörök lehetnek kizárólagosak, osztottak és párhuzamosan ellátottak. Ez utóbbi jelentheti azt, hogy a két kormányzati szint egymástól függetlenül látja el azokat, vagy azt hogy az autonóm közösség egy adott ágazaton belül csak az ő szempontjából jelentőseket látja el, míg az állam az összes többit. Ezen kívül az állam felelős az autonóm közösségek által alkotott normák harmonizációját szolgáló alapelvek kidolgozásáért (150.3 cikkely).

<sup>141</sup> Ez volt az ún. Bicameral Commission.

kidolgozott országos ágazati programok keretein belül.

6. A regionalizáció, vagy a régiók jellemzőit mutatják a **pénzügyek**, a pénzügyi-gazdasági önállóság. Európában a regionális önkormányzatoknak nincs széleskörű adóketési jogosultsága, de számíthatnak a központtól átadott bevételekre vagy forrásmegosztásra. Az államok inkább átadják az adókat, de saját kézben tartják az adóalap és a mérték meghatározását, mintsem átruházzák az adóztatási jogot teljes körűen a régiókra. Észak-Amerikához hasonlóan igen ritka, hogy a régiók döntsék el, mely adót akarják kivetni. Nagyobb a körültekintés a pénzügyi verseny ösztönzése tekintetében, és figyelmet fordítanak a területi kiegyenlítésre, valamint a szolidaritásra, azonban a rendszerek változása nagyon lassú és nehézkes tekintettel a belső ellenállásra.

A legösszetettebb bevétel-megosztási rendszer Németországban van, ahol a főbb adókat – személyi jövedelemadó, forgalmi adó és társasági adó – központilag határozzák meg a tartományi kormányokat képviselő Bundesrat javaslatára. A bevételeket ezt követően osztják szét a kormányzás három szintje között egy háromoldalú szabály szerint, melyben a jövedelemadó és a társasági adó a beszedés alapján tartományra eső részesedése visszajut a tartománynak, a forgalmi adóból történő részesedése pedig, a lakosságszám alapján kerül megállapításra. Ezt követően a szegényebb tartományok részesednek egy kiegyenlítő alaphól. Az újraegyesítés új megterhelést jelentett erre a rendszerre, mert ha nem változtattak volna rajta, a nyugati tartományok sokat vesztek volna a keleti átutalások miatt. A szolidaritás csomagban elfogadott megoldás az lett, hogy a szolidaritási alapba befizetett szövetségi hozzájárulást megnövelték és a forgalmi adóból történő központi elvonást 63-ról 56 %-ra csökkentették. A tartományoknak vannak továbbra is saját adói, de ezek csak kisebb összegek. A német rendszer a tartományoknak kis pénzügyi önállóságot biztosít, de jelentős szerepük van a központi adók jóváhagyásában és a megosztásról történő megegyezésben, mely döntésekhez szükség van a Bundesrat jóváhagyására.

Belgiumban a források a régióknak és a közösségeknek történő átadásának nagyon összetett és fokozatosan kialakított rendszere van. A régiók részesedést kapnak a helyi kivetésű – tehát általuk kivetett - jövedelemadóból, amelyet szűk keretek között változtathatnak, ami egy olyan kiegyenlítő mechanizmus mellyel a szegényebb régiók nagyobb részesedést kapnak. A gyakorlatban a flamand kormány politikája az, hogy nem vet ki adót, hogy megtartsa a versenyképességet. A régiók ezen kívül jogosultak több regionális adóra is, de az adókulcsokat nem változtathatják meg. Minden változtatáshoz a kormányzat valamennyi szintjének beleegyezése szükséges. A nyelvi közösségek is kapnak részesedést a jövedelemadóból származó bevételből, de az adókulcsokat nem változtathatják meg és nincs kiegyenlítő mechanizmus. Ők jogosultak a rádió és televízió adóból származó bevételre is, ugyanakkor legnagyobb bevételi forrásuk a fogalmi adóból származó részesedés. E bonyolult rendszert hosszú időn keresztül alakították és különböző kormányzati szintek bevételeit így lehetett arányosítani a GNP növekedésével párhuzamosan.

A spanyol autonóm közösségeknek gyenge adóztatási jogosítványa volt egészen az 1990-es évek közepéig, amikor a katalán kormány nyomására Madrid a helyben keletkező jövedelemadó 15%-át átengedte a régióknak a további jogosítvánnyal, hogy a központilag meghatározott adókulcstól mindkét irányban 3%-kal eltérhetnek. Ezt a rendelkezést, amely adta lehetőséggel azok a régiók élhettek, amelyek ezt választották, később módosították: az arányt 30%-ra emelték a kisebbségben kormányzó Partido Popular és a katalán CiU között létrejött megállapodás értelmében. A régiók kezében van néhány kisebb jelentőségű adónem is, de nincs beleszólásuk a forgalmi adóba és a társasági adóba. Az állami transzferek a hagyományos szolgáltatások költségein alapulnak, melyeket arányosítanak a gazdasági és a demográfiai növekedéshez, és amióta van kiegyenlítő mechanizmus, az leginkább a tőkeberuházásokhoz kötött. Baszkföldön és Navarrában működő speciális pénzügyi rendszerben, a concierto economicóban szinte minden adó felett a régió rendelkezik,

de tekintettel kell lennie az európai uniós szabályokra, és ki kell fizetnie Madrid részesedését. Erről a részesedésről, amit cupo néven illetnek, ötévente tárgyalnak. A spanyol rendszer, akár az általánosot, akár a concierto economicot nézzük, fokozatos fejlődésen keresztül került kialakításra. Iránya a regionális önkormányzatok számára az egyre nagyobb pénzügyi önállóság biztosítása, ami nem utolsó sorban a katalánok és néhány jómódú régió nyomásának eredménye.

Az olasz helyi és regionális önkormányzatok az 1970-es reform során elveszítették adókievetési jogkörüket és ezt követően az állam közvetlen pénzügyi támogatásból finanszírozza működésüket. A régiók kiadásaiak mintegy 85 %-át egészségügyre fordították, amit központi alapról igen részletes szabályozás szerint fedeztek és ennek nagy részét a helyi egészségügyi szervezetek folyósították. A transzfer összegét a korábbi költségek alapján határozták meg, amit az indokolt költségemelkedéssel korrigáltak és az állam a szabályok szerint folyósított különjuttatást a szolgáltatás ellehetetlenülésének elkerülése érdekében. Az 1990-es évek elejének reformja eredményeképpen a régiók közvetlenül saját lakosságuk befizetéseiből kapják az egészségügyi hozzájárulást, amit pénzügyi kiegyenlítés korrigál, hogy az egyenlő színvonalú ellátást biztosítsák, de még így is meglehetősen aprólékos ellenőrzési kritériumok vannak. 1994-ben a régiók az államtól transzferként bevételeik felét kapták meg, amelynek mintegy fele volt egészségügyi kiadás.

A francia régiók pénzügyi önállósága nagyon korlátozott, néhány átengedett adóból áll. Működésük jelentős része és kiadásaiak körülbelül két harmada fejlesztési beruházás, amit az állammal kialakított és megkötött tervezési szerződések határoznak meg. A szakképzés területén ellátott feladataikat e célra létesített központi pénzalapokból finanszírozzák.

7. A regionalizáció mutatója a régió saját **hivatali apparátusa**. A regionális önkormányzat jelentős erőforrása a **hivatalnoki kar** feletti ellenőrzés, amely segíti politikájának kialakításában és végrehajtásában. Ebben a tekintetben a német tagállamok a legszerencsésebbek, mert nem csak a saját jogkörökbe tartozó döntések végrehajtása felett rendelkeznek, hanem a legtöbb szövetségi döntés végrehajtása felett is. Svájcban minden egyes kormányzati szint valamennyi, a maga feladatkörébe tartozó ügy igazgatását maga végzi azzal, hogy a kantonok foglalkoztatják a közszolgálati dolgozók egy harmadát.

Belgiumban a hivatalnokokat a hatáskörökkel együtt adják át a régióknak és a nyelvi közösségeknek. Az 1993. évi reform idején még csak a közszolgálati dolgozók 2%-ával rendelkeztek, de 1995-re ez az arány emelkedett 40%-ra.

A spanyol régiók is létrehozták saját hivatali szervezetüket, hogy képesek legyenek ellátni a decentralizáció során átruházott feladataikat. Az ezzel párhuzamos leépítés a központi államigazgatásban nehézségekbe ütközött, többek között azért, mert nem minden autonóm közösség jutott hozzá valamennyi jogkörhöz. Az olasz régióknak kicsi a saját hivatali apparátusa, mivel kevés a saját igazgatási feladatuk; 1990-ben csupán a közszolgálati dolgozók 2%-át foglalkoztatták. Mind Olaszországban, mind Spanyolországban vannak javaslatok a hatalmi eszközrendszer átcsoportosítására és a bürokrácia régi rendszerének átalakítására a német rendszer átvételével, amelyben egyetlen igazgatás működik regionális ellenőrzés alatt, de ezeket nem fogadták még el. A francia régióknak kevés igazgatási feladata van. 1982-ig technikailag nem lehetett saját személyi állományuk, jóllehet e korlátozás ellenére létrehoztak elnöki kabineteket és paraadminisztratív ügynökségeket. Az 1980-as decentralizációs reform óta történt személyzetátcsoportosítás, de az állam megtartotta saját regionális szerveit, és szóba sem jön a regionális ellenőrzés alatt álló egységes közigazgatás.

8. A régiók **politikai kapacitása**, érdekérvényesítő képessége azzal mérhető, hogy képesek-e a régiók támogatókat mozgósítani, politikai célkitűzéseik mellé állítani őket, illetve a célokról és prioritásokról döntéseket hozni. A mobilizálásra való képesség jelentős fokmérője a régió funkcionálásának, létrehozásának, az identitás érzésének, valamint a területi és társadalmi koherenciának. Ahol a régiót nyelvi vagy történelmi identitás jelöli ki, mint például a spanyol

történelmi nemzetek vagy Flandria esetében, ez könnyebb, jóllehet a mobilizáció csoportosulhat a gazdaságfejlesztés vagy a modernizáció témái köré is. Azokban a régiókban, ahol nincs természetes koherencia, belső összetartó erő, mint például egyes francia régiókban, nehéz támogatást találni. Sőt, gyakran emlékeztetnek rá, hogy Franciaországban a régióhatárokat szándékosan úgy jelölték ki, hogy a spontán politikai mozgósítást meggátolják, amikor a történelmi Bretagnet kettéosztották és olyan ormótlan entitást hoztak létre, mint Languedoc-Rousillon. Nehéz a mobilizáció azokban a történelmi gyökerekkel rendelkező régiókban is, ahol a társadalmi struktúra töredezett és hiányzik a közösségi cselekvés hagyománya, mint például Galíciában.

A döntéshozatal képessége nagymértékben összefügg a választási rendszerrel és a pártstruktúrával. Németországban és Spanyolországban a választási rendszer általában egypárti többségi vagy stabil koalíciós kormányzást eredményez, mely elvi, ideológiai alapon szerveződő pártokra épül. A belga politikai szintér sokkal töredezetten, jóllehet a közvetlen regionális választások múltja még túlságosan szerény ahhoz, hogy általános tapasztalatokat lehessen levonni. Olaszországban a korábbi arányos választási rendszer nagymértékű töredezettséghez vezetett és az egyértelmű programok közötti választás ellen hatott mivel pártlistákra kellett szavazni és a koalíciós stratégiáról Rómában döntöttek. A rendszer megváltoztatása 1995-ben azt célozta, hogy biztos többség és stabil koalíció jöhessen létre, aminek azonban egyik következménye az lett, hogy a rendszer bonyolultságát néhány szavazó meg sem volt képes érteni. A francia regionális választások rendszere, az őket alkotó megyékre épülő arányos képviselő, egyaránt hat az abszolút többség kialakulása ellen és erősíti azt a tendenciát, hogy a régió az öt alkotó megyék szövetségévé váljon ahelyett, hogy önálló jogosítványokkal és célkitűzésekkel rendelkező entitás lenne.

9. A régiók **kapcsolata a közigazgatás más szintjeivel**, e viszony minősége meghatározó fontosságú. Különösen fontos a központi hatalom ellenőrzése és a régióknak a kormányzati rendszeren keresztüli befolyás-gyakorlási képessége közötti egyensúly.

E mechanizmus egyik típusa intézményesített, melyben a központi szint alatti közigazgatási szintek az országos politika alakításában kapnak szerepet a törvényhozás területi alapon létrehozott második kamarája, a különböző bizottságok és állandó konferenciák, valamint az ehhez kapcsolódó döntéshozó testületek révén. Az intézményi mechanizmusok dominálnak Németországban, amely a kooperatív föderalizmussal és a kormányzati szintek egymáshoz kapcsolódásával<sup>142</sup> jellemezhető. A törvényhozás második kamarája a Bundesrat. A tartományi kormányok alkotta testület többségi elv alapján működik, ahol a nagyobb tartományoknak több a szavazatuk, de nem pontosan a lakosságuk számarányának megfelelően. A tartományoknak képviselője van a fővárosban és szoros kapcsolatban állnak a szövetségi minisztériumokkal. Az ágazati egyeztetéseknek kidolgozott rendszere van és a közös feladatokat<sup>143</sup> az alkotmányban szabályozott formális együttműködési megállapodások keretei között látják el. A konszenzuskeresés hagyományai, a jogi kultúra és az éles területi konfliktusok hiánya teszi lehetővé ezt az intézményi megoldást, igaz a régiók közötti fokozódó verseny és az újraegyesítés iránti igény feszültségeket okozott.

Belgium alkotmánya a feladatok világos elhatárolásával próbálja csökkenteni az intézményes kapcsolatok iránti igényt, ugyanakkor bevallottan számos olyan ügy van, ahol az érdekek közösek. Alkotmányos rendelkezés szabályozza a különböző kormányok közötti megállapodásokat, valamint a szövetségi szint, a régiók és a közösségek között egyeztető bizottságot. Tekintettel a föderalizáció kezdeteikor fennálló konfliktusokra, szükséges volt kikötni, hogy ez a bizottság kizárólag konszenzusos alapon működhet, azonban a valóságos konfliktus sokkal inkább megnehezíti ennek a konszenzusnak az elérését, mint Németországban, miközben az egységes vélemény kialakításának szükségessége Európában

<sup>142</sup> Politikverflechtung

<sup>143</sup> Gemeinschaftsaufgabe

tovább súlyosbítja a problémát.

Másutt az intézményesült kapcsolatok kevésbé jelentősek. Spanyolországban ágazati egyeztetések vannak, de nem ez a döntéshozatal fő helyszíne. Annak a javaslatnak az ügyében, hogy a szenátus a területi képviselet kamarája legyen, ahogyan az alkotmány felvázolja, soha nem történt előrelépés és az autonóm közösségek a szenátoroknak csak kis hányadát delegálják. Olaszországban szintén vannak ágazati egyeztetések, de ezeknek a befolyása csekély. Franciaországban az állam és a régiók közötti kapcsolattartásnak nincs legfőbb szerve és a szenátus kizárólag a helyi önkormányzatok képviselőiből áll. Ugyanakkor az öt évente megkötött tervezési szerződések rendszere, melyek mind az állam, mind a régió számára kijelölik a fejlesztési kereteket és valamennyi regionális tanáccsal megtárgyalnak széleskörű együttműködést, közös politikaformálást és formalizált mechanizmust jelent. Azonban a központi prioritások a meghatározóak, mert a források az államtól származnak.

A területi és a központi kapcsolatrendszer második csatornája a bürokrácia, az apparátus. Ez különösen jelentős a napóleoni hagyományokat követő országokban, ahol helyi szinten az állam kiterjedt bürokráciát működtet. Franciaországban a régióprefektus feladata a regionális közgyűlés ellenőrzése és a jogszabálysértések jelzése a megfelelő hatóságoknak; ugyanakkor neki és a helyi bürokráciának feladata a központi rendelkezések helyi igényekhez igazítása és a helyi igények közvetítése a központ irányába. Így kialakulhat egy közös területi érdek, megvalósulhat a hatalmi egyensúly, ami az érintett személyektől és a regionális politikusoktól függ. Bizonyos esetekben a prefektus kerekedik felül és a regionális közgyűlés a másodhegedűs szerepébe szorul, de más esetekben a regionális közgyűlés elnöke emelkedik ki meghatározó tényezőként. Ő képes alakítani az országos programokat és forrásokat a regionális prioritásokhoz. Spanyolországban és Olaszországban kevés a hasonlóság az állam képviselője és a helyi politikai elit között. Minden spanyol tartománynak van polgári kormányzója<sup>144</sup> és a kormánynak van megbízottja minden autonóm közösségben, de 1996-ban megállapodás született arról, hogy a kormányzót felváltja az utóbbi helyettese azzal, hogy az autonóm közösségeknek beleszólásuk lesz a jelölt kiválasztásába. Olaszországban szintén van az államnak képviselője minden egyes régióban, akinek feladata az összeköttetés biztosítása a regionális kormánnyal és biztosítani, hogy az országos prioritásokat figyelembe vegyék. A gyakorlatban ez az ellenőrzés többnyire nem bizonyult hatékonynak, de maguk a régiók sem voltak képesek saját koherens politikát kialakítani vagy ezt elfogadtatni a központi kormánnyal. Az Egyesült Királyságban, a skót, a walesi és az észak-ír hivatal a helyi érdekeket közvetítő ékszíjként funkcionál, valamint helyi szinten végrehajtja a központi politikáját.

A pártkapcsolatok jelentik a befolyásolás kapcsolatrendszerének harmadik csatornáját. Ez különösen Spanyolországban jelentős, ahol a főbb kérdésekben először a pártok egyeznek meg, nem az intézményesített kormányzati formációk. Az 1980-as és 90-es évek szocialista kormányzása idején Andalúzia, mint a kormányzó párt bástyája, jelentős befolyással bírt Madridban. 1993-tól a szocialista és konzervatív kisebbségi kormányzás idején a meghatározó katalán és baszk nacionalista pártok, a PNV és a CiU az autonómia tárgyában engedményeket alkudott ki képviselőinek a nemzeti parlamentben a kormánynak nyújtott támogatásért cserébe. A pártcsatornák Olaszországban is nagy jelentőséggel bírtak a pártok 1990-es bukását megelőzően, de mivel a tartomány inkább szolgált a pártok szerveződésének és a patronázs elosztó rendszernek az alapjául, mint a régió, a regionális vezetők csekély jelentőséggel bírtak. Ezzel ellentétben a Rómából érkező parancsok nekik szóltak, ahol a pártközpontokban döntöttek a választási listák összetételéről és a koalíciós stratégiáról. A pártkapcsolatok rendszere fontos Belgiumban is, ahol a pártstruktúra a legteljesebb mértékben regionalizált, és a mindenkor központi kormányok az ideológia, a nyelvi és a területi érdekek

---

<sup>144</sup> gobernador civil



bonyolult koalícióját jelenítik meg. A két szint összefonódása azt jelenti, hogy a regionális és az országos koalíciók úgy működnek együtt, mint egy mindegyiket kiegyensúlyozó mérleg. Franciaországban a pártkapcsolatok jelentősek lehetnek, ugyanakkor a pártok erőtlensége és frakciókra tagoltsága miatt ez csak a tágabb rendszerek egyik eleme.

Végül jelentősek lehetnek a személyes kapcsolatok, melyek különösen jelentősek Franciaországban. Itt ha egy politikus a rendszer több szintjén is fenntartja és menedzseli hivatalát, továbbá kapcsolatok hálózatát épít ki, bejuthat a „notoriété kasztjába”, ahol személyes, párt és intézményi befolyással egyaránt rendelkezik. A különböző kapcsolatrendszeri hálózatok csomópontjain elhelyezkedő egyén képes egyszerre több rendszerben is befolyást gyakorolni és különböző forrásokból meríteni, amelyekből táplálkozva befolyást gyakorolhat a politikára. A személyes kapcsolat Németországban is meghatározó tényező, ahol a tartományi vezetők egyben országosan politizálnak, pártjukban meghatározó szerepet töltenek be és képesek hatni az országos döntésekre is.

A kormányzati, közigazgatási szintek közötti kapcsolatok további dimenzióját jelenti a régiók és a helyi önkormányzatok közötti kapcsolatok. Németországban a tartományok teljes ellenőrzést gyakorolnak a helyi önkormányzati rendszer felett és tetszés szerint meg is változtathatják. Más államokban a helyi önkormányzatoknak saját, alkotmányban biztosított jogaik vannak és közvetlen kapcsolatban állnak a központi államhatalommal. A regionalizált államokban a helyi önkormányzatok erejét a megyei szint háttérbe szorítása gátolja. Ez a szint - ugyan vitatott, de - funkcionálisan felesleges, azonban a politikusok ezen a szinten a politikai tér jelentős részét elfoglalják, amire a regionalisták sóvárognak. Az 1980-as évek decentralizációs reformja Franciaországban kevesebbet adott a régióknak, mint a megyének és a településnek, amelynek vezetői az országos politikába már beágyazódtak. Az olasz javaslatok általában ragaszkodtak ahhoz az igényhez, hogy mind a tartományi, mind a községi szint érintetlen maradjon. A katalán kormány azon erőfeszítéseit, hogy a három katalán tartományt megszüntesse, az alkotmánybíróság elutasította, és a baszk tartományok történelmi jogaikkal és pénzügyi rendszerükkel együtt a regionális szint erősítését támogató széleskörű politikai nyomás ellenére még inkább bebetonozódtak.

10. A régió intézményi teljesítményét befolyásolja a **regionális önkormányzat és a civil társadalom viszonya**. Intézményeket létrehozni ott, ahol hiányzik a társadalmi beágyazódottságuk valószínűleg nem fog hatékony eszközrendszert, sem politikát eredményezni. Így például Olaszországban az igény a regionális önkormányzat részletes szabályozásának megváltoztatására nem érte el azt a kritikus szintet, amelyen túl a probléma már nem a szokásos, vagyis a politikai elit korrupciója, illetve a klientalizmus elfogadott gyakorlat a társadalomban. A másik szélsőség az, amikor a kultúra kizárólagosan meghatározó szerepét hangoztatják és az intézményi formáknak semmi jelentőséget nem tulajdonítanak. Az intézményi teljesítményt meghatározza a civil társadalom vagyis, hogy milyen mértékű a politikáról való informáltság, a választásokon való részvétel, a klientalista gyakorlat hiánya és a civil szervezetekben való részvétel.<sup>145</sup> A regionális önkormányzat teljesítményének megítélése során számításba kell venni a kultúrát, az intézményeket és a vezetést, amelyek egy alapvetően politikai folyamathoz vezetnek. A társadalmi mozgalmak és egyesületek erősítik a regionális önkormányzatot, de egyben ők maguk hozzák létre. A hosszú távú kulturális jellemvonások kizárólag önmagukban nem határozzák meg az intézményi teljesítményt, ellentétes hatás is érvényesül, azaz az intézmények hatása a kultúrára, a kulturális gyakorlatra. Németország például rövid idő alatt tekintélyelvű társadalomból demokratikus múlt nélkül átváltozott a demokratikus stabilitás mintájává. Svájc a XIX. század közepét követően a stabilitás és a demokratikus konszenzus mintapéldájává vált, ugyanígy az Ír Köztársaság; vagy akár még Anglia is, amelyik a XVIII. századot megelőzően a

---

<sup>145</sup> Putnam 1993.

forradalmak és polgárháborúk állandó terepe volt. A civil társadalom nem teljesen független az államtól, támogatja azt, illetve a civil társadalom és az állam kölcsönös függésben vannak egymástól. A regionális önkormányzat hatalmának e komplexebb és többarcú koncepcióját alkalmazva, összehasonlíthatjuk az európai államokat.

A föderális állam tagállami jellemzőinek tudatában állíthatjuk, hogy a német tartományok nagyon erős regionális önkormányzatként működnek, saját pénzügyi forrásaik és hivatali szervezetük van. Létalapjuk nem az erős identitás-érzés, ugyanakkor szoros kapcsolatok fűzik a helyi társadalomhoz és gazdasághoz, valamint a kormányzati szintek közötti rendszerhez. Ez a hatalom megosztásának és területi elv megvalósításának hatékony módja egy egyébként bizonyos tekintetben egységes államban, ugyanakkor még a német modell is küszködik nehézségekkel. A hatásköri összeütközések gyakorisága és a funkcionális-szakmai kölcsönös függőség mértéke eredményezte azt, amit Keating Scharpf nyomán<sup>146</sup> a többszörös vétó és a rugalmatlanság közös döntéshozatali csapdájának nevez. A nyitottság a világpiac és az európai integráció irányába meggyengítette a nemzeti kereteket és a föderalizmus kooperatívból egyre inkább megy át kompetitív formába, ami a jövedelemelosztás rendszerében okoz feszültségeket. Az újraegyesítés óriási szakadékot nyitott a politikai kapacitásban a nyugati ország rész, a kompetitív föderalizmus felé inkább hajló régebbi tartományok és az új keleti tartományok között, amelyek nagyobb függésben vannak a szövetségi kormánytól.

Belgiumban kontraszt mutatkozik Flandria és Vallónia között. Flandriában egy államépítéssel rokon vonásokat mutató regionalizációs folyamat zajlott le. Vallóniában a kormányzat megosztott a területi alapú régió és a nyelvi közösség között. Az intézményi teljesítmény a flamand oldalon jobb, ahol a területi elv a politika hatékonyabb integrálását és hatékonyabb politikai mozgósítást tett lehetővé, mialatt a vallon oldalon a területi és a nyelvi közösségi decentralizáció elválasztását ellensúlyozza Brüsszel pozíciója, amely frankofón város, ugyanakkor a vallon elit többségének körében kegyvesztett lett. A regionális kormányzat és a civil társadalom közötti kapcsolatrendszer ugyanezen oknál fogva Flandriában, ahol a társadalmi élet élénkebb, hatékonyabb volt. Ennek oka nem valamiféle kulturális jellemző, hanem az, hogy a flamand mozgalom, beleértve a kialakuló flamand elitet is a XIX. századtól a domináns frankofón polgársággal szemben ellenzékben fejlődött ki, miközben frankofón oldalon a helyi elit volt az állam és a gazdasági hatalom letéteményese. Ezért a vallon politika osztályalapon tagoltabb volt és mély társadalmi, valamint politikai megosztottságot mutatott. A flamand nacionalisták erőfeszítései, hogy kapcsolatot mutassanak ki jelenlegi mozgalmuk és a dicsőséges középkori és kora újkori múlttal, arra utal, hogy mozgalmukat olyan legitimitációra akarják alapozni, ami közös más európai nemzetekével. A belga alkotmányos reformok a régiók és a nyelvi közösségek önálló hatásköreinek kiszélesítésével és más hatáskörök az Európai Unióra történő átruházásával sikeresen elkerülték a közös döntéshozatal csapdáját, amely velejárója a társulások korábbi gyakorlatának. A közös döntéshozatal és a kooperáció iránti igény továbbra is megmarad, miközben a pártrendszer szétbomlása és a civil társadalmon belüli növekvő különbségek a politikusok számára ösztönzést jelentenek, hogy elkötelezzék magukat a szükséges együttműködés iránt.

A spanyol autonóm közösségek is meglehetősen heterogének. A három történelmi nemzet külön utakon jár és még közöttük is találunk markáns különbségeket. A katalán Generalitat úgy alakult meg és úgy is definiálta magát, mint politikai viszonyítási pont az állampolgárok számára. Legitimitását a katalán, mint nemzet koncepciójából eredezteti és az ettől különböző civil társadalommal kapcsolódik össze. A baszk kormány hasonló irányba tudott elindulni, de az állandó politikai erőszak és a terület státusa, valamint egysége miatti viták miatt nem halad ennyire biztosan. A foral hagyományokban eredő tartományok változatlan szerepére sokan

---

<sup>146</sup> Keating 1998. (Northampton) p. 130.

anakronizmusként és egy hatékonyan működő autonóm közösség akadályaként tekintenek.<sup>147</sup> Galíciában a regionális kormány gyenge civil társadalommal és a közös cselekvésre való képtelenséggel kénytelen együtt élni. A céltudatos politikaformálást a mindent átható klientalizmus és a politikai elit bármiféle változtatást ellenző hozzáállása akadályozza. Más régiókban, a regionális kormány fokozatosan jut a feladatokhoz és a hatáskörökhöz. A madridi minisztériumok vonakodása ellenére a hatalmi berendezkedés lassan változik és a régiók jelentős, általános hatáskörű önkormányzati szintként emelkednek fel egy federalizálódó államban.

Az olasz régiók csatlódást okoztak azoknak, akik azt gondolták, hogy az állam átalakítását és demokratizálását fogják szolgálni, valamint áthidalják a déli országrész és az ország fennmaradó része közötti gazdasági és társadalmi szakadékot. Miközben Olaszországban gazdag a helyi önkormányzat hagyománya, a regionális önkormányzaté nem az. Nem köthető a társadalmi vagy a gazdasági rendszer egyetlen szintjéhez sem, ez alól talán csupán Lombardia kivétel. Maguk a regionális önkormányzatok, mint intézmények sem voltak képesek e hézagok betöltésére és a politikai cselekvés valamint az integráció új rendszerének szerepében fellépni. Putnam a polgári kultúra területére helyezi a problémát. A déli és az északi, illetve középső országrészek régióinak intézményi teljesítménye között fennálló nagy különbségekre mutat rá. Ezt a kultúrát középkori események alakították, amely olyan szerteágazó utakra vezette a mai régiókat, amelyekről látszólag nincs letérő. A legtöbb olasz magyarázat inkább magának az olasz államnak a kudarcát helyezi központba, mintsem a régióké. A középkori örökségnél nagyobb veszéllyel fenyegető történelmi tényező a XIX. századi egyesítés feltételrendszere és egy olyan sajátos állam-modell hiánya, amely a déli társadalmi infrastruktúra jelentős részének szétverésére szolgált volna. A déli elit ezt követően inkább a központi államhatalomtól várt orvoslást a problémáira, ami biztosabb útnak bizonyult, mintsem hogy megbízzon a regionális autonómiában. Ez a fajta, a panaszokkal a központ felé fordulás még a második világháborút követően a köztársaság idején is folytatódott, mivel a regionális politikusok is oda vitték a problémáikat, ahol a legfontosabb döntéseket hozták, vagyis Rómába. Ez vezetett a klientalizmus és a lokalizmus olyan politikájához, amely inkább az elosztást célozta, mintsem a fejlesztést. Ennek során a politikai közvetítők olyan megosztható forrásokat hoztak vissza a régióba, amelyet inkább a politikai támogatás nem pedig, a fejlesztéseket elősegítő közjavak megvásárlásához használhattak fel. Ezekből azonban a velük szemben állókat sem zárhatták ki. Ez a régiókon belül a horizontális kapcsolatrendszerek összekovácsolódása ellen hatott, és amikor a regionális önkormányzatok létrejöttek, kezdettől fogva a pártokrácia alárendeltségében voltak, ami biztosította, hogy ennek a kölcsönös függési láncnak a tagjaivá váljanak nem pedig, önálló hatalmi tényezővé. A közigazgatási rendszer ugyan így működött, a központi minisztériumok szoros ellenőrzést gyakoroltak az ágazatok felett ahelyett, hogy teret engedtek volna a régiók ágazatokat integráló tevékenységének. A Mezzogiornóban a „rendkívüli beavatkozás” politikájába vetett bizalom miatt biztosan számíthattak a központi közigazgatásra, ami további lehetőséget biztosított a helyi politikusoknak, hogy a forrásokat szelektáltan osszák el. Ezt a rendszert csak 1990-ben változtatták meg a rendkívüli beavatkozás megszüntetésével és a központi minisztériumok a regionális önkormányzati tanács-testületekével párhuzamos hatásköreinek népszavazással eldöntött megszüntetésével.

Az elmúlt években bizonyíthatóan jelentős változások mentek végbe. A pártokrácia összeomlása maga alá temette a klientalista hálózatot, jóllehet a klientalizmus, mint társadalmi gyakorlat valószínűtlen, hogy egyik napról a másikra eltűnjön. Az európai integráció és a piacok megnyitása a területi igazgatás régi rendszerét szétbomlasztotta és új

<sup>147</sup> Navarrát a baszk nacionalisták az egyik baszk tartománynak tekintik. Navarra azonban az autonómiareform során külön autonóm közösségként nyert autonómiát, amit a baszk nacionalista-szeptatista mozgalmak a mai napig nehezményeznek. A helyzetet bonyolítja, hogy a baszkok tartományai „átnyúlnak” Franciaországba is.

pénzügyi fegyelmet követelt meg az országtól. Erős regionalista mozgalom jelent meg először alulról szerveződve, különösen északon az Északi Liga formájában és a középső ország részben, ahol a baloldali PDS vállalta fel a regionalizmus ügyét. Délen a társadalmi szerveződés növekedésének jelei mutatkoznak, ami azt sugallja, hogy eddigi hiánya nem a társadalom természetes jellemzője, hanem a sajátos feltételek eredménye. Ahogy a pénzügyi felelősség mellett hatásköröket is átruháztak a régióknak, jelei mutatkoznak az aktívabb politizálásuknak és a kísérletezésnek különösen az egészségügyben, ahol a múltban már megszerzett előnyökre alapoznak. Az 1996-os törvénnyel a régiók új hatáskörökhöz és jogálláshoz jutottak és mindenek előtt kulcsfontosságú elemként tekintenek rájuk az új olasz köztársaság létrehozásában az 1997-es alkotmányreform második kamarai bizottságát illető tervezetében.<sup>148</sup>

A francia regionalizáció más paradoxont tár fel. Miközben a régiók jelentősége az állami beavatkozás és a politika integrációjának helyszínéeként megnőtt, maguk a regionális önkormányzatok ebből nem sok haszonra tettek szert. Sokkal inkább a regionális állami dekoncentrált szervek, különösen a régióprefektus és a SGAR jutottak több hatalomhoz. A regionális szintű politikaformálás többnyire technikai jellegű és pusztán az igazgatási apparátust valamint szakmai kérdéseket érinti, ugyanakkor az állami közszolgáltatáson belül helyezhető el. Ugyan úgy, mint Olaszországban, a minisztériumi ágazati ellenőrzés szigorú, így a francia regionalizmus karaktere megmaradt inkább szakmai-igazgatásinak, mintsem politikainak. Még a régiók tervezésben játszott szerepét is korlátozzák az állammal kötött tervezési szerződések és olyan állami szervezetek, mint például az SNCF, amely a látványos és presztízserértékű TGV gyorsvasút-hálózatra összpontosít, amelyek a helyi és regionális szolgáltatásokért vállalt pénzügyi felelősséget a régiókra hárítják.

A régiók politikai profiljukat fokozatosan alakították ki, olyan közvélemény-kutatások alapján, amelyek a régió tevékenységéről információval rendelkezők számának biztos növekedését mutatták a lakosság körében az 1986-os 33%-ról 48%-ra 1994-ben. Ezen kívül 1994-re 55%-ra emelkedett azok aránya, akik szerint a jövőben, a régiókban élő emberek életét befolyásoló döntések regionális szinten fognak születni, nem országos szinten. Jelei mutatkoznak egy új regionális politikai osztály felemelkedésének, amely kész régiót sokkal komolyabban venni, jóllehet ennek kiváltó oka bizonyos mértékben a mandátumok halmozását lehetővé tevő új törvény és az idősebb politikai vezetőkkel szemben támasztott igény, hogy hivatalukat feladják; általában a regionális mandátum az, amelyet feláldoznak. Egy 1991-es kutatás kimutatta, hogy a regionális tanács tagjainak csupán 57%-a preferálta ezt a helyi mandátummal szemben, jóllehet ez az arány 1986-os 32%-ról nőtt meg talán azért, mert a többes mandátumról szóló jogszabály a legkevésbé sem nagy lelkesedéssel szüntette meg.

A régiók az 1986-os decentralizációs törvények teremtette teret sem voltak képesek kitölteni. A megyék és a városok, a reform legfőbb nyertesei jelentősebb szerephez jutottak a gazdaságfejlesztésben. Franciaország központosított állam és politikai rendszerét illetően a globalizáció és az európai integráció komoly kérdéseket vetett fel, ez azonban az elit részéről egyfajta defenzív reakciót váltott ki, amennyiben elvesztett hatalma visszaszerzésére törekedett. A technikai bürokrácia, a központi minisztériumok, valamint az állam presztízse olyan stabil közmegegyezés, stabilabb, mint Olaszországban és Spanyolországban, ami hatalmas akadályt jelent az államot átalakító decentralizáció számára.

Azonban még Franciaországon belül is nagy változatosság mutatható ki a helyi körülmények és a helyi politikai vezetők stratégiájának függvényében. A decentralizációs törvények nagyobb hatalmat adtak a regionális politikusok kezébe és nagyobb mértékű horizontális ellenőrzést tettek lehetővé számukra, egyes helyeken ennek előnyeit a régió vezetői

---

<sup>148</sup> Commissione Parlamentare, 1997

élvezhették. A stratégiai beavatkozás és a források koncentrálása mellett kötelezték el magukat a mindenhol egyenletesen történő pénzjuttatás helyett. Hatalmukat és forrásaikat saját szervek erősítésére használták fel; politikai képességeiket valamint befolyásukat arra használták fel, hogy prioritása ne a regionális prefektusnak és a dekoncentrált szervezeteknek legyen. Ez az adott személytől, a politikai elit és a francia rendszer intézményi sajátosságai közötti összefüggésektől, továbbá a regionális vezetőknek a politikai többséget és egy megosztott regionális jövőképet mozgósító képességétől függ. Függ továbbá az állam által adott választól is. Egyes régiókban a prefektusok alkalmazkodtak, tiszteletben tartották a regionális közgyűlési elnökök előjogait, más esetekben szigorúan tartották magukat a központi irányításhoz. Nord Pas-de-Calais sokáig erős régióként tartották, viszonylag homogén gazdasági és társadalmi szerkezettel és a régiófejlesztés iránt elkötelezett szocialista párti dominanciával. Az 1990-es években valószínűleg Rhône-Alpes vezetett a dinamizmusról és növekedésről ismertté vált imázsával, jóllehet Aquitaine is fenntartotta a róla kialakult kedvező képet. A többi régió nem más, mint megyék föderációja illetve a központi államhatalom közvetítői. Ide kíváncsok, hogy – tekintettel az aktuális hazai közigazgatási reformelképzelésekre - Magyarországon sem biztos, hogy a régió a decentralizáció eszköze lesz, ha az ilyen irányú tervek megvalósulnak. A francia példa mutatja, hogy a regionalizáció bizony a központi hatalom kiterjesztésének az eszköze is lehet.

Az önkormányzat regionális szinten Európa számos pontján megjelent, de hatásköre és jogállása nagymértékben függ az államtól, amelynek része. A múltban a területi önkormányzattal kapcsolatos kulcskérdés a regionális autonómia foka volt, vagyis mit tehetnek meg a magasabb szintek beavatkozása nélkül. A kölcsönös függés világában az autonómia ebben az értelemben már nem olyan jelentős. Jelentősebb a politizálás képessége. Annak a képessége, hogy eredmények eléréséért közügyekben cselekedjenek. A politizálás képessége a regionális önkormányzat hatáskörétől és forrásaitól, valamint azon képességétől függ, hogy ágazati rendszereket kössön össze hálózattá egy adott területen. Függ attól is, hogy képes-e fejlesztési terveknek keretet alkotni és végrehajtani azokat és, hogy ezek a külvilággal összeköttetésben legyenek.

11. **Összességében** a területi rendszerek kialakítása nagyon változatos a régió számos értelmezésének egybeesésétől, a politikai vezetéstől és a mozgósítástól, valamint az intézményi szervezettől függően. Így találkozunk a régiók és a regionalizmus változatainak széles skálájával. Még ott is, ahol nincs régió, legalábbis nem ezzel az elnevezéssel. A 4. számú táblázat áttekintést mutat néhány jelentősebb nyugat-európai országról az alábbi – és korábban témánk szempontjából jelentős, ezáltal részletesen elemzett - tényezők alapján: kultúra identitás, intézmények, sajátos civil társadalom, bizonyos fajta gazdasági regionalizmus. Szélesebb értelemben a régiók három fajtáját különböztetünk meg. Az első a történelmi nemzetek: Skócia, Katalónia, Wales, Galícia, Baszkföld, Bretagne, Korzika, amelyekhez hozzászámíthatjuk a svájci kantonokat és Flandriát, a maguk erős kulturális identitásával, civil intézményeivel és társadalmi szervezetei hálózataival, és gyakran bizonyos gazdasági regionalizmussal. E kategória kiterjesztésének eredményeképpen ide tartoznának a saját nyelvi vagy történelmi identitással rendelkező régiók, nemzeti követelések nélkül, ideértve Sziáliát, Szardíniát, az Aosta-völgyet, Trentino-Alto Adigét, Friuli-Venezia-Giuliát; Navarrát, Andalúziát és talán Aragóniát valamint Valenciát; Languedocot és Elzászt, Bajorországot és néhány szigetet. Önkormányzati önállóságuk különböző fokozatok szerint alakulhat a svájci kantonok és Bretagne közötti skálán, önálló intézményeik ereje alapján. Bretagnének csak egy viszonylag gyenge regionális tanácsa van, Skóciában és Walesben pedig, csupán igazgatási decentralizáció valósult meg. A második csoportot olyan régiók alkotják, amelyek elsődlegesen intézményeik által meghatározottak, amelyeket azért hoztak létre, hogy politikai teret és hatékony cselekvési rendszert alakítsanak ki maguk számára. Ebbe a csoportba tartoznak a német tartományok, a francia régiók közül például Nord Pas-de-

Calais és Rhône-Alpes, valamint az erősebb olasz régiók, mint például Emilia-Romagna. A harmadik az igazgatási régiók csoportja, amelyek nem tudtak közös identitást létrehozni, és amelyek nem köthetők a régióhoz annak más értelmében. Ide sorolhatók a gyengébb francia régiók, a legtöbb olasz régió, gyengébb formációi Angliában, Skandinávia és Hollandia. Végül vannak helyek, ahol egyáltalán még beszélni is nehéz régiókról, beleértve Írországot, Görögországot és a kontinentális Portugáliát. Európa e sokszínű térképe ellenkező feltételeket biztosít a régiók, mint kormányzati rendszer létrehozásához.

		Kultúra	Identitás	Kormányzati intézmények	Civil társadalom	Gazdasági regionalizmus
Belgium	Flandria	erős	erős	erős	erős	erős
	Vallónia	erős	közepes	közepes	közepes	erős
Egyesült Királyság	Skócia	erős	erős	nincs sajátos	erős	erős
	Wales	erős	közepes	nincs sajátos	közepes	közepes
	Anglia	nincs sajátos	gyenge	nincs sajátos	nincs sajátos	gyenge
Spanyolország	Történelmi nemzetek	erős	erős	erős	változó	változó
	Többi autonóm közösség	gyenge/változó	gyenge/változó	közepes	gyenge	gyenge
Franciaország	Bretagne, Korzika	erős	viszonylag erős	gyenge	közepesen erős	erős
	Többi régió	gyenge	gyenge	gyenge	gyenge	gyenge
Németország	Nyugati tartományok	gyenge/változó	gyenge/változó	erős	erős	erős
	Keleti tartományok	gyenge	gyenge	közepes	gyenge	erős
Olaszország	Különleges jogállású régiók	erős	erős	közepes	közepes	közepes
	Többi régió	gyenge/jellemző a helyi	gyenge	gyenge	gyenge	gyenge

4. sz. táblázat. Nyugat-európai régiók jellemzői.<sup>149</sup>

A regionalizmus fogalmának meghatározása során arra a következtetésre juthatunk, hogy e fogalom tartalma, értelmezése változatos formákban jelenik meg, illetve térben és időben is változik. A regionalizmus fogalmának ismét csak a különböző országokban történő értelmezése mutat rá arra, hogy értelmezésének egyes formái szöges ellentétben állhatnak egymással például aszerint, hogy negatív, avagy pozitív értékítéletet tükröz, illetve előremutat, vagy a múltba való visszatérés iránt elkötelezett. Természetesnek tűnik tehát a megállapítás, hogy a regionalizmus fogalmának értelmezése a hely és idő függvényében, és társadalmi, gazdasági és politikai környezetétől függően változik. Ugyanakkor, ahogyan például az európai integráció és a globalizáció előre haladásával megváltozott a regionalizmus maga, értelmezése úgy kezd egységessé válni.

Eredői is változatosak teszik a regionalizmust, melyekre számos példát sikerült találni. Ezeknek az eredőknek a hatása esetenként változó és különböző kombinációkban fejthetik ki hatásukat a regionalizmus kialakulására és alakulására, valamint a regionalizációra.

A II. fejezet alapján megállapíthatjuk, hogy a regionalizmus és a regionalizáció közötti

<sup>149</sup> Michael Keating: The New Regionalism in Western Europe. Edwar Elgar, Cheltenham, Northampton. 1998. p. 111. alapján.

összefüggések tekintetében szintén viszonylag nagy az eltérés. A képet tovább színesíti, ha a regionalizáció eredményét, vagy annak kudarcát is tekintetbe vesszük. E változatosságra csupán néhány, a regionalizmus és a regionalizáció kapcsolatára utaló kifejezés is jó példa úgy, mint a regionalizáció felülről vagy alulról, a regionalizáció regionalizmus nélkül, vagy az à la carte regionalizmus, stb.

A regionalizmus és a regionalizáció jellemzőinek és összefüggéseinek, valamint ezek változásának a megismerése után következő feladat a regionalizáció eredménye, a régiók jellemzőinek a feltárása. Szükségesnek tartom megismerni, hogyan alakul a régiók jogállása, szervezete, feladatköre és más állami szervekhez való viszonya néhány európai uniós tagállamban. Ez a harmadik fejezet tárgya.

### III. fejezet: Regionalizmus és regionalizáció egyes európai államok gyakorlatában

Jelen fejezetben öt olyan európai ország kerül ismertetésre, ahol a regionalizmus regionalizációt eredményezett. A téma kutatása során további államok jellemzőit is feltártam, ezek azonban nem kerültek be a dolgozatba. Ennek oka nem elsősorban az, hogy ott nincsenek regionális önkormányzatok, hanem egyszerűen a területi korlátok. Mindazonáltal e három ország, nevezetesen Németország, az Egyesült Királyság és Hollandia regionális politikájának, regionalizmusának bizonyos jellemzőire a dolgozatban másutt nyílt lehetőség hivatkozni.

#### 3.1. Belgium

1. A mai Belgium, mint Dél-Németalföld és a mai Hollandia, mint Észak-Németalföld a XV. és a XVI. században politikai egységet alkottak, és a burgundiai herceg uralma alatt prosperáló, egységes gazdasággal és állami léttel rendelkezett. A burgundiai herceg uralma alatt a XV. században kulturális vezető szerepet töltött be Európában és politikai jelentősége a királyi házasság révén bekövetkezett Habsburg uralommal ért a tetőpontjára. A spanyol Habsburgok több mint 100 éves uralmának az északi területeken, az Unió, az Egyesült Tartományok elszakadása vetett véget, amelyek létrehozták Hollandiát. A déli területek, a mai Belgium, mintegy 150 éves háborúskodást követően osztrák kézre kerültek, amit az Aix-la-Chapellei egyezmény garantált. A Nagy Francia Forradalom következménye a mai Belgiumra nézve a francia invázió 1792-ben és azt ezt követő annexió volt 1795-ben. Az 1815-ig tartó francia uralom meghatározó volt az állami intézményrendszer kiépülése szempontjából. A francia uralmat a holland váltotta fel, azonban I. Vilmos holland király uralma ellen 1830-ban forradalom tört ki.

Belgiumot 1830-ban a francia unitárius nemzetállam-modellt követve hozták létre alapvetően két, nyelvén is különböző nemzet, északon a flamandok, délen a vallonok által lakott területekből. Következésképpen, Franciaországgal ellentétben itt az állami és a nemzeti lét nem fedik egymást.<sup>150</sup> Létrehozásának célja egy tulajdonképpeni ütközőállam megteremtése volt, amit többek között az 1830. évi forradalmi események által kiváltott félelem motivált. A mesterséges létrehozást Belgium földrajzi határainak „természetellenessége” is nyilvánvalóvá teszi.<sup>151</sup> Az 1831-es belga alkotmányt megelőzően e területen nem volt unitárius szerkezetű állam. Többek között ezt nyerte Belgium az 1831. évi alkotmányával, amit azonban elveszített, nem tűnt el nyomtalanul. Ez pedig, az egymást követő politikai rendszereken át működőképes, az autonómia bizonyos fokát élvező területek, tartományok kvázi-föderációja. Az 1831-es belga alkotmányos berendezkedés más tekintetben is magában hordozott konfliktuslehetőségeket, a nyelv és a vallás képében. A Franciaország elleni ütközőállam szerepét<sup>152</sup> a Bécsi Kongresszuson a nagyhatalmak osztották

<sup>150</sup> Érdekes, hogy a „The European” Belgiumot a volt Csehszlovákiához hasonlítja azzal, hogy Belgiumban az ellenségeskedés sokkal rosszabb a két államalkotó nemzet között, valamint hogy sokkal kevesebb közös van bennük, hiszen amíg a csehek és a szlovákok szláv népek, addig a Belgiumban egy germán és egy latin gyökerű nemzet kénytelen együtt élni. The European, 1-4 July 1993, p. 8.

<sup>151</sup> Hugett 1969. p. 1.

<sup>152</sup> Nevezték „Franciaország elleni sáncnak” és „erődnek Franciaország északi határán”.



ki, de egyes vélemények szerint az európai egyensúly fenntartásában szántak neki funkciót. Érdekes, hogy a létrehozását követő évszázadban már a német offenzívák elleni ütközőzóna szerepe jutott neki.

Belgium létrehozását követően a politikai hatalmat kezében tartó réteg eleinte etnikailag kettős összetételű volt, azonban mégis a francia nyelvet tették kötelezően hivatalossá, ugyanis a francia nyelv abban az időben összekapcsolódott a polgárosodással és a modernizációval. Az ország lakosságának többsége flamand volt, de az állami intézmények a francia örökség miatt a francia megoldásokat követték<sup>153</sup>, a közigazgatás nyelve is a francia volt. Hivatalosan és elméletben szabad volt mind a két nyelv használata, de a gyakorlatban ez másképp alakult. A jogszabályokat csak franciául hirdették ki és hiába volt flamandra lefordítva, kizárólag a francia nyelvű szöveget fogadták el hitelesnek. A nyelvi kérdés ugyanakkor érdekes módon ekkor még nem jelentett problémát. Sokkal nagyobb társadalmi szakadékot keletkeztetett a vallás és a társadalmi rétegződés, amit a XIX. század folyamán váltott fel a nyelvi kérdés. Ez később szorosan összekapcsolódott a regionalizációval. A politikai törésvonalak a XIX. században még elsősorban a katolikusok és a liberálisok között húzódtak.

A francia nyelv kizárólagosságát flamand írók és költők részéről érték az első támadások. Egyik érvük éppen az volt, hogy a flamand nyelv hivatalossá tétele és használata lehet az, ami megkülönbözteti a belgákat a franciáktól. A nyelvi mozgalom, amelynek eredeti célkitűzése a többnyelvű és ez által saját karakterrel rendelkező Belgium létrehozása volt, hamar átalakult politikai mozgalommá, amely immár a flamandok, mint közösség jogaiért küzdött. Hasonlóan Franciaországhoz a regionalizmus reakciója a centralizáció volt. A regionalizmus különösen Flandriában élvezett támogatottságot, Vallóniában azonban inkább elutasításra talált. A nyelvi megosztottság egyre mélyült, amelyet a két országrész közötti gazdasági különbségek felerősödése kísért. A XIX. század második felében még egyértelműen érvényesült a vallon országrész dominanciája. Az ipari forradalom és az iparosítás ekkor érte el csúcspontját és a déli országrész prosperáló szénbányászata<sup>154</sup> valamint a flamand gazdaság visszaesése belső migrációt eredményezett. A vallon népesség 1880-ban érte el legmagasabb lélekszámát, azonban ettől az időponttól kezdve kezdett az ország mérlegének két serpenyője egyensúlyba kerülni. A vallon területek gazdasági dominanciája ugyanakkor kitartott a XX. század elejéig. Flandria a felzárkózást az Antwerp környéki partvidék gazdasági aktivitásának, valamint az észak-flandriai színesfém feldolgozásnak és a vegyiparnak köszönhette, és a flamand kikötőkbe áramlottak a Belga-Kongóból származó ásványkincsek. A mindössze 65 kilométer hosszú belga tengerpart és környéke gyors fejlődésnek indult. A flamand gazdaság teljesítménye az 1920-as évekre érte utol a vallonét, amely 1930 körül nyújtotta a maximumot. 1950-re már a Brüsszel-Antwerp tengely és környéke volt a fejlődés motorja. A vallon nehézipar ezzel párhuzamosan fokozatosan épült le, gyakorlatilag karöltve a szomszédos Nord-Pas de Calaisval. 1982-ben a vallon országrész részesedése a belga gazdaság teljesítményéből 27,2%-ra csökkent.<sup>155</sup> A flandriai gazdaság fejlődése különösen a második világháború után gyorsult fel. Az élen a feldolgozóipar és a szolgáltatások jártak. Ez utóbbi részesedése az ország GDP-jéből 1990-ben 68,1% volt, szemben az 1960. évi 30,1%-kal. A flamand lakosság politikai befolyása, magasabb lélekszámának köszönhetően növekedni kezdett, és az állam irányítása az általános választójog bevezetésének következtében a frankofón elit kezéből a többséget alkotó flamandok kezébe került.<sup>156</sup> Az 1892-93-ban indult alkotmányreform eredménye 1921-ben

<sup>153</sup> Alkotmányos monarchia, duális végrehajtó hatalom, melynek feje a király, és parlamentnek felelős kormány.

<sup>154</sup> A XIX. század közepén Bel gimban a gazdasági fejlődés üteme köszönhetően a gazdag szénmezőknek meghaladta a brit és a német gazdaságét.

<sup>155</sup> Wagstaff 1999. p. 81.

<sup>156</sup> 1846-ban Belgiumnak 1,8 millió francia anyanyelvű és 2,5 millió flamand anyanyelvű lakosa volt.

érett be, az általános választójogot minden férfira kiterjesztették. A nők ezt 1948-ban kapták meg.

A politikai küzdelem eredményei mellett a két nyelv, illetve azok jogállása is fokozatosan egyenlővé vált. A francia nyelv korábbi uralmának megszűnését követően a közigazgatás, az oktatás, a bíróságok, a hadsereg kétnyelvű lett. Első lépésként 1873-ban a flamand országrészben a bírósági, majd 1878-ban a közigazgatási eljárásban vált lehetővé a flamand nyelv használata. Szintén ebben az országrészben, 1883-ban az oktatás nyelve a flamand lett a középfokú oktatás bizonyos területein. Végül 1898-ban megvalósult a két nyelv egyenlősége az egész országra kiterjedően. Az ország tulajdonképpen kétnyelvűvé vált, ahol mind a két nyelv hivatalosan is használható volt. Ha folyamatokban gondolkodunk, akkor ez még nem a végállomást jelentette, hanem sokkal inkább egy fordulópontot. A változás nem állt meg, de a fejlődés kifejezés vitatható, ugyanis napjainkra a nyelvi háború eredménye egyfajta visszalépés abban az értelemben, hogy ismét az a helyzet állt elő, amelyben nem használhatja minden belga az anyanyelvét korlátozás nélkül. A nyelvi közösségek nem kötelesek a másik közösség nyelvét használni, ami olyan szituációkhoz vezet, amelyekre aligha gondoltak még a két nyelv egyenlő használatának kivívásakor. Természetesen vallon oldalon a nyelvi egyenlőség kivívását vereségként és a francia anyanyelvűek érdekein esett sérelemnek értékelték, ami a vallon országrészben bekövetkezett gazdasági és demográfiai visszaesés ismeretében érthető meg leginkább.

Első alkalommal 1912-ben Jules Destré beszélt föderális államról. Olyan Belgiumot vázolt fel, amelyet két független nép uniója alkot, akiket a kölcsönös függetlenség tart össze. A nyelvi háború következő lépése 1921-ben következett be, amikor törvény szabályozta, hogy a központi közigazgatás kétnyelvű, ugyanakkor a helyi igazgatás egynyelvű. A látszólag egyszerű elv bonyolult helyzeteket eredményezett, mert a flamand és a vallon nyelvi határok formálisan nem kerültek pontos meghatározásra. Ugyan 1932-ben kimondták a két egynyelvű régió létezését, de a határok pontos meghúzására csak 1963-ban került sor, amit 1970-ben korrigáltak.<sup>157</sup>

A flamand mozgalom fokozatosan radikalizálódott és a XIX. század végére, illetve a XX. század elejére a célkitűzés az egynyelvű Flandria, a flamand nyelv kizárólagos használata lett, amely fokozatosan az 1960-as évekre valósult meg a következő főbb fázisokban: a nyelvi határok pontos lehatárolása, szabad flamand nyelvű sajtó, az egyesülési szabadság elismerése és végül olyan városközpontok létrehozása, mint például Antwerpen, Gent, Brügge.

A flamand közösség által elért eredmények természetesen nem valósulhattak volna meg az időközben lezajló társadalmi változások nélkül. A flamand közösség nem csak földrajzi, hanem politikai értelemben is perifériakülső vezető pozícióba került, amit a központosított hatalom lebontása és marginalizálása révén ért el. Flandria a XIX. század folyamán fokozatosan fejlődött rurálisból ipari társadalommá.<sup>158</sup> A fejlett iparral rendelkező területen jól szervezett szakszervezeti mozgalom működött, amely komoly érdekérvényesítő képességgel rendelkezett. A gazdasági változásokat követő további nagyon jelentős tényező az oktatási rendszer intenzív fejlesztése volt, amely a flamand lakosság körében nagyfokú mobilitást tett lehetővé.

A regionalizmus a másik nyelvi közösség oldalán is megjelent, mintegy a flamand mozgalom reakciójaként. A frankofón közösség érdekeinek védelme is biztosított, jöllehet

---

Ugyanakkor mindössze 45000 választópolgárt tartottak nyilván.

<sup>157</sup> A flamand nyelvű régió Nyugat-Flandria, Kelet-Flandria, Antwerp és Limburg tartományokból, valamint a Brabant tartományon belül található két kantonból – Louvain és Hal-Vilvorde – áll. A frankofón nyelvi régió Hainaut, Namur, Luxembourg és Liège tartományokból, utóbbi keleti része kivételével, valamint a Brabant tartomány részét képező Nivelles kantonból áll. A német nyelvű régiót Liège keleti része alkotja. Nagy-Brüsszel régió kétnyelvű, 19 településből áll.

<sup>158</sup> Belgiumban a mezőgazdaság gazdasági részesedése fokozatosan csökkent. 1960-ban még a GDP 6,5%-át adta, 1990-ben már csak 1,8%-át.

vezető helyét elvesztette. Demográfiailag kisebbségbe 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 megoszlását alapul véve túlszárnyalta Vallóniát. Itt szükséges kitérni a másik nyelvi közösség magát frankofónnak és a vallonnak nevező megosztottságára. A frankofón elképzelések szerint valamennyi franciául beszélő belgának kell egy közösséget alkotnia beleértve a Brüsszelben és a Flandriában élőket is, ugyanis őket összeköti egyrészt a francia nyelv, másrészt az országban élő flamand többség-ellenes közös érdek. A vallon mozgalom ezzel szemben a vallon érdekek érvényesítését és elsősorban a gazdaság talpra állítását kizárólag saját erőforrásokra támaszkodva képzelte. Ez mindenekelőtt azt jelentette, hogy a fővárost, Brüsszelt kívül kívánta tartani a régió fejlesztéséből, ugyanis így el lehetett kerülni, hogy a földrajzilag Vallónián kívüli főváros legyen a folyamatok irányítója a régióban. A vallon mozgalom e radikalizmusa - amely a Belgiumon belüli kisebbségi pozícióba való kerülés félelméből is táplálkozott - oda vezetett, hogy az egyetlen alternatívát az autonómiában látta.

A másik oldalról nézve a flamand politikusok nem akarták cserbenhagyni a brüsszeli flamand kisebbséget azzal, hogy engedi frankofón kormányzás alá helyezését, legyen az akár Vallónia, akár egy külön brüsszeli városi kormány. A városhoz fűződő történelmi igényeiket sem voltak hajlandóak feladni, amely a régió legjelentősebb gazdasági központja és egészen a XX. század elejéig flamand többségű volt. A fizikailag Vallónia területén élő német ajkú kisebbség megint csak újabb problémát vetett fel.

Mindezek 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 frankofón kulturális közösség és a vallon régió intézményes szerveinek fűzőjét.

A nyelv és a gazdaság mellett a belga társadalom megosztásához még 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 keresztényszocialista párt, Vallóniában ezt a szerepet a szocialista párt játssza. A korábban említett demográfiai változások a politikai rendszerre is hatással voltak. Flandria lakossága 1920 és 1982 között 1,91 millió fővel nőtt, miközben Vallóniában a növekedés csupán 350000. Ez az arányeltolódás a politikai pártok támogatottságában is megmutatkozott.<sup>159</sup>

Érdekes, de a demográfiai adatok mellet a népsűrűség is gyakorol hatást a politikai és társadalmi folyamatokra. Belgium, Nyugat-Európa egyik legsűrűbben lakott területe.<sup>160</sup> Amíg azonban a XIX. században a népesség a déli országrészben koncentrált, a fent megismert gazdasági és demográfiai folyamatokkal párhuzamosan itt is változás következett be. Ma Brüsszel, Antwerp és Gent környékén koncentrált a lakosság. Marx nem véletlenül nevezte Belgiumot a kapitalista paradicsomnak, mert akkoriban a vallon országrész sűrűn lakott volt és nagy tömegben állt rendelkezésre az olcsó munkaerő. Ennek további társadalmi és politikai következményei lettek. A vallon területeken, ahol érvényesült a baloldal dominanciája gyakoriak voltak a sztrájkok, ami azonban a flamandok körében nem talált kedvező fogadtatásra. Éppen ellenkezőleg, a katolikus egyház és szemlélet dominanciája alatt álló Flandriában inkább elítélték a gyakran militáns munkásmozgalmat és a gazdaságban,

<sup>159</sup> Wagstaff 1999. p. 81.

<sup>160</sup> A népsűrűség km<sup>2</sup>-enként meghaladja a 250 főt.

valamint a munkaerőpiacon általában béke honolt. További következményként a befektetőket inkább a békésebb Flandria vonzotta, ami könnyen kiszámítható pályára állította mindkét terület gazdaságát.

A legdinamikusabban azonban a főváros Brüsszel fejlődött a szolgáltatási szektor központjaként. Fejlődésének természetesen a legnagyobb lökést az adta, hogy az EGK, majd a Bizottság és a Miniszterek Tanácsának a székhelye lett. Brüsszel fejlődését mágneseffektusnak nevezik, nem véletlenül.<sup>161</sup> Több mint 200 állam létesített itt nagykövetséget, több mint 1100 nemzetközi szervezet képviselőt.

A politikai rendszer Belgiumban az állam létrehozása után viszonylag hamar megszilárdult abban a formájában, ami azután évtizedekig változatlan maradt. A három fő politikai erő, a keresztényszocialisták, a liberálisok és a szocialisták kezdetben, azaz a XIX. század közepén egységesen, vagyis nemzeti szinten szerveződtek. A liberális párt 1846-ban alakult, modern formája 1961 óta Parti de la Liberté et du Progrès néven működik. A szocialisták 1885 óta Parti Socialiste Belge néven, a keresztényszocialisták 1945 óta Parti Social Chrétien néven működnek. Valójában a keresztény orientációjú szavazók utóbbi választották, az antiklerikálisok a két előbbi valamelyikére szavaztak. Az első világháború és az 1960-as évek között e három párt osztozkodott a szavazatok közel 90%-án, így közülük került ki az, amely kormányt alakíthatott.<sup>162</sup> Az 1960-as években kezdődött meg a hagyományos politikai pártok nyelvi közösséghez tartozás szerinti szakadása. Először a keresztényszocialista párt vált ketté PSC-re és Christelijke Volksartijra. A folyamatot felgyorsította a kisebb nyelvi közösségi pártok megjelenése, amelyek között megjelentek radikálisok és nacionalisták is.<sup>163</sup>

Ma még bizonytalan, hogy a flamand lakosságnak a jövőben is érdeke fog-e fűződni, 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 közös irányítás alatt álló apparátus által támogatott állam egységének fenntartása mellett döntött. Érdekes ugyanakkor, hogy komoly válsághelyzetekben az állami egység és annak összetartó ereje nem vált kérdésessé. Különösen a két világháború bizonyította, hogy az állammal szembeni kívülről érkező agresszió és a semlegesség megsértése olyan pontok, amelyek köré a nemzeti egység szerveződik.<sup>164</sup> Ez még akkor is igaz, ha az első világháború lövészárkaiban a többségében flamand közkatonák nyílt elégedetlenségüknek adtak hangot szinte kizárólag vallon tisztjeikkel szemben. A második világháborút követően az okozott feszültséget, hogy a Belgiumot megszálló németek a flamand hadifoglyokat viszonylag korán hazaengedték, amíg a vallonokat nem. Ez is hozzájárult ahhoz, hogy a németekkel együttműködő III. Leopold király visszatérése ellen 1950-ben sztrájk tört ki, aminek eredményeképpen a király lemondott a trónról fia, Baudouin javára.

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

Fentiek alapján a belga állam szerkezetének és intézményrendszerének változtatási kényszere három tényezőre voltak visszavezethetők. A flamand országrész gazdasági és demográfiai fejlődése, amelynek üteme meghaladta a vallonét. Másodsorban, az elsővel párhuzamosan

---

<sup>161</sup> Wagstaff 1999. p. 82.

<sup>162</sup> Az egyetlen kivétel a kommunista párt volt, amely a második világháborút követően 8 hónapig részt vett a kormányban.

<sup>163</sup> Az első 1948-ban Volksunie mozgalom volt, flamand. Válaszként alakult meg a Front Démocratique des Francophones és a Rassemblement Wallon.

<sup>164</sup> Wagstaff 1999. p. 79.

Vallónia képtelen volt megújulni és kilépni nehézipari múltjából. Harmadsorban a nyelvi és kulturális szempontból sajátos helyzetben lévő főváros, Brüsszel helyzete rendezést kívánt.

2. A nyelvi, gazdasági és vallási hasadékok közül végül a nyelvi szélesedett 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 regionális önkormányzat létrehozásának két ösztönzője is volt, a nyelvi és a területi különbözőség. Ez egy olyan egyedülálló megoldást eredményezett, amely kombinálta a területi decentralizációt a nyelvvel. A nyelvi problémákból adódó feszültség az 1950-es és '60-as években aláaknázza az alkotmányos szabályozást, amely alapján a flamand és a francia ajkúak közös ügyeket intézték a belga állam keretein belül, valamint olyan militáns flamand mozgalom megjelenéséhez vezetett, amely kulturális ügyekben autonómiát követelt.<sup>165</sup>

A két közösség között jelentkező feszültség már a második világháborút követő években tapinthatóvá vált. Ennek reakciójaként kutatási központot hoztak létre, azzal a céllal, hogy országos megoldást keressen a flamand és a vallon országrészben a társadalmi, politikai és jogi problémákra. Ez központ a Centre Harmel volt. A központ által kidolgozott megoldásokat és javaslatokat parlamenten kívül vitatták meg, majd ezt követően a törvényhozás is megtárgyalta, ami valójában utólagos törvényi formában történő szentesítést jelentett.<sup>166</sup> A Centre Harmel tanácskozásain az 1950-es években figyelembe vették a növekvő flamand gazdasági potenciált és befolyást, valamint a vallon közösség érdekvédelmi törekvéseit, amely egy föderális jellegű állam kialakítását célozta. Utóbbi törekvésük annál inkább erősödött, minél inkább növekedett a flamand képviselők többsége a belga parlamentben. Az 1950-es évek végén a központ azt javasolta, hogy a két nyelvi közösség kapjon kulturális autonómiát.

A regionalizáció első kulcsfontosságú eseménye megtartotta ezt az elvet és 1963-ban törvény jelölte ki a nyelvi határokat. A nyelvi határok fizikailag is megfoghatóvá váltak, gyakorlatilag nyelvi régiók jöttek létre. Ennek következtében következetesen és maradéktalanul érvényt szereztek azon elvnek, miszerint az így kijelölt régiók nyelve az adott régió hivatalos nyelvává vált. 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 kétnyelvű 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 államszerkezet reformja folytatódott és újabb hatáskörök átruházása révén a közösségi és a regionális autonómia tovább bővült.

Belgiumban 1970 és 1993 között négy alkalommal hajtottak 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

<sup>165</sup> Később a szélsőséges mozgalmak tovább mentek követeléseikben és megjelent „Nagy-Flandria” képe, amely Belgium, a „történelem balesete” végét jelentené, t.i. Flandria és Hollandia déli tartományai egyesülnének.

<sup>166</sup> Wagstaff 1999. p. 83.

beékelődő frankofón 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 (frankofón) 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 frankofón és a német nyelvi régiókra, így a nyelvi régiók (nyelvterületek) 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. Élükön Tanács áll, melynek tagjai a Parlament két házának adott nyelvcsoportjából kerül ki. A Tanács mellett a kulturális közösségek végrehajtó testülettel is rendelkeznek. A Tanács törvényerejű rendeleteket adhat ki a hatáskörébe tartozó kérdésekben, például kultúra, oktatás, nyelvhasználat. A frankofón közösség területileg a vallon régióban, a flamand a közösség a flamand régióban, a német közösség a vallon régióin belül a német nyelvi régióban gyakorolhatja feladat- és hatásköreit. A frankofón és a német nyelvű közösség korlátozott jogalkotási jogkörrel rendelkezik Brüsszel régióban is.

A régiók szintén tanácsokkal 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.

A személyi autonómiát megtestesítő kulturális közösségek létrehozása flamand részről felmerült igénynek megfelelően történt. A területi alapon szerveződő társadalmi-gazdasági autonómiát megvalósító régiók, pedig a vallon követeléseknek megfelelően.

1980-ban alkotmánymódosítással tovább szélesítették a közösségek hatáskörét, többek között a szociális segéllyel, az ifjúságvédelemmel, a kórházi elhelyezéssel, stb. továbbá a flamand kulturális közösség intézményesen összekapcsolódott a flamand régióval.<sup>167</sup> Pontosították a flamand és a vallon régió hatáskörét és így azok tanácsa (tulajdonképpen parlamentje) továbbá saját soraiból választott végrehajtó szerve megkezdte működését. A régiók is kiadhatnak törvényerejű rendeleteket, felügyeletet gyakorolnak a községek és a provinciák felett.

1988-ban tovább bővült a kulturális közösségek hatásköre az oktatási feladatokkal. Ekkor egy újabb alkotmánymódosítás rendezte Brüsszel helyzetét is. A Brüsszel-Főváros-Régió elnevezésű régiót 19 község alkotja, élén 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 frankofón 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. 1989-re a nemzeti jövedelem 30 %-a került átadásra közösségeknek és a régióknak. Ugyanakkor megfelelő politikai felelősség nem járult ehhez, mert tanácsaik tagjait ekkor még nem közvetlenül választották.

A legutóbbi alkotmánymódosításra<sup>168</sup> 1992-ben került sor, amely bevezette a közösségek és a

<sup>167</sup> A flamand nevet valójában csak ekkor vette fel, a korábbi elnevezése németalföldi volt.

<sup>168</sup> Az Accord de la St Michel alkotmánymódosításról van szó, amelyet egészen pontosan 1992-ben fogadtak el és 1993. július 14.-én lépett hatályba. Talán szimbolikus jelentősége van, hogy az alkotmánymódosítás közvetlenül Baudouin király halálát követően lépett hatályba, aki a belga nemzeti egység és az egységes állam

régiók tanácsainak, illetve parlamentjeinek közvetlen választását, és tovább bővítette hatáskörüket a mezőgazdaság, a külkereskedelem és a nemzetközi kapcsolatok területén. Az első regionális képviselőket közvetlen megválasztására 1995-ben került sor. Az alkotmánymódosítások sorozata az állam radikális átalakítását jelentette, amely sokkal nagyobb jelentőségű volt, mint Francia-, Olasz- vagy akár Spanyolországban. A területi és a nyelvi-közösségi decentralizáció alakjában azoknál jóval összetettebb volt. Alapelv volt, hogy a fizikai térhez kötődő feladatokat, beleértve a tervezést, településfejlesztést, regionális fejlesztést és közlekedést a három regionális tanácsra bízták. A kultúra, az oktatás és más személyhez köthető feladatokat beleértve a szociális igazgatást is a három közösséghez telepítették. A flamand közösség felelőssége kiterjedt Flandria teljes lakosságára és Brüsszel flamand ajkú lakosságára. A vallon közösségé Vallónia lakosságára, leszámítva a német ajkúak által lakott területét és Brüsszel francia ajkú lakosságára. A német közösségé pedig, a német ajkúak által lakott kelet-vallóniai kantonok lakosságára. A brüsszeli regionális tanácsnak vannak francia és flamand bizottságai, és a régió hatáskörébe tartozó, mindkét nyelvi közösséget érintő ügyekben közös rendelkezéseket hoz. A gyakorlatban a földrajzi elv jelentősebbé vált a közösségi elvénél, különösen a flamand oldalon, ahol a regionális és a közösségi intézmények végül egyesültek, megalakítva az egységes flamand közgyűlést és végrehajtó szervet, Brüsszel tekintetében sokkal bonyolultabb rendelkezésekkel. A flamand politikai vezetés régió, illetve nemzet-építési stratégia mellett kötelezték el magukat. Vallóniában az intézmények önállóak, jóllehet a francia ajkú közösség egyre inkább a területi intézményeken keresztül történő működés felé orientálódik mintsem, hogy saját igazgatási rendszert tartson fenn.

Összességében azt mondhatjuk, hogy egy eleve adott nyelvi, kulturális különbség fokozatos mélyülése kiegészülve gazdasági tényezőkkel vezetett az unitárius államtól a regionálison keresztül a kvázi-föderációig. Az új alkotmány 1. §-a úgy rendelkezik, hogy „Belgium szövetségi állam”. Ugyanakkor ez a szövetségi rendszer messze nem ugyan azt a föderális államberendezkedést jelenti, mint például a német modell.<sup>169</sup> Tulajdonképpen a régiók és a nyelvi közösségek hatáskörei bővültek jelentős mértékben és kerültek pontosan meghatározásra, de az államszerkezet és működése érdemben nem változott.

Jelentős változtatást vezetett be az alkotmánymódosítás a kétkamarás parlament vonatkozásában. A korábbi alapelv vagyis, hogy a szenátus és a képviselői kamara minden esetben közösen hozott döntést megváltozott. Ennek értelmében a képviselői kamara önállóan dönthet a költségvetés, a miniszteri felelősség és a bizalmatlansági indítvány kérdésében anélkül, hogy konzultálna a szenátussal. Az alkotmány módosításához, a nemzetközi szerződések megkötéséhez és hatáskör átruházásához az Európai Unióra, vagy más nemzetközi szervezetre továbbra is közös döntés szükséges. A szenátus szerepe végeredményben konzultatív lett, törvényjavaslatokat továbbra is tehet, amelyekről a képviselői kamara dönt.

Csökkent a szenátus létszáma, 184-ről 71-re. Az összetétel és a tisztség elnyerésének módja is megváltozott. 40 szenátort közvetlen választanak, közülük 25 flamand, 15 franciaajkú. 21 szenátort a kulturális közösségek tanácsa nevez ki, közülük 6 flamand, 4 francia és 1 németajkú. Végül további 10 szenátort a közösségek tanácsai kooptálnak. A szenátus összetétele közel fedi az ország lakosságának nemzetek közötti arányait, ugyanakkor a klasszikus föderális államokban kialakított elveknek nem felel meg. Sem az Egyesült Államokban alkalmazott egyenlő képviselet minden, a föderációt alkotó tagállamnak, sem a német kompenzációs képviselet elve nem érvényesül.<sup>170</sup> Még egy, a szövetségi államokra jellemző vonás hiányzik a belga „kvázi-föderációból”: a bírósági szervezet továbbra is

---

megőrzésének szimbóluma volt.

<sup>169</sup> Wagstaff 1999. p. 84.

<sup>170</sup> Wagstaff 1999. p. 85.

egységes, nem régióként szerveződik és működik.

Belgium föderalizálódása ugyanakkor szimbolikus jelentőségű. Az Európai Bizottság székhelye Brüsszel egy olyan állam fővárosa, amely a szövetségi rendszer felé történő elmozdulással próbálja megoldani a nyelv és kulturális különbségekből, valamint az egyenetlen gazdasági fejlődésből származó problémákat. Ez tulajdonképpen nagyon hasonló ahhoz, amit az Európai Unió is célul tűzött ki egy szintén sokszínű Európában. A hasonlóság még szembetűnőbb, ha a Belgiumot alkotó két nemzet latin és germán eredetét az Európát alkotó két meghatározó nemzettel állítjuk párhuzamba.

4. A belga kulturális közösségek és régiók által ellátott feladatok és hatáskörök az alábbiak szerint alakulnak.

A három kulturális közösség jogszabály-alkotási jogkörrel (törvényerejű rendelet) és a végrehajtó hatalom gyakorlásával rendelkeznek az alábbi területeken:

Kulturális ügyek, amelyek körét minősített többséggel elfogadott törvénnyel határozzák meg. Az alábbi területeket foglalja magába: kulturális örökség, múzeumok, könyvtárak, rádió és televízió, az írott sajtó támogatása és védelme, sport, turizmus, ifjúságvédelem, beleértve a fiataloknak nyújtott szociális segélyeket és jogi segítségnyújtást, a büntetés-végrehajtási intézetben büntetésüket töltő személyek számára nyújtott szociális segélyek

Oktatás, amely kiterjed a szakképzésre és az iskolai oktatást megelőző előkészítő képzésre. Az oktatás területén a közösségek által gyakorolt hatáskörökbe nem tartozik bele az iskolakötelezettség, az iskolai végzettséget igazoló dokumentumok (diploma) és az ösztöndíjak kérdéseinek szabályozása. Ezek állami hatáskörbe tartoznak.

A kulturális közösségek közötti együttműködés továbbá nemzetközi kulturális együttműködés: a frankofón és a flamand közösség által az e tárgykörökben alkotott jogszabályokat a kétnyelvű Brüsszel-Főváros-Régióban is alkalmazni kell, aszerint hogy az adott intézmény, amelyre a jogszabály vonatkozik, működése szerint melyik közösséghez tartozik.

Személyhez kötött ügyek: ezek köre minősített többséggel elfogadott törvénnyel határozható meg

A nyelvhasználat szabályozása: a közügyek intézése során, a közoktatásban és a munkaadók-munkavállalók közötti kapcsolatok során. Az e tárgykörben alkotott jogszabályokat a frankofón és a flamand nyelvi régiókban nem kell alkalmazni olyan községekben, illetve községi társulásokban amelyek szomszédosak más nyelvi régiókkal, és ahol helyi rendelet előírja vagy megengedi az adott nyelvi régióban használt hivatalos nyelvtől eltérően más nyelv használatát is. Olyan hivatali szervezeti egységekben sem, amelyek működési területe átnyúlik azon nyelvi régió határain, amelyben székhelye van, és végül olyan jogszabályban meghatározott országos és nemzetközi intézményekben sem, amelyek tevékenysége nem csak egy nyelvi közösséget, illetve az ország egészét érinti

Egészségügy

Közvetlen szociális segélyek.

A kulturális közösségek jelentős pénzügyi forrásokkal rendelkeznek, többek között állami dotáció, rádió és televízió díjak egy része, visszatérítés az állam által beszedett egyes adófajtákból, saját államkincstári hozadék továbbá állami beleegyezéssel kölcsönt vehetnek fel.

A három régió képviselői szervei, a tanácsok szintén jogszabály-alkotási jogkörrel rendelkeznek és saját végrehajtó szervük útján gyakorolják a végrehajtó hatalmat az alábbi területeken:

Területrendezés és területfejlesztés

Környezetvédelem

Természeti értékek védelme

Lakásgazdálkodás



Vízgazdálkodás

Gazdaságpolitika: regionális gazdaságfejlesztés

Energiagazdálkodás

Adminisztratív felügyelet a helyhatóságok felett

Foglalkoztatáspolitikai, munkaerő-gazdálkodás

Alkalmazott kutatások

Közmunkák

Közlekedés

A hatáskörök fenti lajstromához indokolt néhány megjegyzést fűzni. Az egyes hatáskörök tartalma nem statikus, azokat minősített többséggel hozott törvényekkel lehet bővíteni, illetve szűkíteni. Így például 1988-ban, az 1980-ban szabályozott állapotot módosítva, a műemlékvédelem és a romok kezelése átkerült a kulturális közösségek hatáskörébe. Ugyanakkor a környezetvédelem területén a régiók hatásköre bővült, jóllehet jogi szabályozását "rendes" ágazati törvényeknek vetették alá. Bővült a régiók hatásköre a természetvédelem és a vízgazdálkodás területein. Jelentős módosítások történtek a gazdaságpolitika területén, egyrészt a régiók által nyújtott hitelek lehetősége bővült viszont a régiók cselekvési szabadságát pontosan körülírt korlátok szűkítették tekintettel a személyek, javak, szolgáltatások és a tőke szabad áramlásának elvére, továbbá a gazdasági és monetáris unió nemzetközi szerződéseibe vagy törvénybe foglalt általános szabályaira. A központi jogszabályalkotás számára fenntartott terület maradt a fogyasztóvédelem, a vállaltoknak nyújtott támogatások, az árpolitika és a társasági jog, ugyanakkor néhány országos jelentőségű gazdasági ágazat kikerült e körből, például ilyen a vaskohászat. Szintén 1988-ban az energiazdálkodás területén is sor került a hatáskörök újraelosztására, ennek megfelelően az új energiaforrások és a helyi energiaforrások regionális, míg az országos energiazdálkodási terv központi hatáskörbe került.

A közmunkák és a közlekedés csak 1988-ban kerültek - részben -regionális hatáskörbe, ami azt jelenti, hogy az e területeken ellátandó feladatok ellátása megoszlik az állam és a régiók között. Az állam feladata maradt továbbra is e területeken a tervezés, az ágazati politikák kialakítása, a szervezetrendszer működtetése. Az alsóbb szintű helyhatóságok tekintetében regionális hatáskörbe került a közhatalom gyakorlásának megszervezése a községekben, ugyanakkor az állam fenntartotta a felettük gyakorolt pénzügyi ellenőrzés jogát. A foglalkoztatáspolitikai vonatkozásában az állam határozza meg annak alapelveit, és a régiók ezt a regionális sajátosságoknak megfelelően kiegészítik. A tudományos kutatás kezdeményezésének joga kiterjed a régiók hatáskörébe tartozó valamennyi tárgykörre, amit azonban korlátoznak az alábbi az állam számára fenntartott hatáskörök: az állam kezdeményezhet olyan tudományos kutatásokat, amelyek tárgya ugyan regionális vagy közösségi hatáskörbe tartozik, de nemzetközi szerződés vagy egyezmény rendelkezéseinek megfelelően abban a belga állam szerződő félként vesz részt vagy olyan kutatásban, amelynek tárgya meghaladja egyetlen régió vagy közösség érdekeit.

A belga kulturális közösségek és régiók mintegy 15 ágazatban több mint 70 hatáskört gyakorolnak. Ezeket a minősített többséggel megalkotott törvények tovább bővíthetik annak érdekében, hogy a hatásköri lista a gyakorlatban tényleges cselekvési lehetőséget jelentsen. Ugyanakkor a jogi szabályozás koránt sem tökéletes tekintettel például a számos kivételt tartalmazó szabályra, illetve arra, hogy a hatáskörök elosztását a jogalkotó számos esetben határozatlan jogfogalmakkal oldja meg, pl. a nemzeti érdek, regionális érdek.<sup>171</sup>

---

<sup>171</sup> E vélemény bővebb kifejtését lásd López 1990.

## 3.2 Franciaország

1. A mai politikailag egységes Franciaország a francia uralkodók több évszázadon keresztül folytatott háborúinak eredményeképpen alakult ki. Mai határait lényegében XV. Lajos idején érte el és a Nagy Francia Forradalom idejére már megszilárdította.

Franciaország hagyományosan centralizált állam. A nemzetállam létrehozása szigorú, a tartományok, mint politikai vagy igazgatási egységek felett gyakorolt ellenőrzés kíséretében zajlott le, amely a Nagy Francia Forradalom idején tulajdonképpen önállóságuk teljes megszüntetésével fejeződött be. Az ennek eredményeképp megalakított megyéket, a nemzeti egység megbontására alkalmas partikularizmus ismételt megjelenése ellen hozták létre 1790. január 15.-én. A francia megyék területének határait racionálisan és mértani pontossággal alakították ki úgy, hogy az állam tisztviselői számára a prefektúráról indulva, lóháton a megye legtávolabbi sarka is elérhető legyen napkeltétől napnyugtáig.<sup>172</sup> Wagstaff értékelése szerint ez jelzi, hogy milyen fontos szerep jut a területi szemléletnek a francia közigazgatás szervezetének kialakításában. Rámutat továbbá a több különböző helyi-területi igazgatási egység szükségességére, amikor idézi Braduelt, aki szerint „a távolság valós mértékegysége a sebesség, amellyel az ember haladni tud”. Ez az egyszerű tény befolyásolta Franciaország gyorsan változó gazdasági földrajzát valamint ezzel együtt a területi igazgatás és az állam kapcsolatát két évszázadon keresztül.<sup>173</sup>

A forradalmi törvényhozás egyik első, a közigazgatást érintő döntése mégsem a megyerendszer létrehozása volt. A munkát a helyi igazgatás alapegységénél, a községnél kezdték. A cél a nemzeti egység jelentőségét kihangsúlyozó igazgatási rendszer létrehozása volt, ami ugyanakkor megőriz valamit a történelmi, a földrajzi és kulturális realitásokból is. A közigazgatás alapegységeként 1789-ben létrehozták a községet, amely „természetes közösségként” lehetett város vagy falu, ezzel szemben a megyét „természetes régióknak” nevezték és többnyire a korábbi tartományok, illetve egyházmegyék alapján kerültek kialakításra.<sup>174</sup>

A forradalom által célkitűzésként meghatározott egyenlőség elvét alig néhány évvel később alárendelték a hierarchikus vezetési rendszer szükségességének. A VIII. év Pluvôise 28.-án<sup>175</sup> elfogadott törvénnyel Napóleon Bonaparte elképzelése valósult meg. Minden megye élére prefektust neveztek ki, aki a központi államhatalom képviselője és végrehajtója helyi szinten. Itt gyökerezik a közigazgatás szigorúan központosított napóleoni modellje, amely közel 200 éven keresztül meghatározta a francia közigazgatást.

A centralizált napóleoni modell tökéletesen megfelelt egy külső, mondhatni hadi konszolidációt, valamint gyarapodást megvalósítani kívánó országnak, ugyanakkor nem képes alkalmazkodni a gyorsan változó gazdasági körülményekhez. Nem képes kielégíteni az ország azon részeinek igényeit sem, amelyek regionális identitása erős. Ugyanakkor a szigorúan központosított igazgatási rendszer és az elégtelen gazdasági fejlődés kombinációja regionális partikularizmust generál, elősegíti a regionális identitás kialakulását.<sup>176</sup>

A helyi igazgatás 1789-90 során kialakult és Napóleon uralma alatt megszilárdított rendszere hosszú időn keresztül változatlan maradt, csak kisebb korrekciók történtek. A

---

<sup>172</sup> Az egyébként már az Ancien Régime idején megkezdődött átalakításról nem volt mindenki elragadtatva.

Edmund Burke szerint „a francia államhatalom a legelső olyan testülete az állampolgároknak, amely felhatalmazást nyert arra, hogy országával azt tegyen, amit akar, és ilyen barbár módon osztotta fel”.

<sup>173</sup> Wagstaff 1999. p. 54.

<sup>174</sup> A „természetes régió” kifejezés mindazonáltal túlzó, sőt hamis, hiszen nem másról volt szó, mint egy politikai döntés legitimálásáról.

<sup>175</sup> 1800. február 17.

<sup>176</sup> Wagstaff 1999. p. 54.

megye területi közösségi státust nyert 1871-ben és ekkortól működik a választott képviselőkből álló megyei közgyűlés. A községekben 1874-óta választanak községi tanácsot. Ezeket, a modern Franciaország helyi igazgatásának alapjául szolgáló változtatásokat következetesen reformnak nevezik és bár kétségtelen, hogy jelentőségük nagy volt, de mindegyikről elmondható, hogy első ránézésre sokkal radikálisabbak voltak, mint ami a gyakorlatban megvalósult.<sup>177</sup>

A centralizáció nem csak a politika, hanem a kultúra területén is meghatározó volt, mondhatjuk, hogy utóbbit előbbi szolgálatába állították. Hagyományos törésvonalat jelentett a viszonylag homogén északi és déli országrész, utóbbi maga is sokszínű az okcitan, gascogni, provençei, baszk, katalán, auvergnati, stb. nyelvvel, kultúrával és szokásokkal. A másik törésvonalat a centrum és a periféria viszonya jelenti, utóbbi leginkább hivatkozott képviselője Bretagne és Elzász. A sokszínűség leküzdésére igen korán születtek nem csak gondolatok, de kísérletek is elsősorban a nyelvhasználat szabályozása és az oktatás területén. 1530-ban, a Collège de Franceban megindul a francia nyelvű oktatás ellentétben a Sorbonneal, ahol latin volt az oktatás nyelve. 1539-ben I. Ferenc elrendeli a francia nyelv használatát az udvarban és kísérletet tesz ennek kiterjesztésére ország szerte. A francia nyelvű oktatás 1793-ban vált általánossá. A centralizáció fokát jelzi, hogy 1880-ban a közoktatásban minden francia iskolás államilag képzett tanárok irányítása alatt, világi iskolában franciául volt köteles tanulni. 1969-ig minden középiskolai és felsőoktatási diplomát és a végzettséget igazoló bizonyítványt országosan egységes rendszerben adtak ki, országos oktatási tervnek megfelelően. A francia nyelv hivatalos használatát a forradalom idején vezették be.

2 Franciaország bizonyos tekintetben ellentmondásos: Nyugat-Európa legváltozatosabb, leginkább heterogén állama földrajzi, nemzetiségi, nyelvi, kulturális, klimatikus, demográfiai szempontból egyaránt. E változatos jellege miatt tűnik paradoxnak a centralizációra és az uniformizáltságra való törekvés és ennek megvalósítása. A heterogenitás ellenére létrehozott oszthatatlan köztársaság eszméjéhez több mint két évszázadon keresztül, egészen a közelmúltig párosult a regionalizmus teljes elvetése.

A regionalizmus ideája Franciaországban nagyon hosszú időn keresztül csak az értelmiség és a helyi nemesség szűk körében volt elterjedt. Ez is jobbára a politika szintjén történő megvalósítás igénye nélkül, inkább romantikus nosztalgizációként jelent meg. A francia regionalista mozgalmak középpontjában leginkább a múlt feltámasztása állt és az adott terület történelme, híres szülöttei, irodalma, földrajza, folklórja, stb. értékeit hangsúlyozta. A partikularizmus kultuszának hódolt és teljes egészében a múlt felé fordult. Később a regionalizmus negatív ideológiába torkollott, amely leginkább csak akkor volt egységes, ha ellentmondani kellett.<sup>178</sup>

Figyelemre méltó körülmény a nacionalizmus meghatározó szerepe és ereje a nemzetállam kiépülésében és működésében. A nacionalizmus és az egyenlőség, valamint a nemzeti egység az 1789-es forradalmat követő háborúktól kezdve szorosán összeforrt. Kibékíthetetlennek tűnő ellentét és feszültség keletkezett a centralizációt célzó nacionalizmus és a decentralizációt célzó regionalizmus között.<sup>179</sup> A XIX. század elején a decentralizációról már Tocqueville is úgy vélekedett, hogy a közügyekben csak az kíván decentralizációt, aki nagyon érdektelen vagy középszerű. Előbbi ritka, utóbbi gyenge.

A XIX. században a decentralizációt és annak valamennyi megjelenési formáját a köztársaság-ellenes, royalista-reakciós és szeparatista ideológiával azonosították. E demokrácia és a centralizáció közötti vélt összefüggés létét a Vichy köztársaság regionalista

<sup>177</sup> Wagstaff 1999. p. 55.

<sup>178</sup> A regionalizmus ezen jellege Franciaországban még mindig kimutatható. Például a nemzet (nation) szót a bretonok, korzikaiak, okcitanok, stb. nagy többsége még ma sem használja egymás között, helyette a nép (peuple) szót használják.

<sup>179</sup> Wagstaff 1999. p. 50.

próbálkozásai és a breton kollaboránsok tevékenysége még inkább felerősítette.

Wagstaff szerint a regionalizmus és a nacionalizmus közötti történelmi ellentét gyökere kettős. Egyrészt ideológia, amely politikai tényezőkre vezethető vissza és eredője leginkább a szigorúan centralizált közigazgatási szervezet kiépítése és fenntartása. Másrészt gazdasági, amely a hatékonyság kérdését vetette fel, azaz megkérdőjelezte a korábban kialakult igazgatási struktúra létjogosultságát, racionalitását.<sup>180</sup>

Az eddigiek arra mutatnak, hogy a regionalista gondolat a francia közvéleményben való megjelenéséhez és elterjedéséhez a kizárólag kulturális eltérések kevésnek bizonyultak, ehhez a II. világháborút követő gazdasági változások és a tradicionális társadalmi keretek összeomlásának bekövetkezésére is szükség volt. Ezért illeti Freeman a francia regionalizációt úgy, mint "regionalizáció regionalizmus nélkül".<sup>181</sup>

Mint hagyományosan ellenzéki ideológia, a regionalizmus a szocialisták kormányzati pozícióba kerülésével erősödött meg. A regionalizációval nem igazolódott be, amitől a gaullisták és a kommunisták egyaránt tartottak, nevezetesen az állam széthullása, hanem éppen ellenkezőleg: az a társadalmi csoportok, rétegek nagyobb mértékű integrációját eredményezte.<sup>182</sup>

A regionális identitáson alapuló, nemzetiségi jellegű és a hagyományokban gyökerező regionalizmus az 1970-es években erősödött fel. Mindazonáltal ez önmagában kevés lett volna a regionalizációhoz. A bretagne-i mezőgazdaság válsága miatti elégedetlenség következménye az 1960-as és 1970-es években a breton nemzeti mozgalom támogatottságának növekedése lett. Az 1977. évi helyhatósági választásokon a Breton Demokratikus Unió<sup>183</sup> 33 közgyűlési helyet szerzett meg. A régió kulturális és nyelvi sajátosságainak elismeréséért küzdő szervezetten kívül azonban csak egyetlen hasonló szervezet működött, Korzika szigetén. A két regionalista, nacionalista mozgalomban közös, hogy szélsőséges formációjuk erőszakos cselekményekkel vetették észre magukat. Bretagneban az 1960-as évektől kezdve heti rendszerességgel követték el feltűnő, ámde vértelen merényleteket, például televíziós átjátszóállomások vagy az adóhivatal, vagyis az államhatalomhoz köthető létesítmények felrobbantása. Korzikán azonban a követelések és ezek nyomtatékosítása szélsőségesebb volt. Korzika a központi gazdaság- és területfejlesztési politika számos negatív hatásával volt kénytelen szembenézni. A beruházások kicsi volumene, az előregedő népesség, az Észak-Afrikából érkező franciák nagyarányú letelepítése borzolták a kedélyeket. A kifogások között talán első helyen a sziget modernizációjának elősegítésére létrehozott és a kívülről érkezők Korzikán történő földvásárlását központi forrásból támogató Korzika Értékeinek Hasznosításáért Társaság<sup>184</sup> tevékenysége állt. A regionalista, nacionalista mozgalmak kezdetben békés eszközökkel küzdöttek és egységesnek mutatkoztak. Később azonban bekövetkezett a szakadás a törvényes keretek között maradni kívánók, az ARC<sup>185</sup> és az erőszakhoz folyamodók között. A kormány egyrészt keményen lecsapott a szélsőségesekre, ugyanakkor számos intézkedéssel próbálta meg enyhíteni a helyzetet, például munkahelyteremtéssel, többlet költségvetési források biztosításával és a Corte-i Egyetem megalapításával. Az intézkedések sikere felemásnak mondható, mert a nacionalisták 1998-ban megölték a sziget prefektusát, minekután a köztársaság egysége iránti elkötelezettségét Chirac elnök és Jospin miniszterelnök azonnali látogatásával demonstrálta.

Regionalista mozgalom ütötte fel Okcitániában is, amely a nacionalista jobboldali

---

<sup>180</sup> Wagstaff 1999. p. 51.

<sup>181</sup> Freeman 1993.

<sup>182</sup> Ezzel a véleménnyel természetesen nem mindenki ért egyet. Például Yves Mény szerint a regionalizáció karikatúrális példája annak, hogy az állam hogyan képes jól működő mechanizmusokat és újonnan megjelenő ötleteket fagocitaként megsemmisíteni.

<sup>183</sup> Union Démocratique Bretonne

<sup>184</sup> Société pour la Mise en Valeur de la Corse (SOMIVAC)

<sup>185</sup> Action pour la Renaissance de la Corse

gyökerektől a baloldali támogatottságig jutott. Az eredetileg nyelvi és kulturális mozgalom tömegtámogatáshoz ezúttal is külső körülmény hatására, a szőlő és bortermelő ágazat válsága következtében jutott az 1960-as évek végén. Az elzászi regionalista mozgalom visszafogottabb volt. Részben azért, mert az elzászi regionalizmus egyben a Németországhoz tartozással szemben a francia nemzethez tartozás kontinuitását erősítette, másrészt a nyelvi és kulturális sajátosságokat gyakorlatiasabb érdekek mentén sikerült becsatornázni, mint a munkahelyteremtés vagy a környezetvédelem. Ugyanakkor a szomszédos német és svájci régiókkal is előremutató együttműködést sikerült kialakítani.

Katalóniában és Baszkföldön a regionális érzület sokkal kevésbé volt jelentős, mint a határ spanyol oldalán. Dél-Franciaország baszk népessége mindössze 170 ezer a spanyolországi 2,5 millióhoz képest. A regionalizmus, ellentétben Spanyolországgal, itt inkább az identitás és a kultúra megtartása miatt jelent meg és a regionális érdekcsoportok ritkábban transzformálódtak politikai mozgalmá, akkor is inkább a baloldal égisze alatt és csekély számú szavazatot jelentettek.

3. A köztársaság centralizált közigazgatási rendszerének működőképességével szemben már a XIX. században felmerültek kételyek. Ezek leginkább a község és a központi kormány között elhelyezkedő megye alkalmasságát kérdőjelezték meg a változó gazdasági, demográfiai és technológiai körülményekhez való alkalmazkodási képesség tekintetében. E század folyamán számos reformelképzelés született tulajdonképpen valamennyi létező politikai erő és ideológia részéről. Nacionalisták, monarchisták, föderalisták és szocialisták egyaránt felvetették egy új regionális struktúra szükségességét, illetve lehetőségét. Pierre Joseph Proudhon, a centralizált köztársaság kritikusa egy, az Ancien Régime tartományain alapuló föderációban új szabadság lehetőségét látta. Auguste Comte, a filozófus olyan regionalizmust jövendölt, amely a filozófiájának magját adó determináció érdekeit fogja szolgálni. A monarchista Maurice Barrès az egyes régiók különbözőségeinek fontosságát emelte ki és a forradalom előtti időszak partikularizmusát preferálta. Charles Maurras elképzelésének alapja a szabadság és a központosított bürokrácia összeférhetetlensége volt. Mindazonáltal gyakorlatiasabb javaslatok is születtek, csak 1850 után több mint 30, melyből 15-öt egyéni parlamenti képviselők készítettek. A számtalan, egymástól meglehetősen távol álló elképzelés egyben a kidolgozott reformkoncepció hiányát mutatja.<sup>186</sup> Még a Charles-Brun által a gazdasági és az igazgatási decentralizáció szükségességét hangoztató 1900-ban alapított érdekcsoport<sup>187</sup> sem volt képes komoly kormányzati reformtervvel előállni.

A gyakorlatban ugyanakkor mégiscsak megtették az első lépést, amit 1871-ben a Megyeközi Konferencia intézményesítése jelentett, amelynek célja az volt, hogy fórumot biztosítsanak a több megyét érintő problémák megvitatásának. Ezen a részvétel nem volt kötelező. Később az első világháború adott készletet. 1917-ben a hadigazdálkodásból adódó feladatok ellátására a kormány regionális gazdasági szervezetet hozott létre, amely a régiót alkotó megyék kereskedelmi kamaráinak unióján alapult.<sup>188</sup> Ez a megoldás, korlátozott hatásköre és forrásai ellenére tulajdonképpen a megyénél nagyobb területi egység félhivatalos elismerését jelentette. 1926-ban megyeközi érdekszövetségek alakultak, amelyeket 1930-ban a megyeközi egyezmények váltottak fel. Ezek voltak az első olyan regionális szervek, amelyek jogi személyiséggel rendelkeztek, és közintézményként működtek. 1938-ban 20 gazdasági régiót hoztak létre, feladatuk a regionális érdekek érvényre juttatása volt. Ezek is közintézményként működtek, megalakításukra a régiót alkotó kereskedelmi kamarák egyesítése révén került sor.

A Vichy-rendszerben a regionalizáció új irányt vett, ugyanis a kormányzat a történelmi francia provinciák újjáélesztése révén 20 régiót kívánt létrehozni. Az eredeti

<sup>186</sup> Wagstaff 1999. p. 55.

<sup>187</sup> Ez volt a Fédération régionaliste française.

<sup>188</sup> Ezeket Clementel régióknak nevezték el a megalkotó miniszter Clementel után. Koordinációs és információs feladatokat láttak el.

elképzelés mely szerint kormányzó állott volna a régió élén nem valósult meg, helyette viszont létrejött a régióprefektus intézménye, aki rendészeti és közellátási feladatokat látott el, illetve a közszolgálat vezetője volt a régió területén. Ez az intézmény a regionális biztosok formájában élt tovább 1945-től 1948-ig.

A Vichy-rendszer bukását követően, amely a provincializmust a stabilizáció és a konszolidáció érdekében használta fel, megerősödött a regionalizmusnak a reakcióval és a köztársaság-ellenességgel való hagyományos társítása. Még akkor is, ha ez a regionalizmus nem volt demokratikusnak nevezhető, hanem a tradicionális hatalom és a köztársaság-ellenes harc alapjaként szolgált. A regionalizmus hiteltelenné válását a breton regionalisták kollaborációja is elősegítette. Ennek megfelelően a felszabadulás után a regionális igazgatás valamennyi intézményét megszüntették és visszatértek a klasszikus köztársasági intézményekhez, a községhez és a megyéhez. A már említett köztársasági biztosok pedig, felváltották a Vichy-rendszer regionális prefektusait, de csak rövid időre. Hasonlóan Olaszországhoz, 1948-ig hárompárti koalíció, a gaullisták, a szocialista és a kommunista baloldal, valamint kereszténydemokrata MRP<sup>189</sup> kormányozta Franciaországot. Az MRP bizonytalan az olaszhoz és a némethez hasonló regionalista filozófiájának örökségét azonban feladta, és sokkal inkább vallotta magáénak – katolikus pártként sajátos köztársaságpárti beállítottsággal – a jakobinus centralizációt. A gaullisták eltökélten centralisták voltak, a baloldal pedig, ragaszkodott a jakobinus hagyományokhoz.

1948-ban közrendvédelmi okokból a regionális igazgatás egy újabb intézményét hozták létre, az általános igazgatási rendkívüli inspektorok személyében, akik a polgári és katonai rendészet és a megyei prefektusok működését voltak hivatottak koordinálni, és ez utóbbiakat ellenőrizni a katonai régiók keretein belül. Ezt az intézményt az 1964. évi regionális reform szüntette meg.

Miközben a második világháborút követő igazgatásszervezési megoldások a közigazgatási rendszer újragondolásának lehetőségeit kínálták, sokkal erősebben jelentkezett a radikális változtatásokról szóló viták elutasítása. Az állam sebezhetőségének tapasztalata, amelyet az 1940 és 45 közötti események, a német invázió, megszállás, majd annexió következtében éltek meg a franciák, és a Hexagon széteséséhez, valamint a nemzeti integritás elvesztéséhez vezetett, az intézményi konzervativizmusnak kedvezett. Érdekes, de a Harmadik Köztársaság rosszul funkcionáló intézményrendszerének megváltoztatására alig volt igény. Ennél erősebbnek bizonyult a félelem a regionális anarchiától és a föderalizmustól, amely válsághelyzetekben mindig fenyegette a nemzeti egységet.<sup>190</sup>

4. A francia regionalizmus azon gyökerei, amelyekből a regionalizáció valójában táplálkozott máshol kereshetők. A modernizáció, az iparosítás és a gazdaságfejlesztés, a társadalmi változások problematikájában. Ezek járultak hozzá az elnyomott regionális identitás újjáéledéséhez és tették politikai napirendre, ott is első helyre a regionalizáció kérdését.

A második világháborút követően olyan gazdasági változások történtek, amelyek a regionalizációra jelentős mértékben hatással voltak. Az ipari szerkezetátalakítás és az ország különböző vidékei között kimutatható egyenlőtlenségek növekedése megfelelő talajként szolgált a területi (regionális) követelések felerősödéséhez és egyben veszélyt jelentettek a központi hatalom által gyakorolt ellenőrzésre a periféria tekintetben. Tulajdonképpen azzal a fő problémával kellett szembe nézni, hogy a gazdasági fejlődésnek kiegyensúlyozatlan a földrajzi eloszlása, amely a bőség és a szegénység egyre szembetűnőbb kontrasztját eredményezte az ország különböző területei között. Ez a gazdasági élet minden területén érezte hatását, sőt azon kívül is, így az iparfejlesztésben, a területfejlesztésben, a lakásügyekben, a közlekedésben, a kommunikációban és az életminőségben.

Az ország területének beosztása megyékre a maga korában logikus lépés volt és racionális.

<sup>189</sup> Mouvement Républicain Populaire

<sup>190</sup> Wagstaff 1999. p. 56.

Hozzávetőlegesen azonos nagyságú területi egységekre osztottak fel egy jellegét tekintve rurális agrár-országot.<sup>191</sup> Ellentmondás később keletkezett a centralizáció és a gazdasági fejlődés között. A napóleoni háborúk politikai elszigeteltsége és a protekcionista gazdaságpolitika késleltette az ipari forradalmat Franciaországban. Nyugat-európai szomszédai előbbre tartottak, ezért az ipari termelés növekedésével járó igény a közlekedés fejlődésére is később jelentkezett. A közlekedés hagyományos eszközeinek és hálózatának, a vízi és szárazföldi utak fejlesztése mellett az újak, így a vasút megtervezése és kiépítése lehetővé tette az összeköttetést a hagyományosan Párizs-központú országban a vidéki nagyvárosok és a főváros között, ami egyben utóbbi dominanciáját erősítette. Az ipari forradalom és a közlekedési hálózat fejlődése gyorsan megváltoztatta a néhány nagyváros, valamint az elszigetelt falusi közösségek kapcsolatát. A nehézipar a szén és érclelőhelyek közelében, az északi országrészben, Lille és Lorraine környékén, valamint a már korábban is jelentős közlekedési útvonalak, mint például a Rhône mentén koncentrálódott. Utóbbi partján adott helyet a textiliparnak Lyon.

A gazdaság fejlődése urbanizációval járt, utóbbi pedig, az ország demográfiai térképét rajzolta át. A népesség Párizsban és környékén koncentrálódott oly mértékben, ami igazi kihívást jelentett a főváros számára. A népesség eloszlásának néhány példája jól illusztrálja a folyamatokat. 1862 és 1982 között Franciaország lakossága 37,386 millióról 54,338 millióra nőtt, ami 45%-os gyarapodást jelent. Ilyen mértékű gyarapodással számolva Párizs és környéke a 3,584 millió fő lett volna 1982-ben szemben az 1862. évi 2,466 millióval. Ezzel szemben a valóságban a növekedés 272%-os volt, ami 9,186 millió lakost jelentett 1982-ben, vagyis ez több mint 5,5 millió lakossal több, mint az országos átlag alapján elméletben lennie kellene. Természetesen ez a növekedés messze a legnagyobb a többi megye lakosságának növekedésével összevetve is. A másik végletre néhány rurális megye a példa, ami a vidéki lakosság elvándorlásának mértékét mutatja. Lot és Dordogne megyék, többek között kedvezőtlen fekvésük miatt lakosságuk 30%-át veszítették el a szóban forgó időszakban. Általánosságban megállapítható, hogy az iparosodott megyék lakossága növekedett, az agrár jellegűeké csökkent. Ezt támasztja alá, Nord megye 2,5 milliós lakossága szemben Lozère megye 74000 lakosával. Természetesen ezekkel a folyamatokkal a megyerendszer kialakítói 200 évvel korábban nem számoltak. A demográfiai kép azzal lesz teljes, ha számba vesszük azt is, hogy a vidékről a városokba vándorlók többségében fiatalok és aktívak voltak, a vidéken maradtaknak ráadásul az alacsonyabb életszínvonalal is számolniuk kellett. Következésképpen a vidéki Franciaország jellemzője lett, hogy lakói évtizedeken keresztül idősebbek, kevésbé képzettek és szegényebbek voltak, továbbá kevesebb esélyük volt arra, hogy részesüljenek a modernizáció vívmányaiból. Ennek következtében Párizs, Észak, Kelet és részben Délkelet nagyvárosai mágnesként vonzották a munkaerőt vidékről anélkül, hogy ezt az igényüket kielégíthették volna.<sup>192</sup> A főként a XIX. században lezajló társadalmi folyamatot több regényíró is megörökítette.

A vidéki lakosság városokba költözésének számos további következménye volt. Mindenekelőtt lényeges, hogy a folyamat hosszan tartott, amit jelez, hogy Franciaország még a XX. században is jelentős agrárnépességgel rendelkezett, melynek aránya mindig magasabb volt annál, mint nyugat-európai szomszédainál. Franciaországnak a XVIII. század elején körülbelül 20 millió lakosa volt, melyből 18 milliót tekinthetünk vidékinek. Ők 2000 lelkesnél kisebb községekben éltek. Az agrárnépesség száma 15 millió lehetett, vagyis akik mezőgazdasági termelésből éltek. Jóllehet a XIX. század közepére a vidéki lakosság száma folyamatosan növekedett, azonban számaránya csökkent a városiakok számának nagyobb ütemű növekedése mellett.<sup>193</sup> Az agrárnépesség csökkenése a továbbiakban folyamatos volt,

<sup>191</sup> A megyék területe 4500 és 9000 km<sup>2</sup> között volt.

<sup>192</sup> Peter Wagstaff 1999. Pp. 57-58.

<sup>193</sup> A vidéki lakosság aránya 1789-ben még 70% volt, 1850-ben már csak 55%.

1946-ban már csak éppen, hogy meghaladta a 10 milliót, ami az összlakosság egynegyedét tette ki. Az 1970-es évek közepén ez a szám 5,884 millió, illetve az arány 11,5%, majd 1990-ben 5,6%. A városlakók 200 éve a lakosság 18%-át adták, ma több mint háromnegyedét azzal, hogy Franciaország kevésbé urbanizált, mint a többi nyugat-európai ország. A XIX. században felgyorsuló urbanizáció nagymértékben járult hozzá az egységes nemzeté kovácsolódáshoz, ami alapot adott az egységes oktatásról hozott politikai döntéseknek és a köztársasági eszme bevésődéséhez, amely fémjelezte a Harmadik Köztársaságot.

A demográfiai folyamatok közül talán a leglényegesebb, amire rá kell mutatni az úgynevezett „dicsőséges 30 év”<sup>194</sup>. Franciaország népességének gyarapodásáról már volt szó, számokban is. Szükséges azonban kitérni arra a tényre, hogy a népesség növekedésének üteme nem volt kiegyensúlyozott. A XX. század első felében a népesség gyarapodása stagnált. Az 1901-ben számolt 40,7 millió lakoshoz képest az országnak 1945-ben 40,5 millió lakosa volt. Ezzel szemben az elkövetkező 30, a „dicsőséges 30 évben” a növekedés drámai. Eredménye 52,65 millió lakos 1975-ben. 1946 és 1973 között évente több mint 800 ezer gyermek született, szemben a háború előtti körülbelül 600 ezerrel.<sup>195</sup> Ezzel párhuzamosan csökkent a halálozási ráta. A népesség növekedéséhez hozzájárult a jelentős bevándorlás az 1963-ban függetlenné vált Algériából, valamint Spanyolországból és Portugáliából. Lényeges továbbá, hogy a városlakók száma kétszerte gyorsabban gyarapodott, mint a vidéken élők. A népesség többek között a bevándorlás miatt is a városokban és leginkább a fővárosban koncentrált. A XX. század végére a főváros és a környező régió lakossága elérte a 15 milliót.

Ez a 30 éves periódus, de az ezt követő évtizedek is drámai változásokat okoztak az életszínvonalban, a termelékenységben, a hatékonyságban egyszóval a társadalomban. Megváltoztak a rurális népesség igényei, érdeklődése, lehetőségei, és viszonyulása a modernizációhoz. Szembetűnővé váltak a városi és a vidéki élet közötti különbségek, átértékelődött a két életforma viszonya, aminek legszemléletesebb példája maga a főváros, illetve a főváros és a vidék viszonya volt.

Jean-Francois Gravier 1947-ben publikált munkájában<sup>196</sup> mutatott rá a vidéki Franciaország elégtelen és nem megfelelő fejlődésére, valamint arra a káros és a fejlődést gyengítő hatásra, amit Párizs gyakorol az ország többi részére. Párizst, a fény városát, amely generációkon, sőt évszázadokon keresztül Franciaország büszkesége, az ipar, a dinamizmus, a jólét központja volt, valamint garantálta a nemzet biztonságát, egyszeribe azzal vádolták, hogy elszívja a vidék energiáját és forrásait, elragadja tehetségeit. Gravier szerint ezzel együtt a vidéki franciákba egyszerűen beleivódott Párizs felsőbbrendűségének komplexusa, amely a kormányzat és a közigazgatás központja.

Az ipari és gazdasági fejlődés területi egyenetlensége már a XIX. században problémát okozott. Érdekes módon a kiegyensúlyozatlan fejlődés idealizmushoz és mítoszok kialakulásához vezetett. A francia-porosz háború, valamint az első világháború egyaránt hozzájárult a vidéki élet előnyeiről és kényelméről kialakult romantikus kép elterjedéséhez. A Vichy rendszer alatt még a köztársaság hármasszavát is átfogalmazták. A válság és a bizonytalanság idején a hagyományokhoz fordultak: „munka, család, haza” lett belőle.

A gazdaságfejlesztés a XX. század közepéig tervezetlen vagy egyenesen elhibázott volt. Párizs környékére telepítették a megelőző században legmodernebbnek tekintett iparágakat, így a gépjárműgyártást, a repülőgépgyártást és a vegyipart. Az északon és északkeleten rendelkezésre álló természeti kincsek kiaknázása gyenge hatékonysággal folyt, aminek oka a sebezhető határoktól való félelem volt. Kialakult a fejlett és fejletlen országrészek sztereotípiája. Amíg a Harmadik Köztársaságban a két országrészt elválasztó képzeletbeli vonal a déli országrész „sivatagját” és a nyugati országrészt, ahol néhány kikötőtől eltekintve

<sup>194</sup> Les Trente Glorieuses

<sup>195</sup> Wagstaff 1999. p. 60.

<sup>196</sup> Paris et le désert français.



nincs semmi, választotta el a fejlett északitól és keletitől, beleérve természetesen Párizst, addig a XX. század második felére ez a vonal átlósan húzódott Le Havre és Marseille között. A második világháborút követően még sokáig a Harmadik Köztársaságra jellemző beidegződések működtek, amelyek a hagyományos gazdasági és igazgatási intézményekben gondolkodtak. A helyzetet súlyosbította, hogy a háborút követően elszalasztották az újjáépítés kínálta lehetőséget az innovációra.

A kormányzatnak szembe kellett néznie a fenti folyamatok generálta problémákkal és azzal, hogy ezek megoldására összehangolt gazdaságfejlesztési stratégiára, valamint racionálisabb területszervezésre van szükség. Fel kellett ismerni, hogy a megoldás a változtatás, amelynek a gazdaság, a politika és a közigazgatás területén egyaránt végbe kellett mennie. Összességében a regionális különbségek, valamint a főváros-vidék fejlettségének kettőssége a második világháborút követő évtizedekben három tényezőre vezethető vissza.<sup>197</sup>

Egyrészt a már említett demográfiai robbanás és az urbanizáció. Hirtelen szembe kellett nézni azzal, hogy a megnövekedett számú lakosság, amely a városokban és a belső migráció következtében bizonyos megyékben koncentrált, igényt formál a magasabb szintű közszolgáltatásokra, mint például a gazdaság és az infrastruktúra fejlesztése, a lakáshelyzet megoldása, oktatási és egészségügyi intézmények létrehozása.

Másodsorban az ipari és technológiai innovációval kitágult a horizont. A Negyedik Köztársaság idején a franciák mobillá váltak. Egyre többet utaztak: munkába vagy éppen pihenni a hétvégén, illetve szabadságra hosszú utat megtéve az ország egyik végéből a másikba, Párizsból a déli tengerpartra. A szűk lakókörnyezet mellett megismerték az ország más, távolabbi tájait. A jó közlekedési feltételek lerövidítették a távolságokat és növelték a hatékonyságot, de csak ott, ahol a feltételek kiépültek. A gyér infrastruktúra és a rossz utak ellentétes hatással járt, növelte a lemaradást. Az ilyen jellegű problémákra megoldást, például az úthálózatot vagy a vasúthálózatot fejleszteni, a községek egyedül nem tudtak megoldást találni. Túl kicsinek bizonyultak és hiányoztak a megfelelő eszközeik. Kézenfekvő megoldásnak bizonyult a nem csak Nyugat-Európában ismert és alkalmazott községösszevonás<sup>198</sup>, amely azonban a történelmi és az igazgatási hagyományok miatt csak korlátozottan volt megvalósítható.<sup>199</sup> A községek számát 36000-re csökkentették, de a racionalizálás ellenére is csak a 2%-uk lakosságszáma haladta meg a 10000 főt és 90%-uknak 2000-nél kevesebb lakosa volt. Közel 10000 községnek pedig kevesebb lakosa volt 200-nál.

Harmadsorban előtört a regionalista identitás közel másfélszáz éves rejtőzködés után. A helyi és a regionális értékek, identitás iránti igény egyelőre szervezetlen mozgalom formájában jelentkezett először Bretagneban, majd Korzikán, Baszkföldön, Elzászban, Provenceban és paradox módon a fővárosban.

5. A kormányzatnak el kellett gondolkodni az igazgatási decentralizáció megvalósításán, amelynek célja elsősorban bizonyos régiók gazdasági hanyatlásának megakadályozása volt. A gazdasági tervezést már 1946 óta alkalmazták, igaz ekkor még országos szinten a regionális sajátosságok nem érvényesültek.<sup>200</sup> Ezeket az országos terveket előbb, mint regionális terveket később, mint a nemzeti terv regionális részét bontották le. 1950-ben merült fel a területrendezés gondolata, amelynek elsődleges célja a regionális gazdasági fejlődés biztosítása volt.

A regionális reformot célzó intézkedéseket lépésenként és kezdetben magánkezdeményezés keretei között tették meg. A kereskedelmi kamarák tömörültek érdekcsoportokba, hogy

---

<sup>197</sup> Wagstaff 1999. p. 60.

<sup>198</sup> Lásd Verebélyi 1993.

<sup>199</sup> A legradikálisabb tervezet Pierre Joex belügyminiszter nevéhez fűződött, a községek számát 4-5000-re csökkentette volna, de sem Miterrand elnököt, sem minisztertársait nem tudta meggyőzni a megvalósításról.

<sup>200</sup> Ez volt a Monnet terv.

koordinálják a regionális fejlesztést célzó erőfeszítéseket. Első ezek közül a CELIB<sup>201</sup> volt, amely René Pleven elnöksége alatt regionális akcióprogramot dolgozott ki 1952-ben. A CELIB két évvel előzte meg a gazdasági növekedési bizottságokat<sup>202</sup>, amelyek összetétele sokszínű volt, tagjai polgármesterek, községi tanácsstagok, vállalkozók és a kereskedelmi kamarák képviselői voltak.

A központi kormányra egyre nagyobb nyomás nehezedett a gazdasági növekedési bizottságok részéről, hogy megfelelő kereteket alakítson ki a gazdaság irányítására, aminek a szükségességét központi szinten is érzékelték. 1955-ben, elfogadták azt a törvényt, amely a kormány számára speciális jogkört biztosított annak érdekében, hogy minden olyan intézkedést megteheszen, amely azon területek felemelkedését célozzák, amelyeket, a munkanélküliség súlyt, illetve ahol a gazdaság fejlődése nem megfelelő ütemű. A cél tehát a fejlődést serkentő tényezők az országon belül történő megfelelőbb elosztása volt. Az állam úgynevezett regionális akcióprogramokat indított, amelyeket regionális kereteken belül szerveztek meg, jóllehet régiók hivatalosan még nem léteztek. A gazdasági tervek megvalósítása érdekében rendelettel létrehozták a regionális gazdaságirányítási körzeteket, és ezek intézményeit, közülük legfontosabb a megyeközi konferencia volt. A regionális gazdaságirányítási körzetek a későbbi regionális területbeosztás alapjául szolgáltak, néhány kisebb korrekciót nem számítva.<sup>203</sup>

1963-ban a miniszterelnöki hivatal keretében felállították Területfejlesztési és Regionális Kormánybizottságot (DATAR)<sup>204</sup>. A DATAR az egyes minisztereken, a regionális valamint a megyei prefektusokon keresztül fejtette ki tevékenységét. Ez a konstrukció biztosította, hogy a központi kormány utasításait végrehajtsák és a beruházási prioritásokat meghatározó döntései közvetlenül az érintett ágazatokban érjenek célra, vagyis a rendszer a dekoncentráció elve szerint működött. A korábban megismert körülmények miatt azonban éppen ezzel ellentétes, decentralizált rendszer kiépítésének az igénye merült fel.

Ennek bizonyítékát megtaláljuk kicsit előre szaladva az időben, hiszen 1968 márciusában maga de Gaulle ismerte el, hogy „a centralizáció, amire hazánknak évszázadokon keresztül szüksége volt, hogy megvalósítsa és megtartsa egységét a hozzá csatlakozó tartományok különböző jellege ellenére, már nem szükséges. Éppen ellenkezőleg, most úgy tűnik, hogy a regionális aktivitás hazánk jövőbeni gazdasági sikerének ugródeszkája”.

1964-ben egy meglehetősen korlátozott regionalizációs reform keretében hozták létre azt a 21 regionális működési körzetet, vagy gazdasági régiót - de nevezték programrégióknak is - amelyek alapvető feladata a gazdasági tervezés volt, és így a regionális területrendezési tervek kidolgozásának keretként is szolgáltak. A regionális működési körzetek három új szervvel gyarapodtak a régióprefektussal<sup>205</sup>, a Regionális Igazgatási Konferenciával és a Regionális Gazdasági és Fejlesztési Bizottsággal (CODER)<sup>206</sup>. A régióprefektus a régió végrehajtó szerve, egyúttal mindig a régió központja szerint illetékes megye prefektusa, aki ebből következően a kormány tisztviselője. A régióprefektust az állam-megye-község hierarchikus kapcsolatrendszerbe illesztették be, ugyanakkor funkciója elsősorban koordinációs jellegű volt. Jóllehet a reform szót használjuk, ez azonban nem eredményezett új, a megyével analóg módon általános igazgatást ellátó területi hatóságot. A CODER tagsága tarka képet mutatott, a kormány által kinevezett választott képviselőkből és érdekcsoportok képviselőiből állt, kizárólag konzultatív szerepkört kapott és pénzügyi jogosítványai nem voltak.

<sup>201</sup> Comité d'Étude et de Liaison des Intérêts bretons

<sup>202</sup> Comités d'expansion économique

<sup>203</sup> 1960-ban az eredetileg önálló Rhône és Alpes körzeteket összevonták, minek eredményeképpen létrejött Rhône-Alpes. Korzikát 1970-ben leválasztották Provence-Côte d'Azur régiótól.

<sup>204</sup> Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale.

<sup>205</sup> Préfet cordonnatuer.

<sup>206</sup> Commission de développement économique régional.

A franciaországi regionalizációban a szakigazgatási és politikai megfontolások az olaszéhoz hasonló kölcsönhatása játszott szerepet.<sup>207</sup> Az 1964. évi CODER koherenciát kívánt adni a regionális tervezésnek, integrálni azt a nemzeti tervbe, továbbá hasznosítani kívánta az új társadalmi szereplőket, a forces vives energiáit. A régiókban számos területi keretek között szerveződő társadalmi mozgalom agitált saját szempontjai érvényesítéséért, azonban a kedvezőtlen politikai helyzetben kevés sikerrel. A változást ki kellett várniuk. Az új baloldal és az 1960-as évek öngazgatási mozgalmainak<sup>208</sup> szekciói, csoportjai magukénak vallották a regionalizmust, ami éppen a megfelelő időben szivárgott be a '70-es években François Mitterrand által újjászervezett szocialista pártba. Mindazonáltal az első kezdeményezés de Gaulle elnöktől származott az 1968. évi viharos eseményeket követően. Azt persze túlzás lenne állítani, hogy az 1968-as májusi események eredői a regionális követelések lettek volna, mindazonáltal a mereven bebetonozott államszerkezet, az állampolgárok igényeire válaszolni képtelen elit nagyban hozzájárult kirobbanásukhoz.

Az 1968. évi események következtében a gaullista mozgalom teljes ellenőrzése alá vonta az elnöki és a törvényhozó hatalmat, de helyi szinten gyenge volt, amely a Negyedik Köztársaság hatalmi elitjének bázisa maradt. A regionális önkormányzat felvillantotta e réteg elmozdításának és a modernizációs erők összekovácsolásának lehetőségét. A közvetve a helyi önkormányzatok által választott szenátus reformjának hasonló hatása lett volna a korábbi politikai vezető réteg margóra szorításában. De Gaulle 1969. évi javaslata regionális tanácsokat vázolt fel, jogállásukat tekintve a megyéhez és a községhez hasonlóan collectivité territoriale lett volna. A regionális tanács tagjainak 60 százaléka parlamenti képviselőkből és helyhatósági tanácsagokból állt volna, 40 százalékát pedig társadalmi és szakmai kritériumok alapján választották volna, következésképp nem közvetlen választva. A szenátust is átalakították volna: társadalmi és szakmai csoportok képviselét látta volna el. Az új regionális tanácsokban való jelentékeny képviselőség ellenére, mindez komolyan fenyegette a helyi-területi politikai erők hatalmi bázisát, valamint az állam és a helyi szint közötti közvetítő szerepüket. Ellenállásukat az is növelte, hogy e regionális tanácstestület nagyobb mértékű részvételt biztosított volna a régióknak a regionális szintű döntések meghozatalában. Annak ellenére, hogy a közvélemény minden kétséget kizáróan széles körben támogatta a regionális reformot, azonban de Gaulle ragaszkodása a népszavazáshoz, mellyel maga és kormánya mellett kért bizalmat fordítva sült el és a javaslat elbukott. A választópolgárok 53%-a a javaslat ellen szavazott, ami inkább a kialakult politikai helyzettel való elégedetlenség, mintsem a regionális reform elutasításának a kifejeződése volt.<sup>209</sup>

De Gaulle visszavonulását követően utódja, Georges Pompidou körültekintőbben járt el. Felismerte, hogy a régiókat szívesebben látnák inkább a megyék összehangolt együttműködési formájának, nem pedig, önálló saját önkormányzattal rendelkező közigazgatási szintnek. 1972-ben újabb regionális reform keretei között törvény határozta meg a régiók szervezetét és hatásköreit. Ennek értelmében a régió ún. területi közintézmény, következésképpen jogi személy lett. További szervekkel gyarapodott a Regionális Tanács<sup>210</sup>, továbbá a Gazdasági és Szociális Bizottság<sup>211</sup> személyében. A régiók szigorúan korlátozott hatáskörrel bírtak és nem kaptak saját igazgatási szervezetet, de úgy, mint a megyékben központilag kinevezett prefektus lett a végrehajtó szervük. A régiók elsődleges funkciói a gazdasági tervezés és beruházási programok területére estek és gazdasági hatalomhoz

<sup>207</sup> Lásd később az Olaszországot tárgyaló 3.3 alfejezetet.

<sup>208</sup> Legismertebb elnevezéseik: autogestionnaire, self-management.

<sup>209</sup> Wagstaff 1999. p. 63.

<sup>210</sup> A Regionális Tanács tanácsadó szervként funkcionált, tagjai voltak az adott régió nemzetgyűlési képviselői, szenátorai, a megyei tanácsok által választott tanácsagok továbbá az agglomerációk képviselői.

<sup>211</sup> A Gazdasági és Szociális Bizottság magába olvasztotta a Regionális Gazdasági és Fejlesztési Bizottság feladatait.

gyakorlatilag alig jutottak. Mindez sokkal inkább formálissá tette státusukat és hatalmukat, mint olasz megfelelőikét, azonban ellentétben Olaszországgal itt jelentkezett törekvés arra, hogy e hatalmukat formális kereteik közé helyezték el. Ezen kívül, dacolva a saját igazgatási apparátus fenntartásának törvényi tilalmával, több regionális elnök terjedelmes tanácsadói kabinetet működtetett. A fél-autonóm hivatalok, ügynökségek hasonló gyakorlatot folytattak. Csakúgy mint a nagy városok polgármesterei és a megyei közgyűlési elnökök, a politikailag befolyásos regionális vezetők is képesek voltak arra kényszeríteni a prefektust, hogy nekik dolgozzon, mintsem hogy ellenük. A beruházási alapok forrásai, még ha korlátozottak is, stratégiai megfontolások mentén alkalmasak arra, hogy nyomást gyakoroljanak helyi önkormányzatokra, vagy hivatali szervezetekre, így növelve a régió befolyását. Ez tartotta életben a regionalizmust, különösen a baloldali pártok körében, amelyek elindultak a saját, intézményeken keresztül vezető úton építgetve területi hatalmi bázisaikat, hogy megfelelő válaszokat tudjanak adni az országos jelentőségű kihívásokra. Ugyanakkor az 1970-es évek elején feléledt a regionális identitás kifejezése iránti polgári lelkesedés. A felsőoktatásban lehetővé vált a regionális nyelveken is kurzust hallgatni.

A régió tehát intézményesült, és ugyan az államnak alárendelt viszonyban működött, és nem vált általános igazgatási egységgé, de nagyon rövid időn belül az a politikai fórum lett, ahol az ellenzék kinyilváníthatta a központi hatalom regionális politikáját támadó véleményét. A régió, mint közintézmény működése hamarosan az államigazgatás és a helyi elit közötti komplex kapcsolatrendszer létrejöttét eredményezte.

A regionalizáció politikai támogatottságát illetően a kormányzó jobboldali pártok<sup>212</sup> következetesen a centralizáció hívei maradtak. Csak kisebb centrista csoportok<sup>213</sup> voltak nyitottak e témáról tárgyalni. A baloldalon a kommunista párt a legszigorúbb centralizáció híve volt. Ugyan a mérsékelt baloldali pártok is a köztársasági eszme és a centralizáció hívei voltak, ugyanakkor fokozatosan felismerték, hogy a masszív parlamenti többséget alkotó és két évtizeden keresztül kormányzó jobboldali pártok elleni küzdelemben a csodafegyver a területi igazgatás hagyományos rendszerének megváltoztatása lesz.

Az 1970-es évek végére a szocialisták fokozatosan a regionalizmus híveivé váltak elsősorban az új baloldali erők hatására, akik maguk is a párt tagjaivá váltak többek között Michel Rocard, vagy Nord Pas-de-Calais régió elnökének, Pierre Mauroynak a vezetésével. Azonban a párton belül a megyének és a községnek a védelmezői is jelentős mértékben képviseltették magukat így programja kompromisszum eredménye lett. Programj szerint a regionális tanácsokat közvetlenül választanák, és teljes jogkörű helyhatóságok<sup>214</sup> lennének, ugyanakkor a megye és a község is megerősödne. Mitterrand győzelme az elnökválasztáson 1981-ben lehetőséget kínált a változtatásra és az új belügy, egyben a decentralizálásért felelős miniszter, Gaston Defferre gyorsan döntött, hogy előnyt kovácsoljon a változából még mielőtt az új kormányzat beásná magát a hatalomba. A helyi önkormányzati jogokról és autonómiáról szóló törvényt további a központ befolyását, hatalmát csökkentő, továbbá az adminisztratív állomány egy részét helyi irányítás alá áthelyező döntések sorozata követte.

6. A regionalizáció, pontosabban a decentralizációs reform lépéseinek áttekintése előtt szükséges a regionalizmusnak még egy, eddig mellőzött faktorára is kitérni. A gazdaságban lezajló folyamatokról és ezek hatásáról már volt szó, igaz időbeli korlátokkal. Mielőtt ezt megvizsgálánk, az európai integráció hatását is célszerű áttekinteni. A regionális érdekcsoportok erősödő tevékenységének háttérében részben az 1960-as és 1970-es években lezajló gazdasági folyamatok, illetve az európai integráció áll.

Franciaország az Európai Gazdasági Közösség alapító tagjaként gyakorlatilag a Közösség megalakulását követően azonnal érezhette a tagságból adódó nyomást, amely rá nehezedik a

<sup>212</sup> Az UDR-ből átvezetett RDR és a Giscard d'Estaing vezette Parti Républicain.

<sup>213</sup> Servan-Schreiber és Lecanuet.

<sup>214</sup> collectivités territoriales

modernizáció céljával.<sup>215</sup> A közös agrárpolitika megjelenésével ez fokozódott. A kis és rossz hatékonysággal működő farmgazdaságok átalakítása a legjelentősebb európai projektek közé tartozott, amely érzékenyen érintette a francia mezőgazdaságot, különösen délen és nyugaton. Ennek keretében gyakorlatilag az előregedő gazdákkal kellett felvállalni a szembenállást.

A francia nehézipar tradicionális fellegvárai is válságba kerültek. A szénkitermelés, az acél és a textilipar a külföldi import következtében került nyomás alá. Az ipari termelés volumene ugyan tovább nőtt az 1970-es években egészen az olajválságot követő recesszióig, de a GDP éves növekedés folyamatosan csökkent. Az 1950-es években 4,2% volt, majd az 1960-as évekbeli csúcsot jelentő 5,7%-ról 1973 és 1979 között 3%-ra csökkent, majd 1980-ban jutott az 1,5%-os mélypontra. Ennek oka a gazdaság energiaigénye volt, amit a nyersanyagokkal együtt importálni kényszerült.

A szolgáltató szektorban bekövetkezett növekedés eközben csökkenteni kezdte a hagyományos dél és nyugat, valamint észak és kelet közötti különbségeket. Különösen a városokban nőtt meg a gazdasági aktivitás. Az 1960-as években a kormány Párizs túlsúlyát kiegyenlíteni célzó beruházási politikájából profitáló városok jártak a legjobban. Lille, Nancy, Metz, Strasbourg, Lyon, Marseilles, Toulouse, Bordeaux, Nantes és St. Lazaire egyaránt élvezte a „kiegyenlítő nagyváros”<sup>216</sup> szerepkört.

Párizs lakosságának másfél évszázada tartó növekedése az 1980-as években megállt. Két ellentétes folyamat figyelhető meg ebben az időszakban. Egyrészt a Párizs környéki Ile-de-France régió népességének növekedés az 1970-es évek közepén a legnagyobb mértékű volt, ugyanakkor már a növekedés megállása előtt is jelentkezett a képzett munkaerő elvándorlásának tendenciája. Az 1980-as évek végéig Párizsban negyedével csökkent az iparban dolgozó munkaképes aktív lakosság. Ugyanakkor a főváros megőrizte vezető szerepét a szolgáltató ágazatban. A pénzügyi szektor, a kutatás, a felsőoktatás itt koncentrálódik, Párizsban működtet képviselőket, irodát szinte valamennyi multinacionális vállalat. Következésképpen az 1980-as években Franciaország gazdasági térképe tovább változott.

Más régiókban a gazdasági fejlődés stagnált. Északon és Keleten, például Nord, Champagne-Ardenne, Lorraine régiókban a nehézipar recessziója, valamint a fiatal népesség elvándorlása következett. A Massif centralban, Auvergne-, Limousin, Midi-Pyrénées régiókban az alacsony születésszám és a népesség előregedése miatt. A népesség leginkább a mediterrán (Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur) és az atlanti tengerpartra (Bretagne, Pays de Loire, Poitou-Charentes, Aquitaine) vándorolt. Centre és Rhône-Alpes régióban nőtt a népesség.

François Mitterrand 1981-es elnökválasztási kampányának központjában az átfogó regionális reform állt.<sup>217</sup> Elnökké választását követően a baloldal a törvényhozási mandátumok többségét is megszerezte. A reformokról szóló törvények megalkotásának nem volt akadály. Azok meg is születtek, jóllehet értékelésük ellentmondásos.

Az 1982. március 2.-án kiadott decentralizációs törvény rendelkezései értelmében, amelyet két további követett 1983-ban és 1986-ban, a régió területi önkormányzattá vált, ami többek között azt jelentette, hogy a regionális tanácsot közvetlenül és általános választások útján választják. Ez egyben politikai legitimációjukat eredményezte. A régiók kikerültek az állami felügyelet alól, szélesebb hatásköröket kaptak különösen az oktatás és a gazdasági igazgatás területén, forrásaik megnövekedtek.<sup>218</sup> E törvény megszületése egyrészt úgy értékelhető, mint

<sup>215</sup> Wagstaff 1999. p. 63.

<sup>216</sup> Metropoles d'équilibre

<sup>217</sup> Kampányának jelmondata a „La grand affaire du septennal” volt, vagyis kb. „a hét éves periódus nagy dobása”. A hét éves periódus (septennal) az elnöki mandátum időtartamát jelenti.

<sup>218</sup> A reformot indokolta az a tény is, hogy az államigazgatás jelentős része kikerült a megyei keretből. Így jöttek létre például a postakörzetek, rádiókörzetek, akadémiai és katonai körzetek, egészségügyi körzetek, amelyek területközi dekoncentrált szervekként működtek.

a szocialista ellenzék által a régiókon belül kialakított és folytatott gyakorlatának az elismerése, másrészt a jobboldal decentralizációs folyamatot fékezni kívánó törekvéseinek kudarcát jelentette. A régió, mint a francia helyi igazgatás harmadik szintje, működését hivatalosan a regionális tanácsok általános választásával 1986-ban kezdte meg.

A régió tanácsa közvetlenül választott testület lett, saját feladat- és hatáskörrel ruházták fel és végrehajtó szerve a prefektus helyett az elnök lett. Végül a helyhatóság jogállást is megkapták, igaz csak az első regionális választásokat követően. Végeredményben azonban a helyi elitnek olyan súlya lett a kormányban, a törvényhozásban és a szocialista pártban, hogy a régió veszített a megyével és a községgel szemben, amelyek a reform igazi nyerteseivé váltak. A közvetlen regionális választásokat több alkalommal is elhalasztották, mert a szocialisták tartottak egy ciklus közbeni kilengés okozta vereségtől és végül csak 1986-ban a parlamenti választásokkal egy időben tartották meg. A régió feladat- és hatásköre a gazdasági tervezésben és fejlesztésben egyre inkább formálissá vált és a szakképzés, valamint az oktatásban az épületek és fenntartásuk tartozott a felelősségi körébe. Szerepük alapvetően tehát nem változott meg a tervezési és beruházási programozásban korábban részt vállaló ágazatonként működő testületekéhez képest. Törvényalkotási jogosultságuk fel sem merült, és a nemzeti tervek nagymértékben korlátozták döntési szabadságukat azokban a tárgykörökben, amelyek igazgatására jogosultságot kaptak. Pénzügyi forrásaik többségét a központi hatalomtól kapták, azt is célhoz kötöttek, nevezetesen a szakképzési programokra.

Hiba lenne nem hangsúlyozni, hogy a decentralizációs törvényeket nem csupán a regionalizáció megvalósítása céljából fogadták el, hanem az egész helyi közigazgatás átfogó reformját vezették be. E reform valódi nyertesei a községek és megyék lettek, amelyek a decentralizáció következtében lényegesen nagyobb önállósághoz jutottak, mind a saját hatáskörök, mind az állami ellenőrzés mértékének csökkenése tekintetében. A decentralizációs reform továbbá azonos alapra, státusba helyezte a községet, a megyét és a régiót, a már sokat emlegetett területi közösség lett valamennyi.

A községek a települési igazgatással kapcsolatos hatáskörök<sup>219</sup> gyakorlója lett, a megye számos humánigazgatási feladata<sup>220</sup> mellett felelős a középfokú oktatás első ciklusának megszervezéséért, a megyei utak fenntartásáért és a távolsági tömegközlekedés működtetéséért felelős. A régió hatáskörébe – tekintettel a későbbi részletes kifejtésre, röviden – a középfokú oktatás második ciklusa, a szakképzés, a regionális gazdaságfejlesztés, a regionális közlekedés, az állam és a régió közötti regionális tervszerződések tartoznak. Az állam felelősségi körébe tartoznak az egyetemek, a TGV, az állami utak és az autópályák. A hatáskörök átruházása mellett a reformnak két további jelentős tartalmi eleme volt.

A fenti hatáskörök gyakorlása során a döntéseket a választott testület hozhatta meg. Ezzel a prefektus hatalma lényegesen lecsökkent és többé már nem az államhatalom teljes jogkörrel felruházott területi képviselője, hanem a helyhatóságok szervei feletti utólagos törvényhozási jogkörében eljárva tulajdonképpen azok tanácsadója, megfigyelője.<sup>221</sup> Az elnevezés, prefektus is eltűnt, felváltotta a köztársasági megbízott<sup>222</sup>, amit viszont Jacques Chirac kormánya 1986-ban visszacserélt.

A decentralizációs reform további jelentős változtatása Korzika különös jogállással<sup>223</sup> történő felruházása lett. Ez részben a regionális közgyűlés tagjainak választási szabályaiban, részben maguknak, a választásoknak a többi régiónál előbb történő megtartásában mutatkozott meg. Sajátos jogállást kapott néhány nagyváros, Párizs, Lyon és Marseille. Esetükben

<sup>219</sup> Várostervezés, építéshatóság, alapfokú oktatás, helyi közutak, vízellátás, csatornázás, köztisztaság, hulladék, helyi közlekedés.

<sup>220</sup> Óvodák, bölcsődék, egészségügyi ellátás, idősok és megváltozott munkaképességűek otthona.

<sup>221</sup> Wagstaff 1999. p. 66.

<sup>222</sup> Commissaire de la République

<sup>223</sup> statut particulier

„minidecentralizációt”<sup>224</sup> valósítottak meg, mert közvetlenül választott kerületi tanácsokat hozhattak létre. Elfogadták a mandátumok halmozását korlátozó törvényt is, ugyanakkor egy baszk megye kialakítására Miterrand által még 1981 előtt tett utalásoknak elsikkadtak.

Mindenképpen szükséges kihangsúlyozni, hogy a regionalizáció eredményeképpen Franciaország nem vált regionalizált állammá. A francia régiók decentralizált, önkormányzati autonómiával rendelkező területi egységek, amelyek autonómiája sokkal kisebb, mint a spanyol, olasz vagy belga régióké. Mint fent említésre került, a francia jog is területi közösségnek nevezi őket, emellett rájuk vonatkozólag nincs olyan alkotmányos szabályozás, mint a regionalizált államokban. Az állam föderatív átalakításának gondolata fel sem merült.

A franciaországi regionalizáció, ellentétben például a spanyollal, sokkal kevésbé regionalista igények kielégítését szolgálta, mint inkább az államigazgatás válságának megoldását, amely képtelen volt ellátni egyre növekvő számú feladatait, és megfelelően igazgatni egy változóban lévő társadalmat. Franciaországban a politikai regionalizáció folyamata mindenekelőtt az állam dekoncentrációs törekvései következtében zajlott le, ezért erre legalább annyira illik "a regionalizáció felülről"<sup>225</sup> elnevezés, mint amennyire jogos a spanyol példát alulról építkezőnek nevezni.

A francia régiók és a létrehozásukat eredményező reform - más államokkal összehasonlítva - a regionalizáció egyik tökéletes példája, amelynek sajátos igazgatási és technokratikus karaktere van. A regionalizáció 1986-ig lezajlott folyamata inkább nevezhető dekoncentrációnak, mint decentralizációnak. Másképp fogalmazva Franciaországban egy olyan strukturális reformot indítottak el, amelynek végső célja a dekoncentrált államigazgatási szervek decentralizált közigazgatási szervekké történő átalakítása volt.

A régiók létrehozására tehát kettős, gazdasági és igazgatási szükségszerűségek következtében került sor nem pedig, a regionális identitást elismerő politikai akaratnak az eredményeképp, mint például Spanyolország esetében. Franciaországban a területi autonómia-követeléseknek korántsem a kultúra által meghatározott regionális identitástudat, hanem sokkal inkább a defavorizált, a periférián elhelyezkedő régiók gazdasági követeléseai szolgáltak alapul.<sup>226</sup> A francia regionalizáció szorosan kapcsolódott a tervezéshez, értékeliük úgy is, mint az állam modernizálását megvalósító eszközt.<sup>227</sup> A regionalizációt és modernizációt megvalósító francia államra egyaránt jellemző a rugalmasság és az alkalmazkodás, ugyanakkor a gyámkodás, az elitista és a korporatista jelleg is.

Franciaországban a régiók létrehozására azért került sor egyszerű törvényhozási úton és nem alkotmánymódosítással, mert jakobinus alapokra építkező államkonceptió túlságosan is unitárius és racionális ahhoz, hogy azt, az állam és a politikai rendszer egészét érintő változtatással valósítsa meg. A francia közigazgatás, de talán Franciaország legújabb kori történelmében a régió létrehozása volt a leginkább újító jellegű intézkedés, amely a prefektus hatalmát egy választott testületre ruházta át.

A regionális reformnak még egy kétségtelen eredménye van. Annak ellenére, hogy a területfejlesztést és a decentralizációt sokan ellentétesnek tekintik, amelyek egymást kizárják, hiszen előbbi a perifériát érintő központi döntéseket, utóbbi a periférián történő döntéshozatalt jelenti és, hogy az erről szóló vita nem zárult le. A reform szempontjából már az is eredménynek tudható be, hogy regionális szinten érzékelhető, hogy a központi kormányzat döntéseinek célpontja már nem a főváros. És ez még akkor is megállja a helyét, hogy ha az 1980-as évek vége gazdasági fellendülésének első számú nyertese Párizs, ahol magasan a

---

<sup>224</sup> Peter Wagstaff 1999. p. 67.

<sup>225</sup> Freeman 1993.

<sup>226</sup> Ezekben a régiókban az olyan országos szervezetek, mint a szakszervezetek vagy a politikai pártok is hagyományosan erőteljesebbek voltak.

<sup>227</sup> Balme 1998., p. 181.

legtöbb munkahely létesült.<sup>228</sup>

7. Franciaországban jelenleg 26 régió működik, melyek közül a kontinentális területen 22, a tengeren túli megyékben 4 található. A régió döntéshozó testülete a regionális tanács, amelynek tagjait a régió területén található megyékben általános, közvetlen és titkos választások útján hatévente választják meg. A regionális tanács általános hatáskörben igazgatja a régió ügyeit. A regionális tanács elnököt és alelnököt választ. Az elnök, az alelnök és további a tanács által választott tagok alkotják az állandó bizottságot.

A régió végrehajtó szerve a tanács elnöke egy személyben, tehát nem testületi szerv. Hatásköreinek egy részét az alelnökre és a tanács meghatározott tagjaira delegálhatja. Ő felelős az adminisztrációért. A tanács elnöke egyben a régió elsőszámú politikai vezetője is. Ennek megfelelően a tanács elnöke általában a regionális tanácsban többséget szerző politikai erő soraiból kerül megválasztásra, három évre.

A törvényben szabályozott esetek kivételével az elnök utalványozza a régió kiadásait és rendelkezik a bevételekről. Az elnök a régióban működő valamennyi szakigazgatási szerv vezetője, ő kezeli a régió vagyonát, képviseli a régiót mind a különböző jogügyletek lebonyolítása, mind a bíróságok és más hatóságok előtt folyó eljárások során és előzetesen megvizsgálja a tanács elé kerülő ügyeket. Az elnök évente beszámol a régió állapotáról, beleértve a régió tevékenységét, az általa nyújtott szolgáltatásokat és azok finanszírozását, a regionális tanács döntéseinek végrehajtását és a régió pénzügyi helyzetét.

A régiók által gyakorolt hatáskörök katalógusa előtt érdemes megismerkedni a hatáskörök elosztásának elvével, amelyet 1983-ban, törvényben határoztak meg. Ennek értelmében az állam és a helyhatóságok között a közhatalom megosztásának rendszere amennyire lehetséges megkülönbözteti az állam felelősségébe és a helyhatóságok felelősségébe tartozó feladat- és hatásköröket. Ennek értelmében valamennyi hatáskör és az azok ellátásához szükséges forrás akár az állam, akár az egyes szinteken elhelyezkedő helyhatóságok számára hatásköri blokkokban került elosztásra. A gyakorlatban a hatáskörök e blokkokban történő elosztásának elve alól számos kivétel van. A francia alkotmányos elveknek megfelelően a területi hatóságok által ellátott feladat- és hatáskörök meghatározása a törvényhozás feladata, csakúgy mint az állam és a helyhatóságok közötti feladatmegosztás.

A francia régiók szerepéről elmondható, hogy az általuk gyakorolt hatáskörök speciális, kiegészítő jellegűek, sőt a törvények által korlátozottak. Ezek a hatáskörök sok esetben irányító vagy koordinációs szerepet szánnak a régiónak, amely inkább kiegészíti a már működő innovációs intézményeket, mintsem helyettesítené azokat. Mint a későbbiek ezt alátámasztják, az egyes ágazatokban gyakorolt hatásköreiben nem cselekszik kizárólagosan, a község, a megye, sőt az állam is versenytársa. A községek és a megyék felett nem gyakorol adminisztratív felügyeletet. Ezen korlátozottsága következtében nem képes valójában a központi államhatalom és a különböző érdekcsoportok közötti kapcsolattartásra és közvetítésre, ennek a feladatnak az állami dekoncentrált szervek sokkal inkább képesek megfelelni.

A francia régiók által ellátott feladatok- és hatáskörök a következők:

Oktatás

A középfokú oktatás második ciklusával, felső szintjével kapcsolatban az intézményi infrastruktúra biztosítása. Ez jelenti az oktatási intézmények létesítését, építését, fenntartását, fejlesztését. Az alapfokú oktatás a község, a középfokú oktatás alsó szintje a megye feladatkörébe tartozik, a személyi állomány biztosítása pedig a közoktatás valamennyi szintjén állami feladat.

A szakképzéssel kapcsolatban az infrastruktúra biztosítása. Állami feladat a tananyag meghatározása, a személyi állomány bérezése, az oktatás megszervezése továbbá ezek jogi

---

<sup>228</sup> Wagstaff 1999. p. 68.



szabályozása.

1993 óta regionális hatáskörbe tartozik a felsőoktatás területén a gyakorlati képzés és szakmai gyakorlat megszervezése.

A felnőttoktatás területén a régió feladata az intézményfenntartás.

Egészségügy

1994 óta a közegészségügyi feladatok ellátása a község, a megye és a régió között oszlik meg, az állam felügyeletet gyakorol e területen.

Lakásgazdálkodás, várostervezés

A hosszú távú és a terület-felhasználási tervek kidolgozásában mind a község, mind a megye illetve a régió is részt vesz. Az állam felügyeletet gyakorol továbbá feladata az épített örökség és a nemzeti parkok védelme.

A regionális természetvédelmi területek igazgatása regionális feladat.

A gazdasági tervezés és fejlesztés területén a régió és az állam közös feladata a regionális tervek kidolgozása. A község a községek közötti együttműködési tervek kidolgozásáért, a megye az infrastrukturális támogatási programokért felelős.

Kultúra, szabadidő, sport

1986 óta a régió, csakúgy, mint a megye és a község hatáskörébe tartozik a kulturális tevékenységek támogatása, a kulturális szolgáltatások biztosítása így például a könyvtárak és a múzeumok. Az állam felügyeleti tevékenységet lát el.

Közlekedés

Regionális hatáskörbe tartozik a városokon belüli vasúti közlekedés megszervezése.

1984 óta a régió a folyami kikötők és a hajózható vízi utak fenntartásáért és fejlesztéséért felelős. A község a vitorlaskikötők, a megye a kereskedelmi és halászkikötők, míg az állam az országos jelentőségű kikötőkkel kapcsolatos feladatokat és a kikötői rendészeti feladatokat látja el.

A régiók közötti együttműködést rendező szabályok azonosak a helyhatóságok együttműködésére vonatkozó általános szabályokkal, amelyek értelmében olyan programok, projektek megvalósítására, amelyhez több helyhatóságnak közös érdeke fűződik, a helyhatóságok társulhatnak és e célra közjogi jogi személyiséggel bíró közintézményeket hozhatnak létre. Az így megvalósuló együttműködés három formája különböztethető meg: az azonos szintű helyhatóságok között, a különböző szinteken elhelyezkedő helyhatóságok között, valamint a helyhatóságok illetve egyéb közjogi jogi személyek között létrejöttéket. Az így létrejött közintézmények jellemzője az önálló jogi személyiség, a pénzügyi önállóság és a felettük a prefektus által gyakorolt törvényességi ellenőrzés.

Az együttműködés keretében a régiók egymás között interregionális megállapodásokat kötnek illetve ilyen intézményeket, más helyhatósággal pedig vegyes konzorciumot hoznak létre.

Érdemes néhány szóban kitérni a régiók pénzügyi lehetőségeire. A régiók, a többi helyhatósághoz hasonlóan, törvényben nevesített adókat szavazhat meg, amelynek bevétele őt illeti, de az állam állapítja meg az adók alapját és szedi be azokat. A régió - az egyes adófajtákon belül - az alábbi adókkal rendelkezik

Közvetlen adó a nem teljes munkaidőben foglalkoztatottak után

Közvetett adó

csak Ile de France régióban és annak javára, a helyi szórakoztatóiparra kivetett adón felül kivetett többletadó

az Ile de France régióban nyitott irodákra kivetett adó

Az állami adó összegén felül beszedett többletadó

ingatlan-átruházásra kivetett regionális adó az állami adón felül

Az állam által átengedett adó, a decentralizációs törvények eredményeképpen

gépjárműadó

A régió saját hatáskörében százalékban állapítja meg az adó mértékét, illetve dönti el, hogy egyáltalán kivetí-e az egyes adókat. Lehetőségeit korlátozza, hogy törvényben nem szabályozott adót nem vethet ki.

Mindezek ellenére a régió költségvetése inkább korlátozottnak nevezhető.<sup>229</sup> A régió által nyújtott anyagi támogatás inkább speciális programokat céloz, mintsem általános jellegű lenne.

8. A decentralizációs reformot követően gyakorlatilag azonnal megszülettek az első értékelések. Ezekről részben már volt szó, ugyanakkor érdemes kitérni a további eseményekre is. Az 1980-as évek elejének eufóriája a reform megvalósítás után viszonylag hamar lelohadt.<sup>230</sup> Az eredeti elképzelésekhez képest a regionalizáció kérdése a megvalósítás során a reform margójára került. Ugyan kétség kívül jelentős változások következtek be a régiók szerepkörében, de mint szó volt róla, a reform tulajdonképpen közelebb állt a dekoncentrációhoz, mint a decentralizációhoz. A helyi igazgatás három szintje közül pedig, a régiók nyerték a legkevesebbet a reformmal.

Kiábrándító a regionalizáció politikai vonatkozása is. Az első regionális választásokat 1986-ban a parlamenti választások árnyékában tartották meg, illetve ugyan ez volt a helyzet az ezt követőkkel is. Ezek alkalmával bebizonyosodott, hogy nem tudott kialakulni új regionális politikai osztály és nincsenek speciális regionális jellegű szavazási trendek. Az állampolgárok a két választáson ugyan abban a szellemben, érzület által vezérelve és politikai erőre szavaznak. A regionális választások egy másik meglepetéssel is szolgáltak. 1998-ban a szélsőjobboldali Nemzeti Front több régióban is közgyűlési mandátumhoz jutott. A kedvezőtlen hatások és jelek ellenére mindazonáltal a regionális rendszer megszilárdult, a reform visszafordításának híveit leszerelték. Sőt, a jobboldal kormányra kerülésével Edouard Balladur kormányának belügyminisztere Charles Pasqua egy jobboldali regionális fejlesztési modell kidolgozását szorgalmazta, valamint egy olyan politikát vázolt fel, amelyben az ország jövőbeli gazdasági erősségei nem a főváros és a nagyvárosok, hanem a vidéki kommunikációs és erőforráscentrumok lesznek. Később a baloldali Lionel Jospin kormányra kerülésével e tervekből nem sok maradt meg. Az új belügyminiszter Jean-Pierre Chevènement a Pasqua által kidolgozott nemzeti regionális fejlesztési terv koncepcióját nem tette magáévá. Az ötlet ugyanakkor nem veszett el teljesen, mert a területfejlesztésért és környezetvédelemért felelős Dominique Voynet már 22 önálló regionális fejlesztési tervben gondolkodott a korábbi országos terv helyett. Ebben a hangsúly a települések, különösen a városok szerepének növelése az újdonság, különösen a regionális fejlesztés és a környezeti rehabilitáció finanszírozásában és indoklásában. A regionális fejlesztési politika sikerét az 1990-es években ugyanakkor a francia kormányok annak munkahelyteremtő képességében mérik.<sup>231</sup>

9. A regionalizmusnak természetesen Franciaországban is vannak európai, valamint nemzetközi vonatkozásai. Miközben a DATAR Párizsban azt kísérte figyelemmel, hogy a nemzeti regionális politika végrehajtása sikeres-e, vagyis mérséklődnek-e a régiók között fennálló gazdasági különbségek, a Franciaország több, különböző európai pénzalaphoz is hozzáfért régió révén. Franciaország támogatáshoz jutott a mezőgazdaság modernizációját támogató Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alapból, az Európai Szociális Alapból és az Európai Regionális Fejlesztési Alapból. Igaz utóbbiból csak a legszegényebb régiók, Korzika és a tengeren túli területek kaptak támogatást. 1984-től az Európai Közösség támogatott olyan az állam és a régiók közötti tervezési szerződések alapján létrehozott és közösen finanszírozott projekteket, amelyekben a prioritásokat a régiók határozták meg. Ezeket a támogatásokat a legszegényebb régiókban infrastrukturális beruházásokra vagy ipari

---

<sup>229</sup> Balme 1998. p. 184.

<sup>230</sup> Wagstaff 1999. p. 67.

<sup>231</sup> Wagstaff 1999. p. 68.

szerkezetváltásra lehetett felhasználni.<sup>232</sup> A támogatások éves összege elérte a kétmilliárd frankot, ami közel a DATAR éves költségvetésével volt egyenlő. Ezek a támogatások Franciaország területének majdnem a felét érintették, mert 35,4%-a rurális fejlesztési területnek, 12,5%-ot ipari szerkezetátalakítás miatt érintett területnek minősítettek. Franciaország részesült az 1986-ban induló és a Közösségek déli bővítésének támogatását célzó programokból eredő támogatásból is. Az Integrált Mediterrán Programból az öt leginkább déli fekvésű régió – Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d’Azur és Korzika – valamint Drôme és Ardèche megyék jutottak támogatáshoz. Franciaország 1989 és 1993 között strukturális célokra több mint 40 milliárd, a közös agrárpolitika keretein belül további 37 milliárd frankos támogatáshoz jutott.<sup>233</sup> Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy e támogatásokhoz a régiók kizárólag a központi kormányzaton keresztül juthattak. Az egyes régiók és az Európai Bizottság között közvetlen kapcsolat nem létesülhetett, a kormány ezt kifejezetten megtiltotta. A szigor csak a decentralizációs reformot követően 1985-ben enyhült, amikor kormánybizottsági határozat mondta ki, hogy az állam nem ellenzi a régiók és az európai intézmények közötti közvetlen kapcsolatot.

A kormányzati politika illetően enyhülése valamint a decentralizációs törvények a régiók közötti együttműködésnek is szabad utat adott és ez változtatott az állam a régiók, valamint az Európai Közösség kapcsolatán. Kezdetben a kezdeményezések szándéknyilatkozatokban és a régiók közötti szolidaritás kifejezésre juttatásában merültek ki. Az első ezen túlmenő együttműködések egyike három határmenti régió – Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon - közös 10 évre szóló gazdaságfejlesztési terve volt 1979-ben, amely a spanyol és portugál csatlakozás hatásaira történő felkészülést célozta. A gazdaságfejlesztési terv kiterjedt többek között az úthálózat fejlesztésére, a regionális borok támogatására, munkahelyteremtésre továbbá kutatásfejlesztésre. 1981-ben a kormányváltással a tervet felfüggesztették, azonban 1986-ban a három régió, valamint Provence-Alpes-Côte d’Azur és Korzika elnökei megalapították a „Le Grand Sud” együttműködést, amely irodát nyitott Brüsszelben. E kezdeményezés fórumot biztosított a közös érdekek megvitatására elsősorban a közlekedési infrastruktúra, a turizmus, a képzés, a tudományos és technikai együttműködés területén, valamint összehangolta e régiók Brüsszelhez való közeledését. Ez az együttműködés a két évvel korábban létrehozott a Kelet Francia Régiók Együttműködése<sup>234</sup> mintájára alakult. Ezek az együttműködési formák tulajdonképpen a Párizssal való szembehelyezkedés látszatát keltik, ugyanakkor ezzel éppen ellentétes hatást is elértek azzal, hogy háttérrel biztosították a főváros további fejlődésének.<sup>235</sup> Az 1990-ben létrehozott Párizsi Nagy Medence<sup>236</sup> együttműködés megállapítása szerint a központjuk, Ile-de-France régió fejlődése nem vonja maga után a többiek fejlődését is. Talán ennek következménye, hogy Brüsszelben 17 francia régió létesített önállóan képviselőket.

A határokon átnyúló együttműködések is megindultak. Elsőként az 1983-ban létrehozott Pireneusok Munkaközössége<sup>237</sup>, melynek tagjai<sup>238</sup> célul tűzték ki a Pireneusok egymástól elválasztó hatásának csökkentését, az együttműködés kialakítását és hogy elősegítsék az egységes Európa kialakulását. Ehhez hasonló, bár nem ennyire ambiciózus volt a Jura Munkaközösség<sup>239</sup>, melyet 1985-ben alapított Franche-Comté és a svájci Berne, Vaud,

<sup>232</sup> Így valósult meg komoly infrastrukturális beruházás a Massif centralban.

<sup>233</sup> Adatok Wagstaff 1999. p. 69.

<sup>234</sup> Association des Régions Françaises du Grand Est

<sup>235</sup> Wagstaff 1999. p. 70.

<sup>236</sup> Grand Bassin Parisien, tagjai: Ile de France, Picardie, Haute-Normandie, Centre, Basse Normandie, Pays de la Loire, Champagne-Ardenne és Bourgogne.

<sup>237</sup> Communauté de Travail des Pyrénées

<sup>238</sup> Aquitaine, Aragónia, Baszkföld, Katalónia, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Navarra valamint az Andorrai Nagyhercegség.

<sup>239</sup> Communauté de Travail de Jura

Nuechâtel és Jura kanton az ipari, mezőgazdasági, kommunikációs és turisztikai területen történő együttműködésre és az egy évvel korábban alapított Nyugat-Alpok Munkaközösség<sup>240</sup>.

Három ország öt régiója, Nord-Pas de Calais, Kent, Flandria, Vallónia és Brüsszel Főváros Régió 1991-ben megállapodást írtak alá egy eurorégiós együttműködés megvalósításáról az egységes európai piac kínálta előnyök maximalizálásának, valamint a csatornaalagút és az Észak-európai Gyorsvasút Projekt<sup>241</sup> kínálta előnyös lehetőségek kihasználása céljából.

Talán legnagyobb volumenű és legambiciózusabb interregionális együttműködés az Atlanti Ív<sup>242</sup>, amely 1989-es megalapítása óta az atlanti partvidék több mint 26 régióját tömöríti Skóciától Algarvéig. A kezdeményezés Pays de la Loire régiótól, illetve annak elnökétől<sup>243</sup> ered, aki korábban számos kétoldalú regionális együttműködést kötött például Galiciával, Andalúziával, Schleswig-Holstennel és Emilia-Romagnával. Az Atlanti Ív eredeti célkitűzése az érintett régiók alapvetően tengerhez kapcsolódó közös tevékenységét célozta, mint például a kikötők fejlesztése, a tenger kínálta erőforrások kiaknázása, környezetvédelem, később a továbbképzés és a közlekedési infrastruktúra.

Az országos és a nemzetközi együttműködési formáknak, leszámítva talán a Grand Bassin Parisient, egy közös jellemzőjük van. Valamennyi érintett régió magát periférikusnak tartja és elutasítja Párizst abban az értelemben, hogy az együttműködést a magához hasonlókkal keresi, továbbá közvetlen maga veszi fel a kapcsolatot a brüsszeli intézményekkel, megkerülve ezzel a fővárost.<sup>244</sup> Valamennyi érintett régió elsődleges érdeke volt a kommunikáció megteremtése másokkal, ami az elszigeteltségből való kitörést eredményezte. További lépés lehetett a kapcsolatfelvételen túl az elszigeteltségből történő fizikai kitörés, utak, vasút, repülőterek létesítése és fejlesztése, valamint a telekommunikációs hálózat modernizálása, amely szinte valamennyi regionális fejlesztési terv része.<sup>245</sup> Országos szinten lényeges volt annak a gondolkodásmódnak a megváltoztatása, miszerint a közlekedési hálózat központja Párizs. A Párizsból kiinduló TGV hálózat óriási helyzeti előnyt biztosított azoknak a régióknak, ahova elért.

10. Összességében<sup>246</sup> azt mondhatjuk, hogy Franciaországban a szigorúan centralizált, uniformizált állam igénye háttérbe szorult. A periférián elhelyezkedő régiók elszigeteltsége csökkent és egyre inkább késznek mutatkoznak arra, hogy az országhatárokon kívül tekintsenek, illetve arra forduljanak. A francia régiók képesek élni a szabadság adta lehetőségekkel, amelyek a regionális fejlesztési prioritások kiválasztása, a szomszédokkal való együttműködés és az uniós intézményekkel történő – jellemzően direkt – kapcsolattartás területén mutatkozik meg. Bebizonyosodott ugyanakkor, hogy a kvázi föderális szerkezet iránt nem mutatkozik igény.

Kevesebb a változás ugyanakkor a decentralizációs törvények politikai vonzata, a politikai képviselet rendszere gyakorlatilag alig változott. Korlátozottan osztozik a régiók lelkesedésében a párizsi kormányzat, amely a Maastrichti Szerződést követően létrehozott Régiók Bizottságába, amely csak konzultatív szerepkörrel bír az Unióban, nem csak, hogy

<sup>240</sup> Communauté de Travail des Alpes Occidentales. Ennek tagjai Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur valamint a svájci Vaud, Valais és Genf kantonok, továbbá az olasz Piemont, Liguria és Val d'Aosta régiók.

<sup>241</sup> North European High Speed Train projects

<sup>242</sup> Arc Atlantique

<sup>243</sup> Olivier Guichard

<sup>244</sup> Wagstaff 1999. p. 71.

<sup>245</sup> Szemléletes példa, hogy 1980-ban a Le Havre-Marseilles tengelytől nyugatra nem volt autópálya. A DATAR, valamint Közlekedési Minisztérium 1983-ra kidolgozott egy közútfejlesztési tervet (schéma directeur), aminek megvalósítása eredményeképpen az 1980-as évek végére ebben az országgrészben 6000 kilométer autópálya, illetve jó minőségű magasabb rendű út épült és további 1700 kilométer volt tervbe véve.

<sup>246</sup> Wagstaff 1999. p. 72.

fenntartotta magának a tagok delegálásának jogát, de a Franciaországnak jutó 24 helyet egyenlő arányban osztotta el a régiók, a megyék és a községek képviselői között. Ez kétségtelen, hogy megelégedettséget okozott a kisebb területi egységek körében, azonban a régiókról ez nem mondható el.

A regionális struktúra kialakításával Franciaország sokat nyert a különböző európai pénzalapokból származó támogatások révén.

A regionalizáció eredője az 1980-as évek elején a társadalom, az ország modernizációjának igénye, a gazdasági újraelosztás reformja és a helyi demokrácia erősítése volt. Másfél évtized múlva célkitűzés megváltozott, immár a piacgazdaság rendszerének megújítása, a magánszféra bevonása, valamint a régiók – az uniós pénzalapokból való részesedésért folytatott versenyben - versenyképességének növelése lett.

### 3.3 Olaszország

1. A regionalizmusnak Itáliában mély gyökerei és tradíciói voltak, amelyeket azonban 1860-tól az 1948. évi Alkotmány elfogadásáig szisztematikusan és sikeresen igyekeztek háttérbe szorítani. Az egységes olasz állam kialakulásakor a piemontiak saját igazgatási rendszerüket terjesztették ki az állam egész területére anélkül, hogy akár a helyi sajátosságokat, akár az egyes területek autonómia-törekvéseit figyelembe vették volna. Az amúgy is erőtlenségi helyi autonómia elfojtása jelentős mértékben növelte a lakosság egy olyan államhatalomtól való idegenkedését, amely őket a politikai részvételből kizárta.

1861-ben az olasz kormány az igazgatási centralizáció és a decentralizáció közötti választás kényszerével kellett szembenéznie. Mindkettő mellett és ellen is számos érv szólt. A „piemontizálás”, vagyis a piemonti jog- és igazgatási rendszer bevezetése nemcsak délen, de északon is talált ellenzőkre. Ez nem meglepő, ha figyelembe vesszük, hogy még a két „legészakibb” nép, a piemonti és a lombard is különböző nyelvet, kultúrát, valamint történelmi fejlődést mondhatott magáénak. Ugyanez volt a helyzet a toszkánokkal, emíliaiakkal, szicíliaiakkal, nápolyiakkal, stb.<sup>247</sup> Érdekes, hogy maga Cavour is - liberálisaként - a decentralizáció híve volt, de mint Mack Smith írta, „sok ideje volt, hogy megváltoztassa a véleményét”<sup>248</sup>.

Az ország egyesítése előtt a XIX. században a regionalizmus a föderalizmus képében jelentkezett. A föderalizmus legismertebb hívei azonban nem tudtak komoly befolyást szerezni, így támogatottságot sem elérni. Carlo Cattaneo<sup>249</sup> lombardiai radikálisan liberális gondolkodó az egyéni szabadságot a nacionalizmus, a helyi és regionális különbségek tiszteletben tartását a centralizált erős állam elé helyezte. Cattaneo 1848 előtt elfogadta volna Lombardiát egy föderális Ausztria részeként és még azt követően is inkább az olasz államok közötti kereskedelmi korlátozások lebontását preferálta az egységes központosított Olaszország helyett. A szintén lombardiai Giuseppe Ferrari filozófus, értelmiségiként a föderalizmus feltétlen híve volt, amelyet 1860. október 8.-i parlamenti beszédében „az alkotmányos kormányzás legtisztább formájának” nevezett.<sup>250</sup> A piemonti Vincenzo Gioberti IX. Pius pápa támogatását kereste a föderális unióhoz, de az 1848-49-es forradalmak után

<sup>247</sup> Az egyesítéskor a lakosság csupán 2,5 %-a beszélt olaszul és ebbe bele vannak kalkulálva a toszkánaiak, akik dialektusán alapul az olasz nyelv.

<sup>248</sup> Smith 1968. p. 341.

<sup>249</sup> Cattaneo nem politikus volt és komoly befolyással sem bírt a közgondolkodásra, ugyanakkor népszerű személyiség volt Lombardiában.

<sup>250</sup> Ferrari sem vált az olasz politikában meghatározó személyiséggé.

elvezítette azt, amikor Pius a liberalizmus és a nemzeti egységesítés ellen fordult. Gioberti meg volt győződve arról, hogy olasz nemzet nem létezik, azt meg kell alkotni „az igazgatás, a jog, az intézmények, a folklór, a szokások, az érzések és a viselkedés létező különálló egységeiből”. Egy unitárius Olaszország létrehozását örülségnek tartotta, ha pedig azt erőszakkal teszik meg, akkor az erkölcsi bűn.<sup>251</sup>

Lényeges kihangsúlyozni, hogy a föderalizmus elvetése nem jelentette automatikusan a decentralizáció-ellenességet. Mint láttuk, maga Cavour is a decentralizáció híve, ugyanakkor egyben mindvégig anti-föderalista volt. Ugyanez mondható el a Risorgimento másik nagy politikusáról, Mazziniról.<sup>252</sup>

1861-ben a kormány regionális decentralizációt megvalósító törvényjavaslatot terjesztett elő, amelynek kidolgozása Farini és Minghetti nevéhez fűződik. Később azonban bizonyossá vált, hogy a királyság egységét a centrifugális erők, különösen Szicíliában komolyan veszélyeztetik ezért visszavonta. Ekkor, 1861 júniusában – közvetlenül halála előtt – már Cavour is úgy látta, hogy az ország egysége az egyébként a liberalizmussal összeegyeztethetetlen centralizációt és uniformizált igazgatási rendszert kíván.

Az olasz uralkodó osztály felismerte, hogy szükség van a regionális különbségek harmonizálására, ugyanakkor ezt a közös célt különböző módon kívánták elérni. A centralizáció hívei felülről, az erősen központosított államhatalom által, a föderalisták alulról a regionális és helyi sajátosságok lassú és spontán egymáshoz való közelítése révén. Végül a Farini-Minghetti javaslat helyett az 1865. évi 2245. számú törvény napóleoni mintájú szigorúan centralizált, a prefektúrán alapuló igazgatási rendszert vezetett be.

Miután nyolcvan év is kevés volt ahhoz, hogy az unitárius állam keretein belül a helyi partikularizmust eltüntessék, továbbá nem sikerült azt sem elérni, hogy a regionális identitástudattal szemben a nemzethez tartozás érzése kerekedjen felül, a regionalizmushoz való hozzáállás is megváltozott. 1948-ra megérették annak a feltételei, hogy a regionalizmus már ne fenyegetésként, hanem ellenkezőleg mint a nemzet által alkotott közösséget összetartó erő egyik összetevőjeként jelenjen meg. Az unitárius időszak folyamán a regionalizmus kérdése ugyanis többnyire csak az elméleti viták szintjén jelent meg, és napirendre csupán a katolikus egyház a politikai életben történő megjelenésével került 1919-ben. A fasiszták, akik három év elteltével hatalomra kerültek, az állam totalitását hangoztatva minden eszközzel felléptek a regionalista eszmék ellen.

A faszizmus szigorú centralizációt valósított meg, jóllehet nem volt olyan hatékony, mint Németországban. Bizonyos helyi közösségek érintetlenül maradtak, mint például az egyház és a nagybirtokrendszer. A regionális fejlesztés a nagy iparosítási, műszaki projektekben érvényesült, ellenben a déli területek fejletlen társadalmi-gazdasági szerkezetét nem érintette, nem utolsósorban a földreform elmaradása miatt. A faszizmus bukása hirtelen teret engedett a regionalista mozgalmak felerősödésének a periférián. Szicília önállóságának gondolata rövid életűnek bizonyult. 1943-ban ugyan életre kelt egy, a maffiával összefonódó szeparatista mozgalom, amely támogatta a Szövetségeseket. Ez azonban csak taktikai manőver volt, amit mindkét fél egy hosszú, elhúzódó és Rómában baloldali kormányalakítással végződő háborútól való félelme táplált. Erre az esetre szánták Szicíliának a hatalmi ellensúly szerepét. Mivel a körülmények másképpen alakultak, ezt a forgatókönyvet végül mindkét fél elvetette, a mozgalom mégis volt annyira erős, hogy elérje a sziget speciális autonómia jogállását, amely később bekerült az olasz alkotmányba. Szardínián erőtlenebb volt a regionális mozgalom, ennek ellenére a sajátos jogállást ez a sziget is megkapta. Val d’Aosta és Trentino-Alto Adige régiókban a nyelvi kisebbségek követelései, valamint az osztrák és francia irredenta mozgalmak távol tartása indokolta a sajátos jogállás biztosítását. Végül 1963-ban ötödikként Friuli-Giulia-Venezia régió is speciális jogálláshoz jutott, ennek oka az

---

<sup>251</sup> Bull 1999. p. 147.

<sup>252</sup> Bull 1999. p. 147.

etnikailag vegyes összetételű olasz-jugoszláv határ menti területek miatt folyó viták voltak. A regionalizmus eszméje a második világháború után az új alkotmány megalkotása kapcsán került ismét a politikai viták középpontjába. Az antifasiszta pártok a helyi közösségekre alapozva, azok jogainak garantálásával kívánták helyreállítani a nemzeti egységet. Az alkotmány kidolgozásában résztvevő három nagy párt közül a kereszténydemokraták védelmezték legerőteljesebben a regionális autonómia gondolatát, ugyanis úgy gondolták, hogy ha a kommunisták esetleges előretörése következtében népfrentkormány jut hatalomra, a régiók, ahol a kereszténydemokraták jelenős támogatottságot élveztek, a központi hatalommal szembeni ellenállás bástyái lehetnek. Miután a kezdetben még meggyőződéses regionalizmus ellenes baloldali erők kimaradtak a kormányzásból, ők maguk kezdték szorgalmazni a központi hatalom és a régiók közötti hatalommegosztásról szóló megegyezés tető alá hozását. Közvetlenül a háború után tehát az antifasiszta pártok között még széles körű egyetértés alakult ki a decentralizáció kérdésében, amely már német megszállás alatt helyi és regionális szinten működő Nemzeti Felszabadítási Bizottságban (CLN) meg volt. A Nemzeti Felszabadítási Bizottság tömörítette a kereszténydemokratákat, a szocialistákat és a kommunistákat, valamint a rövid életű liberális pártot a Partitio d’Azionét. A kereszténydemokrata párt, amely Sturzo Partito Popolarjának volt az örököse, az elődhöz hasonlóan elkötelezett volt a decentralizáció, a szubszidiaritás és a tradíciók iránt. A regionalizmusra pedig úgy tekintett, mint a fasiszmus és a kommunizmus távoltartásának eszközére. A liberálisok is az igazgatási decentralizáció hívei voltak, amiben sokan közülük a déli autonómia-törekvések elérésének eszközét látták. A baloldali pártok sokkal óvatosabban közelítették meg a kérdést, mert a régiókban a konzervativizmus letéteményeseit és a radikális központi kormányzás akadályait látták. Támogatták ugyan a régiók létrehozását, de hatáskörüket a lehető legszűkebben állapították volna meg. Autonómiát, pedig a lehető legkésőbbi időpontban adtak volna. A föderalizmusra mind a szocialisták, mind a kommunisták<sup>253</sup> gyanakodva tekintettek, mert a reakciós politikai tendenciák továbbélését látták bennük, különösen a periférián. Ők elvetették a regionalizmusban rejlő innováció lehetőségét. Általánosságban elmondható, hogy a fasiszta centralizált rendszert természetesen egyetlen politikai erő sem kívánta visszaállítani és ugyan ez mondható el az egységesítés utáni liberális rendszer központosított rendszeréről is. Ezen túl azonban, mint látható, nem volt egyetértés a regionalizáció kérdésében.

Az olasz alkotmányt 1947 folyamán dolgozták ki és fogadták el, 1948. január 1.-én lépett hatályba. Az alkotmány 1948-ban regionalizált államként nevezte meg Olaszországot, de a régiók feladatait, hatáskörét és szervezetét csak később állapították meg. A régiók közigazgatási egységek lettek és törvényalkotási joguk lett a rendfenntartás, az egészségügy, a várostervezés, a turizmus, a helyi közlekedés és kommunikáció, a közmunkák, a mezőgazdaság és az erdőgazdálkodás területén. Ugyanakkor elsődleges törvényalkotási jogosultságot nem kaptak, csak a központi jogszabályok keretei között alkothattak törvényt kiegészítő vagy konkurens jelleggel.

1948-ban a helyzet, főleg a politikai szereplők helyzete, a hidegháborúval megváltozott. A kereszténydemokraták felmondták a kommunistákkal kötött koalíciót, radikális antikommunista platformot hoztak létre, amely élvezte a katolikus egyház támogatását. Miután ez választási győzelmet eredményezett, feladták a regionális önkormányzat iránti alkotmányos elkötelezettségüket is, amely egészen 1970-ig csupán formális jogszabályi rendelkezés maradt. A fő indok, hogy el akarták kerülni a kommunisták megerősödését Közép-Olaszországban, amit az erős régiók létrehozása eredményezhetett volna. A kommunisták, miután kikerültek a kormányból, a regionalizmus szenvedélyes támogatóivá váltak. Követelték a régiókról szóló alkotmányos rendelkezések hatályba léptetését és a

---

<sup>253</sup> Partito Comunista

földreformot, hogy megtörjék a déli földbirtokos uralkodó osztály egyeduralmát. A kereszténydemokraták a nagy földbirtokkal rendelkező „notabili”, mellett kötelezték el magukat és felélesztették a korábban működő klientalista függőségi rendszert. Politikájukban változás az 1950-es években következett be Amintore Fanfani színre lépésével, akinek a célja a notabili hatalmának megtörése és hatékony, modern közigazgatás megteremtése volt. Intézkedései valóban megtörték a régi hatalmi elit uralmát, de lecserélését a klientalizmus modernebb és professzionális formájával az állam expanziója már nem tette lehetővé.

Az ország térszerkezetének megosztottságát továbbra is a vallás, a kultúra, a gazdasági és politikai szerkezet határozta meg. A vallás befolyása az északi régiókban maradt a legnagyobb, ezzel szemben délen az egyházzal szemben tanúsított tisztelet inkább a hagyományos hatalmi struktúrának szólt. Közép-Olaszország szekularizáltabb volt. Az ország gazdasági szerkezete azonos maradt az egyesítés korabelivel. A déli országrész szegény és agrár jellegű, az északi a nehézipar fellegvára, a középső harmadban pedig, a kisvállalkozások domináltak. A politikai rendszer szerkezetét jól mutatja a monarchiáról szóló népszavazás. A déli területeken a szavazók kétharmada a királyság intézményének fenntartására szavazott, míg ugyanez fordított arányban alakult északon és a középső országrészben. A kereszténydemokrata kormányzás területi politikájának alapja ezeknek a regionális különbségeknek a kihasználása volt. Az ezekből származó követeléseket a központi kormányzat felé irányították, természetesen azzal, hogy a problémák megoldására ott képesek. Olaszországban a decentralizáció és annak ideológiai vonatkozásai közötti kapcsolat ellentétesen alakult, mint például Franciaországban. A centralizációhoz párosítható a fasizmus és Mussolini központi korporativizmusa a decentralizációra pedig, úgy tekintettek, mint az NSZK-ban a föderalizmusra, amely ott a nemzeti-szocialista centralizáció ellen szerét jelentette meg. Ez ugyanakkor közel áll a spanyol felfogáshoz, ahol a decentralizáció egyben demokratizálódást is jelentett. Az olasz regionalizmusnak, azonban nem csak politikai jellegű mozgatórugói voltak, amelyek mint tudjuk, a gyenge és törékeny demokráciát az ismét feltűnő autoriter tendenciákkal szemben kívánta megvédeni, hanem gazdaságiak is, nevezetesen az államnak szembe kellett néznie azzal a kihívással, amelyet a déli területek gazdasági fejletlensége majd később az ún. Harmadik Olaszország megjelenése jelentett. Az olasz regionalizmus forrásaiban megjelenő e kettőssége, a centralizmus ellenesség és a dél fejlesztésének igénye, magyarázza azt, hogy maga a regionalizációs folyamat is két lépésben zajlott le, először bizonyos régiók elismerése a speciális jogállású régiók létrehozásával, majd húsz évvel később a regionális területbeosztás kiterjesztése az ország egész területére.

Az ideológiai palettán az 1980-as évek végén és az 1990-es évek elején ismét felbukkant a föderalizmus, leginkább az Északi Liga jelszavaként. A föderalizmusnak ez az új változata azonban lényegesen különbözik a Risorgimento föderalizmusától. A több mint száz évvel ezelőtti föderalisták egységes Olaszországot képzeltek el, ezzel szemben az Északi Liga gyakorlatilag elveti az „alapító atyák” célkitűzéseit, amikor Észak és Dél-Olaszországot két különböző, össze nem illő társadalomnak nevezik, melyeknek a maguk útján kellene menniük. Paradox módon a föderalizmus újjáéledés akkor következett be, amikor Olaszország a kultúra és a nyelv tekintetében olyan homogén, mint még soha. Tényként kezelhető, hogy Olaszországban az uralkodó nyelv az olasz. Gyakorlatilag mindenki beszél, még akkor is, ha mellette esetleg a helyi dialektust is használja. A kizárólag az olaszt használók száma pedig, folyamatosan növekszik. Ebből az következik, hogy az új föderalizmust nem a nyelvi követelések indították útjára, még akkor sem, ha az Északi Liga a lombard dialektus hivatalossá tételét is felvette követeléseinek közé. Az eredők között sokkal inkább a politikai intézményrendszer romlottsága, a szervezett bűnözés terjedése és a pártok bevonásával folytatott korrump üzleti tranzakciók állnak. Tulajdonképpen érdekesen hangzik, de az Északi Liga által gyakran hangoztatott vád, miszerint az országot eldéliésítik, azt is jelenti egyben, hogy az egységesítés nem egy, az északi jog és intézményrendszer, gazdasági gyakorlat köré



szerveződött országot eredményezett, hanem a déli gyakorlat uralkodott el az egész országon. Az Északi Liga föderalizációs terveit, amely választási programjának gerincét alkotta, azonban alapvetően mégis a társadalmi és gazdasági valóságra alapozta. Nevezetesen a korábban már említett három országrész között fennálló markáns különbségekre. A Liga tervei szerint három makrorégiót hoztak volna létre, az északit, a központi és a délit. A szövetségi szint csak a honvédelemért, az igazságügyért, a külügyekért, a közös pénzügyekért és a felsőoktatásért volna felelős. A hangsúly az északi köztársaság létrehozásán lett volna, amelyet Lombardia, Piemont, Venetia, Liguria Emilia-Romagna, és Toszkána alkotna.<sup>254</sup> Az elképzelések alapja az alkotmány azon rendelkezése, amely a lakosság megfelelő arányát képviselő települési önkormányzat spontán kezdeményezése alapján törvénnyel lehetővé teszi a jelenlegi régiók fúzióját, amit népszavazásnak kell megerősítenie.

Az Északi Liga populista politikájával sorra aratta a sikereket a választásokon 1990-ban, 1992-ben, majd 1993-ban. A politikai botrányok mocsarába süllyedő kereszténydemokraták és szocialisták visszaszorulása egy új állami területbeosztást körvonalazott. 1994-ben azonban színre lépett Berlusconi Forza Italiája, amely éppen ellenkezőleg, a nemzeti egységet és a nacionalizmust tűzte fel zászlajára. Az ex-fasiszta Alleanza Nazionale szintén a nemzeti egység mellett állt ki. A Liga nem tudott engedni a kormányra kerülés csábításának és a három párt koalícióban lépett kormányra, miután megnyerték a választásokat 1994-ben Polo delle Libertà néven. Néhány hónap múlva a Liga azonban kilépett a koalícióból, így a föderalista átalakítási tervek megvalósulása távoli messzeségbe került.

A Liga taktikát váltott, egyben helyét is megváltoztatta a politikai palettán. Amint a föderalizmust más pártok is magukévá tették, és a nemzeti egységre történő utolsó jel is eltűnt a közéletből, a Liga új kifejezést vezetett be a politikai szótárba: Padania. Bull szerint, Vasallora hivatkozva, a Liga szándékosan engedte át a föderalizmus területét másoknak, és kétségtelen, hogy valamennyi mértékadó párt benyomult erre a területre. Mint Vasallo írja, 1992-ben még csak a Liga jelöltjei voltak föderalisták, 1996-ban már minden jelentős politikai erő támogatta a föderalizmust.<sup>255</sup> Innen rövid út vezetett oda, hogy a föderalizmus mindenki számára mást jelentsen.

2. A regionális politika és a regionális fejlesztés vezet el minket az olasz regionalizáció gazdasági eredőjéhez. Elengedhetetlen röviden kitérni arra, hogy gazdasági szempontból a regionalizáció problémáját gyakran az észak és dél közötti ellentétre próbálják leredukálni. A regionális kérdés gyakorlatilag az újraegyesítést követően a dél fejletlensége, illetve a két országrész, a déli és az északi között húzódó fejlődésbeli szakadék áthidalása körül koncentráldott.

A déli országrész gazdasági és társadalmi felzárkóztatására tett első kísérleteket a XX. század első évtizedeiben tették. Giuseppe Zanardelli és Giovanni Giolitti egymást követő kormányai a déli országrészre szabott törvények sorozatát fogadtatta el. Tekintettel arra, hogy mindez az első nagy olaszországi iparosítási hullám közepette történt, e terv alapját is ez képezte a közmunkák, a mezőgazdasági termelés fokozása és az egészségügy mellett. Nápolyt kijelölték az iparfejlesztés egyik központjának és egy új vaskohászati üzemet létesítettek a közelében. Azonban a megfelelő üzleti kultúra hiánya, a források elégtelensége, valamint a korrupció miatt ez a politika megbukott. Bull Clarkra hivatkozva állapítja meg, hogy a XX. századi olasz politika állandó problémái a központi kormányhivatalok által nyújtott támogatások és védnökség elosztásából, továbbá ezeknek a központ politikai támogatására cseréléséből származnak.<sup>256</sup>

A II. világháború utáni Olaszországban mély szakadék keletkezett a fejlett "ipari

<sup>254</sup> Bull 1999. p. 148.

<sup>255</sup> Bull 1999 p. 153.

<sup>256</sup> Bull 1999 p. 150.

háromszög" és a Mezzogiorno között. Előbbi nagymértékben iparosodott, a modern üzemszervezési elvek alapján működő üzemekben foglalkoztatott ipari munkáság nagy tömege és ennek megfelelően jól szervezett szakszervezeti mozgalom, kétpólusú politikai pártstruktúra (kereszténydemokrata párt és kommunista párt) jellemezte. Ezzel szemben a déli területeket az olasz gazdasági csoda szinte érintetlenül hagyta. Továbbra is minden tekintetben elmaradottság jellemezte: a latifundiumokon dolgozó agrármunkások, részmunkaidőben, alkalmilag és alulfizetve foglalkoztatottak nagy tömege, nagy volumenű állami beruházások, Európában példa nélküli, a gazdasági lehetőségekhez képest megalapozatlan jóléti, főként jövedelempótló szolgáltatások, klientalizmus, valamint tradicionális kapcsolatrendszerek a politikában és a közéletben.

A kormány az 1950-es években határozott intézkedéseket tett a déli gazdaság fejlesztésére. 1950 augusztusában törvény hozta létre a Cassa per Opere Straordinarie di Pubblico Interesse nell'Italia Meridionale<sup>257</sup>. Funkciója olyan rendkívüli beavatkozások eszközlése, amelyeket a kormány illetve a minisztériumok nem tudtak megvalósítani. A Cassa önálló költségvetési szerv lett, nagymértékben független a közszolgálatától. A Mezzogiornoért felelős miniszternek lett felelős, tevékenységét a kormány ellenőrizte. Működése három szakaszra osztható: 1950 és 1957 között a mezőgazdaság és az épített infrastruktúra modernizálásán volt a hangsúly; 1957 és 1971 között, amint azt az 1957. évi 634. törvény megjelölte, az iparfejlesztés lett a legnagyobb figyelmet érdemlő ágazat; végül a harmadik korszak 1971 és 1984 között az úgynevezett „poszt nehéz-ipari évek” és a recesszió volt.<sup>258</sup>

1950-ben rövid időn belül három törvényt fogadtak el a földreformról.<sup>259</sup> Ezek a nagybirtokos réteg hatalmának csökkentését, egyben akut szociális és politikai problémák megoldását célozták. A földreform keretében azon nagybirtokosok földjeinek egy részét államosították, akik a gazdálkodástól, illetve annak helyszínétől távol éltek. Az államosított birtoktesteket földdel nem rendelkező, vagy kisbirtokkal rendelkező mezőgazdasági munkások között osztották szét. Végeredményben farmgazdaságokat alakítottak ki, ami rövidtávon orvosolta a munkanélküliség problémáját és csökkentette a társadalmi feszültséget, politikai téren pedig, kifogta a szelet a kommunista párt vitorlájából, amelynek támogatottsága ennek eredményeképpen visszaesett az agrárnépesség körében. Később bizonyosodott be, hogy a farmgazdaságokon alapuló modell nem életképes és az uniós integráció egyértelműen rámutatott a déli mezőgazdaság elmaradottságára. Az északi országárszt célzó migráció, amelyet „a gazdasági csoda” generált szintén hozzájárult ahhoz, hogy számos farmgazdaság tönkrement.

Logikus lépésnek tűnt ezért a mezőgazdaság helyett az ipar fejlesztésének támogatása. Az iparfejlesztés keretein belül a nehéziparra esett a választás, mert az állam olyan ágazatokra tudott támaszkodni, ahol saját tulajdonának részesedése viszonylag magas. A déli országárszben számos nehézipari üzemet létesítettek, amelyek sikeres működése azonban nagymértékben külső körülményektől függött. Következésképpen az olajválság, az energiahordozók árának emelkedése és az európai acéltútermelés az 1970-es években bizonytalanná tette e nagyüzemek jövőjét. A nagy nehézipari üzemek válsága továbbgyűrűzött a helyi és a regionális gazdaságba is.

A fejlesztési politika kudarcáért és a Cassa eredménytelenségéért a tervezés összhangjának hiányát, a terjedelmes bürokráciát, a korrupciót valamint a szigorú centralizációt tették felelőssé. Ezért már 1970-ben, a régiók létrehozásakor felmerült annak lehetősége, hogy a központi hivatalok delegálják hatásköreik egy részét a régiókra. Ehhez járult hozzá a Cassa megszüntetésére irányuló nyomás, amely azonban csak 1984-ben következett be. Végül a régiók az 1986. évi 64. törvénnyel jutottak olyan hatáskörökhöz,

<sup>257</sup> Közismert nevén Cassa per il Mezzogiorno.

<sup>258</sup> Bull 1999 p. 150.

<sup>259</sup> Májusban a Legge Sila, Októberben a Legge Stralcio és decemberben a Legge Siciliana került elfogadásra.

amelyek lehetővé tették saját fejlesztési tervek készítését és végrehajtását. Az elképzelések szerint a helyi viszonyokat, igényeket és forrásokat jobban ismerő régiók beavatkozása hatékonyabb.

A Cassa működésének fő problémája persze a jogszabályok és azok végrehajtása között tátongó űr volt, amit a politika okozott. A Cassát ugyanis a kereszténydemokraták saját klientúrájuk támogatására használták fel, így erősítve helyi hatalmi bázisukat. Tulajdonképpen nem sokat számított, hogy a terveket, hogyan valósították meg addig, amíg a forrásokat a párt támogatóinak juttatták. Az 1980-as években hasonló gyakorlatot folytattak a szocialisták is.

Hamarosan az új rendszer is hasonló sorsra jutott. Az 1986. évi 64. törvényt is egyre több kritika érte. Egyrészt a régiók képtelennek bizonyultak a fejlesztési projekteket maguk kidolgozni és megvalósítani, másrészt a klientalizmus itt, regionális szinten is jelentkezett. Ha ehhez még hozzászámítjuk a déli régiók gyenge igazgatási képességét<sup>260</sup>, a regionális fejlesztés nem a legjobb politikai és igazgatási keretek közé került. Végeredményben a regionális fejlesztési politika egész koncepcióját kérdőjelezték meg. Maga a vezérelv, a déli régiók felzárkóztatása került a kritikák összűzétébe, mert északon úgy látták, hogy minden próbálkozás teljesen eredménytelennek bizonyult és felesleges a délieket támogatni. 1985 és 1990 között a négy északi régió, Lombardia, Piemont, Veneto és Emilia-Romagna az országos adók 45%-át, az ÁFA 62%-át, a helyi adók 63,5%-t fizette be az államkasszába. Helyi és regionális önkormányzataik a központi költségvetéstől az újra elosztott jövedelmek 33,9%-t kapták meg. Ez azt jelenti, hogy minden 100, a központi költségvetésbe befizetett lírából Lombardia 24,5, Piemont 30, Veneto 35, Emilia-Romagna 37 lírát kapott vissza. Ezzel szemben Molise 80, Campania 64, Puglia 58, Calabria 84, Basilicata 85 lírát.<sup>261</sup> Az elégedetlenség háttérben természetesen a pénzügyi problémák, az államadósság és az északi ipart az 1980-as évek végén sújtó recesszió állt.

A déli régiók voltaképpen a pénzügyminisztériumtól függtek és sokkal rosszabb helyzetbe kerültek volna, ha saját jogon kivetett és beszedett adókból kellett volna biztosítani működésüket. Híne szerint a helyzetet az alakította ki, hogy a déli régiók egyszerűen számbeli fölényben voltak a politikailag megosztott északiakkal szemben. Mindenesetre az előzőek ismeretében nem meglepő az Északi Liga színre lépése és sikere.

Az észak és dél fejlettségbeli különbségét kiegyenlíteni célzó regionális gazdaságfejlesztési politika 40 év elteltével úgy tűnik, zsákutcába jutott.<sup>262</sup> Az 1990-es évek elejére egyetértés alakult ki abban, hogy véget kell vetni a válogatás nélküli támogatásoknak, valamint a politikai alapon megítélt és központilag irányított pénzügyi transzfereknek, amelyek iránya észak felől dél. Az Északi Liga például azt hangoztatja, hogy az alacsonyabb megélhetési költségek mellett délen elfogadhatók az alacsonyabb bérek, és a szigorúan dokumentált nyereség alapján kell adókedvezményeket nyújtani a vállalkozásoknak. A hagyományos pártok inkább a régi támogatási rendszer megtartása és szigorúbb ellenőrzés bevezetése mellett állnak. Mindenesetre a déli régiók gyenge igazgatási teljesítménye, szűkösebb pénzügyi eszközeik és a politikai autonómiára való korlátozottabb képességük nem sok reménnyel kecsegtetnek. Ez a probléma viszont nem a föderális rendszerre történő áttéréssel lenne megoldható, hanem a centralizációval. A balközép kormány ebbe az irányba is tett lépéseket, amikor a munkaerőpiac rugalmasságán csökkentve a bérek vonatkozásában elfogadott bizonyos különbségeket a déli és északi területek között, és tervbe vette egy regionális fejlesztésért felelős ügynökség létrehozását, amely a déli régiókért lenne felelős.

A déli és az északi országrész közötti különbségek mellett Bagnasco és Oberti egy másik szempontra is felhívja a figyelmet. Az 1960-as és 70-es években tett azon kísérletek,

<sup>260</sup> Ezt nevezi Bull „maladministration”-nak.

<sup>261</sup> Adatok: La Repubblica, 1992. április 1.

<sup>262</sup> Bull 1999 p. 154.

hogy az "északi" termelési módszereket, tőkét, innovációt és fejlődést a déli területekre "exportálják" kudarcot vallottak. Mindezek természetesen akkor megfelelő alapot szolgáltatottak a regionalizációnak, azonban az 1980-as és 1990-es években a regionalizáció a lendületet már az ún. Harmadik Olaszországtól kapta.<sup>263</sup>

A Harmadik Olaszországot, nevezetesen a középső és az északkeleti országrészt markáns helyi sajátosságok, a kis- és közép-vállalati illetve kézműves tradíciók, gazdasági, oktatási, kulturális és egyéb szolgáltatási funkciót ellátó közepes méretű városok továbbá a piacra önállóan termelő mobil munkaerő jellemzi. A jelentős társadalmi mobilitás és a komplex helyi kapcsolatrendszerek tompították, illetve áthidalták a társadalmi különbözőségeket, felülkerekedtek a hagyományos gazdasági kapcsolatokon, ami megakadályozta a társadalom polarizálódását. A termékek viszonylag szűk körének gyártására specializálódott egyes települések önálló gazdasági, kulturális és politikai központokként kezdtek funkcionálni, azonban komolyabb infrastrukturális beruházásokra már képtelenek bizonyultak. Ez vezetett a helyi társadalom ezen egységeinek regionalizálódásához és ahhoz, hogy politikai szintéren a regionalizmus napjainkban már egyre erősebben a Harmadik Olaszország hangjaként jelenik meg.

3. Az 1948. évi alkotmány kompromisszumos megoldásként egy Nyugat Európában addig példa nélkül álló új típusú, a föderatív és az unitárius állam közé elhelyezhető állam alapjait rakta le. Az ennek eredményeképpen létrehozott olasz állam se nem föderális, se nem unitárius, hanem regionális. A régió úgy vált területi önkormányzati szervvé, hogy ezzel egy időben - már amennyire lehetett - a köztársaság egységét és feloszthatatlanságát nem áldozták fel. Az állam - a korábban hagyományosan saját - igazgatási feladatait átadva, már csak a politikai irányítás, az egyes igazgatási szintek közötti koordináció és a nemzet érdekének a partikuláris helyi érdekekkel történő összeegyeztetése feladatait látja el.

Az alkotmány a helyi igazgatás három szintjéről rendelkezett (régió, provincia, község) és egyben létrehozta azokat az új régiókat, amelyek "saját feladattal és hatáskörrel rendelkező önálló egységek"<sup>264</sup>. Az alkotmány rendelkezései az öt ún. speciális jogállású régióban szinte azonnal hatályba léptek, amivel az alkotmányozók ki is elégtették ezek különböző jellegű autonómia-tervek igényeit.<sup>265</sup> Az - akkor még - öt speciális jogállású régió közül négyet 1948-ban, az ötödiket (Friuli-Venezia Giulia) 1963-ban alakították ki.

Az általános jogállású régiók létrehozása, amelyek területén Olaszország lakosságának 85%-a élt, ekkor még erőteljes politikai ellenállásba ütközött, és politikai autonómia hiányában a központi tervezés keretében szolgált. Kialakításukra felülről a központi hatalom igényeinek megfelelően került sor, amelyen belül az a meggyőződés élt, mely szerint az északi és a déli területek közötti különbségek kiegyenlítését csak centralizált keretek között lehet megoldani.

A régiók mindezek ellenére együttesen és folyamatosan síkra szálltak hatásköreik bővítéséért és húsz éves küzdelem eredményeképp 1970-ben sor került a 15 regionális tanács megválasztására, majd 1971-ben a régiók jogállásának kihirdetésére. Ezt 1972 és 77 között több lépésben követte a hatáskörök és eszközök átadása azzal, hogy a folyamat nem zárult le egészen napjainkig sem.

Az 1948-as olasz alkotmány rendelkezett a regionális önkormányzatokról, azonban mindez a kereszténydemokratáknak az 1948. évi választásokon aratott győzelmét és az országos politika ebből következő polarizációját követően csak betű maradt a papíron. A téma egészen az 1960-as évekig nem is került vissza a politika napirendjére és az alkotmányos

<sup>263</sup> Erről bővebben Bagnasco és Oberti 1998. Pp. 154-155 és 164, továbbá Horváth 1988. p. 144.

<sup>264</sup> Lásd az 1948. évi Olasz alkotmány 115. cikke.

<sup>265</sup> Ezeket az igényeket Szicília és Szardínia esetében (az ún. Mezzogiorno), szigetek lévén, földrajzi jellegű sajátosságok, a többiek, így Dél-Tirol, Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia esetében pedig, nyelvi illetve etnikai sajátosságok indokolták.

rendeletek megvalósulásának feltételei csak a '70-es években teremtődtek meg. A gyors gazdasági fejlődés és a népesség dél-észak irányú, valamint a vidékről a városokba irányuló mozgása a közigazgatásban és a politikai vezetésben, de még üzleti körökben is, ismét felvetette a regionális tervezés kérdését, miközben a déli országrész problémájának megoldatlansága az ország egységét veszélyeztető teherként nehezedett. A kezdeti intézkedések radikális politikai változtatások nélkül igyekeztek racionalizálni a rendszert, amelyek a központi igazgatás pozícióját védelmezték és biztosították az üzleti elitet, amely a decentralizációval járó baloldali befolyástól tartott. A CPRE 1964-65 folyamán felállított tanácsadó testületek voltak, amelyek tagjait a gazdasági tervezés minisztere nevezte ki, és amelyek a helyi önkormányzatok, a vállalkozók és a szakszervezetek képviselőiből álltak. Nagyon hasonlóan a Franciaországban és az Egyesült Királyságban ezzel egy időben létrehozott testületekhez feladatuk az 1966-70-es országos terveket kiegészítő regionális tervek elkészítése volt.

A közép és a baloldal koalícióját követően, amelyben a szocialisták a kereszténydemokratákkal 1962-ben visszatértek a kormányzásba a politikai erők végül eljutottak a regionális önkormányzat gondolatához. A szocialisták feladták korábbi a régiót elutasító álláspontjukat, és a kommunisták is a regionalizáció mellé álltak, miután megkezdték „az út az intézményeken keresztül”<sup>266</sup> programjukat, amellyel a területi önkormányzatokban igyekeztek kiépíteni támogatói bázisukat. A haladó és a baloldal-orientált kereszténydemokraták a régióban az államreform eszközt látták Sturzo korai regionalista tradícióira, valamint a gazdasági tervezés és a modernizáció módszereire alapozva. Az üzleti érdekek megjelenítői még mindig a CPRE bizottságok háromoldalú formáját favorizálták, de a nagyiparosok, különösen északon fokozatosan a reform mellé álltak és a 70-es évek elejére a Confindustria is megjelent a regionalizáció, mint az államreform szükséges elemének, támogatói között. Ezek a modernizációs impulzusok északon erősebbek voltak, mint délen, amely kitartott az nemzeti egység megteremtésének időszakából örökölt centralista-klientalista politika mellett.

A politikai ellenállás következtében regionális választásokat 1970-ig nem tartottak és a hatáskörükről rendelkező jogszabályokat csak 1977-re alkották meg. Időközben, egy 1953-as törvény már biztosította, hogy hatáskörüik korlátozott legyen és az általános jogállású régiók létrehozásával funkcionális decentralizációt valósítottak meg. Jóllehet elméletben törvényalkotási jogkörrel ruházták fel őket, de a hatáskörüket nagyon elővigyázatosan és pontosan körülírták, az országos törvényhozás által számos tárgykörben korlátozták és még a bíróságok döntései is szűkítették döntési hatalmukat.

A régiók tulajdonképpeni működésbe hozása Andreotti miniszterelnök nevéhez fűződik. A baloldal választási győzelmét többek között új társadalmi mozgalmak és érdekcsoportok megjelenésének köszönhetette, amelyek a több évtizedes kereszténydemokrata uralmat követően változást kívántak. A decentralizáció azonban nem volt olyan radikális, mint amilyen a dinamikus volt a gazdaság fejlődése.

1970-től jogszabályok sora rendezte a regionális autonómia kérdéskörét. Az 1970. évi regionális választásokat 1972-ben a regionális önkormányzatoknak korlátozott autonómiát biztosító rendeletek születtek. Az 1975. évi 382. törvény az alkotmány keretein belül viszonylag széles hatáskört biztosított a régióknak, de eredeti törvényalkotási jogosultságot nem. Az 1977. évi 616. rendelet a politikaformálás valódi központjaként nevezte meg a régiókat és az országos költségvetés több mint, 25%-a feletti ellenőrzést engedett át nekik. Ugyanakkor az alkotmány<sup>267</sup> szerint a régiók pénzügyi autonómiájukat a köztársaság törvényei adta keretek között gyakorolhatták, amely törvények összhangot biztosítottak az állami, a tartományi és a községi pénzügyekkel. Az alkotmányos rendelkezés értelmezése

<sup>266</sup> Keating 1998. p. 61.

<sup>267</sup> Lásd olasz alkotmány 119. cikk.

szerint a 15 rendes jogállású régió pénzügyi önállósága rendkívül korlátozott lett, új adót például nem vehettek ki, a már bevezetett adókra vonatkozó rendelkezésekbe és elosztásukba nem volt beleszólásuk. Pénzügyi önállóságuk azt jelentette, hogy bevételeiket maguk kezelhették az állam által meghatározott módon. A különleges jogállású régiók pénzügyi önállósága szélesebb körű volt, de saját jogon adót azok is csak kivételes esetben vehettek ki. A regionalizáció egyik következménye lett, hogy a provinciák hatáskörük egy részét elveszítették, következésképp jelentőségüket is.<sup>268</sup> A jóslatok ellenére, miszerint meg fognak szűnni, 1991-ben újraszabályozták jogállásukat.

1978-ban a régiókat felruházták az országos egészségügyi szolgálat igazgatási feladataival, ami azonban csupán az országos programok végrehajtását jelentette központi forrásból kapott pénzből. Pénzüg több mint 90%-a központi átutalásokból állt, amelyek mintegy 70%-át célzott programokhoz kötve kapták, nevezetesen egészségügyi szolgálati pénz, amelyet a helyi egészségügyi ügynökségeknek adtak át. Kerettörvények megalkotása helyett, az olasz parlament továbbra is regionális hatáskörbe tartozó tárgyköröket szabályozott részletesen. A központi minisztériumok továbbra is feladatokat láttak el a régióknak átadott területeken, e feladatok átadásának folyamatát egy 1990-ben tartott népszavazás indította meg. A politikai pártok sem alakították át szervezetüket regionális alapon, működésük alapja továbbra is a provincia maradt. Mindezek eredménye az, amit úgy nevezünk, hogy „régiók regionalizmus nélkül”, ami a politikai pártok műve annak érdekében, hogy megtartsák az ellenőrzést ahelyett, hogy választ adjanak az alulról érkező demokratizálási törekvésekre, vagy maguk törekednének az állam reformjára, illetve modernizálására.

1990-ben új törvényt<sup>269</sup> fogadtak el a helyi önkormányzatokról, amelynek két fő célja volt.<sup>270</sup> Egyrészt a klientalizmus visszaszorítása, a helyi önkormányzat elszámoltathatóságának fokozása elsősorban az állampolgári részvétel növelése, az információhoz való hozzáférés biztosítása és a pártatlanságot valamint a „jó igazgatást” garantáló új intézmény, a „difensore civico” létrehozása révén. Másrészt, hogy szabályozzák a helyi közigazgatás három szintjének kapcsolatrendszerét, amely három szint közül a törvény alapján a legjelentősebbnek a régió nevezhető. Ugyan a községek és provinciák a törvények szabta keretek között, amelyek meghatározzák feladataikat és hatáskörüket autonómiával rendelkeznek, de a törvény a régiókat felettes szervüké tette a társadalmi-gazdasági tervek és a területi tervezés tekintetében. Az új törvény a régiók hatáskörébe utalta a legjelentősebb politikai célok meghatározását is, jóllehet ennek kialakításában részt vesznek. A törvény rendelkezése e tekintetben homályos, mert nem pontosítja, hogy milyen is konkrétan a községek és a provinciák részvétele a politika kidolgozásában.

Az új önkormányzati törvénnyel - hatásköreik bővítése ellenére - a régiók messze nem voltak elégedettek. Az Északi Liga és a szélsőséges föderalisták hatására további követelésekkel álltak elő. 1990. december 19.-én Friuli-Venezia Giulia, különös jogállású régió tanácsa a kereszténydemokraták, a szocialisták, a kommunisták valamint a zöldek támogatásával elfogadta az olasz állam szövetségi állammá alakításának reformtervét. Hasonló követeléssel állt elő Trentino-Alto Adige 1991. február 19.-én. Egy héttel később, február 26.-án egy rendes jogállású régió Észak Emilia-Romagna követelt új típusú regionalizációt. Végül március 8.-án Valle D'Aosta következett. Valamennyi kezdeményezés célpontja az alkotmány régiók hatáskörét korlátozó 117. cikke volt.

A korábban a régiókat elutasító közhangulat is kezdett megváltozni. 1993. április 18.-án egyszerre nyolc kérdésben tartottak népszavazást, amelyből kettő a régiókat érintette. Az egyik a mezőgazdasági, a másik a turizmusért felelős minisztérium megszüntetéséről és feladatainak a régiókra történő átruházásáról szólt. Mind a két kérdésre nagy többséggel

<sup>268</sup> Bull 1999. p. 145.

<sup>269</sup> 1990. évi 142. törvény.

<sup>270</sup> Bull 1999. p. 152.

szavaztak igennel.

Egy másik, mondhatjuk, hogy a harmadik kérdés arra vonatkozott, hogy kiterjesszék-e valamennyi településre azt a választási szabályt miszerint a tanácstagok 2/3-át többségi rendszerben választják meg, valamint, hogy a polgármestert közvetlen a választópolgárok választják meg. Erre a kérdésre is igennel szavaztak, mint ahogyan arra is, hogy 315 szenátorból 238-at többségi rendszerben válasszanak meg, nem az arányos képviselő elve szerint. Ez a két utóbbi kérdés már arra utalt, hogy az olaszok többsége gyökeresen változtatni kívánt választási és politikai rendszerén.<sup>271</sup>

Az igazgatási decentralizáció folyamatának következő állomása két, a balközép kormányzat által 1997-ben beterjesztett, majd elfogadott törvény volt.<sup>272</sup> A változások következtében egyrészt, természetesen az államszerkezet változása nélkül, tovább bővült a régiók hatásköre. Másrészt, konkrétan felsorolták a kizárólagos állami felelősség körébe tartozó, hatásköröket. Ez egy elvi jelentőségű lépés volt, hiszen megnyílt az út, a le nem foglalt feladatok ellátására a helyi igazgatás szintjei számára. A központi hatalomnak fenntartott feladatok listáját terjedelmessége végett azonnal kritika érte, nem utolsósorban például a telekommunikáció és a művészeti örökség védelme miatt. Kifogásolták azt is, hogy az 1997. évi törvények fenntartották azt a kétértelműséget, amit már 1990-ben is jeleztek a régiók és a helyi igazgatás többi szintje közötti kapcsolatok vonatkozásában. Úgy tűnt, hogy a döntési jogkörök egyértelmű szabályozása és elválasztása helyett a jogalkotó a konzultációs jogot és az együttműködést preferálta. Az 1997. évi reform elvi szinten két további jelentős előrelépéssel járt. A szubszidiaritás elvének alkalmazásával, valamint azzal, hogy a helyi önkormányzati szintek autonómiájának keretei annál tágabbak, minél jobb igazgatási teljesítményt tudnak nyújtani.<sup>273</sup>

A törvények hozta változások azonban sem a decentralizációról szóló vitákat, sem annak folyamatát nem zárták le. Sőt, a föderalizmus sem került le a napirendről! 1997. januárjában törvény hozta létre az Intézményi Reform Kétkamarás Bizottságát, a közismert nevén Bicamerálét. A bizottság által elkészített első tervezet 1997. november 4.-én látott napvilágot és nagymértékben az 1997. évi decentralizációs törvényekkel volt konform, így a kritikák is elsősorban emiatt érték. A javaslat valójában egyszerű igazgatási decentralizációról szólt annak ellenére, hogy az elvárás a föderalizmus felé történő határozott elmozdulás volt. Ennek keretében a régiók pénzügyi önállósághoz illetve valamennyi ágazatban önálló cselekvéshez jutnának, a központi hatalom szerepe pedig, az összehangolásra szorítkozna.

1998. áprilisában a képviselőház elfogadta azt az alkotmánymódosítást, amely a korábban 20, a központi hatalomnak kizárólagosan fenntartott tárgykört 10-re csökkentette. A nagyobb mérvű változást azonban az eredményezheti, hogy 2004. őszén a képviselőház újabb decentralizációs alkotmánymódosítást fogadott el. Ennek keretében tovább szűkülhet a központi államhatalom által ellátott hatáskörök listája. A régiók hatáskörébe kerülne az oktatás, az egészségügy és a helyi rendőrség irányítása. A módosítás feltéve, hogy a szenátuson is átmegy, valamint népszavazás is megerősíti, érinteni fogja a parlament két kamaráját is, mert a helyhatóságokat érintő kérdésekben csak a szenátusnak lenne hatásköre dönteni.

Akárhogy is alakul a jövőben az olasz állam szerkezete, úgy tűnik, hogy az időnként összefonódó föderalizmus és regionalizmus, most éppen elválnak egymástól. A regionalizmus hatására fokozatosan megvalósuló regionalizáció jelen pillanatban nem elégíti ki a politikai csoportok többségét.

4. A rendes és speciális jogállású régiók az olasz regionalizmus két epizódjának különböző

<sup>271</sup> Bull 1999. Pp. 152-153.

<sup>272</sup> Az 1997. március 15.-én elfogadott 59., és a május 15.-én elfogadott 127. törvény, az úgynevezett „Bassanini törvények”.

<sup>273</sup> Bull 1999. p. 153.

eredői voltak. A speciális jogállású régiók esetében, olyan területekről van szó, amelyek autonómiájukat sajátos kulturális hagyományaik, földrajzi vagy gazdasági helyzetük alapján igényelték. E – határ menti - területeken elszakadási törekvések, etnikai problémák jelentkeztek, amelyeket a nagyobb fokú autonómiával lehetett mérsékelni. Más kérdés, hogy a központi hatalomtól érkező bőséges források is hathatós érvként szolgáltak e különleges státusú területek esetleges szeparatista elképzeléseinek újragondolásához. Ezért a kulturális és etnikai különbözőség jelentőségét - különösen napjainkban – nem szabad túlértékelni.

Az általános jogállású régiók kialakítása, amely az 1948-as alkotmányreformhoz képest meglehetősen későn és egyébként is ellentmondásosan zajlott, ezzel szemben inkább egy a hitelét vesztes állam megújításának eszköze akart lenni.

Olaszországban a regionalizmusnak nem voltak olyan erős hagyományai, amelyekre a regionalizáció alapulhatott volna, mint például Spanyolországban, ezért lényege nagyon bonyolultnak tűnik, ha kizárólag úgy tekintünk rá, mint a központ és a periféria erői küzdelmének eredményére. A régiókról rendelkező jogszabályok hatályba léptek a régiók létrejöttére mégis várni kellett, kialakításukra gyakorlati szempontok figyelembevételével de ugyanakkor nem következetesen, a pillanatnyi politikai erőviszonyok alapján került sor. További probléma, hogy a régiókn belül szakadék tátong a finanszírozás, az igazgatás és a képviselőlet között. Legelső állami, legutóbbi regionális, a második közös hatáskörbe tartozik. Ez a szisztéma a központi hatalom erőinek túlsúlyához vezethetne, amit csak a pártok és szakszervezetek jól működő horizontálisan szerveződő rendszere és a periféria erős kohéziója tud ellensúlyozni.<sup>274</sup>

Az olasz regionalizációnak vannak közös vonásai mind a spanyoléval, mind a franciáéval. Hasonlóan Spanyolországhoz, a folyamat két lépcsőben zajlott le, lehetővé tette, hogy a legmarkánsabb kulturális identitással rendelkező területek autonómiatörekvései kielégítést nyerjenek, azonban az a tény, hogy az általános jogállású régiók létrehozásának folyamatát "felülről", az állami tervek rendelkezéseinek megfelelően irányították a francia megoldáshoz áll közelebb.

Freeman szerint az olasz regionalizmus elválaszthatatlan az állam erőtlenségétől, az egységesség és az autonómia elvei dinamikus szintézisének eredményeképp valósult meg. A régiók létrehozását a nemzeti egység felé való haladás és az intézményi pluralizmus szakaszaként, továbbá a centrifugális folyamatokat integráló eszközként értékeli.<sup>275</sup>

Bagnasco és Oberti szerint napjainkra Olaszországról egy nagymértékben regionalizált társadalom képe alakult ki. Úgy tűnik, hogy e gazdasági, társadalmi és intézményi regionalizálás következtében a régió az ország gazdasági fejlődésének egyik jelentős tényezőjévé vált. Vannak azonban, akik a régiókról és valós szerepükről kialakult e képet illúzióknak tartják. Kétségtelen, hogy az a tény, hogy Olaszország az 1970-es években a regionális intézmények létrehozásának úttörője volt és ezért gyakran a regionalizált társadalom példajaként emlegették nagyban hozzájárult ahhoz, hogy túlzott jelentőséget tulajdonítsanak a régiók szerepének.<sup>276</sup>

Bull a regionalizmusnak három különböző aspektusát különbözteti meg. A régiók kérdése, amely az egyesítés óta képes volt helyi és országos szinten megosztani a politikai rendszert, vizsgálható úgy, mint közigazgatási szakmai kérdés, mint a regionális politika beleértve a regionális fejlesztést, végül politikai mozgalomként. A három külön kezelhető kérdés a közelmúltban forrt össze. Ami az első felfogást illeti, az ország egyesítésekor választani kellett, hogy centralizált vagy decentralizált közigazgatási rendszert építsenek ki. A föderalizmus és a decentralizáció hívei voltak kevesebben, ezért ez a lehetőség akkoriban komolyabban fel sem merült. Később annál inkább erősen jelentkezett az igény és a

<sup>274</sup> Freeman 1993. p. 147.

<sup>275</sup> Lásd u.o., mint előző.

<sup>276</sup> Bagnasco – Oberti 1998. p. 150.



regionalizáció mellett a föderalizmus gondolata is felmerül, sőt napjainkra erősebb. A regionalizmus második dimenziója a regionális fejlesztés politikája, azon belül a XIX. és a XX. század fordulóján elsősorban a rendelkezésre álló erőforrások elosztásának kérdése a fejlett északi és a fejletlenebb déli országrész között, illetve ehhez kapcsolódóan speciális pénzügyi és adórendszer, a második világháborút követően pedig, a dél felzárkóztatásának lehetősége állami pénzalapokból. Ma leginkább az állami pénzalapok regionális felhasználása van a középpontban. Végül a regionalizmus tekinthető olyan politikai mozgalom, ideológia, mely képes a politikai pártok politikáját befolyásolni. A Risorgimento idején a fő probléma még az volt, hogy hogyan lehet oly sok különböző népet és kultúrát egy államon belül integrálni. 140 év állami egység elteltével azonban már inkább a társadalmi és a gazdasági különbségek okozzák a problémát, különösen dél és észak viszonylatában. Ez eredményezte a föderalizmus újjáéledését is, ami nagymértékben köszönhető az Északi Ligának is. Mindenesetre a regionalizmus, mint ideológia egyetlen olasz politikai pártot vagy mozgalmat sem hagyott érintetlenül.<sup>277</sup>

Nem csak a regionalizmus eredője, hanem a regionalizáció fogadtatása is lényeges kérdés. A regionális identitásról már fent volt szó, ezért arra érdemes kitérni, hogy a regionalizációnak milyen fogadtatása volt az olasz társadalomban. Ez a régiók igazgatási teljesítményének egyfajta értékelést is jelenti. Ugyan az államhatalom és a régiók vetélkedésében a régióknak, de tulajdonképpen mindkét félnek szüksége lett volna arra, hogy jó eredményekkel büszkélkedjen, ezt egyikük sem mondhatja el magáról. A régiók, röviddel azt követően, hogy beágyazódtak az olasz politikai rendszerbe, csalódást okoztak.<sup>278</sup> Ennek egyik oka, hogy szinte azonnal megtalálták helyüket a pártokráciában. Hine szerint a párt az a csatorna, amelyen keresztül a régió és a regionális politikus nyomást tud gyakorolni a központra.<sup>279</sup> A negatív kép kialakulásához hozzájárult, hogy korlátozott pénzügyi önállóságuk ellenére az 1980-as években óriási pénzügyi deficitet halmoztak fel abban a tudatban, hogy a központi hatalom az adófizetők pénzéből majd kifizeti a hiányt, és ez így is történt. A régiók az 1990-es évekre tökéletesen beépültek a klientalizmuson alapuló olasz politikai rendszerbe, amit a jéghegy csúcsának is nevezhető „Tangentoploi” botrány is mutat.<sup>280</sup> Ugyanakkor régiók megítélésében mutatkozik némi különbség a földrajzi elhelyezkedésük szerint. Az északiak és a középső országrész lakói inkább elégedettek a régiójuk és a helyi önkormányzatuk teljesítményével, a központi kormányéval azonban általában nem. Ezzel szemben a déli régiók lakossága sem a régió, sem a központi kormány teljesítményével nem elégedett, rossz hatékonysággal és korrupcióval vádolja őket. E véleménykülönbség oka bonyolult és összetett, a gazdasági fejlettségben, a források nem megfelelő elosztásában, a történelmi hagyományokban, a polgárosodottság és a szolidaritás mértékében, valamint a közösségi értékekben egyaránt kereshető.

5. Az alkotmány rendelkezései<sup>281</sup> szerint a régió szervei a tanács, a giunta és az elnök, hasonlóan a köztársaság parlamentjéhez, kormányához és elnökéhez. A régió döntéshozó testülete a regionális tanács, amelyet az adott régió területén található provinciákban titkos, közvetlen és általános választások útján öt évre választanak meg. A szavazatokat listákra kell leadni. A regionális tanácsban a mandátumokat arányos képviseleti rendszerben osztják el. A regionális tanácsot 30-80 tanácsstag alkotja.

A regionális tanács elnököt és végreható szervet (giunta regionale) választ saját tagjai közül. A tanács a régió jogalkotó szerve, regionális törvényeket alkot, továbbá egyéb az elnök és a végrehajtó szerv hatáskörébe nem tartozó adminisztratív döntéseket hoz, valamint politikai

---

<sup>277</sup> Bull 1999. Pp. 140-141.

<sup>278</sup> Bull 1999. p. 146.

<sup>279</sup> Hine 1993. p. 271.

<sup>280</sup> Bull 1999. p. 146.

<sup>281</sup> Olasz alkotmány 121 cikk.

ellenőrzést gyakorol a giunta és az elnök tevékenysége, így a régió politikaformáló tevékenysége felett. A tanács fogadja el a régió alapokmányát a statútumot, amely szabályozza a régió szervezetét és működését, beleértve a giunta összetételét, tagjai és az elnök megválasztásának szabályait. Szabályozza továbbá a különböző regionális önkormányzati szervek egymáshoz való viszonyát és hatáskörüket, valamint a regionális népszavazás és népi kezdeményezés részletes szabályait. A regionális önkormányzati szervek típusait, számát, a regionális tanácsi választásuk szabályait és a régió területét azonban nem módosíthatja. A statútumot az olasz parlament hagyja jóvá.

A végrehajtó szerv a testületként működő giunta regionale, amely az elnökből és a tanács - régióként a népesség lélekszámától függően eltérő - meghatározott számú tagjából áll, akiket a tanács egyszerű többséggel választ.

A régió elsőszámú politikai vezetője a tanács elnöke, aki feladatkörében képviseli a régiót, kihirdeti a regionális törvényeket és alacsonyabb szintű jogszabályokat és az állam nevében, a központi kormány irányítása alatt igazgatási feladatokat lát el. Egyben a végrehajtó szerv elnöke is.

A régió három szerve között a regionális feladatok- és hatáskörök gyakorlásának elosztása a következőképpen alakul:

A regionális tanács

Törvényjavaslattal élhet az olasz parlament irányába, és a régiókat illetve a tartományokat érintő területi változtatásokkal kapcsolatban véleményt nyilváníthat

Megalkotja a régió statútumát, amelyet a parlamentnek törvénnyel kell jóváhagynia

Elfogadja a régió költségvetését és zárszámadását, átcsoportosíthat a költségvetési fejezetek között

Regionális adókat vehet ki

Megszervezheti a regionális szolgáltatásokat és az azokat biztosító szervezeteket

Létrehozza az államigazgatási feladatokat ellátó regionális hivatalokat és megszervezi működésüket

Jóváhagyja a közmunkákra, a regionális közszolgáltatásokra és ezek finanszírozására vonatkozó általános terveket

Bizottságokat hoz létre, kinevezi tagjait amennyiben a törvény erre feljogosítja

Megtesz bármilyen intézkedést, amelyhez törvény erejénél fogva vagy a végreható szerv, a giunta döntésének alapján a tanács döntése szükséges

A központi kormány kezdeményezésére véleményt nyilvánít a régiót érintő bármely közérdekű kérdésben.

A giunta regionale, a végrehajtó szerv felelős a tanács által hozott törvények és egyéb döntések végrehajtásáért, gazdálkodik a régió vagyonával, figyelemmel kíséri azon regionális közszolgáltatások biztosítását, amelyek ellátásával közüzemeket, közvállalatokat bíztak meg.

Elkészíti a regionális költségvetést és a zárszámadást. Továbbá az állami törvények és a regionális statútumok korlátozó rendelkezéseinek megfelelően eljár az alábbi ügyekben

Költségvetési alfejezetek közötti átcsoportosítás a költségvetés egy adott fejezetén belül

Közmunka programok, a regionális közmunkatervek keretei között

Szerződések megkötése a régió nevében

Vagyonkezelés, egyéb tranzakciók, a régió aktívái és passzívái: az ezekről hozott intézkedéseiről az intézkedést követő tanácsulésen beszámol a tanácsnak.

Az elnök ellátja az alkotmányban, az állami törvényekben és a regionális statútumokban meghatározott feladatait. Összehívja a végrehajtó szerv üléseit, ahol elnököl, kihirdeti a regionális törvényeket és rendeleteket. Ő képviseli a régiót bíróságok és más hatóságok előtt folyó eljárásban, amelyről a giunta-nak, annak következő ülésén beszámol, továbbá kezdeményezheti rendkívüli intézkedések életbeléptetését.

A regionális hatóságok belső struktúráját az állami törvényekben lefektetett

alapelveknek megfelelően regionális törvények szabályozzák.

6. Az olasz régiók által gyakorolt feladat- és hatáskörök az alábbiak szerint alakulnak.

Az alkotmány 1948. évi rendelkezéseinek megfelelően a törvények által rögzített alapelvek állította korlátokon belül a régió önálló jogalkotási hatáskörrel rendelkezik az alábbi törvényhozási tárgyokban, amennyiben az nem ellenkezik a nemzet és más régiók érdekeivel:

A régiótól függő igazgatási intézmények és hivatalok belső rendje

A községhatárok meghatározása

Városi és falusi helyi rendőrség

Vásárok és piacok

Közjólét, egészségügyi és kórházi ellátás

Szakképzés, szakoktatás, oktatáshoz kapcsolódó támogatások

Helyi múzeumok és könyvtárak

Városfejlesztés

Turizmus és szállodaipar

Regionális érdekű autóbusz és villamos közlekedés

Regionális közút- és csatornahálózat, közmunkák

Belvízi hajózás és kikötők

Ásvány- és termálfvízforrások

Bányák és tőzegtelepek

Vadászat és belvízi halászat

Mezőgazdaság, erdőgazdálkodás

Kisipar

Az 1996. évi 112. törvény minden a régió és a régióban található helyhatóságok érdekkörbe tartozó feladatot a régió hatáskörébe utalt, az alábbiak kivételével:

1. külügyek és külkereskedelem, ezek támogatása kivételével

2. honvédelem, fegyveres erők, fegyverek és robbanóanyagok

3. az állam és a vallási felekezetek kapcsolata

4. állampolgárság és anyakönyvezés

5. népszavazás és állampolgári részvétel, kivéve a regionális és helyi szintűeket)

6. pénzügyek, monetáris politika

7. vámok, határvédelem, nemzetközi járványügyi ellenőrzés

8. közrend, közbiztonság

9. az igazságszolgáltatás igazgatási feladatai

10. társadalombiztosítás

11. posta és telekommunikáció

12. országos szintű energiatermelés és elosztás

13. tudományos kutatás

14. felsőoktatás, oktatás szabályozása, oktatási programok, iskolai oktatás szervezése, oktatási dolgozók jogállása

15. a korábban független hatóságokhoz delegált állami feladatok, az országos szintű infrastrukturális tervezés, megvalósítás és fenntartás területén; az országos jelentőségű polgári védelmi, környezetvédelmi, közegészségügyi, történelmi örökség védelmi feladatok területén; az Európai Unióval kötött szerződésekből és nemzetközi szerződésekből eredő kötelezettségek teljesítése.

Következésképpen a törvényalkotás joga az állam és a régiók között oszlik meg. Az állam és a régiók közötti hatáskörmegosztás e rendszerét nagymértékben meghatározza, hogy Olaszországban minden régió saját jogállással rendelkezik. Törvényhozó hatalmuk eltérően alakul az általános és a speciális jogállású régiók esetében. A speciális jogállású régióknak a törvényalkotás során csak az általános jogelvekre kell tekintettel lenniük, az adott területen érvényes országos törvényekre nem. A rendszer további sajátossága alaptörvényeik

heterogenitásából adódik. Az általános-speciális jogállás különbözőségén felül, egyes régiók törvényhozási jogosultsága bizonyos tárgykörök tekintetében szélesebb, mint másoké, így feladataik száma is nagyobb. Például a helyhatósági szervezet kialakításában Friuli-Venezia-Giulia és Trentino-Alto-Adige jogalkotási jogköre teljes. Szicília és Trentino-Alto-Adige feladat- és hatásköre kiterjed az alap- és középfokú oktatásra, továbbá a közrend fenntartásával kapcsolatos hatáskörük is szélesebb.

A régiók megalkothatják az állami törvények végrehajtását szolgáló jogszabályokat, amennyiben erre felhatalmazást kaptak. A végrehajtó hatalmat a régiók gyakorolják a hatáskörükbe tartozó törvényhozási tárgykörökben, kivételt képeznek azok a helyi érdekű igazgatási feladatok, amelyek ellátását az állam törvénnyel a községek vagy más helyi szervek hatáskörébe utal. Az állam, szintén törvényben, a régiókra további végrehajtási feladatok ellátását is ráruházhatja.

A gyakorlatban a régiók törvényalkotási jogkörét a központi hatalom igen erőteljesen korlátozza. Ennek alapja az alkotmány azon rendelkezése, amelynek értelmében a regionális törvények hatálybalépésük előtt törvényességi ellenőrzésnek vannak alávetve. A kormány kérheti a regionális tanácsot, hogy alkotmányossági kifogása esetén vizsgálja felül a már elfogadott regionális törvényt, és ebben az esetben minősített többségű döntésre van szükség újbóli elfogadásához. Jogvita esetén a kormány kezdeményezésére az Alkotmánybíróság jogosult dönteni. A központi kormány a regionális hatáskörök állami korlátozását, gyakran az Alkotmánybíróság támogatásával, igyekszik kiterjesztően értelmezni, ugyanakkor a régió tanácsa hatáskörei védelmében fordulhat az Alkotmánybírósághoz. Az állam és a régiók közötti alkotmányossági vitákból eleinte rendre a központi hatalom került ki győztesen. A trend az 1980-as években változott meg, amikor is kiegyenlítetté vált a küzdelem. Végül az államhatalom és a régiók közötti konfliktusok veszítettek jelentőségükből, mert előtérbe léptek a régiók és a helyi önkormányzatok közötti konfliktusok.<sup>282</sup>

### 3.4 Spanyolország

1. Spanyolországban a regionalizmus gyökerei régióként meglehetősen különbözőek. Tagadhatatlan, hogy Katalónia, vagy Baszkföld etnikailag homogén közösséget alkot, de ugyanez már nem mondható el például Andalúziáról. Sajátos jellemzője a spanyol regionalizmusnak, hogy olyan kihívást jelentett az államhatalom számára, amely váltakozva jelent meg demokratikus illetve erőszakos formában és bizonyos formái magának az államnak a létjogosultságát kérdőjelezték meg. Az is karakterisztikumai közé tartozik, hogy a régiók jogaiért folytatott küzdelem, tulajdonképpen nemzetek jogaiért folyó küzdelem is volt egyben.<sup>283</sup>

Luelmo és Williams a regionalizmus fejlődését a XIX. század elejétől induló szeparatista mozgalmak négy szakaszának a betetőzéseként nevezi meg. A sort a Junta mozgalmak indították, amit az 1870-es években a kanton-mozgalom követett II. Izabella trónvesztése<sup>284</sup> után. Időben harmadik a XIX. század végének nacionalista ideológiájából kifejlődött nemzeti mozgalmak, amelyek a restauráció bukását követően jelentek meg a XX. század elején, végül a demokratikus republikánus mozgalmak az 1930-as években. A mélyen

<sup>282</sup> Bull 1999. p. 145.

<sup>283</sup> Hosszasan lehetne azon polemizálni, hogy a katalán vagy a baszk, illetve a többi államalkotó nemzet Spanyolországban nemzetiség vagy nemzet. E vitának nem itt van a helye. E dolgozat során a nemzet kifejezés használatát a spanyol nyelvben következetesen e népeket jelölő naci6n (nemzet), valamint az indokolja, hogy e népek 6nmagukat is nemzetnek nevezik.

<sup>284</sup> Temesi 2005.

gyökerező történelmi különbségek e fejlődési fázisok mai manifesztálódásai.<sup>285</sup>

Az egysége spanyol királyság a reconquistát követően a XV. században jött létre Kasztília és Aragónia egyesítéséből. Ugyan a spanyol uralkodók törekedtek a központosításra, számos privilégium és előjog évszázadokon keresztül fennmaradt. Valójában a spanyol állam előbb jött létre, mint a spanyol nemzet, ugyanakkor később, mint számos a mai Spanyolországot alkotó nemzet. Ez nagymértékben megnehezítette a centralizációt, amihez hozzájárult a belső heterogenitás és számos esetben ellenállási mozgalmak is.<sup>286</sup>

A XVIII. században a Bourbon restauráció idején felemás sikerrel nyirbálták meg a kiváltságokat<sup>287</sup>, a politikai centralizáció azonban ekkor még nem eredményezett egységes nemzetállamot. A XIX. század elején Spanyolország a francia centralista állammodell napóleoni változatát vette át, amelynek többek között célja volt a korábban uralkodó feudális partikularizmus és privilégiumok megszüntetése. Viszonylag rövid idő telt csak el és a centralizáció e modelljét máris több oldalról támadások érték. Létjogosultságát 1834-39-ben a polgárháború során a karlisták, majd a század végén a katalán és a baszk nacionalizmus kibontakozása vonta kétségbe. Témánk szempontjából ez utóbbiak szerepe nagyobb jelentőségű. Baszkföldön a nacionalizmus megjelenése a Spanyolország más vidékeiről történő tömeges bevándorláshoz kapcsolódik, annak mintegy reakciójaként jött létre. Ehhez képest a katalán nacionalizmus sokkal jelentősebb kulturális eredményekkel és történelmi identitással büszkélkedhetett, és a múlt században bekövetkező feléledésének fő oka az volt, hogy a jelentős textilpiacait elvesztő nemzeti burzsoázia tudatosan használta fel annak érdekében, hogy több hatalmat tudjon kicsikarni magának a központi hatalomtól. Végso soron gazdasági változások álltak a jogok visszakövetelésére irányuló területi igények mögött, azok mozgatórugójaként szolgálva. Ezek a regionalista törekvések, mint tudjuk, a későbbiek során olyannyira felerősödtek e két tartományban, hogy egészen más formában jelentek meg, így például a saját kultúra, nyelv és történelem alapján önálló nemzetiségként való elismerés igénye, szélesebb körű autonómia követelése, sőt etnikai alapú szeparatizmus.

Luelmo és Williams hasonló véleményen van. A regionalista nyomás felerősödése szerintük is gazdasági eredetű. Elsősorban az elégtelen fejlődés növelte a különbségeket a különböző régiók gazdasági szerkezete és politikai követelése között, valamint belső migrációhoz vezetett, ami a katalán és a baszk nemzetnél a kultúra és a hagyományok újjáéledéséhez. Főleg Baszkföld esetében volt nagy jelentősége az iparosítás miatti bevándorlásnak e folyamat alakításában.<sup>288</sup>

A XX. század elején az iparosítás következtében az ország egyes térségei között keletkezett különbségek még tovább erősítették az egyes régiók autonómiáját célzó mozgalmakat. 1930-ban a köztársasági kormány olyan mértékű autonómiát adott Katalóniának, valamint megkésve Baszkföldnek és Galíciának, amelyre addig nem volt példa az ország történelmében.

Ezeket az 1931. évi köztársasági alkotmányban elismert regionalista törekvéseket, a falangista erők győzelme évtizedekre elhallgattatta. A Franco-rendszer a regionalizmus valamennyi formáját a nemzet egységére nézve veszélyesnek tekintette. Az egyetlen kivételt Navarra és a polgárháborúban Francót támogató Alava, baszk tartomány pénzügyi privilégiumai jelentették. A Franco-rendszer elnyomása azonban hosszú távon kontraproduktívnak bizonyult, mert egységbe tömörítette a regionalistákat más ellenzéki erőkkel és különösen a korszak végére összekovácsolta a regionalizmust és a demokratikus változást, mint identitást. A frankista rendszert a radikális centralizáció mellett a régiók

<sup>285</sup> Luelmo – Williams 1999. p. 167.

<sup>286</sup> A legjelentősebbek például az elfoglalt portugál királyság területén és Katalóniában. Előbbi sikeres volt, utóbbit leverték.

<sup>287</sup> A baszk fuerok például egészen a XX. századig fennmaradtak.

<sup>288</sup> Luelmo – Williams 1999. p. 171.

közötti különbségek felerősödése jellemezte. 1939 és 75 között nemcsak a régió szót, hanem az "igazgatási decentralizáció" címet is hivatalosan törölték a szótárból. Ennek ellenére a korszak végére a regionalista törekvések megerősödtek és megjelentek Galíciában, valamint Andalúziában is. A köztársaság regionalizmusát, a regionális jogok és autonómia iránti igényeket a frankista rendszer ellenzéke magáévá tette.

A rendszerváltás azután hirtelen gyorsasággal engedett teret a regionális igények gyakorlati megvalósulásának, amely időben egybeesett az Európa-szerte jelentkező regionalista törekvésekkel és a centralizált állammodell válságának felismerésével. Ennek következtében Franco halálát követően Spanyolország visszatérése a demokráciához, a régiók történelmi különbözőségét elismerő nemzeti közmegegyezés tárgya lett. A gyakorlatban valamennyi jelentős politikai erő elfogadta azt a tételt, miszerint a demokrácia felépítésének elengedhetetlen velejárója a decentralizáció és regionális autonómia. Ha a regionalizáció folyamatának gyorsasága ezzel az egyetértéssel magyarázható, akkor sikerének gyökerei az országot alkotó egymástól különböző regionális és nyelvi közösségek céltudatos és mély törekvéseiben keresendők. A regionalizmus erőteljes támogatottságához hozzájárult az is, hogy évszázados hagyománya mellett az 1970-es években a lakosság jelentős részének saját élménye volt a regionális autonómia.

Valójában a regionalizmus és a nacionalizmus a Franco-éra utolsó éveiben elválaszthatatlanul összekapcsolódott a demokratikus ellenzéki mozgalmakkal, ami nagymértékben járult hozzá ahhoz, hogy a regionalizáció kérdése elsőbbséghez jusson a régi rendszert lezáró és az új berendezkedést előrevetítő Moncloa-paktumban. A spanyol demokrácia minden kétséget kizáróan legnagyobb politikai problémája is innen fakad, vagyis, hogy az 1978. évi alkotmány elismerte a regionális és a nemzetek közötti különbségeket.<sup>289</sup>

Lényeges jellemzője a spanyol regionalizmusnak, hogy közvetlenül a diktatúra felszámolása előtt kivétel nélkül minden ellenzéki párt elfogadta és támogatta a regionális nemzeti törekvéseket. Ennek a jelenségnek a megértéséhez három tárgykört kell részletesebben megvizsgálni. A kulturális és nyelvi sokféleséget, az elégtelen fejlődés hatását és a Franco rendszer ellenzékének jellegét.<sup>290</sup>

A spanyol társadalom multipoláris, ami különösen a nyelv és a kultúra területén jelenik meg. Több mint a spanyolok egynegyede nem a kasztíliai spanyolt beszéli. Hivatalos nyelv a katalán, a baszk, a galíciai, a valenciai és a mallorcai. Nyilvánvalóan szembeütő a három történelmi nemzet különbözősége. Esetükben a nyelv és a kultúra, mindkettő sajátos és eltér a többségtől, szorosan összekapcsolódik. A nyelvi és a kulturális újjáéledés lényeges szerepet játszott a XIX. század végén a politikai nacionalizmus kialakulásában is.

Legnagyobb eltérést a baszk nyelv mutatja, amely unikumként Nyugat-Európában nem indoeurópai nyelv. A baszkok az Ibériai félszigeten latin nyelvcsaládokat beszélő népek közé ékelődnek be. Williams szerint a baszk nyelvet 300-350 ezren beszélik, és Navarrában is hivatalos nyelv. Ebből következik, hogy kisebbségi nyelv, még Baszkföld szívében is többen beszélik a kasztíliait, mint a baszkot. Ezen a baszk kormány oktatási és kulturális programja sem tudott lényegesen változtatni. Következésképpen a baszk nyelv szimbolikus jelentősége igen jelentős, egyebekben pedig, nem csak a spanyoltól, hanem a franciától való különállást is igazolja.

A katalánokat is a nyelvükkel való közösség teszi különbözővé. Jóllehet a katalán nem különbözik annyira a kasztíliaitól, de latin gyökerei ellenére önálló nyelv. A katalán nacionalizmus kialakulásában betöltött szerepéről már esett szó. Lényeges körülmény a katalán nyelv szerepe a Franco-éra idején, ugyanis családon kívüli használatát szigorúan tiltották, ami megerősítette a nyelv összetartó erejét és jelentőségét. Az 1960-as és 1970-es években a nyomás enyhült. Bár hivatalos használata nem volt megengedett, de a folklór

<sup>289</sup> Luelmo – Williams 1999. p. 170.

<sup>290</sup> Luelmo – Williams 1999. p. 171.

területén megjelenhetett. Nem meglepő, ha a katalán ellenzék a nyelvi kérdés körül szerveződött. A nyelvi kérdést tovább bonyolítja, hogy a katalánt nem csak Katalóniában beszélik, hanem Valenciában, a Baleári szigeteken és Aragóniában is.<sup>291</sup> Ugyanakkor a katalóniai d'Aran völgyben a többség nem a katalánt beszéli.

A galíciai nyelv is önálló és különbözik a többi, Spanyolországban beszélt nyelvtől, egyben az önálló kultúra megtestesítője, valamint a politikai autonómia igazolásának záloga. A Spanyolországban többség által beszélt kasztíliai, amit valójában spanyol nyelvnek nevezünk, sem tökéletesen egységes, mert Andalúziában, Asztúriában, Leónban és a Kanári szigeteken különböző dialektusait beszélik.

Áttérve az elégtelen fejlődés hatására, az ország különböző részei közötti, elsősorban gazdasági fejlettségbeli különbségekről kell említést tenni. A XIX. században az iparosítás három régióban koncentrálódott, Katalóniában, Baszkföldön és Asztúriában. Mint láttuk, ezek közül az első kettőben a kulturális különbség meghatározó volt. Az ország központja egyben irányítója, Madrid hozzájuk képest alulfejlett volt, sőt a további fejlődés akadályának tekintették. A viszonyt a birodalmat ért külső megrázkódtatások is terhelték, mert a Kuba elvesztésével járó 1898-as háborús vereség tragikumát a katalánok nem érezték magukénak, jóllehet éppen a katalán ipar vesztett el jelentős gyarmati piacait.<sup>292</sup>

A fejlettségbeli különbségek ismételtelen az 1950-es és 1960-as években éleződtek ki a „gazdasági csoda” idején, amely a három iparosodott régió mellett kezdetben Madridban koncentrálódott. Hatása innen terjedt ki fokozatosan Valenciára, Aragóniára és a Baleári szigetekre. Nyugat, Dél és Közép-Spanyolország jelentős területei azonban megrekedtek a fejlődésben és Nyugat-Európa legszegényebb térségei közé tartoztak. Mindez három következménnyel járt.

Katalóniában és Baszkföldön megerősödött az a szemlélet, hogy ők finanszírozzák a szegényebb térségeket. Az ország fennmaradó részét hosszú távon olyan gazdaságilag hátrányos helyzetű régiók alkották, amelyek komoly problémát okoztak az egyenlőség és területi követelések igazságossága vonatkozásában, amikor felmerült a régiók létrehozása. Végül a migráció a fejlettebb régiók irányába, amely ugyan megindult már a XIX. században, de a Franco rendszer idején óriási mértékben felgyorsult. Ha ehhez hozzá vesszük, hogy elsősorban a kasztíliai beszélők települtek át Baszkföldre és Katalóniába, valamint a rendszer nyelvi politikáját, akkor valós volt a veszélye annak, hogy ezeket a régiókat kulturális értelemben elárasztják. A baszk és katalán nemzeti törekvések pedig, összeforrtak az autonómiaigénnyel és nagymértékben a diktatórikus elnyomásból merítették tömegbázisukat, következésképpen a regionalizmus, illetve a nacionalizmus híveit egy kulturális kihívás is érte.

A regionalizmus megerősödésének harmadik tényezője a regionalizmus és a nacionalizmus összekapcsolódása az ellenzékiességgel, a diktatúrával történő szembenállással. Erre már korábban a XIX. században is volt példa, amikor a liberálisok arra irányuló törekvései, hogy megnyirbálják a katalánok és a baszkok hagyományos előjogait, a karlista oldalra terelte őket. A polgárháborút követően, mint arról volt szó többször, a Franco rendszer elnyomta a nem kasztíliai nyelveket és kultúrát, elsősorban a katalánt és a baszkot. A rendszerrel és a centralizációval történő szembefordulás ezért forrt össze, és ezért kapott a demokratizálódás során a rendszerrel való szembenállás regionális dimenziót.

Mint az eddigiekből látható, a spanyol regionalizmus komplex jelenség és mély történelmi gyökerei vannak, hiszen az egységes királyság is olyan államalakulatokból jött létre, amelyek határai gyakorlatilag fél évezreden keresztül változatlanok maradtak. A regionalizmus időben számunkra legjelentősebb periódusa a Franco rendszer utolsó évtizede, amely felszínre hozta azokat a különbségeket, amelyeket a spanyol állam mindig magában

<sup>291</sup> Vita folyik arról, hogy a valenciai önálló nyelv, vagy a katalán egyik dialektusa.

<sup>292</sup> Luelmo – Williams 1999. p. 173.

hordozott. Luelmo és Williams Spanyolországot Lausenre hivatkozással fordított periféria-modellnek nevezik. Ennek a modellnek a jellemzője, hogy a központi hatalom elsősorban a hatalom megtartására törekszik a gazdasági integráció és fejlődés elősegítése helyett. Ennek az eredménye egy olyan bizonytalan területi szerkezet, amelyben váltja egymást az elnyomó centralizáció és az instabil decentralizáció. A Franco rendszer utolsó évtizedében az elnyomó centralizáció párosult az elégtelen és kiegyensúlyozatlan fejlődésből eredő társadalmi feszültségekkel és a regionális képviselő demokratikus formáinak hiányával, aminek különböző intenzitású regionális válaszcsoportjai lettek. Ennek legszélsőségesebb kifejeződése az ETA merénylete volt, amelyek csúcspontja Carrero Blanco miniszterelnök meggyilkolása volt 1973-ban. Az államhatalom válasza, a rendszer jellegének ismeretében kizárólag az erőszak lehetett, ami azonban ismét csak az erőszakot mobilizálta a másik oldalon is. A társadalmat pedig, mindez az erőszakos ellenállás pártjára állította. Katalóniában és Galíciában a regionális és nacionalista érzület hasonlóan erős volt, az erőszak azonban nem. Ez tehát az "autonómiák állama" létrejöttének rövid története.

2. A demokratikus átmenet során a formálódó új rendszer számára a regionalizáció elsődlegességet élvezett, ugyanakkor megoldhatatlannak látszó problémát is jelentett. Úgy tűnt, hogy a fent ismertetett társadalmi feszültségek veszélyeztetik nem csak a demokratikus átalakulást, hanem az ország területi integritását is. A decentralizáció szükségességéről ugyan közmegegyezés született, azonban a mikéntjéről nem. A leggyorsabb és legegyszerűbb megoldást az a regionalista modell kínálta, amely a történelmi nemzeteknek különös jogi rendezést biztosít, ami azonban két veszélyforrást hordozott magában. Egyrészt az egyébként is gazdaságilag kedvezőbb pozícióban álló régióknak – ide nem értve Galíciát - politikai privilégiumokat jutott volna, másrészt a hadsereg és az államapparátus jobboldali keményvonalasait irritálta volna. Az alternatíva a széles körű, minden régió számára azonos mértékű föderalizálás lett volna. Ezzel a megoldással is voltak azonban problémák. Nem volt közmegegyezés például abban, hogy valójában mi is a régió, illetve nem minden régió létrehozása volt egyértelmű. Vitatott volt Kasztília és León fúziója, Kasztília-La-Mancha mesterséges létrehozása, Murcia és Cartagena összevonása, valamint Navarra hovatartozása. Ezek a problémák azonban eltörpültek a fő kérdés mellett, nevezetesen a föderális átalakítás egyes régióknak túl gyors átalakulást jelentett volna, másoknak, mint a katalánok és a baszkok, túl lassút.<sup>293</sup>

A demokratikus átalakulás folyamán a regionalizáció tekintetében legkritikusabb három tartományban, Katalóniában, Baszkföldön és Galíciában kialakult helyzetet az alkotmányozóknak kellett megoldaniuk. 1977-ben valamennyi politikai párt a decentralizáció elkötelezettje volt, leszámítva az Alianza Populart, és e két modell valamelyikében gondolkodott. A választásokon győztes Unión Centro Democráticonak (UCD) végül sikerült egy rugalmas megoldást találnia, amely biztosította az autonómiához való jogot, de az autonómia kezdeményezését maguknak a régióknak a hatáskörébe utalta. Az 1978. évi alkotmány kétség kívül kompromisszumot tükrözött a rövid távú regionalista modell és a hosszú távú föderalista modell között. E két megoldás kombinációját nevezte úgy Pi-Sunyer, hogy „café para todos”<sup>294</sup>, vagyis kávé mindenkinek. Az 1978. évi alkotmány ideiglenes rendelkezéseinek megfelelően úgynevezett "speciális jogállású autonóm közösségek" jöttek létre. A fennmaradó 14 spanyol régió 1981-82 folyamán nyerte el az ún. "általános jogállású autonóm közösség" státuszt.

A két kategória ilyenén különbözősége visszatükrözi a katalán és baszk regionalizmusnak azt a sajátos hatását, amely számos más európai, tisztán etnikai alapú regionalista mozgalomtól megkülönbözteti őket. Ennek oka az, hogy mindkettő gyökerei olyan nagymértékben iparosított régióhoz köthető, amelyeket az alkotmány megalkotása idején jelentős

<sup>293</sup> Luelmo – Williams 1999. p. 177.

<sup>294</sup> Luelmo – Williams 1999. p. 178.



munkanélküliség sújtott. Ebből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a gazdasági sajátosságok ugyanúgy szerepet játszottak a három speciális jogállású régió létrehozásában, mint a nyelvi, etnikai, kulturális alapú regionalista mozgalmak törekvései.

Az 1978. évi spanyol alkotmány által szabályozott regionalizáció legérdekesebb eleme azonban mégis az, hogy a regionális autonómia státuszának megszerzése úgy jelenik meg, mint azon provinciák csoportja, társulása által gyakorolható jog, amelyek sajátos történelmi identitással rendelkeznek. A spanyol alkotmány úgy rendelkezik, hogy a régiók létrejöttéhez az érintettek "alulról érkező" kezdeményezése szükséges, állami döntés nem hozhatja létre őket.<sup>295</sup> Spanyolországban a régiók önmagukat hozták létre, szerveződtek meg, határozták meg határaikat, alakították ki szervezetüket.<sup>296</sup> Ezért terjedtek el esetükben "regionalizmus alulról" és az "a la carte autonómia" kifejezések.<sup>297</sup>

A spanyol állam "félföderális" szerkezete azt a kompromisszumot tükrözi, amely az alkotmányozás során a jobboldal és a baloldal között felmerült vitát zárta le. Nevezetesen a jobboldali pártok minden, a nemzetiségeknek tett ajánlatot, engedményt úgy értékelték, mint amely a nemzet egységét fenyegeti, ezzel szemben a baloldal a föderatív államszerkezet mellett állt ki. A kompromisszumként született megoldást, amelyet az alkotmány 2. cikke<sup>298</sup> tartalmaz, csak a baszk nacionalisták nem fogadták el. Maga az alkotmány is, nevezetesen a már említett 2. cikke, különbséget tesz nemzetek és régiók között, ami szintén a spanyol regionalizmus e kettős jellegét támasztja alá.

A spanyol regionalizáció sikeres megvalósítása, több tényező együttes hatásának az eredménye. Nézzük melyek ezek. Mindenekelőtt szükség volt rá azért, hogy a történelmi, kulturális vagy éppen nyelvi alapon eltérő, a többitől különböző régiók a rendszer liberalizálódásával párhuzamosan ne váljanak külön, ne szakadjanak el. Ehhez képest szimbolikus, de fontos tényező az is, hogy a regionalizmus tulajdonképpen a polgárháború ismételt megvívása volt abban az értelemben, hogy az 1978-as kompromisszummal a regionalizmus erői különösen Katalónia és Baszkföld azt az autonómiát valósították meg, amiért a köztársasági erők mellett harcoltak, és amit a Köztársaság a polgárháború idején garantált nekik. Vitathatatlan, hogy a polgárháború a spanyol köztudatban még élő traumájának kiűzéséhez hozzájárult az is, hogy a regionális gondolat a legelső között került politikai napirendre.

A regionalizáció, mint az autonómia kiszélesítésének folyamata során azonban számos kihívással, problémával is szembe kell nézni. A legjelentősebb ezek közül a régiók közötti szolidaritás. Ennek nagy jelentőséget kell tulajdonítani, amit jól mutat a katalánok és a baszkok az utóbbi években gyakran tanúsított ellenséges viszonyulása az állami redistribúció azon rendszere ellen, amely anyagi eszközöket juttat a szegényebb régióknak, mint például Andalúzia a Területközi Kompenzációs Alapból. A spanyolországi regionalizmus következő nagy kérdése pedig, az lesz, hogy hol van a regionális közösségeknek átadott hatalom mértékének végső határa, hol van az a pont, ahol a régió autonómiája még nem veszélyezteti a nemzet államának létét, illetve működését.

Az alkotmányos rendelkezések valójában három alapelven nyugszanak. Az állam egysége, a regionális autonómia és a régiók közötti szolidaritás. 1978-ban valamennyi régió megkapta a

<sup>295</sup> Lásd a Spanyol Alkotmány 143. cikk.

<sup>296</sup> Ezen alapelv alól kivétel Madrid esete, amely központi kezdeményezésre vált autonóm közösséggé 1982-ben. A spanyol alkotmány 144. cikke alapján nemzeti érdekekre való hivatkozással, organikus törvénnyel a parlament is hozhat létre autonóm közösséget, ha egyetlen olyan provinciáról van szó, amely más úton (nevezetesen a 143. cikkely alapján) nem tudja érvényesíteni autonómia-törekvéseit, nem a tartományi szervezet része és maga a központi hatalom kezdeményezi az autonómia megadását.

<sup>297</sup> Freeman 1993.

<sup>298</sup> Amely szerint "az Alkotmány a spanyol nemzet megbonthatatlan egységén és valamennyi spanyol közös és feloszthatatlan hazáján alapul, elismeri és biztosítja az azt alkotó nemzetek és régiók autonómiához, továbbá a közöttük megvalósuló szolidaritáshoz való jogot".

lehetőséget, hogy autonóm közösséggé szerveződjön, melynek során létrehozza autonómia-statútumát, amelynek érvényességéhez parlamenti jóváhagyásra volt szükség.

Valójában bármely forgatókönyve valósult volna meg a regionalizációnak, a feszültség Madrid és a régiók között elkerülhetetlen lett volna. A megvalósult modell ugyan viszonylag kis mértékűre csökkentette ezt a feszültséget, ugyanakkor generálta a régió közöttit. A történelmi nemzetek kevesellték az autonómiát, a többiek diszkriminálva érezték magukat. A helyzet súlyosságát az enyhítette, hogy az alkotmány nem zárta le az autonómiafolyamatot véglegesen, hanem további egyeztetések tárgyává tette. Így viszont a regionális autonómia-statútumok szinte átláthatatlan, komplex rendszere jött létre. Következésképpen a vezető pártok, nevezetesen a kormányzó UCD és az ellenzéki szocialisták (PSOE)<sup>299</sup> azt remélték, hogy meg tudnak egyezni a történelmi nemzetekkel anélkül, hogy fel kellene áldozni az unitárius állam alapelvét, vagy Spanyolországot föderalizálni kellene. Az olasz és a francia rendszerrel ellentétben, a kezdeményezés lehetőségét a régiók kezébe adták át, és nem lett követelmény, hogy a regionális önkormányzatok az egész ország területét lefedjék.

A gyakorlatban az autonóm közösség létrehozásának három útja nyílt meg. Az első, hogy az alkotmány 151. cikke alapján a történelmi igényekkel jelentkező régióknak viszonylag széles körű önállóságot kínáltak fel. Ez a megoldás kizárólag azokat a régiókat célozta, ahol a második köztársaság idején népszavazással az autonómia-irányú szavaztak a választópolgárok. Ide tartozott Katalónia, Baszkföld és Galícia, ahol 1930-ban már fogadtak el autonómia-statútumot. Az alkotmány széles hatáskört biztosított nekik, autonómia-statútumot alkothattak, amelyet népszavazásnak kellett jóváhagynia. A többi régió, ha ugyanezen megoldást választotta, hosszadalmas eljárásnak kellett keresztül mennie. A területükön található helyhatóságok háromnegyedének kezdeményezését - a régióban található minden egyes tartományban abszolút többséggel - népszavazásnak kellett elfogadnia, amit egy újabb, a statútumot jóváhagyó népszavazás kellett, hogy kövessen. Ez történt Kasztília és Leónban. A második lehetséges megoldás szerint bizonyos régiók kérelmezheték kivételes helyzetükre tekintettel a szélesebb körű autonómiát. Ezzel a lehetőséggel Andalúzia, Valencia, Navarra és a Kanári szigetek élt. Az autonómia megszerzésének ezt a lehetőségét az alkotmány 143. cikke szabályozta, mely szerint a tartományi közgyűlések felének és a községi tanácsok kétharmadának kezdeményezésére volt szükség azzal, hogy mindez lefedje legalább a lakosság felét. Ott, ahol már pre-autonómia intézményeket állítottak fel, ezek beleegyezése helyettesíthette a tartományok kezdeményezését. Az e rendelkezések alapján létrejött autonóm közösségek lassabban<sup>300</sup> jutottak teljes hatalmuk birtokába, de végül a történelmi nemzetek régióival egyenlővé váltak. A harmadik lehetőség szerint, amellyel a fennmaradó régiók éltek, öt évig szűkebb autonómiát kaptak, de ennek elteltével felülvizsgálhatták az általuk gyakorolt hatáskörök listáját és a törvényi maximumig kibővíthették azt. Ezzel a lehetőséggel 10 régió élt és öt év után felülvizsgálták autonómia-statútumaikat. Ez a harmadik lehetőség tette lehetővé a történelmi foral területeknek, hogy magukat autonóm közösségé nyilvánítsák külön autonómia-statútum megalkotása nélkül. Az egyetlen foral közösség, amely magát autonóm közösséggé nyilvánította Navarra volt. A baszk tartományok együtt hozták létre a Baszk Autonóm Közösséget.

A három történelmi nemzet a 151. cikkely alapján járt el. Katalónia és Baszkföld viszonylag hamar elkészítette alaptörvényét, amit a parlament 1979-ben jóváhagyott. E két régió statútuma széleskörű autonómiát biztosított, beleértve a saját oktatási rendszert, rendőri erőket és Madridtól független televíziót. Hivatalos nyelv lett a katalán, illetve a baszk. Ezek kielégítették a két nép kulturális autonómia iránti igényét. A regionalizáció folyamata a továbbiakban lelassult és mértéke is csökkent a konzervatív UCD szándékainak megfelelően. Galícia autonómia-statútumát 1980-ban hagyták jóvá.

<sup>299</sup> Partido Socialista Obrero Español

<sup>300</sup> spanyolul: por vía lenta

Hozzájuk akart csatlakozni Andalúzia is, de ekkor a kormány már egyre több akadályt igyekezett állítani az autonómiára törekvő régiók útjába. Az autonómia-mozgalmak előretörése riadóztatta a kormányzó UCD-t, amely minden tőle telhetőt megtett, hogy elszabotálja az 1979. évi andalúz népszavazást. A PSOE taktikai okokból támogatta az andalúz törekvéseket, de amint a népszavazás lezajlott az UCD-vel egységben igyekezett a határokat kijelölni. Az autonóm közösségi státus megszerzéséhez szükséges népszavazáson ugyan összességében a lakosság többsége igennel szavazott, de egy provinciában mégsem lett meg a többség, így a kezdeményezés – az időközben módosított szabályozás következtében – sikertelen lett. Úgy tűnt, hogy a kormányzat megállítja a további autonómiafolyamatot. A népszavazást sokan antidemokratikusnak tartották, mert csupán egyetlen tartományban nem kapott többséget az autonómiaajavaslat. A nagy nyomásnak engedve, újabb népszavazást tartottak és ezen, nagy többséggel mindenütt elfogadták az autonómiát. Ehhez hozzájárult az 1981. februári katonai puccskísérlet, amely felrázta a politikai átmenetet támogató pártokat és így született egyezség, amely alapján Andalúzia is a 151. cikk szerint járhatott el, több régióban, pedig a 143. cikk alapján alakulhattak meg az autonóm közösségek. Hamar nyilvánvalóvá vált, hogy az autonómiával rendelkező önkormányzatok az egész ország területét le fogják fedni.

Ugyanakkor a sikertelen puccs a továbbiakban lassította is a reformokat. A jobboldalon számottevő erők ellenezték a további regionalizációt, a baloldal pedig, tartott ettől az ellenséges érzülettől. Vélhetőleg a jobboldali érzelmű politikai elit úgy gondolta, hogy további regionalizáció már nem szükséges, valamint a demokratikus átmenet éveire jellemző egyetértés a jobboldal, a baloldal és a nacionalista erők között megbomlott.<sup>301</sup>

1982-ben az UCD vezette kormány javaslatára szocialista ellenzéki támogatás mellett elfogadták az autonómiafolyamat harmonizációjáról szóló két törvényt, amely korlátozta és lelassította az autonómiafolyamatot. Valamennyi régió, ahol ez még nem zárult le, a harmadik, a lassú utat kellett, hogy válassza, valamint visszavonták Baszkföld és Katalónia többletjogosítványait. Valójában a 151. cikk alapján eljáró régiók hatáskörét csökkentették. 1983-ben a katalán és a baszk kormány kezdeményezésére az alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvények számos rendelkezése alkotmányellenes. Valencia és a Kanári szigetek hozzávetőlegesen ugyanazon hatalomhoz jutott, mint Andalúzia 1982-ben, amíg a többi régióknak erre öt évet kellett várnia. Végül jóváhagytak valamennyi fennmaradó autonómia-státútumot és 1983 májusában regionális önkormányzati választásokat tartottak. A tíz, a harmadik utat választó régió hatásköri listája 1989-re lett teljes. Az 1980-as évek során az autonóm közösségek, különösen Katalónia és Baszkföldre rendre szembe került a központi kormányzattal az alkotmánybíróság előtt, de az 1990-es évekre ezek megoldására már egyre inkább politikai tárgyalásokat vettek igénybe, mivel a nacionalista pártok az országos politikában betöltött pozícióikat közösségük autonómiája érdekében használták fel.

A spanyol regionalizáció folyamata még nem zárult le.<sup>302</sup> Nem lehet megjósolni, hogy vajon Spanyolország a föderalizmus felé halad vagy regionalizált állam marad-e. Mindenesetre, amíg a 17 autonóm közösség önállósága nem uniformizált, addig nem beszélhetünk a föderalizmus felé való továbblépésről, ugyanis a baszk, a katalán és a galíciai sajátosságok figyelembevétele és az "a la carte" rendszer miatt Spanyolországban négyféle autonómia formát találhatunk. Mindenesetre a Spanyol Alkotmány tiltja a régiók föderációját.<sup>303</sup>

A regionalizáció minden érdekcsoportnak megpróbált adni, ugyanakkor egyiküket sem elégítette ki. Viszont végrehajtották és ebben a tekintetben sikeresnek nevezhető. Más nyugat-európai megoldásokhoz viszonyítva aszimmetrikus, ami az alkotmányos modell törekvéseit fejezi ki, vagyis a sokféleség elismerése mellett megőrizni az egységet. A Franco rendszer

<sup>301</sup> Luelmo – Williams 1999. p. 179.

<sup>302</sup> Katalóniában a 2006. júniusában tartott népszavazás döntött az autonómia további szélesítéséről.

<sup>303</sup> Lásd a Spanyol Alkotmány 145. cikke.

bukásakor a történelmi nemzetek igényeit és az állam egységének követelményét, valamint a demokratikus erők és a Franco halála után is a korábbi rendszert támogató jelentékeny erőket kellett kiegyensúlyozni. A regionalizációhoz valójában egy a rendszerváltás folyamán összekovacsolódott nemzeti egység és kompromisszum szükségeltetett, amely a regionalizáció első éveiben a gyors és radikális megoldással teret engedett a történelmi nemzetek követeléseknek. A későbbi fékezés már csak lassítani tudta a folyamatokat, megállítani nem, hiszen az 1980-as években a régiók közötti egyenlőség követelménye kényszerítette ki a területi igazgatás modelljének egyensúlyba hozását.

A decentralizáció folyamatának végeredménye, mint már szó volt róla, egy elképesztően bonyolult rendszer. 17 autonóm közösség, 6 hivatalos nyelv. A nacionalizmus és a regionalizmus közötti határvonal megállapítása bizonyos esetekben nagyon nehéz. A konfliktusok a régiók és a központi hatalom között állandóak. A küzdelem leggyakoribb színtere a pénz és adóügyek. Viszonylag rövid időn belül a legkisebb régió kormánya is szinte valamennyi kormányzati feladat felelőse lett. Kétségtelen, hogy a legnagyobb felelősség a gazdaságfejlesztés területén hárult a régiókra, a legtágabb lehetőségek pedig, a kultúra területén nyíltak. Előbbi a legnagyobb kudarcok, utóbbi a legnagyobb sikerekre szolgál példákcal.<sup>304</sup>

A régiók bevételeinek túlnyom többségét, általában több mint 90%-át a központi államhatalomtól kapják. Bizonyos önállóságuk van, szert tehetnek saját bevételekre. Az önállóan kivethető adókból származó jövedelem elenyésző, ezért ezt igyekeznek kiegészíteni más bevételekkel, például ilyen a szerencsejáték szervezése. A központi adóbevételekből való részesedést Madrid állapítja meg. Kezdetben ez kétoldalú tárgyalásokon dőlt el minden egyes régió és a kormány képviselői között, később lakosság és egy főre eső bevétel alapján kritériumrendszert alakítottak ki. Sajátos a helyzete Baszkföldnek és Katalóniának, az úgynevezett fuerok miatt, amely egyfajta előjog valamennyi adó beszedésére a vám, a dohány és az üzemanyag jövedéke kivételével.

A szegényebb régiók támogatása céljából két újraelosztási mechanizmust dolgoztak ki. Az egyik azokat a régiókat segíti, amelyek a közszolgáltatásokat az átlagos színvonalon nem képesek nyújtani. A másik az 1984-ben létrehozott Területközi Kompenzációs alap, amely az összes állami beruházás 30%-át a kevésbé favorizált régiókban valósítja meg. Ezt négy szempont, az egy főre eső bevétel, a migrációs mérleg, a munkanélküliség és a terület alapján állapítják meg<sup>305</sup>, ugyanakkor a támogatások odaitélése gyakran politikai szempontok szerint történik.<sup>306</sup>

Az autonóm közösségek rendszerének további gyengéje a régiók között gazdasági fejlettségben fennálló különbségek, amelyek az 1980-as évek gazdasági fellendülése ellenére is számottevőek. A legszegényebb régiókhoz képest nagy a kontraszt, ha összevetjük a világváros Madriddal és Barcelonával. Madrid gazdasági dominanciája egyébként is meghatározó, a nagy cégek székhelyének és a beruházások több mint egyharmada koncentrálnak. Ahogy Hebert megjegyezte, bármennyit is veszít Madrid az igazgatási hatalom decentralizációján, visszanyeri a pénzügyi hatalom koncentrációján.<sup>307</sup> Tekintettel arra, hogy a regionális gazdasági érdekek megjelenítésének egyik legkézenfekvőbb formája a regionális önkormányzat, a gazdaság fejlettségében kimutatható különbségek a politikai rendszerben, jelesen a választási eredményekben is kimutathatók.

Különbségek mutathatók ki a regionális identitás mértékében is. Az erős identitással rendelkező régiókhoz képest vannak, amelyek a mesterséges létrehozás képzetét keltik, mint

<sup>304</sup> Andalúzia kormánya átfogó földreformot szándékozott végrehajtani, amely a ki nem használt nagy földbirtokok államosításával járt volna, de a központi kormány és az alkotmánybíróság megakadályozta.

<sup>305</sup> 1985-ben Andalúzia és Galícia kapták a legnagyobb támogatást.

<sup>306</sup> Luelmo – Williams 1999. p. 181.

<sup>307</sup> Luelmo – Williams 1999. p. 182.

például La Rioja, Murcia vagy Madrid. Ezeket mintha csak azért hozták volna létre, hogy kitöltsék a térképen szomszédos területeken létrejött régiók keltette űrt. Nagy eltérések mutatkoznak a régiók népességében is, ami hatással van hatáskörükre is. La Rioja csupán mintegy 260000 lakosával szemben Andalúziának közel 7 millió van. Végül vannak olyan régiók, amelyek egy tartományból állnak, ilyen Cantabria és vannak, amelyek nagyobbak, mint számos európai ország, mint például Kasztília és León.

A regionalizáció értékelésének leginkább kifejező mutatója természetesen az elégedettség a különböző, regionális vagy nemzeti alapon szerveződő társadalmi és csoportokban. Biztosnak tűnik, hogy nagyobb eredményeket sikerült elérni a kultúra, mint a gazdaság fejlődése területén, még akkor is, ha nem érték a folyamat végére. A legnagyobb érdek összeütközést, mint láttuk a pénzügyi önállóság váltja ki. Elvitathatatlan ellenben, hogy a regionalizáció megváltoztatta az ország politikai térképét. Ennek legszembetűnőbb példája Baszkföld, ahol a regionalizáció és a demokratizálódás széles tömegeket mozdított el a továbbra is erőszakos eszközöket alkalmazó ETA<sup>308</sup> mellől. Politikai szárnyának<sup>309</sup> ugyan még mindig 14-16 % a támogatottsága, de a lakosság több mint fele, illetve kétharmada a demokratikus folyamatokat preferáló többi baszk pártot támogatja. Következésképpen az erőszak nem legitim eszköz többé az autonómia, vagy akár a függetlenség eléréseért. A spanyol politikai rendszer jellemzője a regionális pártok meghatározó befolyása és nem csak a regionális parlament választásakor. Erre kiváló példa az országos baloldali, szocialista PSOE és a nacionalista katalán CiU kormánykoalíciója.

Miként számos szerző is hangsúlyozza Spanyolország az alkotmányreformmal nem vált föderális állammá. Spanyolország regionális állam lett, amely az unitárius államszerkezet egyik változata. Ez következik a spanyol alkotmány rendelkezéseiből<sup>310</sup> és ezt erősítette meg az alkotmánybíróság több határozatában. Kétségtelen, hogy az autonóm közösségek autonómiájának mértéke túlmutat az adminisztratív önkormányzatiságon, de az egységes állam több, így politikai, jogi és gazdasági egység síkján is megjelenik.<sup>311</sup> A nemzetiség koncepciót az alkotmány 2. cikke fogalmazza meg, amelyet maradéktalanul összeegyeztet a spanyol nemzet – mint a spanyol nép politikai – egységének koncepciójával. A regionális struktúra létrehozásakor azért az autonóm közösség elnevezés került az alkotmányban történő felvételére, mert így akarták elejét venni a régió, illetve a nemzetiség kifejezések többrétegű jelentéséből adódó problémáknak.<sup>312</sup>

A spanyol régiók általános jellegűek. Valamennyi az autonómiához való jog alanyai, és részesülnek a régiók közötti szolidaritásból. Különség van azonban az egyes autonóm közösségek létrehozásának eljárásában és a regionális alapszabályok, az ún. autonómia-statútumok tartalmában.<sup>313</sup> Mindez azonban nem eredményezte különleges jogállású régiók létrejöttét.

3. A Spanyol Alkotmány 137. cikke értelmében, Spanyolországban az autonóm közösségek regionális önkormányzati hatóságként működnek. Az autonóm közösségek szervezetüket regionális törvényhozás útján maguk alakíthatják ki, a spanyol alkotmány 147.2 c) cikke az autonómia-statútumok kötelező tartalmi elemévé teszi – többek között - a saját autonóm intézmények elnevezését és szervezetét. Ugyanakkor a 152.1 cikk imperatív jelleggel sorolja

<sup>308</sup> Baszk Haza és Szabadság (Euskadi ta Askatasuna)

<sup>309</sup> Herri Batasuna

<sup>310</sup> Lásd a spanyol alkotmány 1. cikkét.

<sup>311</sup> Montaner 2000. Pp. 209-211.

<sup>312</sup> E kérdéstről részletesen lásd Montaner 2000. p. 208.

<sup>313</sup> Az autonómiához való jog gyakorlásának kötelező, alanyi feltétele: olyan egymással határos tartományok (provinciák), amelyek közös történelmi, kulturális és gazdasági jellemzőkkel rendelkeznek. Alanyai még e jog gyakorlásának a szigetcsoportok és a regionális történelmi egységet alkotó tartományok, ún. egyprovinciás régiók (például Asztúria és Murcia). Kivételt képezett, így az autonómiajogát érvényesíthette a többi egyprovinciás régió is, ilyen volt például Madrid, amelyeket a Cortes hozott létre organikus törvénnyel.

fel a regionális intézményrendszer alapelemeit: „általános választás útján, az arányos képviseleti rendszer alapján megválasztott törvényhozó gyűlés, amely biztosítja a terület különböző övezeteinek a képviseletét; végrehajtó és igazgatási feladatokat ellátó kormányzó tanács; a törvényhozó gyűlés által, saját tagjai sorából megválasztott és a király által kinevezett elnök, aki irányítja a kormányzó tanácsot, ellátja az adott autonóm közösség legmagasabb szintű képviseletét és képviseli az államot a közösségben”. A regionális intézményrendszer része még a főtörvényszék, amely azonban nem tisztán regionális szerv, hanem az állami igazságszolgáltatás integrált része.

A régió döntéshozó testülete a törvényhozó gyűlés<sup>314</sup>, kvázi regionális parlament, amelyet négyévente választanak.<sup>315</sup> A törvényhozó gyűlés a régió lakosságát képviseli, gyakorolja a törvényhozás jogát, jóváhagyja a régió költségvetését, ellenőrzést gyakorol a kormányzótanács és az elnök tevékenysége felett. Bizalmatlansági indítvány útján kezdeményezheti akár az elnök, akár más tanácsnokok felmentését. A törvényhozó gyűlés jogkörét minden régió saját alaptörvényében, statútumában maga határozza meg. Ezek általában a következők:

Jogalkotási jogkörét a kormányzótanácsra ruházhatja át

Adót vehet ki és szedhet be

Jóváhagyja a kormányzótanács által más régiókkal kötött szerződéseket

Megválasztja a szenátorokat, akik a régiót a központi törvényhozásban képviselik

Bizalmatlansági indítványt terjeszt és hagy jóvá az elnök, továbbá a kormányzótanács tagjai ellen

Alkotmányértés esetén beadvánnyal az Alkotmánybírósághoz fordulhat

A spanyol kormánytól kezdeményezhet jogszabályalkotást, vagy törvényjavaslatot nyújthat be a parlamentnek, egyben kijelöli azt a parlamenti képviselőket, akik a parlament ülésén az adott törvényjavaslat ügyében felszólalnak

Meghatározott kiadásokat engedélyez, jóváhagyja a régió költségvetését és zárszámadását

Megindítja a regionális alaptörvény, a regionális statútum reformját célzó eljárást és elsőként hagyja jóvá.

Minden autonóm közösség törvényhozó gyűlése egy-egy szenátort jelöl, valamint minden egymillió lakos után további egy szenátort küld a szenátusba. Törvénytervezet elfogadását kérhetik a kormánytól, a Kongresszushoz törvényjavaslatot nyújthatnak be, az alkotmánybírósághoz pedig alkotmányjogi panaszt nyújthatnak be a központi jogszabályok alkotmányellenességére hivatkozással.

A régió elnöke a régió első számú politikai vezetője, akit miután a törvényhozó gyűlés a tagjai közül megválasztott, a király nevez ki. Az alkotmány rendelkezései szerint az elnök - csakúgy, mint a kormányzótanács tagjai - a törvényhozó gyűlésnek felelősséggel tartoznak. Ezt igazolja, hogy bármely különös jelentőségű politikai kérdésben bizalmi szavazást kérhet.

Az elnök, egyébként klasszikus kormányfői feladata a kormányzótanács működésének irányítása és összehangolása. Saját hatáskörben nevezi ki és menti fel a tanácsnokokat, illetve ahol van, az alelnököket. Ellátja továbbá a régió legmagasabb szintű képviseletét, a régió irányában pedig az állam képviseletét. Ez az ún. kettős képviselet. Felelős az állami feladatok ellátásáért a régióon belül. Kezdeményezheti a regionális alaptörvény módosítását. Egyes regionális statútumok felruhazzák az elnököt a törvényhozó gyűlés feloszlításának, a választások egyidejű kiírásának kötelezettsége melletti joggal is.

A régió végrehajtó testületi szerve a kormányzótanács<sup>316</sup>, tulajdonképpen regionális kormány.

<sup>314</sup> Asamblea legislativa

<sup>315</sup> 1991-ben több autonóm közösség statútumát is megreformálták. Ennek során - többek között - célul tűzték ki, hogy a regionális választásokat valamennyi régióban azonos időben tartsák meg, de mint utóbb kiderült, a kormányzótanács feloszlítási joga megtörte e harmonizációt.

<sup>316</sup> Consejo de Gobierno

Az alkotmány rendelkezése értelmében végrehajtási és igazgatási feladatokat lát el, beleértve a jogalkotást is. A spanyol alkotmány határozza meg az összetételére, a tagok kinevezésére és tisztségük megszűnésére, valamint az elnökre vonatkozó szabályokat, továbbá rendelkezik a regionális gyűlésnek gyakorolt felelősségéről és a tagjait érintő összeférhetlenségi szabályokról.<sup>317</sup> Elnevezése változatos, régióként eltérő, pl. Diputación General, Junta, Generalitat.

A kormányzótanácsot annak elnöke és a tanácsnokok<sup>318</sup>, a tulajdonképpeni miniszterek alkotják. Valamennyi tanácsnok egy a regionális autonómia elvének megfelelően létrehozott hivatali szerv - kvázi minisztérium - felügyeletét látja el. Tagjai száma általában tíz. Néhány régióban a tanácsnak alelnökei is vannak. A kormányzótanács közigazgatási feladatait és hatáskörét a régiók törvényi formában maguk szabályozzák. Ez általában hasonló jellegű szabályozást és feladatokat jelent, mint a központi kormány esetében. Jogköre a következő:

Rendeleteket alkot és kezdeményezheti törvények megalkotását

Kidolgozza a régió politikáját

Alkotmánysértő, az állammal történő hatásköri összeütközés esetén beadvánnyal fordulhat az Alkotmánybírósághoz

Felülvizsgálhatja az egyes közigazgatási ügyeket bírósági útra kerülésük előtt

Irányítja a regionális rendfenntartó erőket, ahol van ilyen

Előkészíti és végrehajtja a regionális költségvetést

Hiteleket nyújt és irányítja a pénzügyi műveleteket

Átruházott hatáskörben rendeleteket alkot az erre vonatkozó rendelkezéseknek megfelelően

Javaslatot tesz a regionális alaptörvény módosításának kezdeményezésére.

A tanácsnokok a minisztérium szerepét betöltő hivatalok<sup>319</sup> vezetői, amelyek struktúrája is általában követi a központi kormányzat minisztériumi struktúráját. A tanácsnokok feladatai is a központi kormány minisztereinek feladataihoz hasonlóak. Nemcsak a tanácsnokok, de a regionális kormányzat más magas beosztású tisztségviselőjének kinevezéséről és leváltásáról is a regionális kormány rendelete rendelkezik. Így van ez a tanácsnok-helyettesek<sup>320</sup>, valamint a főosztályvezetők és a főtanácsadók esetében. A regionális minisztériumok felépítése a további részletek tekintetében is nagy hasonlóságot mutat a központi államigazgatásban bevett gyakorlathoz.

Bizonyos autonóm hatóságok legfelsőbb szintű tanácsadó testületet is létrehoztak. Ezek funkciója nagymértékben hasonlatos a korábban megismert államtanács szerepéhez. Ha az államtanács véleményét kötelező kikérni és az autonóm közösség rendelkezik saját legfőbb tanácsadó testülettel, a regionális törvényhozó testület ehhez, ellenkező esetben az államtanácshoz fordul. Az államtanács megkeresése esetén közvetlenül az autonóm közösség elnökéhez fordul.<sup>321</sup> Az autonóm közösségek, szintén a központi államszervezet mintájára további tanácsadó, konzultatív testületeket hoztak létre. Egyik leggyakoribb elnevezés a gazdasági és szociális tanács.

Az autonóm közösségek kormányzata helyi közigazgatási szervekkel is rendelkezik. A régiók e dekoncentrált szerveinek többségét tulajdonképpen a korábbi állami dekoncentrált

<sup>317</sup> Lásd a spanyol alkotmány 152. cikkét.

<sup>318</sup> Consejero

<sup>319</sup> Consejería

<sup>320</sup> Viceconsejero. Bizonyos autonóm közösségekben az elnevezés egyezik az állami közigazgatásban használttal, tehát Secretario General, jóllehet funkcióját tekintve inkább a központi kormányzat miniszterhelyettesének (Subsecretario) felel meg.

<sup>321</sup> Érdemes megjegyezni, hogy Katalónia törvényhozó gyűlésének tanácsadó testülete (Consejo Consultivo de la Generalitat de Catalunya) egészen eltérő jellegű a többi regionális tanácsadó testülethez képest, amennyiben feladata azt vizsgálja, hogy a központi törvényi rangú jogszabályok ellentétesek-e a regionális alaptörvénnyel. Feladata még annak vizsgálata, hogy egyes regionális törvénytervezetek, illetve javaslatok ellentmondanak-e az autonómia-státútumnak.

szervezetrendszer átvételével alakították ki kisebb változtatások mellett. Bizonyos régiókban a tartományi igazgatást irányító korábbi államigazgatási hivatalnok, a tartományi kormányzó utódjaként létrehozták a közösségi megbízott<sup>322</sup> intézményét, amely hasonlóan elődjéhez, a dekoncentrált igazgatás irányítását és koordinálását végzi a régiót alkotó tartományokban.

Az autonóm közösségek törvényben rendelkezhetnek bizonyos feladatoknak a megyei közgyűléssel történő megosztásáról, illetve átruházásáról azzal a megkötéssel, hogy mindenkor fenntartják e közszolgáltatások megszervezéséhez fűződő irányítási és ellenőrzési jogosítványokat. Ez azt jelenti, hogy a regionális kormányzat a gyakorlatban a közszolgáltatásokkal kapcsolatban fenntartja magának a célmeghatározás, illetve programalkotás, a kötelező érvényű irányelvek kibocsátásának, az információhoz való hozzájutás, a regionális kormányzati megbízottak küldésének, a hiányosságok megszüntetését célzó felszólítás, valamint a tartományi hatósági döntések felülbírálásának jogát. Meg kell azonban jegyezni, hogy a helyhatóságoknak történő feladatátadás igen vontatottan halad, az autonóm közösségek nem sietik el az említett törvények megalkotását. Ennek következménye, hogy az 1998-ban létrejött Pacto Local körüli viták máig napirenden vannak.

Röviden szükséges még szólni az ún. egyprovinciás régiók sajátos helyzetéről, ahol az autonóm közösség területe megegyezik egy tartomány területével. Ezekben az esetekben a regionális kormányzat igazgatja a tartományt és látja el a képviselőt, ennek következtében gyakorolja hatásköreit, gazdálkodik a vagyonával, foglalkoztatja tisztviselőit, valamint fellebbviteli fórumaként is funkcionál. Mindez a regionális kormányzat már megismert struktúrájának kialakítását nem befolyásolja. Jóllehet az egyprovinciás régiók esetében logikus, hogy az autonóm közösség dekoncentrált szervezete egyszintű, némely régió azonban körzeteket hozott létre bizonyos feladatok ellátásának megszervezésére.

4. Spanyolországban az autonóm közösségek által gyakorolt feladat- és hatáskörök rendszere meglehetősen bonyolult, az Alkotmány viszonylag részletes szabályozással állapítja meg annak alapelveit, továbbá konkrét rendelkezéseket is tartalmaz. A feladatok, az állam és a régiók közötti elosztásában jelentős szerep jut a regionális státútumoknak is.

A hatáskörök átruházásáról szóló alkotmányos rendelkezések is nagyon bonyolultak. Van egy hatásköri lista, amelyet kizárólag a központi kormány számára fenntartott feladatok alkotnak, és egy másik: ezeket át lehet ruházni az autonóm közösségekre. Egy további rendelkezés szerint a központi kormányzat számára kifejezetten fenn nem tartott feladatok átruházhatók az autonóm közösségekre. Minden egyes autonómia-státútum tartalmazza az ellátandó feladatok felsorolását, amelyet a Cortes egyetértésével lehet módosítani. Két országos párt, a PSOE és a PP között 1992-ben megkötött megállapodások lehetővé tették, az egészségügy területét kivéve, a legtöbb hatáskör átruházását valamennyi autonóm közösségnek öt éven belül. A nacionalista pártokkal 1993-ban és 1996-ban megkötött további megállapodások bővítették a hatásköröket a pénzügyekben és az európai ügyekben.

A spanyol alkotmány 32, nem teljes precizitással meghatározott tárgykör felsorolásával az alábbiakban határozza meg az állam kizárólagos feladatait.

Az alkotmányos jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése tekintetében az állampolgárok egyenlőségének a biztosítása.

Állampolgárság, bevándorlás, kivándorlás, idegenrendészet, menedékjog.

Külkapcsolatok.

Honvédelem és fegyveres erők.

Az igazságszolgáltatás rendszere.

Kereskedelmi jogi, büntetőjogi és büntetés-végrehajtási jogi szabályozás; eljárásjogi szabályok megalkotása, amely nem terjed ki az autonóm közösségek jogrendjéből eredő szükséges specialitásokra.

<sup>322</sup> Delegado de la Comunidad en la Provincia



Munkajogi szabályozás, amelynek végrehajtása az autonóm közösségek szervei számára van fenntartva.

Magánjogi szabályozás, néhány regionális specialitást leszámítva.

Szerzői jog, szellemi tulajdon és szabadalmakra vonatkozó jogi szabályozás.

Vámrendszer és illetékek, külkereskedelem.

Monetáris rendszer, deviza, árfolyamok és konvertibilitás, a hitelekre, bankokra és biztosításra vonatkozó alapvető fontosságú jogi szabályozás.

Súlyokra és mértékegységekre vonatkozó jogi szabályozás, a hivatalos idő meghatározása.

Gazdaságtervezés koordinációja és alapelvei.

Államháztartás és államadósság.

Tudományos kutatás és fejlesztés központi szintű támogatása és koordinálása.

Egészségügy, az egészségügy alapelveinek meghatározása, koordinálása. A gyógyszeripari termékekre vonatkozó jogi szabályozás.

A társadalombiztosítási rendszer elsődleges szabályozása és gazdálkodási rendjének meghatározása, bele nem értve annak szolgáltatási tevékenységét, amelynek biztosítása a régiók feladata.

A közigazgatási rendszerre, a közszolgálati dolgozókra vonatkozó jogszabályok megalkotása, az ügyfelekkel való egyenlő elbánás biztosítása. A központi közös közigazgatási eljárásjog szabályainak meghatározása, amely nem terjed ki a régiók saját igazgatási szerveire. A kisajátítás jogi szabályozása, a közigazgatási szerződésekre, a koncesszióra és a közigazgatás felelősségi rendszerére vonatkozó alapvető jogszabályok megalkotása.

Tengeri halászat, amely nem terjed ki azon ágazatokra, amelyekben az igazgatási feladatokat az autonóm közösségek látják el.

Kereskedelmi flotta és hajórajstromozás, a tengerparti és tengeri fényjelző rendszer, jelentős kikötők és repülőterek, légtérellenőrzés, légi közlekedés és szállítás, meteorológiai szolgálat továbbá a légi járművek lajstromozása.

Olyan vas- és közutak, amelyek több régió területét is érintik; közlekedési szabályok, gépjárműforgalom és közlekedés, posta és telekommunikáció, légi és tengeri vezetékek, vezeték nélküli távközlés.

Vízforrások és vízi berendezésekkel kapcsolatos szabályozási, igazgatási és engedélyezési feladatok, amennyiben az adott vízbázis több autonóm közösség területére terjed ki; elektromos berendezések engedélyezése, amennyiben azok tevékenysége több autonóm közösséget érint, vagy az energiaszállítási hálózat elhagyja az autonóm közösség területét.

Környezetvédelemre vonatkozó elsődleges jogi szabályozás tekintettel arra, hogy a régiók fel vannak jogosítva kiegészítő szabályok megalkotására. Erdőkre, erdőgazdálkodásra és állattenyésztésre vonatkozó elsődleges jogi szabályozás.

Országos jellegű közmunkák, olyan közmunkák, amelyek megvalósítása több régiót érint.

Ásványkincsekre és energiaforrásokra vonatkozó elsődleges jogi szabályozás.

Fegyverek és robbanóanyagok gyártása, forgalmazása, használata és tartása.

Sajtóra, rádióra, televízióra és általában bármilyen tömegkommunikációs eszközre vonatkozó elsődleges jogi szabályozás, ami nem terjed ki ezek regionális hatáskörbe tartozó végrehajtására és részletezésére.

Nemzeti kulturális, művészeti és műemléki örökség megőrzése, védelme a csempészés és rablás ellen; állami múzeumok, könyvtárak, levéltárak, amely nem terjed ki regionális hatáskörbe tartozó igazgatásukra.

Közbiztonság, tekintettel az autonóm közösségek azon jogára, hogy alaptörvényeikkel saját rendőrséget hozzanak létre organikus törvény rendelkezéseinek megfelelően.

Oktatási és szakmai címek megszerzésének, elismerésének, adományozásának feltételeit meghatározó szabályozás. Az Alkotmány 27. cikke szabályainak részletezése, a közhatalmi kötelezettségek teljesítésének biztosítása.

Állami célú statisztika.

Népszavazás kiírásának kihirdetése.

Az állam kizárólagos feladatkörének e meghatározás egyben annak korlátokat is állít: a jogalkotási tárgykörök felsorolásával nem csak az állam, de a régiók számára is kijelöli jogalkotó tevékenységük kereteit.

Az állam számára kizárólagosan fenn nem tartott törvényhozási tárgyakban a régiók alkothatnak jogszabályt alaptörvényeik rendelkezéseinek megfelelően. Másképpen fogalmazva, a régiók statútumaikban igényt tarthatnak azon, egyébként - nem kizárólagosan - állami feladatkörbe tartozó tárgyak szabályozására, amelyeket az Alkotmány már említett 32 pontos felsorolása nem tartalmaz. Ezen kívül a régiók statútumaikban - elvileg - felvállalhatják minden olyan további feladat- és hatáskör ellátását, amelyeket jelenleg a helyi igazgatás alacsonyabb szintjein látnak el, ugyanis az alkotmány a tartományok és a települések számára nem biztosít kizárólagos feladat- és hatásköröket.<sup>323</sup>

Az alkotmány 148.1 cikke további 22 pontban sorolja fel azokat a feladatokat, amelyeket a régió átvállalhat. Ez nem jelenti a regionális feladatok kötelező jellegű alkotmányos meghatározását, inkább tájékoztatás, vagy sugallat a régiók jogalkotói számára.<sup>324</sup> Következésképpen az alkotmány rendelkezéseinek megfelelően a régiók alaptörvényeikben - fakultatív jelleggel - több-kevesebb feladat ellátását vállalhatják fel a már említett, kizárólagos állami, továbbá a települések és a tartományok által ellátott feladatok szabta korlátok között.<sup>325</sup> A régió statútumának tartalmaznia kell az átvállalt regionális feladatok felsorolását,<sup>326</sup> a régiók által fel nem vállalt feladatokat pedig az állam köteles ellátni.<sup>327</sup>

A regionális feladatok korlátai valamennyi régió esetében azonosak, hiszen az alkotmány szabályozza, azonban e hatáskörök meghatározására nem ugyanazon eljárás során került sor. Egyes régiók feladat- és hatáskörét a megalakulásukkor, első statútumukban határozták meg ezzel szemben voltak olyan régiók, ahol erre később az alaptörvény módosításával került sor. Az alkotmány úgy rendelkezik, hogy az adott régió létrehozásától, illetve alaptörvénye elfogadásától számított öt év elteltével, a regionális hatáskörök - az alkotmányos kereteken belül – bővíthetők.<sup>328</sup> Ez a differenciált szabályozás abból adódik, hogy a regionális autonómia megszerzésének több, különböző útja lehetséges. Ez vezetett oda, hogy az egyes régiók által ellátott feladatok eltérően alakulnak, mind mennyiségük, mind jellegük tekintetében.

A régiók többsége - amely autonómiáját az Alkotmány 143. cikkében meghatározott módon szerezte - többnyire az Alkotmányban felsorolt lehetséges regionális törvényhozási tárgyköröket vette fel alaptörvényébe, amelyek szabályozását az állammal közösen végzi.<sup>329</sup>

Ezekben a tárgyakban a végrehajtást, beleértve a rendeleti jogalkotást is a régiók gyakorolják.

Az említett törvényhozási tárgyak a következők:

Saját önkormányzati intézményeik létrehozása.

A területükön lévő községek területének megváltoztatása, továbbá ha a helyi igazgatásra vonatkozó jogszabályok azt lehetővé teszik, államigazgatási funkciók átruházása a helyi

<sup>323</sup> Ez természetesen csak elméleti feltételezés annak tudatában, hogy a Spanyol Alkotmány a tartományokról illetve a településekről szóló rendelkezései között kimondja azt is, azok autonómiával rendelkeznek ügyeik intézésére nézve, arról nem is beszélve, hogy a gyakorlatban konkrét feladatok tényleges ellátása nélkül e hatóságok létezése értelmét vesztené.

<sup>324</sup> Oliver 1996. p. 281.

<sup>325</sup> Lásd a Spanyol Alkotmány 148.1 és 149.3 cikkeit.

<sup>326</sup> Lásd a Spanyol Alkotmány 147.2.d) cikkét.

<sup>327</sup> Lásd a Spanyol Alkotmány 149.3 cikkét.

<sup>328</sup> Lásd a Spanyol Alkotmány 148.2 cikkét.

<sup>329</sup> Lásd a Spanyol Alkotmány 148.1 cikkét.

szervekre, testületekre.

Területrendezés, városfejlesztés és lakásügy.

Regionális érdekű közmunkák a régió területén.

Olyan vasutak és közutak, amelyek útvonala teljes egészében behálózzák a régió területét, továbbá az ezeken folyó közlekedés és szállítás.

Menedékkikötők, sportcélu kikötők és repülőterek, továbbá az általában nem kereskedelmi kikötők és repülőterek.

Mezőgazdaság, állattenyésztés a gazdaságra vonatkozó jogi szabályozásnak megfelelően

Erdők és erdőgazdálkodás.

Környezetvédelemmel kapcsolatos igazgatási feladatok.

A vízfelhasználással kapcsolatos tervezés, beruházás és üzemeltetés, regionális érdekű csatornák és öntözés, források és termálvizek.

Belvízi halászat, halértékesítés, vadászat.

Helyi vásárok.

Regionális gazdaságfejlesztés, összhangban a nemzeti gazdaságpolitikai célokkal.

Kézműipar.

Regionális múzeumok, könyvtárak, zeneoktatás.

Regionális (tehát nem nemzeti érdekű) műemlékvédelem.

A régió kultúrájának, nyelvének továbbá a tudományos kutatás és fejlesztés támogatása.

Az idegenforgalom szabályozása és fejlesztése.

Sport, szabadidő.

Szociális támogatások.

Egészségügyi ellátás, közegészségügy.

Saját épületeinek és berendezéseinek a felügyelete és védelme. Az erre vonatkozó organikus törvény rendelkezéseinek megfelelően a helyi rendőrség, rendvédelem összehangolása és további ezzel kapcsolatos átruházott feladatok.

Ezzel szemben Katalónia, Galícia, Baszkföld, Navarra és Andalúzia - autonómiájukat az Alkotmány 151. Cikke, Első Kiegészítő rendelkezése és Második Átmeneti Rendelkezés alapján szerezték - szélesebb hatáskört határozott meg, esetükben csak az állam kizárólagosan gyakorolt hatáskörei jelentik a korlátot.

Például a Baszkföld és Katalónia által ellátott feladatok köre szélesebb: ezek a régiók a kultúra, a turizmus, a kézműipar és a szociális ellátás területein teljes mértékben gyakorolják a jogalkotást és végrehajtást. Jogalkotó és végrehajtó tevékenységet gyakorolnak az általános állami politika keretei között a regionális gazdaságtervezés, az ipar, a mezőgazdaság és a fogyasztóvédelem területein. Másodlagos jogalkotást és végrehajtást az egészségügy, a bankok és biztosítók, a környezetvédelem, a halászat és a média területén; az állami törvények végrehajtását szolgáló jogalkotást a munkajog, a hatósági engedélyek, a személy- és áruszállítás és a nemzetközi vásárok tekintetében; továbbá vannak olyan területek, ahol a jogalkotási és a végrehajtási feladatok ellátása megoszlik az államhatalom és a régió között, ilyen például a rendfenntartás vagy az oktatás.

A regionális feladatok- és hatáskörök elosztásának rendszerét tehát nagyfokú partikularizmus jellemzi, amelyet korábban részletesen bemutatásra került<sup>330</sup> és terjedelmi okok miatt itt mellőzni kell. A korábban említett öt éves kötelező várakozási idő lehetőséget ad arra, hogy az ellátott feladatok köre a jövőben kiegyenlítődjön, jöllehet a gyakorlat azt mutatja, hogy az erősebb gazdasági potenciállal rendelkező régiók igyekeztek több feladat ellátását felvállalni, szemben a gazdaságilag gyengébbekkel, amelyek óvatosabbak voltak.

Az ellátott hatásköröknek az egyes autonóm közösségek közötti kiegyenlítését szolgálja az alkotmány 150.1 és 150.2 cikkeinek azon rendelkezése, amely szerint az állam törvényhozási

<sup>330</sup> Temesi István: Spanyolország közigazgatása. I.n.: Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Szerk.: Lőrincz Lajos. UNIO, Budapest. 2005. Pp. 315-317.

feladatokat engedhet át, továbbá igazgatási feladatokat engedhet és ruházhat át a régiókra, amely igazgatási feladatokat azonban nem határozza meg pontosan. E rendelkezésnek megfelelően 1992-ben organikus törvénnyel az autonómiát a 143. cikk alapján megszerző régiókra állami feladatokat ruháztak át.

Visszatérve a végrehajtó-hatalmi jogosítványok gyakorlására, röviden csupán annyit, hogy a spanyol alkotmány meglehetősen mostohán bánik e kérdés szabályozásával. Egyes spanyol szerzők vélekedése szerint ennek szabályozása elhanyagolt.<sup>331</sup> Kétségtelen, hogy a törvényhozási feladatok szabályozása sokkal részletesebben kidolgozott.

Spanyolországban a regionális autonómia kiterjed bizonyos területszervezési kérdések eldöntésére is. Az alkotmány rendelkezése szerint a települések települési társulást hozhatnak létre kivéve, valamely tartományt alkotó valamennyi települést, ugyanis ebben az esetben ugyanazon illetékességi területen párhuzamosan két önkormányzati szerv működne.<sup>332</sup> Az egymással határos települések társulásából a regionális alaptörvények sajátos, közjogi jogi személyiséggel bíró területi egységet hoznak létre.<sup>333</sup>

Az alkotmányos rendelkezések adta lehetőséggel több régió is élt, amelyek alaptörvényei a tartományoktól és a településektől eltérő vagy speciális társulásokat hoztak létre. E társulások specialitásaikat a regionális alaptörvények rendelkezéseinek megfelelően maguk állapítják meg.<sup>334</sup> Továbbá a legtöbb regionális alaptörvény tartalmazza azt az általános jellegű keretrendelkezést, amely alapján több települést összefogó igazgatási kerületeket<sup>335</sup> lehet létrehozni.

Az autonóm közösségekkel kapcsolatos lényeges kérdés még a felettük gyakorolt állami ellenőrzés. Mint a fent leírtakból világossá válik a regionális autonómia igen széles körű, ez azonban – természetesen - nem jelenti a régiók szuverenitását. Az autonóm közösségek működése az állami alkotmánynak és a jogrendszernek van alárendelve, miként azt a spanyol alkotmány 9.1. cikke is szabályozza. Az autonóm közösségek feletti állami ellenőrzés formáit részben az alkotmány, részben az autonómia-státútumok határozzák meg. Az alkotmány rendelkezése szerint az autonóm közösségek szerveinek működése feletti állami ellenőrzésnek öt formája van.

Az alkotmánybíróság kontrollálja a régiók által alkotott törvényi rangú normák alkotmányosságát. A közigazgatási bíróság ellenőrzést gyakorol a regionális közigazgatási szervek tevékenysége és az általuk - rendeleti formában - alkotott jogszabályok törvényessége felett. A számvevőszék ellenőrzi az autonóm közösségek gazdálkodását és költségvetését.

Az állami ellenőrzés másik két formája - a törvényhozás és a kormány által gyakorolt ellenőrzés - az előzőekhez képes speciális, mert a fent megismert három ellenőrzési forma valamennyi közigazgatási szerv felett gyakorolható, míg ezek kifejezetten csak a régiókra vonatkoznak.

A törvényhozás miután felhatalmazhatja az autonóm közösségeket, hogy törvényt alkossanak az állami törvények által meghatározott alap- és irányelvek keretei között, ellenőrzi e delegált jogkör gyakorlását.

---

<sup>331</sup> Lásd például Munoz Machado véleményét, Oliver 1996., p. 284.

<sup>332</sup> Lásd a Spanyol Alkotmány 141.3 cikkét.

<sup>333</sup> Lásd a Spanyol Alkotmány 152.3 cikkét.

<sup>334</sup> Ilyen speciális társulások a következők: Baszkföldön a tartományok határaival megegyező, de eltérő feladat- és hatáskörrel felruházott területi egységek vannak. A Kanári szigeteken ún. cabildos (tanácsok) működnek, amelyek tevékenységét speciális szabályok rendezik. Az Archipelagot alkotó valamennyi szigetnek egy ilyen tanács az igazgatási szerve. A Baleári-szigeteken ehhez hasonlóan szintén valamennyi szigetnek saját (kormányzó) igazgatási szerve, tanácsa van. Asztúriában "consejos"-ok, tanácsok és "comarcas"-ok, településkörzetek továbbá települési parókiák működnek. Katalóniában sajátos igazgatási rendszere van az Aram-völgynek és Barcelona városának. Madrid, mint az ország főváros, sajátos jogállásából kifolyólag szintén speciális kormányzati rendszerrel rendelkezik.

<sup>335</sup> comarca

A kormány által gyakorolt ellenőrzésnek sajátossága, hogy alkalmazása törvényhozási engedélyhez kötött és az alkotmányban meghatározott delegált hatáskörök gyakorlására terjed ki. További feltételként államtanácsi jóváhagyásra is szükség van.<sup>336</sup>

A központi államhatalomnak vannak az ellenőrzés kereteit jócskán meghaladó, az autonóm közösségek irányába gyakorolható, rendkívüli befolyásolási eszközei. Az alkotmány a rendkívüli beavatkozásnak is több formáját szabályozza. Ezek közé tartoznak az ún. harmonizációs törvények, amelyek az állami egységet igyekeznek biztosítani. Ha a közérdek úgy kívánja, a törvényhozás két házának abszolút többsége olyan alapelveket határozhat meg, amelyek a regionális jogalkotás összehangolását célozzák, még azokban a tárgykörökben is, amelyeket az alkotmány az autonóm közösségek hatáskörébe utal.

Rendkívüli állami beavatkozás lehetőségét biztosítja az alkotmány 155. cikke abban az esetben, ha valamely régió nem teljesíti az alkotmány vagy más törvényben meghatározott kötelezettségeit, vagy tevékenysége a nemzeti érdeket súlyosan veszélyezteti. Ebben az esetben a kormány felszólítja az érintett autonóm közösség elnökét a törvények tiszteletben tartására, illetve a nemzeti érdeket sértő tevékenység beszüntetésére. A felszólítás eredménytelensége esetén a kormány a szenátus jóváhagyásával a kötelezettségek teljesítését és a nemzeti érdek érvényesítését eredményező eszközöket vehet igénybe. Ennek keretében a kormány valamennyi regionális hatóságot utasíthatja, ami gyakorlatilag a regionális közigazgatás állami irányítás alá helyezését jelenti.

Spanyolországban a regionális önkormányzatiság sokkal inkább politikai gyökerű, mintsem pusztán szakmai-igazgatási dinamikája lenne és a lehetőségek kapuit a politikai rendszerváltás tárta ki. Sokkal erősebb, nagyobb hatalommal rendelkező autonóm közösségek alakultak, mint Olasz-, vagy Franciaországban és nem csak a történelmi nemzetek régióiban, hanem mindenütt. A központi közigazgatásban mind a politika, mind a szakma részéről nagyon erős ellenállás jelentkezik, de számos szakértő úgy látja, hogy Spanyolország a legjobb úton halad egy föderális alkotmány felé.<sup>337</sup>

---

<sup>336</sup> Spanyol alkotmány 153. cikk b) pont.

<sup>337</sup> Keating 1998 (Northampton) p. 69.

### 3.5 Portugália

Portugáliában a régiókat az 5 kontinentális régióban működő regionális koordinációs bizottságok és a 2 tengerentúli autonóm régió, az Azori-szigetek és Madeira alkotják. Ez 7 a 7 területi egység nem alkot homogén, egységes rendszert, ugyanis a két tengerentúli autonóm régió valódi területi önkormányzatként működik, ellenben az 5 kontinentális régió egyike sem önkormányzati szerv, hanem a regionális koordinációs bizottság, mint állami dekoncentrált szerv működési területétül 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 létrehozását, amelyeket azonban a gyakorlatban még nem alakítottak meg.

1. A portugál regionalizmus és regionalizáció a korábban tárgyalt négy államhoz képest sajátosan eltérő, ami leginkább a regionalizáció végrehajtásában figyelhető meg. Ennek oka elsősorban a két regionális önkormányzat, melyek speciális igazgatási struktúráként működnek. Nem elhanyagolható szempont ugyanakkor Portugália és Magyarország sajátosságai között megfigyelhető számos hasonlóság, beleértve közigazgatási rendszereiket.

Portugália az egyik legegységesebb állam Európában. Ennek egyik oka bizonyára az, hogy határai közel 850 éve változatlanok. Az igen jelentős történelmi hagyományokkal rendelkező portugál állam lakossága kulturális és nyelvi összetételét tekintve homogén. Közigazgatási rendszere hagyományosan centralizált, a decentralizált igazgatási egységek létezése kivételes volt, ilyen a múlt század vége óta Madeira és az Azori-szigetek. Ez utóbbiak, nem túl erős szeparatista mozgalmaitól eltekintve a központi hatalom autoritását komolyan semmi nem kérdőjelezte meg. E jellemzői tekintetében Portugália és a portugál regionalizmus valamennyi, eddig vizsgált államtól eltér. Erős túlzással azt is mondhatnánk, hogy Portugáliában nem is voltak regionalista, de még a spanyolhoz hasonló nacionalista mozgalmak sem. A központosított államhatalmat sem erőszakos, sem moderált formában nem érte kihívás. Lisszabon központi szerepe is jelentős mértékben járul hozzá a regionalista mozgalmak hiányához.

Hasonlóságot ugyanakkor abban találunk, hogy bizonyos területek között kiegyensúlyozatlan a gazdasági fejlettség. A gazdaság a tengerpart menti Setubal és Braga közé koncentrálódik, az ország többi része ehhez képest egészen a közelmúltig alulfejlett volt, aminek nyomai még kimutathatók. Gazdasági szempontból ma is jelentős különbségek vannak az ország egyes területei között. A déli Alentejóban és a spanyol Andalúziában például több közös van, mint Alentejóban és az északi Minhoban, amely viszont jellegében a szintén spanyol Galiciához áll közel.<sup>338</sup>

A portugál állam létrejöttének egyik kulcstényezője, hogy az állam létre hozása megelőzte a nemzetté válást, ami az arab hódítás visszaszorításának eredménye. Mindez nagymértékben megkönnyítette a centralizációt. Az állam nem korábban önálló államok szövetségre lépése révén jött létre, mint Spanyolországban, hanem kizárólag hódítás útján. A határok a XIV. század első felében megszilárdultak, melyeken belül kialakult a portugál nemzet. A XV. és XVI. századi hódítások, a gyarmatosítás, a tenger felé fordulás elősegítette a nemzetté kovácsolódást, amit Spanyolország kényelmetlen szomszédsága tovább fokozott.

A többi regionalizált államhoz képest óriási különbség, hogy nyelvi ellentétek nem terhelték sem az államépítést, sem a nemzetté válás folyamatát. Ennek jelentőségét a szomszédos Spanyolországgal történő összehasonlítás mutatja, ahol a nyelvi, nemzeti heterogenitás a regionalizmus és a szeparatizmus egyik mozgatórugója volt. 1500 körül a

<sup>338</sup> Luelmo – Williams 1999. p. 169.

portugál nyelv tulajdonképpen önállóvá vált, elszakadt a hozzá legközelebb álló galíciától.

Portugáliában nincsenek számottevő kisebbségek sem és az ország vallási térképe is homogén. A kulturális homogenitást erősítette Lisszabon vezető szerepe és kiemelkedése a városok közül, valamint a jelentős belső migráció. Meghatározó szociológiai tényező a portugál gazdasági és politikai elit, amely gyakorlatilag egy centrumhoz kötődik, Lisszabonhoz, illetve a felsőoktatás tekintetében Coimbrához is. Ez is hozzájárult az egységes portugál identitás és centralista gondolkodás kialakulásához.<sup>339</sup>

A szeparatizmus a modern portugál történelemben egy alkalommal, akkor is visszafogottan jelentkezett az Azori-szigeteken. A szeparatizmusnak azonban még itt sincs történelme. Csupán egy, az 1970-es években jelentkező jelentéktelen mozgalomról van szó, amely a rendszerváltás idején jelentkezett 1974 és 1976 között. A szeparatista mozgalom alapja, amire támaszkodva mobilizálhatott volna a központi hatalom kezében összpontosuló gazdasági és politikai hatalom direkt irányítása, valamint az alacsony bérek, amelyek a portugál átlag felét tették ki. Azonban számos tényező akadályozta a csökevényes szeparatista mozgalom befolyásának megerősödését, amelyek lényege a szigetek és az anyaország kapcsolatában keresendők. Lényeges, hogy az Azori-szigeteket nem lakta népesség a portugálok megérkezése előtt. Betelepülő lakosságának nem tapasztalhatta meg, milyen egy, az anyaországtól független gazdasági és társadalmi rendszer. A szigetek lakó elitet erős kötelékek fűzték az anyaországhoz, aminek okait már láthattuk. A kilenc sziget közötti földrajzi távolság, valamint a gazdasági és társadalmi szerkezetük közötti különbségek is az egységes azori mozgalom kialakulása ellen hat. Kulturális különbség az anyaország és a szigetek között csak a folklór szintjén van, az intézményi ún. magas kultúra területén nincs.

2. A portugál közigazgatási rendszer nagymértékben a XIX. századi sikeres reformok sorozatán alapul. A liberalizmus győzelmét követően Portugália számos dél-európai országhoz hasonlóan a napóleoni modellt követte. Később váltották egymást az abszolutista és a liberális reformok, azonban az eredeti modellt ez lényegében érintetlenül hagyta. A mai rendszer végeredményben azonos az 1820. évi liberális forradalom után kialakítottal. A közigazgatás és a területbeosztás rendszerére a monarchia eltörlése és a köztársaság 1910-ben történő kikiáltása sem gyakorolt számottevő hatást.

Luelmo és Williams szerint ennek a történelmi fejlődésnek a legjelentősebb öröksége egy mozdulatlan és tehetetlen unitárius államszerkezet, a központosított közigazgatás, valamint a regionalista mozgalmak szinte teljes hiánya.<sup>340</sup> Ez utóbbi többek között annak köszönhető, hogy a portugál rendelkezik az egyik legrégebbi államisággal az európai nemzetek között. Az utóbbi néhány évtized eseményei, folyamatai azonban némi változást hoztak a regionalizmus területén.

A Salazar diktatúra szigorú centralizációt valósított meg. A gazdaságirányítás korporatista elvek szerint működött és még a legkisebb volumenű beruházásról szóló döntést is jelenteni kellett Lisszabon felé. A helyi önkormányzatok önállósága korlátozott volt, pénzügyi autonómiájuk minimális, ami többek között azt szolgálta, hogy a rendszer képes legyen ellenőrizni a közkiadásokat. A demokratikus átmenet magától értetődően vetette fel a decentralizáció szükségességét, ugyanakkor a regionalista mozgalmak hiánya miatt a regionalizáció nem került napirendre.

Az 1974. évi forradalom lényeges változásokat okozott a portugál politikai és igazgatási hagyományokhoz képest. Az 1976-ban elfogadott alkotmány három lényeges célkitűzést valósított meg, melyek hosszabb-rövidebb folyamatok eredményeképpen voltak megvalósíthatók, illetve valósíthatók meg. A gyarmati rendszer felszámolása rövid távon megvalósult, a demokratikus átmenet, amely új politikai és választási rendszert igényelt ehhez képes több időt vett igénybe, de befejeződött. Végül napjainkig is tart a decentralizáció lévén

<sup>339</sup> Luelmo – Williams 1999. p. 169.

<sup>340</sup> Luelmo – Williams 1999. p. 174.

minimum közép-, de inkább hosszú távú folyamatról van szó.

Az autoriter rendszer szélsőséges centralizmusát követően az új alkotmány teremtette meg elsőként az alapokat az állam regionalizációjához, amelynek célja, mint ahogy az alkotmány 227. cikke kimondja, az állampolgári részvétel növelése, 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.<sup>341</sup>

Az 1976. évi alkotmány által létrehozott közigazgatási rendszer sajátos, Luelmo és Williams szerint<sup>342</sup> olyan jellegzetességek kombinációját mutatja fel, amely markánsan megkülönbözteti a többi európai országtól. Meghatározóak a jakobinus elvek, amennyiben a rendszer erősen centralizált mind a politika, mind az igazgatás területén, beleértve a szakapparátust is. Ennek, mint korábban, most is nagy szerepe van a regionalista mozgalmak korlátok közé szorításában. Az ország területe 18 igazgatási kerületre van felosztva, amelyből némelyeknek van regionális jelentősége. Ezek élén a központi kormány képviselője áll, aki a közszolgáltatások felelőse. A helyi önkormányzatok végrehajtó szerve egyszemélyi vezető, meglehetősen erős. Mindezek, valamint az arányos képviselő elvén alapuló választási rendszer és a pártrendszer sokszínűsége szintén hozzájárulnak a regionalizmus gyengítéséhez. Portugália továbbra is unitárius állam<sup>343</sup> maradt, de a régiók két típusának létrehozása decentralizációt valósított meg.<sup>344</sup> 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 területeként 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 közjogi személyiséggel rendelkeznek, valódi területi önkormányzatként működve képviselik a regionális érdekeket. Az autonóm régiók létrehozásának kifejezetten földrajzi okai vannak, amely a sziget jellegükből adódik. Természetesen a szigetek lakosságának van autonómia törekvése is, de nincsenek sem etnikai, sem nyelvi kisebbségek. 1991-ben egy harmadik kategória is bevezetésre került a nagyvárosok számára, Lisszabon és Porto úgynevezett „nagyvárosi területek” lettek.

Pereirára hivatkozva<sup>345</sup> a regionalizáció lassúságának, vagy elmaradásának, illetve a decentralizáció befejezetlenségének okai abban foglalhatók össze, hogy az ország történelmében a centralizációnak igen komoly hagyományai vannak, amelyek a mai napig meghatározóak. A pártok közötti rivalizálás, a politikai konszenzus hiánya szintén komoly hátráltató tényező. A kormányzó pártokkal szemben ellenérdekelt ellenzék, amely rendszerint a helyhatóságok szintjén szerez befolyást, általában lassítja, vagy megakasztja a decentralizációt célzó intézkedéseket. Állandó viták tárgya, hogy a dekoncentráció a regionalizáció elősegítője, előfutára, vagy éppen ellenkezőleg, azzal ellentétesen hat. A dekoncentrációra egyesek úgy tekintenek, mint az a folyamat, amely a régiók feladatainak, felelősségének növekedését eredményezi, mások ezzel ellentétben, a regionalizáció

---

<sup>341</sup> 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.

<sup>342</sup> Luelmo – Williams 1999. p. 175.

<sup>343</sup> Portugál Alkotmány 6. cikk.

<sup>344</sup> Mint korábban láttuk, ismert olyan álláspont, amely különbséget tesz unitárius és decentralizált állam között. Jóllehet bizonyos decentralizáció megvalósult, Portugáliát az alábbi okok miatt helyesebb az unitárius államok közé kell sorolni: maga a portugál alkotmány is így nevezi meg; ha Franciaországot a decentralizált államok közé soroltuk, a két államban lezajlott decentralizációs reform jellegének és eredményének különbözősége alapján Portugáliát nem sorolhatjuk oda, hiszen a francia és a portugál régiók oly nagymértékben különbözőek (már csak azért is, mert a portugálok még nem is léteznek).

<sup>345</sup> Luelmo – Williams 1999. p. 176.



elodázására irányuló manővert vélnek benne felfedezni, amely az államigazgatást erősíti. Luelmo és Williams értékelése szerint<sup>346</sup> a portugáliai decentralizáció, már ha egyáltalán decentralizációnak lehet nevezni, még embrionális formában van és komoly fejlődés jelei nem láthatók a jelen körülmények között. Ennek oka, hogy a lakosság összetételéből hiányoznak a jelentős különbségek, nincsenek kisebbségi nyelvek és a gazdasági fejlettségbeli különbség sem számottevő az ország egyes területei között. A nagyvárosi területek és a regionális koordinációs bizottságok létrehozása a változásnak csupán korlátozott kilátásait jelentette. Erre a homogenitásra az európai integráció hatása, az Unió regionális politikája sem tudott hatást gyakorolni, hiszen a közösségi pénzalapokból jutott támogatások során az egész ország támogatott célterületnek számított, szemben más uniós tagállamokkal, ahol a regionális különbségek miatt csak bizonyos régiók kaphattak támogatást. Az uniós támogatások csupán helyi szinten járultak hozzá a tudatosság fejlődéséhez köszönhetően a vidékfejlesztési projekteknek. Következésképpen az uniós támogatások sokkal jelentősebb hatást váltanak ki helyi, mint regionális szinten.

3. A Portugál Alkotmány 6. cikke a szigeteket "saját politikai és igazgatási szabályozással és saját önkormányzati szervekkel rendelkező autonóm régióknak" nevezi. Tekintettel földrajzi, gazdasági, társadalmi és kulturális sajátosságaikra továbbá a szigetek lakosságának történelmi autonómiatörekvésére, számukra sajátos önkormányzatiságot biztosít

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

A két autonóm régió jogalkotási jogát a legfőbb döntéshozó testülete, a regionális gyűlés révén gyakorolja, amelyet közvetlen, általános és titkos választások útján választanak meg. Végrehajtó hatalmi jogosítványait a régió végrehajtó szerve a regionális kormány gyakorolja, amely politikai felelősséggel tartozik a gyűlésnek. A regionális kormány elnökét a választási eredményekre tekintettel a régió minisztere (Ministro de la República) nevezi ki, ugyanúgy, mint a regionális kormány többi tagját őket azonban az elnök javaslatára.

A régió minisztere legmagasabb szinten képviseli az államhatalmat a régióban. Állami, nem önkormányzati szervként funkcionál. A kormány javaslatára, az államtanács véleményének meghallgatása után a köztársasági elnök nevezi ki és menti fel.

4. 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 jogosítványa 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 tárgyköreiből.

A regionális hatásköröknek nincs központi jogszabály által megállapított listája, ugyanis ezeket mindkét régió saját alaptörvénye, statútuma határozza meg.<sup>347</sup> Mindkét régió statútuma előzetes alkotmányossági kontrollnak van alávetve, és mindkettő hasonló jellemzőkkel rendelkezik, igaz az Azori-szigeteké részletesebb rendelkezéseket tartalmaz és kidolgozottabb.

Az Azori-szigetek Autonóm Régió statútuma felsorolja azt a számos regionális érdekkörbe tartozó jogalkotási és igazgatási tárgykört, amelyek tekintetében a régió

<sup>346</sup> Luelmo – Williams 1999. Pp. 183-184.

<sup>347</sup> Ezeket az alkotmány 228. cikke által megállapított eljárási rendben alkotják meg.

meglehetősen széles hatásköröket gyakorol:

Egészségügy  
Társadalombiztosítás  
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 legtöbb 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 közgyűlés a törvénybe rendelkezéseit részletezheti, de nem mondhat ellent azoknak.

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

Az autonóm régióknak jogában áll az önállóságuk megsértése címén alkotmányossági panasszal fordulni az alkotmánybírósághoz. A központi államhatalmat a régiókban a régió minisztere képviseli, aki az államigazgatás tevékenységét felügyeli és koordinálja a régióban. Jogosítványai közül kiemelkedik a régiók által kiadott törvényerejű rendeletekkel szemben gyakorolható vétójog. 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.

5. Annak ellenére, hogy ténylegesen még nem, csak a jogszabályok szintjén léteznek, röviden szükséges kitérni az igazgatási régiókra is. A feladataikat meghatározó jogi szabályozás egyelőre nem egyértelmű<sup>348</sup>, három fő területet jelöl meg. Közzolgáltatások szervezése, a helyhatóságok működésének koordinációja és regionális tervek kidolgozása. A regionális politika kidolgozása még mindig alapvetően a központi szervek hatásköre. Korábban az 1960-as években hozták létre a regionális koordinációs bizottságokat<sup>349</sup> öt régióban<sup>350</sup>, amelyek tudományos háttérrel végeztek. Az 1980-as években politikai súlyuk megnövekedett és rájuk építkezve középtávon elképzelhető egy regionális önkormányzat létrehozása.<sup>351</sup>

A hatályos jogi szabályozás alapján tényleges létrehozásuk jelentős mértékben meg fogja változtatni a feladat- és hatáskörök megosztásának rendszerét különösen a központi és a regionális igazgatás viszonylatában. Ez előre látható a portugál alkotmány azon

<sup>348</sup> Luelmo – Williams 1999. p. 175.

<sup>349</sup> Comissões de Coordenação Regional

<sup>350</sup> Észak, Közép, Lisszabon és a Tagus völgy, Alentejo, Algarve.

<sup>351</sup> Luelmo – Williams 1999. p. 175.

rendelkezéseinek ismeretében, melyek szerint az igazgatási régiók működése nem érintheti hátrányosan a helyhatóságok autonómiáját, továbbá semmilyen módon nem korlátozhatja hatáskörüket.

Döntéshozó testületük 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 szerződések jóváhagyása lesz.

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

Az igazgatási régiók majdani feladatai kapcsán 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 főszabályként a lakosságot érintő valamennyi közügyben eljárnak, 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 majdani igazgatási régiók tevékenységüket az alábbi területeken fejtik majd ki:

Gazdaságfejlesztés

Regionális tervezés, területi tervezés

Környezetvédelem, természetvédelem, vízgazdálkodás

Infrastruktúra, közlekedés

Kultúra és történelmi örökség

Ifjúság, sport, szabadidő

Idegenforgalom

Közbeszerzések

Gazdasági termelés támogatása

A közösségi tevékenység támogatása.

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

5. Lisszabon és Portó helyzet ismét csak sajátos. E két városnak a területi igazgatás átalakításában betöltött szimbolikus jelenőségén túl igazgatási szempontból is több szerep jut, mint a többi helyhatóságnak. A portugál közigazgatásban e két városra szabott és minden szempontból új megoldást az igazgatás elvi és szakmai követelményeinek való megfelelés szükségszerűsége indokolta nem pedig, földrajzi vagy történelmi tényezők. E két területi egység létrehozása szakított a portugál igazgatási hagyományokkal, nevezetesen a közigazgatási területi egységek többé-kevésbé földrajzi szempontok szerinti kialakításán, valamint a decentralizáció felé megtett lépés volt, ami talán példát szolgáltat a további fejlődési folyamatoknak az ország más területei számára. Mindazonáltal e két nagyváros nem nevezhető a hagyományos értelemben vett régióknak és nem valószínű, hogy példájukat a közeljövőben máshol is követni lehet.

Ebben a fejezetben öt európai uniós tagállam regionális önkormányzatának jellemzőit igyekeztem nagy részletességgel feltárni, melynek eredményeképpen megerősödtek azon

állítások, amelyeket a korábbi fejezetek alapján is kijelenthetők voltak, nevezetesen a regionális önkormányzatnak nincs két azonos szervezeti formája, megoldása. A különbségek mellett azonban az azonosságokra is érdemes figyelemmel lenni. Ezekre többek között a régió fogalmának meghatározási kísérletei során is kitért a dolgozat. Ugyan jogállásuk és alkotmányos, jogi szabályozásuk tekintetében a különbségek a meghatározóak az egyes országok között, de a régiók, mint önkormányzatok szervezeti struktúrája valamint feladat- és hatásköre között számos közös jellemzőt találunk. Az eddigi három fejezet megállapításai alapján a végső következtetések levonása és ezek alapján a hazai helyzet rövid elemzése teszi teljessé az értekezést.

## **IV. A regionalizmus Magyarországon a nyugat-európai tapasztalatok alapján**

### **4.1 A magyar regionalizmus története**

A magyar területi (regionális) igazgatás kapcsán elsősorban a vármegyére gondolunk, ezért is mondhatjuk azt, hogy a magyar regionalizmus története tulajdonképpen a feudalizmusban kialakult vármegyerendszer felváltására irányuló reformtervek összessége. Ebből kiindulva talán nem is meglepő, hogy ez az aktuális kérdés napjainkban elsősorban úgy fogalmazódik meg, hogy regionális egységek kialakítására a megyék mellett, vagy azok helyett kerüljön sor, ha egyáltalán erre sor kerül. Mielőtt rátérnénk a régiók kialakításának néhány aktuális kérdésére, röviden nézzük meg, hogy milyen megoldások születtek elméleti síkon és a gyakorlatban a területi igazgatás szervezetének kialakítására.

1. Ami az elméleti szintű munkákat illeti, a teljesség igénye nélkül a legjelentősebbek a következők voltak. A Kiegyezés után megszületett önkormányzati törvényeket követően gróf Szapáry Gyula belügyminiszter nagyszabású reformtervvel állt elő, amely inkább megyei területrendezési javaslat volt, mintsem a megyerendszer megszüntetését avagy megváltoztatását célzó törekvés.

A területrendezési elméletek következő nagy hulláma a trianoni határmódosításokat követően jelent meg, ekkor már tényleg a radikális átalakítás gondolatával. A 20-as években a mezőgazdasági termelés tájairól kiinduló statisztikusok hazánkat 28 gazdasági vidékre, tájegységre osztották fel. Az ebben az időszakban kidolgozott további számos elképzelés közül megemlíthető Benisch (Némethy) Artúr, aki a belügyminisztérium számára készített előterjesztést, vagy Princz Gyula, aki 162 járás köré 14 megyét képzelt, továbbá Hantos Gyula, aki Magyar Zoltán felkérésére készítette el a magyar közigazgatás területi tagozódásának felmérését. Erre alapozta Elek Péter geográfus a Magyar Közigazgatástudományi Intézet munkatársa azt a reformtervét, amely szerint a járásoknak megfelelő kistéjak alkotnák a középtájakat, 3-5 középtáj pedig, egy nagytájat. Nem valósult meg a gyakorlatban Gömbös Gyula Nemzeti Munkatervében felvázolt kerületi kísérlet sem. Máté Imre háromszintű közigazgatási tervében a község, a vármegye és öt kerület kapott helyet. A megyével teljes mértékben szakított Erdei Ferenc 1939-ben született koncepciója, aki mintegy nyolcvan városi központ és hét tájegység kialakítására tett javaslatot.

A második világháború után a Nemzeti Parasztpárt javaslataként jelent meg Erdei Ferenc és Bibó István közös koncepciója, amely 75-80 városvármegyére osztotta volna fel az ország területét. Bibó egyébként 1975-ben ismét kidolgozott egy városjárásokra épített városkörnyék-rendszer tervet 80-110 egységgel.

A tanácsrendszer kialakítására is megyei alapokon került sor, amelyet Rákosi 1956-ban kívánt átrajzolni 12 megyét kialakítva. A Perczel Károly vezetésével 1958-63-ban kidolgozott településfejlesztési koncepció, amely az OTK alapja lett 3 központi és 6 periférikus régióra osztotta az országot. A Közgazdaságtudományi Egyetem hazánkat 1960-ban gazdasági körzetekre felosztó terve 10 régiót jelölt meg. 1971-ben pedig, az Országos tervhivatal valamint az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium 6 tervezési-gazdasági körzetet jelölt ki a 101/1971 OT-ÉVM közleményben. A szakirodalomban a megyék létét komolyan csak a nyolcvanas évek végén kérdőjelezték meg ismét. Az ebben az időszakban napvilágot látott elképzelések a régiók kialakításának lehetőségét nem kifejezetten a megyék alternatíváiként, hanem azok mellett keresték.

2. Ami a területi igazgatás kialakításának gyakorlatát illeti talán nem túlzó az a kijelentés, ha azt a vármegyék uralmaként aposztrofáljuk, hiszen a XII. századra kialakult vármegyrendszer egészen a XX. század közepéig, illetve a megyék formájában napjainkig fennmaradt. Vegyük sorba, hogy a magyar közigazgatás történetében a feudális vármegyén és az azon belül létező járásokon kívül milyen formái léteztek a területi igazgatásnak.

A feudális korban igazgatási egységet képeztek a kerületek<sup>352</sup>, és a székely, illetve szász székek. A magyar feudális kerületek mellett azonban a Habsburg uralommal együtt megjelent egy másik, több vármegyét magába foglaló kerületi rendszer is. Ez nem alkotott sem önkormányzati, sem közigazgatási egységet, de jelentős szerepet játszott bizonyos jogszolgáltatási és igazgatási feladatok ellátásában.

A XVII. század végén Kollonics Lipót Magyarország újraneépítésének tervét három guberniumra gondolta felépíteni, ami azonban nem valósult meg. Az 1723-ban létrehozott országos biztosi hivatal, amely az 1715-ben felállított állandó hadsereg hazánkban állomásozó ezredeivel kapcsolatos igazgatási feladatokat látta el, az ország négy kerületével<sup>353</sup> volt összefüggésben, amelyek számát a helytartótanács előbb kettő, majd 1738-ban még egy újabb kerülettel növelte. A kerületi beosztásnak később szerepe lett az országgyűlési követek kerületi üléseinek megtartásánál is. II. József, a reformer teljesen megbolygatta az ország hagyományos területi beosztását, a megváltoztatott, összevont vármegyék fölé 10 kerületet szervezett.

A reformkor elméleti és politikai vitáinak gyakorlati eredményeként változtatásokra nem került sor. A világosi fegyverletétel után az abszolutizmus öt koronatarományra osztotta Magyarországot Buda, Kassa, Nagyvárad, Pozsony, Sopron központtal, mindegyik 7-10 megyét foglalt magába. A Kiegyezést követően a vármegyrendszer racionalizálása igen, megszüntetése nem merült fel.

A kerületi rendszeren kívül Magyarországon ismert volt a területi igazgatás a vármegyéktől eltérő más szerveződése is, ez a szakigazgatás rendszerének szervezete volt. A szakigazgatás rendszerének kiépítése a XVIII. században indult meg. Függetlenül a vármegyéktől legelőször a pénzügyi igazgatás regionális szervei épültek ki, igaz később bizonyos szervei révén beépültek a vármegyei önkormányzat rendszerébe. A vármegyéktől független regionális beosztásban működött a katonai igazgatás és az állami oktatási igazgatás<sup>354</sup>. A Kiegyezés után épült ki a több vármegyét lefedő postaigazgatóságok és vasúti igazgatóságok rendszere, továbbá ilyen illetékességgel működtek a katonai hatóságok és a csendőrség is. A közigazgatás és a bíraskodás elválasztását követően a bírósági szervezet a fellebbviteli bíróságok tekintetében szintén több vármegyére kiterjedően működött.

A Magyar Népköztársaság és a Magyar Tanácsköztársaság rövid életű kezdeményezései, a nemzetiségi alapon szervezett kerületek szintén szakítottak a megyehatárokkal.

A II. világháborút követően a trianoni határok véglegessé válásának elismerésével a vármegyéből lett megyéket átszervezték ugyan, de a megyerendszer felváltására született különböző elképzelésekből egyetlen egy sem valósult meg. A megyekérdés ismételtelen a rendszerváltáskor 1989-90-ben került elő. Az elnyűhetetlen megyék ismét kiállták a regionalizációs reformelképzelések támadásait és jelenleg területi önkormányzatokként működnek. Az 1990-94 között a megyék határainak és tisztán közigazgatási szempontok alapulvételével kialakított köztársasági megbízotti régiók természetes gyökerek hiányában nem bizonyultak életképesnek. Igaz, talán nem is ez volt a cél...

Összefoglalásként ebből a rövid történeti áttekintésből azt a következtetést vonhatjuk

<sup>352</sup> Ilyen volt például a Jászkun kerület vagy a szepesi 16 város kerülete.

<sup>353</sup> A négy kerület a következő volt: Dunáninnen, Dunántúl, Tiszáninnen, Tiszántúl.

<sup>354</sup> A Ratio Educationis 1777-ben Tankerületi Igazgatóságokat állított fel. Ezek száma a dualizmus idején 12 volt.

le, hogy hazánkban a közigazgatási alapú régióknak, illetve regionalizációnak nincsenek gyökerei.

## **4.2 Regionalizáció a kormányzati elképzelések tükrében**

A regionalizáció európai tapasztalataiból és magyarországi történetéből a regionalizáció lehetőségeire vonatkozólag az alábbi következtetéseket lehet levonni.

Jóllehet a megyerendszer megszüntetésének vagy megváltoztatásának igénye, mint láttuk igen figyelemre méltó múlttal rendelkezik, de megvalósulása szinte mindig kizárólag politikai válságok, jelentős fordulatot eredményező események bekövetkezésekor tűnt reálisnak. A tudatos változtatási kísérletek többnyire válsághelyzetekhez, jelentős idegen befolyáshoz, külföldi megoldások adaptálásához kapcsolódnak, akár II. József, akár a Bach rendszer, vagy a Rákosi korszak reformelképzeléseire gondolunk, azzal, hogy a példák sora hosszasan folytatható lenne. Az már egy más kérdés, hogy ez a megvalósulás eddig még elmaradt. Tekintettel a nyugat-európai regionalista és regionalizációs folyamatokra is: mi szükséges tehát egy magyarországi regionalizációhoz?

Magyarország unitárius szerkezetű, homogén nemzetállam, ami részletes bizonyítást nem igényel. Ennek ismeretében egészen egyértelmű, hogy az etnikai, nyelvi, kulturális, történelmi tradicionális alapú regionalizációnak nincs realitása, hiszen Magyarországon ma nincsenek ezen az alapon kialakult, elkülönült területek. Ezek a tényezők önmagukban nem is szolgálnának elegendő alappal a regionalizációhoz. A kizárólag földrajzi tényezőkön alapuló regionalizációra, szigetek, magas hegyvidékek, stb. hiányában nincs esély. A regionalizációt kiváltó egyik legjelentősebb tényező a gazdaság és ehhez kapcsolódóan a területfejlesztés, a területi különbségek, a centrum-periféria közötti különbségek azonban szolgálhatnak a regionalizáció alapjaként. Nem véletlen, hogy a legújabb kori körzetbeosztási elképzelések szinte kivétel nélkül gazdasági, területfejlesztési jellegűek voltak.

Ha regionalizációról beszélünk, akkor a közigazgatási szervezet területi rendszerének megváltoztatásával automatikusan számolnunk kell. Magyarország esetében a közigazgatási területbeosztás és egy gazdasági körzetbeosztás, mint a történelmi példa mutatja, nehezen egyeztethető össze. Szükséges-e ezt egyáltalán erőltetni? Ha erre a kérdésre választ nem is ad e dolgozat, azért azt megállapíthatjuk, hogy a rendszerváltást követő gazdasági folyamatok területi eloszlása, pontosabban kiegyensúlyozatlansága indokolja a területi szemléletet, és a régiókban való gondolkodást. Ugyanakkor kétségtelen, hogy a területi igazgatásban a megyerendszer tradíciója meghatározó. A megyék szerepe, a lakosságban a megyével való azonosulás annak ellenére erős, hogy a jelenlegi helyi önkormányzati rendszerünk kialakítása megyéket olyannyira legyengítette, amire kevés példa adódik közigazgatásunk történelmében. Regionális tudat, régiókkal történő lakossági azonosulás ugyanakkor gyakorlatilag nincs.<sup>355</sup>

A legfontosabb tényezőt, amit nem vettünk számba, és amely feltétlenül szükséges ahhoz, hogy Magyarországon regionalizáció valósuljon meg, a politikai döntés. A közigazgatási egységek a történelmi fejlődés során elsődlegesen a politikai erőviszonyoknak megfelelően alakultak ki. Ennek alátámasztására több példa is említhető: az európai régiók fejlődése, és a magyar vármegyék helyébe végül is nem lépő régiók, városmegyék, városkörzetek. Régiók létrehozására Magyarországon tehát - legyen az szakmailag bármennyire is indokolt - akkor fog sor kerülni, ha ilyen tartalmú politikai döntés születik. A rendszerváltás óta ezt a politikai döntést nem akarta, vagy merte meghozni még senki, és egészen a közelmúltig nem is tűnt úgy, mintha lett volna olyan jelentős politikai erő, amelyik

---

<sup>355</sup> Erről lásd A regionális intézményrendszer kiépítése (vitaanyag). A Közigazgatási Szolgáltatások Korszerűsítési Programja. BM Duna Palota és Kiadó. Budapest. 2003.

a közeljövőben ilyen döntést hozna, vagy akár csak felvenné politikai programjába.

Talán nem tévedünk nagyot, ha azt állítjuk, hogy hazánkban a regionalizációnak a megyékkal kell megküzdenie. Akár a "régiók vagy megyék", akár a "régiók és megyék" elképzelésben gondolkodunk a regionalizáció pártiak a megyék igen komoly ellenállásába ütköznek. Találgatások helyett próbáljuk meg kideríteni, hogy vannak-e politikai-kormányzati elképzelések a régiók kialakítására vonatkozólag.

1992-ben a Közigazgatás Korszerűsítésének Programja, amelyet a Kormány 3603/1992. számú határozatában<sup>356</sup> hagyott jóvá, régiókról illetve regionalizációról nem tett említést. Ehelyett Önkormányzati igazgatás cím alatt a megyék és a megyei önkormányzat szerepéről, a megyereform távlatairól, továbbá Állami igazgatás cím alatt a dekoncentrált szervekről és a köztársasági megbízottakról írt.

1996-ban a Magyar Közigazgatás reformjának részletes programja, amelyet a Kormány 1100/1996. (X. 2.) számú határozatában a további munka alapjául elfogadott, a megyereformhoz, megyei önkormányzathoz kapcsolódóan tárgyalta a regionalizáció kérdését. Hazánkat összehasonlítva más hasonló méretű európai államokkal a megyék számát illetően a program nem tartotta szükségesnek a megyék szétdarabolását és kisebb megyék kialakítását, hanem hosszabb távon nagyobb méretű megyerendszer kialakításával számolt. Azt sem tartotta indokoltnak, hogy az országgyűlés helyi kezdeményezés hiányában a kisebb megyék összevonásáról döntsön, hanem a megyék szabad társulásának ösztönzését sürgette. A program azzal számolt, hogy a közeljövőben a kis megyék önkéntes céltársulásokat hoznak majd létre, ezzel elégtíve ki együttműködési igényeiket. Ezek az önkéntes társulások lesznek később a nagyobb méretű megyerendszer kialakításnak az alapjai. A kormányprogram egyértelműen fogalmazott, amikor azt mondta, hogy "...a nagyobb méretű megyerendszer fokozatos kialakulása nem teszi szükségessé a megye és a központi szint között egy újabb általános hatáskörű szint: a régió kiépítését. A nagyobb méretű megye, illetve a megyék önkéntes társulása töltsen be a régió funkcióit." Mindez egészen egyértelművé tette az 1996-os kormányzati elképzelések irányát.

A reformprogramban leírtakkal egybevégt a közigazgatási reform addigi eredményeinek értékelése, amelyből megtudhattuk, hogy a fent vázolt elképzelések gyakorlatilag nem változtak. A közigazgatási reformfolyamat első szakaszának és soron következő feladatainak összefoglalója<sup>357</sup> a regionalizációval kapcsolatban ugyan felvetette a regionális államigazgatási körzetek létrehozásának gondolatát, amelynek lehetőségét a területi államigazgatási szervek a megyei kereteket meghaladó körzeteinek egységesítésével összefüggésben végzendő vizsgálatok tisztázhatnák, azonban a régió, mint önkormányzat létrehozásáról álláspontja 1996-hoz képest változatlan maradt. E szerint "jelenleg sincs szükség a megye és a központi szint között egy újabb általános hatáskörű szerv: a közvetlenül választott és közjogilag önálló szintet képező régió kiépítésére", mivel - a reformprogram elképzelése szerint, mint azt már említettük - a regionális feladatokat a megyék önkéntes társulásai a más érdekelt szervekkel közösen oldják meg. Mindez feltételezi a megyék együttműködésének célirányos ösztönzését. Ennek a folyamatnak az első eredményeit a program értékelése a területfejlesztés új rendszerének tudta be. Ennek következtében kialakult azon "statisztikai-tervezési régiók rendszere, amely a megyei területfejlesztési tanácsok társulásaiból álló regionális fejlesztési tanácsok működési területére épít"<sup>358</sup>.

1998-ban az imént felvázolt politikai irányvonal érzékelhetően megváltozott. A kormányzati elképzelések konkrét megvalósítását illetően a Kormány 183/1998. (XI. 11.) Korm. Rendelete a közigazgatás- és területpolitika feladatainak és az ehhez kapcsolódó

<sup>356</sup> Lásd a Magyar Köztársaság Kormánya 3603/1992. számú határozata a közigazgatás korszerűsítésének kormányprogramjáról.

<sup>357</sup> Verbélyi Imre Magyar Közigazgatás 1998.

<sup>358</sup> Lásd uo. mint előző.



hatáskörök ellátását a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszterhez, illetve a feladattal megbízott politikai államtitkárhoz telepítette. Következésképpen a kormány új szervezeti megoldást hozott létre, mégpedig a miniszterelnöki hivatalon belül, amiből következtetni lehet arra, hogy a kormányzat milyen jelentőséget tulajdonított e kérdésnek.

1999-ben az új kormányzati koncepció ismét kormányhatározat formájában látott napvilágot. Ez volt az 1052/1999. (V. 21.) Kormányhatározat. Ebben megfogalmazódott feladatként a megyei keretek felülvizsgálata az államigazgatásban és egyes államigazgatási szervek működésének regionális alapokra helyezése. A célkitűzések között megjelent a regionális választott testületek kialakítása lehetőségének megvizsgálása is. Ekkor került sor a területfejlesztésről szóló törvény módosítására is, amely lehetővé tette a regionális területfejlesztési tanácsok létrehozását. Következésképpen a kormány nyíltan nem deklarálta programként az államigazgatás regionalizálását, de a szándék már egyértelműen a megyei keretek között szervezett államigazgatási struktúra alternatívájának a kidolgozása volt. Az elméleti előkészítő munka, pedig megkezdődött, illetve folytatódott.

2001-ben a kormány újabb feladattervet határozott meg, ismét kormányhatározat formájában<sup>359</sup>, amely még mindig óvakodott a konkrét - területszervezési, illetve regionalizációt eredményező - intézkedések meghatározásától. Sőt, egyes értékelések szerint ez visszalépést jelentett, illetve az addigi reformkoncepció kudarcát.<sup>360</sup> Az elméleti előkészítő munka folyamatossága ugyanakkor nem vitatható, mivel a területi államigazgatás regionális alapokra helyezése lehetőségének vizsgálatát rendelte el.

Határozottabb volt a következő kormány. 2002 őszén három munkacsoport alakult a belügyminisztérium IDEA programja keretében. Ezek közül egyik a regionális volt, melynek feladata a regionális intézményrendszer reformjának kidolgozása volt. Ez összhangban volt a kormánypártok választási programjával, amely körvonalazta a regionális önkormányzatok létrehozásának menetrendjét. A regionális reformot, államreform keretében a 2002-2006 évi parlamenti ciklusra tervezték megvalósítani. A tervek szerint a parlament 2004-ig döntött volna a regionalizációhoz szükséges alkotmánymódosításról és módosította volna az önkormányzati törvényt. A regionális gyűlések 2006-ban, választások eredményeképpen alakultak volna meg.

Az 1113/2003. (XI. 11.) Kormányhatározat, amely konkrét feladatokat rendelt elvégezni viszonylag rövid határidőn belül. Ilyen volt a tervezési-statisztikai régiók fejlesztési régiókká történő átalakításának koncepciója, amelyről nem kevesebb, mint 3 hónap alatt kellett volna előterjesztést készíteni. A regionális önkormányzat felállításához szükséges szabályozási koncepciót kimunkálására fél évet kapott a belügyminiszter, a miniszterelnöki hivatal vezető miniszter és a pénzügyminiszter. A fejlesztési régiókban ellátandó nagyobb térségi szervezést igénylő ágazati szolgáltatások és államigazgatási feladatok meghatározására, valamint a területi államigazgatási szervek illetékességi körének és a regionális közigazgatási hivatalok feladat és hatáskörének meghatározására mintegy negyed év állt rendelkezésre. A teljesség igénye megkívánja, hogy említést tegyünk arról, hogy a kormányhatározat rendelkezett a kötelező jelleggel létrehozandó kistérségi önkormányzati társulások létrehozásával kapcsolatos valamint az önkormányzati rendszer korszerűsítésével kapcsolatos feladatokról is. Ennek jelentőségét külön igazolni nem kell, hiszen – véleményem szerint - a regionalizáció problematikája önmagában nem, csak a területi igazgatás rendszerének teljes felülvizsgálatával együtt képzelhető el, beleértve az önkormányzati rendszert is.

A kormányzati cselekvés elméleti megalapozottságát a Közigazgatási Szolgáltatások Korszerűsítési Programja keretében kidolgozott vitaanyag szolgáltatta, amely 2003 áprilisában látott napvilágot. Ebben kész tényként rögzítették, hogy szükség van a regionális

<sup>359</sup> 1057/2001. (VI. 21.) Korm. Határozat.

<sup>360</sup> Wiener 2003. p. 14.

önkormányzatra, amely a települési önkormányzat megőrzése mellett erős önkormányzat lenne.<sup>361</sup> A regionalizáció koncepciójának A és B változata egyaránt részletes, szakmailag megalapozott, ugyanakkor az elképzelésnek hiányosságai is vannak, amit a 2006. júliusában bekövetkezett események bizonyítottak. Ugyan ezek elsősorban nem szakmai, hanem politikai jellegűek, azonban egy megalapozott szakmai koncepciónak ezzel is számolnia kellene.

Az is sokat sejtet, hogy a kormány a már említett 1113/2003. (XI. 11.) Kormányhatározatot követően, mondhatni menetrendszerűen, a két év elteltével megalkotott újabb 1028/2005. (III. 23.) Kormányhatározatban a régiók kialakításával kapcsolatos feladatokat érintetlenül hagyta, vagyis a korábbi határozatot hatályában hagyta. Sem új célkitűzést, sem új feladatokat nem szabott. Ebből arra következtethetünk, hogy a regionalizációs tervek végrehajtása gyakorlatilag 2003 és 2005 között nem sokat haladt előre.

A politikai tényezőket figyelembe véve nem volt nehéz kitalálni, hogy a 2005-ben meghozott kormányhatározatot követően, abban az évben a kormány már nem fog jelentős, a regionalizáció tárgyában tett intézkedésre vállalkozni. A regionális önkormányzat, ezzel a helyi önkormányzati rendszer módosításának lehetősége 2005-ben gyakorlatilag szertefoszlott. Ehhez képest a 2006-ban újonnan megalakult kormány meglepően korán, már júniusban előállt egy új koncepcióval, amikor június 13.-án az önkormányzati és területfejlesztési miniszter törvényjavaslatot nyújtott be az országgyűlésnek a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosítása tárgyában T/240 szám alatt. A javaslat témánk szempontjából lényeges eleme a regionális önkormányzatok létrehozása lett volna, amely az önkormányzati törvény VIII. fejezete lett volna teljesen új tartalommal, hiszen ez a fejezet a megyei önkormányzatokról szól. Következésképpen a koncepció a megyei önkormányzat megszüntetését célozta. E dolgozat kereteibe a 180 igen és 150 nem szavazattal 2 tartózkodás mellett elutasított törvényjavaslat részletes ismertetése nem fér bele, ami azonban egy későbbi munkának máris tárgyat szolgáltat. Ugyanakkor néhány, a törvényjavaslat kudarcából levonható következtetésre és megállapításra még vissza kell térnünk.

### **4.3 Régiók kialakításának lehetősége**

1. A magyarországi régiók kialakításakor az ország kiegyensúlyozott területi fejlődésére, különböző térségeinek társadalmi-gazdasági, kulturális fejlődésére és az Európai Unió regionális politikájára figyelemmel, annak alapelveihez, továbbá az eszköz- és intézményrendszeréhez való csatlakozás követelményeire is tekintettel kell lenni.<sup>362</sup>

Vizsgáljuk meg röviden, milyen követelményeket támaszt az Európai Unió a régiók kialakításával kapcsolatban. Alaptételként le kell szögezni, hogy az EU nem igényli a közigazgatási területbeosztás megváltoztatását. Az EU regionális politikájához igazodó régiók kialakítása a közigazgatás jelenlegi területi struktúrája változatlanul hagyása mellett is biztosítható. Úgy is lehet tehát fogalmazni, hogy hazánkban ki kellett alakítani a NUTS rendszerbe illeszkedő statisztikai számbavételi egységeket, de ez nem feltétlenül kell, hogy együtt járjon a közigazgatási struktúra megváltoztatásával. Az Európai Unióhoz való csatlakozás követelményrendszerét tartalmazó Fehér Könyv a közigazgatási területbeosztásról hallgatott. Erre vonatkozólag a magyar kormány által az EU kérdőívére adott válaszában is

<sup>361</sup> A regionális intézményrendszer kiépítése (vitaanyag). A Közigazgatási Szolgáltatások Korszerűsítési Programja. BM Duna Palota és Kiadó. Budapest. 2003. Pp. 8-9.

<sup>362</sup> Az EU regionális politikájához való illeszkedésnek a szükségességét az 1996. évi XXI. törvény indokolása is kiemeli. Lásd a törvény részletes indokolása a 3.§-hoz.

csak utalásokat találhattunk<sup>363</sup>. Ebből megtudhattuk, hogy sem akkor, sem jelenleg Magyarországon a megyéknél nagyobb területi önkormányzat nem működik, azonban regionális egységek létrehozása mind az 1996. évi XXI. törvényben (akkor még ajánlásként), mind a kormány modernizációs programjában tervként szerepelt.<sup>364</sup>

Mindezekből kiindulva a továbbiakban a regionalizáció lehetőségeit két szempontból fogjuk megvizsgálni. Elsőként a NUTS rendszerbe illeszthető egységek majd a régió, mint közigazgatási egység kialakításának lehetőségeit vizsgáljuk meg. Ezt az éles kettéválasztást a regionalizáció felé megtett első gyakorlati lépések, nevezetesen a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény rendelkezései is indokolják, amelyek a régió két fajtáját különbözteti meg: a tervezési-statisztikai (nagy) régiót és a fejlesztési régiót.

Az EU regionális politikájának megfelelően még a csatlakozási tárgyalások előtt ki kellett alakítani a területfejlesztés regionális és helyi szintű NUTS egységeinek rendszerét. Magyarországon a NUTS struktúrát úgy kellett kialakítani, hogy a már korábban meglévő települési szint (NUTS V.) és az országos szint (NUTS I.) között a megyerendszer (NUTS III.) mellett statisztikai tervezési céllal olyan területi szintek jöjjenek létre, amelyeket nem feltétlenül közigazgatási egységek alkotnak (NUTS II. és NUTS IV.).

2. E dolgozat utolsó nagy kérdése, amely megválaszolásra vár: a regionalizáció magyarországi realizálásának mikéntje. Miután egyértelművé vált, sőt be is bizonyosodott, hogy a NUTS egységek kialakítása, mint az EU-hoz való csatlakozás feltétele, nem járt automatikusan a közigazgatási területi beosztás megváltoztatásával, hogyan lesznek kialakítva a régiók Magyarországon?

Az eddigiekben leírtakból arra lehetett következtetni, hogy a régiók, mint közigazgatási egységek kialakítására a megyei önkormányzatok fejlődésével szerves összefüggésben fog sor kerülni. Az, hogy a megyéktől eltérő új területi egységek kialakítására viszonyítási alapul mindig a megyéket használták arra mutat, hogy a közeljövőben a megyei kereteket egy ideig aligha lehet meghaladni. Több nyugat-európai példa is azt mutatja, hogy a korábbi közigazgatási keretek a regionalizáció megvalósításával nem szűnnek meg, amit nem kizárólag a tradíciók indokoltak, hanem az is, hogy a régiók feladatkörét az állami feladatok decentralizálásával nem pedig, az alsóbb szintű közigazgatási egységektől való elvonásával alakították ki. A megyei önkormányzat, illetve a megyerendszer fejlődése és megerősödése 1994-től is a fenti tételt támasztja alá. Ugyanakkor mind a holland, mind a francia példa azt mutatja, hogy a regionalizáció lehetőségének felvetésekor elsősorban a megyerendszerrel, a megyék diszfunkcionális működésével szemben merült fel kritika.

Az elméleti fejtegetéseken túlmenően a gyakorlat is az állami feladatok decentralizálásnak irányába indult el a már említett 1996. évi XXI. törvénnyel és az Országos Területfejlesztési Konceptióval, amelyek meghatározzák a regionalizáció hazai irányát. Ez a következőképpen alakult.

A területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény létrehozta fejlesztési régió intézményét. Az 5.§ eb) pontjában meghatározott fejlesztési régió egy vagy több megye (a főváros) területére kiterjedő, társadalmi, gazdasági vagy környezeti szempontból együtt kezelendő területi egység. Itt érdekes megjegyezni, hogy a statisztikai régióval ellentétben a fejlesztési régió kiterjedhet egy megyére is, továbbá nem feltétlenül követi a megyehatárokat, mivel egy megye meghatározott területére is kiterjedhet. Korán egyértelművé vált az is, hogy a tervezési-statisztikai régiók nem fogják fedni a fejlesztési régiókat<sup>365</sup>, ezt igazolja a törvény

<sup>363</sup> A régiókkal a kérdőívre adott válaszban a mezőgazdaságról szóló fejezetben a vidékfejlesztési politika kapcsán, a gazdasági és szociális kohézióról szóló fejezetben a területpolitika kapcsán, a statisztikáról szóló fejezetben a NUTS kapcsán találkozhatunk.

<sup>364</sup> Magyarország a '90-es években. A magyar kormány válasza az Európai Unió kérdőívére. Budapest, 1997. p. 261.

<sup>365</sup> Ezzel a gyakorlatban is egyértelművé vált, hogy az EU csatlakozáshoz elengedhetetlen NUTS régiók nem

által létrehozott Budapesti Agglomeráció Fejlesztési Tanács és a Balatoni Fejlesztési Tanács, amelyek léte a két térség specialitásait ismeri el. Ezek, mint látjuk nem illeszthetők be a tervezési-statisztikai régiók azon rendszerébe, amelyet az Országos Területfejlesztési Koncepció hozott létre. A fejlesztési régió a NUTS rendszerbe nem illeszthető be, mert az olyan a megyék önkéntes elhatározása alapján létrejött speciális fejlesztési terület, vagy a törvény alapján lehatárolt kiemelt térség, amely egységes tervezéséhez és fejlesztéséhez országos érdekek vagy más jogszabályban meghatározott célok fűződnek.

A törvény 15.§(1) rendelkezése szerint a megyehatárokon túlterjedő területfejlesztési feladatok ellátására a megyei fejlesztési tanácsok regionális fejlesztési tanácsot alakítottak. Következésképpen a regionális fejlesztési tanács a megyei fejlesztési tanácsok közös szerve, amelyben a megyei önkormányzatnak is meghatározó a szerepe. Természetesen ettől még nem válik regionális önkormányzattá. Ez megfelelő kiindulópontnak tűnt a regionalizációhoz, jóllehet eleinte nem rögzítették azokat a kereteket, hogy mely megyék alkotnak egy-egy ilyen önkéntes alapokon működő társulást. További bizonytalanságot okozó tényező volt, hogy elvileg egy megye több regionális fejlesztési tanácsnak is tagja lehetett, éppen ezért a regionalizációban való továbblépéshez kötelezően rögzíteni kellett ezeket a kereteket. Itt hangsúlyozni kell, hogy ellentétben a tervezési-statisztikai régiókkal, a fejlesztési régiókat nem lehetett központi döntéssel kialakítani, mivel a törvény úgy rendelkezett, hogy azokat a megyék önkéntes együttműködés útján hozzák létre.

A jövő további kérdése az, hogy a fejlesztési régiók lehetnek-e egy új közigazgatási egység, a regionális önkormányzat alapjai. Ha tekintetbe vesszük a már említett közigazgatási reformprogramot a válasz feltétlenül az, hogy hosszú ideig ez tűnt az egyetlen perspektívának, a számításokat azonban a 2006. júliusában benyújtott törvénymódosítás kudarcra keresztbe húzta. Mindazonáltal valószínűnek tűnik, hogy regionális önkormányzatok létrehozására a megerendszerre építkezve, megyékből álló régiók formájában kerülhet majd sor, de nem a közeljövőben, hiszen ameddig a megyékkel kapcsolatos politikai bizonytalanság nem szűnik meg, addig a megyékből álló régiók sem fognak létrejönni. A régió, mint önálló önkormányzati igazgatási egység létrehozására vonatkozó kormányzati elképzelések jelenlegi kidolgozottsága még nem enged erre következtetni, illetve nem minden politikai erő támogat ilyen jellegű kezdeményezést. Azt is figyelembe kell venni, hogy a magyar önkormányzati autonómiafejlődés nem illeszkedik bele az Európában lezajlott regionális autonómiafejlődésbe sem, amelynek eredményeképpen a regionalizált államok létrejöttek.

Hazánkat más európai államokkal összehasonlítva, nálunk leginkább a regionalizáció francia útja lenne járható. Eszerint a regionális tanácsokból és fejlesztési régióból kiindulva el lehetne jutni egy regionális önkormányzat kialakításáig. A regionális fejlesztési tanácsok hivatali szervezetére lehetne a központi államigazgatás hatásköreiből olyan gazdasági koordinációs hatásköröket telepíteni, amelyek szükségesek a strukturális alapok igénybevételéhez. A hatáskör telepítésre minden lehetőség megvan, hiszen annak címzettje az a 2004. évi CXL. törvény 12. § (3) bekezdés d) pontja alapján nem államigazgatási vagy nem önkormányzati szerv is lehet.<sup>366</sup> Ez a kísérletezés jellegű dekoncentráció később, ha nem váltja be a hozzá fűzött reményeket vissza is fordítható, ellenkező esetben pedig átváltható decentralizációba úgy, mint ahogy az Franciaországban történt. Figyelemre méltó a dekoncentrált igazgatásban lezajlott területi átrendeződés is, nevezetesen a regionális államigazgatási szervek számának fokozatos és biztos növekedése a megyei keretek között működő szervek rovására.

A regionalizálás fent vázolt koncepciójával szemben azonban kételyek is felmerülnek. Ezek röviden a következők. Számolni lehet a megyék, a megyei jogú városok és az ágazati irányító szervek ellenérdekeltségére és az ezzel járó politikai feszültségekre. Nincs biztosíték

---

kötődnek szorosan a jelenlegi, vagy akár később kialakítandó közigazgatási egységekhez.

<sup>366</sup> A Ket. e rendelkezése összhangban van a korábbi szabályozással (1957. évi IV. törvény 3.§).

arra, hogy a megyék önkéntes alapon társulásokat hoznak létre, hiszen tartanak a közigazgatási funkcióik esetleges csökkenésétől is.<sup>367</sup> Kérdés az is, hogy a NUTS II.-ként funkcionáló és az önkéntes társuláson alapuló fejlesztési régiók együttes működése nem fog-e zavarokat okozni a magyar regionális politika területi, intézményi és funkcionális működésében.

#### 4.4 Összefoglalás

1. Első és legfontosabb megállapításunk, hogy a regionalizáció, vagy annak elmaradása politikai döntést igényel. Olyan politikai döntést, amelynek legtöbb esetben gazdasági eredői vannak. Ezt támogathatja a kulturális, etnikai, földrajzi, stb. különbözőség, valamint az európai regionális politika hatása, de ezek önmagukban nem elegendőek a változáshoz. A funkcionális, technikai eredőjű regionalizáció esetében, melyre leginkább példát Franciaország szolgáltat, szintén kimutatható a gazdasági háttér, és ez esetben is politikai döntésre volt szükség.

A politikai döntésnek további feltétele a politikai konszenzus. Ettől a jelenlegi politikai elit, sőt maga a társadalom is nagyon távol áll. Az ország, a társadalom végtelenül megosztott politikainak nevezhető törésvonalak mentén. Konszenzus hiányában valamennyi próbálkozás hasonló sorsra jut, mint a 2006. júliusi.

2. A regionalizmus számos esetben felülírja a hagyományos politikai törvényszerűségeket. Láthattuk a 2. fejezetben megismert példákából, hogy a regionalizmus ideológiaként megjelent jobb és baloldalon egyaránt (például Franciaország, Olaszország), sőt politikai törésvonalakat változtatott meg. Példaként említhető Belgium vagy Spanyolország. A hagyományosan nacionalista jobboldal Spanyolországban 1996-ig nem tudott kormányra kerülni, aminek oka a regionális nacionalista pártok baloldalon történő tömörülése volt. Erre az ellentmondásra a 2. fejezetben részletesen is rámutattam.

Megállapítható, hogy a regionalizáció iránti lelkesedés ellenzékben mindig nagyobb. „Probléma” akkor merülhet fel, ha az ellenzékben regionalizációért lelkesedő politikai erő kormányra jut, és cselekednie kell. Erre ellenpélda a francia baloldal, hazánk viszont több „jó” példával is szolgál.

3. Magyarországon a régiók létrehozása akkor kerülhet napirendre, ha készen áll a közigazgatási reformot is magába foglaló államszervezeti reform koncepciója és erről politikai döntés születik. Ez minden esetben tudatos építkezés eredménye kell, hogy legyen, amely lépésről lépésre halad előre. Magától értetődik, hogy ezt a politikai döntést, decentralizációról lévén szó az országgyűlésnek kell meghoznia.

A regionális vagy területi reform nem lehet a közigazgatási reform egyetlen és főképp nem kizárólagos célja. Inkább kell lennie a közigazgatási reform következményének, szükséges velejárójának, amely nélkül a koncepció nem tekinthető sem egésznek, sem késznek. A regionalizáció – mint azt az erre irányuló törvényjavaslat is mutatta – egész önkormányzati rendszerünk újragondolását kívánja.

Azt hiszem nem áll távol a valóságtól az a kijelentés, miszerint a helyi-területi igazgatás jelenlegi rendszere - mintegy másfél évtizede – a változás állapotában van. A rendszerváltást megelőző évtizedek statikusságához képest, dinamikusnak kell tekintenünk azt

<sup>367</sup> Talán ezért sem meglepő, hogy a törvény 26.§ (5) bekezdése 1996. december 31.-ig tette kötelezővé a regionális fejlesztési tanácsok létrehozását, a 35/1998 (III.20.) OGY határozat 5.2 pontja pedig úgy rendelkezett, miszerint "ösztönözni kell a megyei fejlesztési tanácsok regionális szintű együttműködését, valamint bővíteni regionális fejlesztő tanácsok tervező és szervező tevékenységét a nagyvárosok, a szomszédos tervezési és statisztikai régiókba átnyúló kistérségi társulások és területi kamarák képviselői bevonásával".

a helyzetet, amelyben a - távlatokban tekintve - nem túl hosszú múlttal rendelkező önkormányzati rendszer – erényei ellenére meglévő – hiányosságait folyamatosan korrigáljuk, sőt újra és újra felmerül komoly koncepcionális változtatások lehetősége. Csak példák szintjén ilyen a megye létjogosultsága, szerepkörének módosítása, a fővárosi igazgatási struktúra, az önkormányzati társulások melynek önkéntes formái elegendő tapasztalattal szolgáltak a kötelező társulás gondolatának térnyeréséhez. Említhetnék változásokat alátámasztó példákat a helyi-területi államigazgatásból is, mint például köztársasági megbízott utódjaként működő közigazgatási hivatalokat, melynek szerepköre létrehozása óta folyamatosan bővül és a szerepét illető eredeti – gyökeres változást ígérő - elképzelések is külön tanulmány témájául szolgálhatnak. Kistérség, körzetközpont, területfejlesztés, stb... A sor folytatható lenne, amely mutatja, hogy a regionalizáció korántsem szilárdan kialakult igazgatási struktúrát kíván gyökeresen megváltoztatni.

Ami az európai trendeket illeti, helyi igazgatási, különösen önkormányzati rendszerünk témájában végzett számos kutatás arra a következtetésre jut, hogy Európában a regionalizációt a hetvenes években induló decentralizációs hullám juttatta sikerhez és különösen a centralizált igazgatási modellt követő országokban Szintén e kutatások állítják, hogy a szövetségi szerkezetű államokat ez a decentralizációs, regionalizációs hullám nem érintette. Ami hazánkat illeti, hozzánk a jellemzően az 1980-as években tetőző decentralizációs hullám késve érkezett meg. Nevezetesen a társadalmi, gazdasági, politikai változások kiteljesedésével párhuzamosan, mintegy azok következményeként. A magyar önkormányzati rendszer létrehozásával hazánkban akkor valósult meg a decentralizáció, amikor ez a trend máshol, nevezetesen a legfejlettebb országokban már véget ért, vagy egyenesen meg is fordult. E vonatkozásában elegendő a Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet tolucai konferenciájának megállapításaira utalni.

Ami a választott önkormányzati testülettel rendelkező régiót illeti, már ha egyáltalán egyértelmű, hogy ez a célkitűzés, létrehozásához elengedhetetlen a jelenlegi önkormányzati törvény – vele együtt az alkotmány – módosítása, így az önkormányzati rendszer megváltoztatása is. Kérdés, hogy az önkormányzati rendszer megváltoztatása milyen irányba hozzon elmozdulást. Azt, hogy egyelőre milyen irányban nem, már láttuk.

Az önkormányzati szintek számának növelése, nevezetesen régió és kistérség, nem kis fejtörést okozna és nem csak a tudomány művelőinek, hanem azoknak is, és főleg nekik, akik ezt a döntést meg kellene, hogy hozzák. Adalékként ide kívánczok, hogy az ügynevezett városkörnyéki, nagyvárosi igazgatási modellek, vagyis a település köré szerveződő igazgatási körzetek koncepciója számos esetben sikertelennek bizonyultak, ahogyan azt külföldi példákból láttuk. Arra is több példát láthattunk, így Hollandia és Franciaország, hogy a területi igazgatás problémáinak fő okát a megyékben látták.

Ugyanakkor Magyarországon az egyik legnagyobb problémát az okozná, ha a jelenlegi önkormányzati szintek közül valamelyik megszűnne, ergo felválna a regionális szint, vagy éppen a kistérség. Nem hiszem, hogy részletes érvelés felvonultatás szükséges annak a politikai ellenállásnak a bemutatására, amely miatt ennek a döntésnek a kockázatát több számottevő politikai erő sem vállalná fel. Nem csak az állandóan emlegetett megyei lobbyra és az ágazatok ellenállására gondolok, hanem mindazokra, akik az 1990-ben megszerzett települési autonómiát – jelenlegi formájában – a demokrácia sarokkövének tekintik, és amelynek legkisebb változtatásában is a diktatúrához való visszatérést látják. A közigazgatási szervezetrendszerben bekövetkezett változásokat így merevítette meg e változtatások politikai – demokratikus – töltete, amely egyben a kialakult rendszer (kényszer)pályáját is kijelölte.

Ki kell hangsúlyozni, hogy a regionális önkormányzat létrehozását valamennyi politikai és igazgatási szereplő fenntartásokkal fogadja, mert olyan versenytársat lát benne, amely megbontja az addig működő rendszert, annak egyensúlyát, érdekérvényesítési mechanizmusát. A regionalizáció támogatói, ahogyan azt láttuk a 2. fejezetben leginkább

újonnan megjelenő politikai és társadalmi mozgalmak, amelyek számára ez lehet az érvényesülés egyik lehetséges útja.

Nem maradhat megjegyzés nélkül az a sokat hangoztatott állítás, miszerint a területi igazgatás reformjához, éppen az önkormányzati rendszert érintő, velejáró változások miatt, a politikai erők konszenzusára, vagy valamely politikai erőnek minősített parlamenti többséget biztosító választási eredményekre lenne szükség. Az első változathoz magam csak annyi megjegyzést fűznék, hogy nincs realitása. A másodikhoz, pedig annyit, hogy annak sem sok, de ha mégis megvalósulna, kétségtelen, hogy egy alapfeltétel adott volna a közigazgatási reform és ennek részeként a területi igazgatás reformjának, vagy éppen a regionalizációnak a megvalósításához. Ez az alapfeltétel azonban véleményem szerint még nem minden, még nem elégséges ahhoz, hogy bátor politikai döntés szülessen. Sőt, nem elég egy döntést meghozni, azt végre is kell hajtani! Jómagam minden, a magyar közigazgatást érintő változtatás sikerének a kulcsában a végrehajtást, pontosabban az egységes, központosított kormányzatot látom.

4. A regionalizáció problematikájától – és a helyi igazgatástól - kiindulva sikerült eljutnom a központi kormányzathoz. Így végül megfogalmazhatom mondandóm talán leglényegesebb elemét. Ha maradunk a tiszta elméleti alapoknál, akkor a kormány alárendeltségében működő közigazgatás rendszerének kialakítása a kormány, a végrehajtó hatalom jogköre kell, hogy legyen, de legalábbis meghatározó befolyása kell, hogy legyen a szervezetrendszer kialakítására. A kormányzati akarat érvényesítésének elengedhetetlen feltétele véleményem szerint az, hogy a kormányzat – a kormány, vagy éppen a miniszterelnök - kezében megfelelő hatalom koncentrálódjon, valamint hogy legyen tisztán kikristályosodott kormányzati akarat. A regionalizáció hazai esélyeit illetően azon véleményem vagyok, hogy a kormányzat az utóbbi évtizedben mindkettőnek hiányában volt. Először az akarat, a koncepció hiányára szeretnék rámutatni, amelyhez képest a másik feltétel hiánya, ha nem is jelentéktelen, de másodlagos. Mindenesetre erre is ki kell térnünk.

Ami a regionalizációt illető kormányzati koncepciót illeti, érdemes végignézni az elmúlt néhány év kormányzati elképzeléseit erre vonatkozólag. Ezt éppen az imént tettük meg fentebb. Végeredményben azt lehet megállapítani, hogy nagyjából egy évtized alatt a regionalizáció gondolatának elvetésétől az államigazgatás regionális alapokra helyezésének szükségességén át eljutottunk az önkormányzati régiók létrehozásának, mint célnak a kitűzéséig, utóbbiba beleértve az időpont meghatározását és az ezzel járó alkotmány, illetve önkormányzati törvénymódosítást is. Bármelyik kormányzati elképzelést is vizsgáljuk, az óvatosság, a lehetőségek felvázolása az egyik közös jellemző, a következetes megvalósítás hiánya a másik.

Véleményem szerint a regionalizációhoz – a politikai konszenzus mellett - olyan kiforrott kormányzati akarat kell, amely kormányzati ciklusokon átívelve csak jelentéktelen részleteit tekintve változik. Ebből az következik, hogy a regionalizációról szóló kormányzati döntés meghozatalának feltételei nem érettek még meg.

A regionális reform az előkészítés szakaszában van. Sikeres reformkoncepció kidolgozásához és megvalósításához szerencsésebb lett volna a feladatot nem egy ágazati miniszterre bízni. Az ilyen volumenű kormányzati döntések, valamint azok sikeres végrehajtása hatalomkoncentrációt igényelnek. Az ágazati érdekeket is érvényesíteni hivatott tárcák felett álló kormányzati akaratérvényesítésre van szükség. A kormányzati szándékok komolyságát már az előkészítő szakaszban demonstrálhatná egy, a kormány, vagy a kormányfő közvetlen alárendeltségében működő stáb.

Összegezve tehát a regionalizáció általam elsőként aposztrofált alapfeltételére vonatkozó álláspontomat, jelenleg sincs kiforrott kormányzati koncepció, valamint ami még fontosabb, nincs egyértelműséget és eltökéltséget tükröző kormányzati döntés. Végül néhány szót a másik feltételről, ami a kormányzati akarat – nem elégséges - végrehajtásában látom.

A közigazgatási intézményeket, szervezeteket érintő kormányzati döntések végrehajtásával, annak értékelésével kapcsolatban gyakran olvashatjuk, hogy az eredeti célkitűzés megvalósítása módosult, torzult az ágazati érdekek mentén, illetve miatt. A teljesség igénye nélkül emlékeztetnék az ágazati tárcák ellenállása miatt megbukott különböző reformokra, így a dekoncentrált szervek beépítése a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalokba, az országos főhatóságok jogállásának rendezése, egységesítése, vagy akár az egyes miniszterek által – nem csak egyszerűen jogellenesen, de tiltás ellenére – dekoncentrált szervek létrehozása.

Közigazgatásunk jellemzője tehát, hogy a kormány egész egyszerűen nem volt képes bizonyos döntéseit maradéktalanul és következetesen végrehajtani még a saját irányítása alá tartozó szervezetrendszerben sem. Vagy egész egyszerűen nem akarta. Ismétlem tehát önmagam, amikor a regionális reform megvalósításának közvetlen a kormány által történő irányításának jelentőségét hangsúlyozom.

E tekintetben a regionális reformnak két akadályát látom. Az egyik, hogy nincs ilyen tárgyú kormányzati döntés, a másik, hogy azt a jelenlegi munkamegosztásban – vélhetően – nem lehetne maradéktalanul végrehajtani.

5. Fontos tényező az idő. Ez nagyon tanulságos lehet számunkra. Mennyi idő telt el a regionalizáció napirendre kerülése és a realizálása között a ma regionalizáltak nevezett államokban? Vagyis mennyi időbe telt a kidolgozott tervek realizálása? A pontos választ megadására minden egyes ország esetében a dolgozat 3 fejezet adja meg. Ami hazánkat illeti: a számunkra adott - a rendszerváltás óta eltelt - másfél évtizednyi idő elegendő lett volna ezeknek az országoknak? Vagy az elmúlt néhány év, amelyben a hazai politika programokban is megjelent a regionalizáció elegendő lett volna nekik a tervek megvalósítására? Elegendő lett volna önmagában csak a tervek, koncepciók elkészítésére?

Azokra a nyugat-európai államokra tekintve, ahol az államigazgatás, vagy az önkormányzati közigazgatás regionális alapokra történő helyezése megtörtént, azt láthatjuk, hogy ez több évtizedes szerves fejlődés és nem utolsó sorban politikai konszenzus eredményeképpen valósult meg nem ritkán több lépésben, akár évtizedek alatt. Valóságos csoda lett volna, ha a tulajdonképpen 8-10 éve a politika napirendjére került területszervezési reform – és természetesen szűkítve a regionalizáció - már a következő kormányzati ciklusban – igaz, ugyan más formában – megvalósult volna.

Magyarországon a regionalizáció ügyében évtizedes távlatokban végrehajtandó programokról beszélünk úgy, mintha néhány év alatt akarnánk azokat megvalósítani. Még akkor is, ha a tudomány művelői, az elmélet képviselői jó néhány lépéssel jártak és járnak a döntéshozók, a politika előtt. E tekintetben le kell szögezni, hogy a régiók kialakítására mindenütt hosszú és szerves fejlődés eredményeképpen került sor.

Ezt kiegészíthetjük a már említett tétellel, hogy Magyarország több tekintetben különbözik a regionalizáltak nevezett európai államoktól, mint ahány közös jellemvonást fedezhetnénk fel velük. Tovább kell tehát keresnünk az európai országok között egészen addig, amíg olyant nem találunk, ahol a regionalizáció annak ellenére valósult meg, hogy az állam maga és annak igazgatási rendszere, illetve az igazgatási környezet viszonylag homogén.

6. Az Európai Unió eszközzrendszere, köztük mindenek előtt a regionális politika elősegítheti a regionalizációt. A regionalizált államokban ezt a lehetőséget a lehető legnagyobb mértékben kihasználták, nem csak a regionális fejlesztések, hanem magának a regionalizációnak a területén. Olyan példát is találunk, ahol e lehetőségek kiaknázatlanok maradtak, így Angliában vagy Írországbán.<sup>368</sup>

7. A regionalizációra számos esetben a politikai rendszer teljes változásával egy időben került

---

<sup>368</sup> Kockel 1999.



sor, vagyis egy rendszerváltás lehetőséget kínál egy forradalmi változtatásra, amelynek azonban nyilvánvaló, hogy hosszú spontán fejlődés, regionalista mozgalmak kialakulása és működése az előzménye. Ilyen a spanyol példa. Ha ezt az utat Magyarországra vonatkoztatjuk, akkor a legutóbbi kedvező alkalom 1990-ben adódott, de a fejlődés akkor már irányt vett.

8. A regionalizáció diszfunkciókkal is jár, szinte minden esetben találunk ilyeneket. Ezeket a hazai gyakorlatban még nem késő elkerülni. Átgondolni mindenesetre van még idő. Olaszországban ilyen diszfunkció volt, hogy a regionalizáció nem hozta meg a kívánt modernizációt, ellenben megmaradt a központi hatalom befolyása. Belgiumban a regionalizmus erős nyelvi, nemzeti színezete visszatérést eredményezett a nyelvi kérdésben: ma az állampolgár, amint átlépi régiójának nyelvi határát, ugyanúgy nem tudja használni anyanyelvét, mint amikor egy hivatalos nyelve volt az államnak.

9. A regionalizáció korábban elsősorban azt jelentette, hogy a régiókra a központi hatalomtól ruháznak át hatásköröket, hatalmukat a központtól nyerték. Korábban a régió kizárólag a központi hatalomtól függött. Napjainkra, az európai integráció és a globalizáció hatására a régió ugyanúgy, mint a helyi önkormányzatok, egyre több szereplőtől, valamint ezernyi tényezőtől függ.

Ma a régióval szemben támasztott elsődleges követelmény, hogy képes legyen önállóan cselekedni, mobilizálni, legyen megfelelő politikai kapacitása. Ez a regionális önkormányzat hatásköre terjedelmének, a rendelkezésére álló forrásoknak, valamint a közigazgatás és a társadalom más rendszereihez történő kapcsolódási képességének függvénye.

A régiók magánszektorhoz való viszonya is megváltozott. A multinacionális cégek a globalizáció zászlóshajóiként az elsők között maguk is globalizálódtak, illetve beilleszkedtek az európai integráció rendszerébe. Ők maguk globális hálózatok részeként illeszkednek a rendszerbe. A regionalizmus számukra kizárólag akkor válik vonzóvá, ha az adott helyen és időben valamely speciális érdekük fűződik ehhez. A multinacionális nagyvállalatok kapcsolódása egy régióhoz ugyanakkor a kis- és középvállalkozások számára létkérdés, mert ezek a nagy cégeken keresztül képesek kapcsolódni a globális rendszerhez.

10. Zárszóként azt a megállapítást lehet tenni, hogy a regionalizáció relatíve hosszú, nemzetközi viszonylatban ugyanakkor rövid előkészítő szakaszát követően a nem megfelelő pillanatban tett első érdemi lépés a törvényjavaslat sikertelennek bizonyult. Ennél azonban sokkal lényegesebb a területi államigazgatás utóbbi másfél évtizedben alakuló fejlődésének iránya, amelynek eredményeképpen jelenleg 16 regionális illetékességű szerv működik a 19 megyei szervvel szemben, amibe a speciális illetékességi területen működő szerveket bele sem számoltuk. A megyei alapon szerveződő államigazgatás dominanciája megszűnt. Tekintve ezt a tendenciát és a kormányzat reakcióját a regionalizációs törvényjavaslat kudarcát követően, amely a más formában és eszközökkel történt folytatást jelezték, a regionalizáció irányának megfordulása váratlan volna.

## Tartalmi összefoglaló

Az értekezés a regionalizmus és a regionalizáció jellemzőit elemzi és mutatja be. Ennek első lépése a régió fogalmának a meghatározása és a régió, mint közigazgatási egység karakterisztikumainak az összefoglalása. Következésképpen a dolgozat első fejezete a régió fogalmára koncentrál. Főbb megállapítása az első fejezetnek, hogy a régió fogalma nem egységes. Nem csak a különböző tudományok alkalmazzák más és más értelemben ezt a fogalmat, de a közigazgatási jog és a közigazgatás-tudomány sem ismer egységes régió fogalmat, valamint az Európai Unió sem alkalmazza azt egységesen.

A második fejezet a régiók kialakulásában, létrehozásában kulcsszerepet játszó regionalizmust mutatja be. A regionalizmus értelmezése is változó tértől és időtől, valamint a társadalmi-gazdasági környezettől függően. A regionalizmusnak számos megnyilvánulási formája ismert, ami eredőinek változatosságára vezethető vissza. A második fejezet igyekszik feltárni a regionalizmus különböző formáinak kialakulását, megjelenését és társadalmi hátterét. Különböző európai államok példáján keresztül mutatja be a regionalizmus alakulását a nemzetállamtól a modern és a posztmodern államon át a globalizáció és az európai integráció által determinált új regionalizmusig. A regionalizmus mellett a területi igazgatás szervezésének más motivációi is voltak, így például a nagyvárosi körzetek létrehozása, amelyekre, mint lehetséges alternatívákra szintén kitér a dolgozat. A regionalizmus eredménye lehet a regionalizáció, vagyis közigazgatási régiók létrehozása. A két jelenség közötti kölcsönhatás különböző lehet, amelyet szintén különböző államok példáján keresztül mutat be a dolgozat második fejezete.

A dolgozat harmadik fejezete ismerteti öt európai állam – Belgium, Franciaország, Olaszország, Spanyolország és Portugália - regionális közigazgatását. Ez a fejezet egységes rendszerben igyekszik bemutatni a közigazgatási régiókkal rendelkező államokban a régiók létrehozásának történetét, jogállásukat, a rájuk vonatkozó jogi szabályozást, a régiók szervezetét, feladatait és kapcsolatukat más közigazgatási szervekhez, valamint a regionalizáció és a regionalizmus viszonyát az adott országban. A nemzeti sajátosságok bemutatása mellett hangsúlyt kapnak az azonosságok és az európai integráció hatása is.

A negyedik fejezet a regionalizmus hazai jellemzőin keresztül von le végső következtetéseket a regionalizmusról és a regionalizációról. Ebben a fejezetben a regionalizmus hazai története, az elmúlt közel két évtized kormányzati elképzelései, és az erre vonatkozó jogi szabályozás kerül ismertetésre. A jelenlegi helyzetből kiindulva próbálja e fejezet összefoglalni a régiók kialakításának magyarországi lehetőségeit, valamint összefoglalja a dolgozat főbb következtetéseit.

## Summary of contents

This thesis introduces and analyse the characteristics of regionalism and regionalization. Its first step then is to determine the concept of region and to summarize the characteristics of the region as a unit of public administration. Consequently the 1<sup>st</sup> chapter of the thesis focuses on the notion of region. The main statement of the 1<sup>st</sup> chapter is that the notion of region is not uniform. Not only do the different sciences apply this notion in different meanings, but the science of administrative law or the administrative science do not have a uniform notion of region, and the European Union does not apply it homogenously either.

The 2<sup>nd</sup> chapter introduces the regionalism playing a key role in the development and creation of regions. Also the understanding of regionalism differs in space and time, as well as in social and economic environment. Regionalism has got several forms deriving from the variety of its origins. The 2<sup>nd</sup> chapter of this thesis is trying to explore the evolution, appearance and social background of the different forms of regionalism. It presents the development of regionalism with examples of different countries from the nation-state through modern and post-modern state to the new regionalism determined by globalization and European integration. Beside regionalism, organization of territorial public administration had other reasons as well, such as the establishment of metropolitan areas. As possible alternatives, these are mentioned in the thesis too. The result of regionalism might be the regionalization, the establishment of regional units of public administration. The interaction between these two phenomena can be different which is represented through examples of different countries in the 2<sup>nd</sup> chapter of the thesis.

The 3<sup>rd</sup> chapter of the thesis introduces the regional administration of five European states including Belgium, France, Italy, Spain and Portugal. This chapter is trying to present in a uniform system the history of establishing regions, their status, the legal regulation concerning them, the organizational structure and the functions of regions, their relations to the organs of public administration as well as the relation between regionalism and regionalization in the countries having administrative regions. In addition to presenting the national characteristics, similarities and influence of European integration are also pointed out.

The 4<sup>th</sup> chapter draws conclusion on regionalism and regionalization through the features of Hungarian regionalism. In this chapter history of regionalism in Hungary, governmental concepts of nearly two decades and legal regulation concerning regionalism are introduced. This chapter tries to summarize on the basis of actual situation the possible alternatives of the establishment of regions in Hungary and gives a summary of the main consequences of this thesis.

## Felhasznált irodalom

1. Agg Zoltán: Hány járás - hány tartomány - hány megye? (A területi kérdés Magyarország határain belül és a megyerendszer). Magyar Közigazgatás, 1990. November.
2. Ágh Attila, Rózsás Árpád, Zongor Gábor: Europaizálás és regionalizálás Magyarországon. Önkörpress, Budapest, 2004.
3. A közigazgatás korszerűsítésének programja. Magyar Közigazgatás, 1993. Január.
4. A közigazgatás reformjának programja. Magyar Közigazgatás, 1996. November.
5. A regionális intézményrendszer kiépítése (vitaanyag). A Közigazgatási Szolgáltatások Korszerűsítési Programja. BM Duna Palota és Kiadó. Budapest. 2003.
6. Astola Madriaga, 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.
7. Az önkormányzatok együttműködéses (társulások) kapcsolatainak jelene és fejlesztésének főbb irányai. Szerk. Kiss László, Budapest, 1991.
8. Bagnasco, Arnaldo - Oberti, Marco: Le Trompe-l'oeil of Regions. In.: Regions in Europe. (szerk.: Patrick Le Galès, Christian Lequesne), Routledge, London, 1998.
9. Balázs István: A régió fejlődése a francia közigazgatásban. Állam és Igazgatás, 1981. Május.
10. Balázs István: Változások és reformok a francia területi közigazgatásban 1982-1985 között. Állam és Igazgatás. 1986. Július.
11. Balázs István, előadás: MTA Közigazgatástudományi Bizottsága és Regionális Tudományos Bizottság együttes ülése, 1992. május 20.
12. Balme, Richard: The French Region as a space for Public Policy. In.: Regions in Europe. Szerk.: Patrick Le Galès - Christian Lequesne, Routledge, London, 1998.
13. Balthazar, Herman: Naissance de la nation belge. Administration. N. 201. Mars 2004.
14. Batchler – Clement: Community Regional Policies for the 1990's, Regional Studies, 26 (3), 414.
15. Benz, Arthur: German regions in the European Union. In.: Regions in Europe. (szerk.: Patrick Le Galès, Christian Lequesne), Routledge, London, 1998.
16. Dr. Békefi Ottó: Beszámoló a közigazgatás továbbfejlesztéséről szóló 1052/1999 (V.21.) Korm. határozatban foglalt feladatok végrehajtásáról. Magyar Közigazgatás 2000/8.
17. Bércesi Ferenc: Ellentmondások a területi államigazgatási szervek rendszerében – a területi szinten működő, államigazgatási feladatot ellátó szervek katalógusa. Magyar közigazgatás. 2006. Július.
18. Bibó István: Közigazgatási területrendezés és az 1971- évi településhálózati-fejlesztési koncepció. In: Bibó István: Válogatott tanulmányok. III. 1971-1979. Magvető, Budapest, 1986. (szerk.: Vida István)
19. Boquera, José Maria Oliver: Derecho Administrativo. Civitas, Madrid, 1996.
20. Bóra Ferenc: A regionális szerveződések hatásrendszere. Magyar Közigazgatás 1997. Március.
21. Bull, Anna: Regionalism in Italy. In.: Regionalism in the European Union. Szerk.: Peter Wagstaff. Intellect, Exeter – Portland, 1999.
22. Chauvel: Valeurs régionales et nationales en Europe. Futuribles. 1995.

23. Chiti-Batelli, Andrea: Régionalisme et Unité Européenne. In.: Regionalism in Europe: Traditions and New Trends. Szerk.: Janusz Slugocki. European Centre for Regional and Ethnic Studies, Bydgoszcz; European Cultural Centre, Geneva, 1993.
24. Citizen and City – Developments in fifteen local democracies in Europe. (szerk: Harry Daemen, Linze Schaap) Eburon, Rotterdam, 2000.
25. Corte –Real, Isabel: Administrative Modernisation in Portugal. I.n.: Administrations in Transition. Modernisation of Public Administration in Four Countries, Portugal, the Netherlands, Ireland and France. Current European Issues. European Institute of Public Administration, Maastricht. 2000.
26. Crowther-Hunt, Lord és A.T. Peacock, Royal Commission on the Constitution, 1969-1973 (Kilbrandon Commission), Memorandum of Dissent, volume 11, London: Her Majesty's Stationery Office. 1973.
27. Csizmadia Andor: A regionális és a városi igazgatás fejlődése Magyarországon. Állam és Igazgatás, 1978. Január.
28. Delperee, Francis: Federalisme et diversité, identité et autonomie. Administration. N. 201. Mars 2004.
29. Engel, Christian: Le Statut et les Competences des Régions en Europe Occidentale. In.: Christian Engel, Jean Charpentier: Les Régions de l'Espace Communautaire. Presses Universitaires de Nancy, Nancy, 1993.
30. Eurobarometer (1991), Eurobarometer 36.0, Luxembourg: Office of Publications of the European Communities.
31. Eurobarometer (1995), Eurobarometer 43.1, Luxembourg: Office of Publications of the European Communities.
32. Európai Integráció az önkormányzatok szemszögéből. Szerk. Horváth M. Tamás. MKI., Budapest, 1997.
33. Európai intézmények és jogharmonizáció. Szerk.: Dr. Lomnici Zoltán. HVG-Orac, Budapest, 1998.
34. Európa Tanács, Európai Regionális/Területi Tervezési Kartájáról. Magyar Közigazgatás, 1993. Február.
35. Freeman, Oliver: Régionalisme et Régionalisation en Europe. In.: Regionalism in Europe: Traditions and New Trends. Szerk.: Janusz Slugocki. European Centre for Regional and Ethnic Studies, Bydgoszcz; European Cultural Centre, Geneva, 1993.
36. Gruber, Annie: La décentralisation et les institutions administratives. Armand Colin/Masson. Paris. 1996.
37. Harsányi Iván: A regionalizmus a spanyol történelemben. In.: Studia Caroliensia. 2005./4.
38. Hine, David: Governing Italy. The politics of Bargained Pluralism, Clarendon Press, Oxford, 1993.
39. Horváth Gyula: Az európai integráció regionalizálódása. Magyar Közigazgatás, 1992. Október.
40. Horváth Gyula: Európai regionális politika. Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 1988.
41. Horváth M. Tamás: A regionális önkormányzatok bevezetésének perspektívája feladattelepítési és pénzügyi-gazdasági nézőpontból. I.n.: Régió, közigazgatás, önkormányzat. Magyar Közigazgatási Intézet. Budapest. 2001.
42. Horváth M. Tamás: A regionális politika közigazgatási feltételei. Variációk az uniós csatlakozás küszöbén. Magyar Közigazgatási Intézet. Budapest, 2004.
43. Hugett, F. E.: Modern Belgium. London. Pall Mall Press.
44. Ivancsics Imre: Meddig jutott el? Régió - megye - kistérség. Comitatus, 1998. Április.
45. Ivancsics Imre: A területi államigazgatási szervekre vonatkozó szabályozás korszerűsítése. Magyar közigazgatás. 2004. Augusztus.

46. Kaltenbach Jenő: Regionalizmus és közigazgatásszervezés. I.n.:A közigazgatás szervezeti rendszerének korszerűsítése. Magyar Közigazgatási Kamara, Unió, Budapest, 1995.
47. Keating, Michael: Is There a Regional Level of Government in Europe? In.: Regions in Europe. Szerk.: Patrick Le Gales, Christian Lequesne, Routledge, London, 1998.
48. Keating, Michael: The New Regionalism in Western Europe. Edwar Elgar, Cheltenham, Northampton. 1998.
49. Kecskés László: EK jog és jogharmonizáció. KJK., Budapest, 1997.
50. Kiss László: Az igazgatási társulások helye, szerepe és fejlesztésük irányai Baranya megyében. Különnyomat az Államigazgatás, terület- és településpolitika c. kötetből. Pécs, 1985.
51. Kiss Lászlóné - Kiss László: A megyék közötti együttműködés általános vonásai. Állam és Igazgatás 1982. Január.
52. Kockel, Ullrich: Regionalism in the Republic of Ireland. In.: Regionalism in the European Union. Szerk.: Peter Wagstaff. Intellect, Exeter, 1999.
53. Kormoss, I.B.F.: Tabula Regionum Europae. Collegium N. 3. - IV.1996. News of College of Europe.
54. La Repubblica, 1992. április 1.
55. Le Galès, Patrick: Régulation, gouvernance et territoire. Association française de science politique. Aix en Provence, April 1996.
56. Locatelli, Rinaldo: Az Európa Tanács és a Regionális Közhatalóságok állandó konferenciája. Magyar Közigazgatás. 1992. November.
57. López, Iñigo Bullain: Las Regiones Autonomas de la Comunidad Europea y su Participación en el Proceso de la Integración. Instituto Vasco de la Administración Pública. Oñati, Bilbao 1990.
58. Lőrincz Lajos: A kormányzás rendszerének és módszereinek változása a fejlett tőkés országokban. In.: Állam és igazgatás. 1984. 1.
59. Lőrincz Lajos: Összehasonlítás a közigazgatásban. Magyar Közigazgatás, 1999. Május.
60. Lőrincz Lajos: A hatékony állam. Magyar Közigazgatás. 2005. Augusztus.
61. Luelmo, Jesús del Río – Williams, Allan: Regionalism in Iberia. In.: Regionalism in the European Union. Szerk.: Peter Wagstaff. Intellect, Exeter – Portland, 1999.
62. Magyar közigazgatás a reformok útján. Belügyminisztérium, IDEA program, 2003.
63. Magyarország a '90-es években. A magyar kormány válasza az Európai Unió kérdőívére. Fel. szerk.: Forgács Imre. Budapest, 1997.
64. Magyar Statisztikai Évkönyv, 2000. KSH., Budapest. 2001.
65. Mawson, John: UK: Rise of the Regional Agenda? In.: Regions in Europe. (szerk.: Patrick Le Galès, Christian Lequesne), Routledge, London, 1998.
66. Mihajlov Dobromir - Tájékoztató adatok az európai országok helyi és területi közigazgatási rendszeréről, Magyar Közigazgatás 1997 április.
67. Montaner, Luis Cosculluela: Manual de Derecho Administrativo. Civitas, Madrid, 2000.
68. Moussis, Nicolas: Accès à l'Union Européenne. Droit, économie, politiques. EDIT-EUR, 1997.
69. Nyugat-Európa legújabb alkotmányai. (szerk.: Kovács István – Tóth Károly). KJK., Budapest, 1990.
70. OECD Közszektor: Az OECD tagországok közigazgatásának jellege. OECD – Magyar Közigazgatási Intézet. Budapest, 1993.
71. Ohmae, K.: The End of the Nation-State: The Rise of Regional Economies. New York, The Free Press. 1995.

72. O'Sullivan, Bernard –Linehan, Denis: Regionalism in the Netherlands. In.: Regionalism in the European Union. Szerk.: Peter Wagstaff. Intellect, Exeter – Portland, 1999.
73. Parejo Alfonso, Luciano – Jiménez-Blanco, Antonio – Ortega Álvarez, Luis: Manual de Derecho Administrativo. Ariel, Barcelona, 1996.
74. Pattie, C. és R. Johnston: 'It's not like that round here': Region economic evaluations and voting at the 1992 British General Election'. In.: European Journal of Political Research. 1995.
75. Paulus de Chatelet, Véronique: Les institutions de „Bruxelles-Capitale”. Administration. N. 201. Mars 2004.
76. Philip, Alan Butt: Regionalism in the United Kingdom. In.: Regionalism in the European Union. Szerk.: Peter Wagstaff. Intellect, Exeter – Portland, 1999.
77. Piattoni, S.: Local Political Class and Economic Development. The Cases of Abruzzo and Puglia in the 1970s and 1980s'. In.: The Political Economy of Regionalism. szerk.: M. Keating – J. Loughlin. Frank Cass. London, 1997.
78. Portrait of the regions Vol I-III. - Office for Official Publication of the European Communities, Luxembourg, 1993.
79. Public Management: OECD Country Profiles, Paris 1992.
80. Public Management Developments, Update 1995, OECD Paris 1995.
81. Putnam, R.: Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy. Princeton: Princeton University Press. 1993.
82. Quiroga de Abarca, José Maria: Derecho Administrativo I. Dykinson S.L., Madrid, 1992.
83. Regionalism in Europe: Traditions and new trends. - ed. Janusz Slugocki. Bydgoszcz: European Centre for Regional and Ethnic Studies; Geneva; European Cultural Centre, 1993.
84. Rizman, Rudolf M.: The Question of Regionalism in the Time of Post-Modernity. In.: Regionalism in Europe: Traditions and new trends. Szerk.: Janusz Slugocki., European Centre for Regional and Ethnic Studies, Bydgoszcz; European Cultural Centre, Geneva, 1993.
85. Sipos Katalin: Regionális szint a közigazgatásban. Magyar Közigazgatás 1992. Augusztus
86. Sipos Katalin: A regionalizmus történeti és jogi aspektusai (Spanyolország, Olaszország, Franciaország). MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1993.
87. Smith, Mack: The making of Italy. Harper & Row, New York, 1968.
88. Stammen, Theo: Federalism in Germany. In.: Regionalism in the European Union. Szerk.: Peter Wagstaff. Intellect, Exeter – Portland, 1999.
89. 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.
90. Szigeti Ernő: A közigazgatási térstruktúra regionalizálásának feltételei és alternatívái. In.: Régió, közigazgatás, önkormányzat. Magyar Közigazgatási Intézet. Budapest. 2001.
91. Tabula Regionum Europae. In.: Collegium n. 3 - IV.1996. - News of College of Europe.
92. Temesi István: A regionalizmus néhány alapfogalma: régió, regionalizmus, regionalizáció. In.: Közigazgatási tanulmányok. Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem. Budapest. 2000.
93. Temesi István: Az önkormányzati régiók helye és szerepe az EU tagállamaiban. In.: Régió, közigazgatás, önkormányzat. Magyar Közigazgatási Intézet. Budapest. 2001.

94. Temesi István: Spanyolország közigazgatása. I.n.: Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Szerk.: Lőrincz Lajos. UNIO, Budapest. 2005.
95. The Economist, 1993. június 26.
96. The European, 1-4 July 1993.
97. Toonen, Theo A.J.: Province versus urban centre. In.: Regions in Europe. (szerk.: Patrick Le Galès, Christian Lequesne), Routledge, London, 1998.
98. Tóth Gy. László: Két Magyarország van. Magyar Nemzet. 2006. március 7.
99. Vande Lanotte, Johan: Un système institutionnel en evolution. Administration. N. 201. Mars 2004.
100. Verebélyi Imre: Kis vagy nagyméretű alapszintű önkormányzatok. Magyar Közigazgatás. 1993. Április.
101. Verebélyi Imre: Összefoglaló a közigazgatási reformfolyamat első szakaszáról és a soron következő feladatokról I-II. Magyar Közigazgatás 1998. Június, Július.
102. Verebélyi Imre: Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és a kormányzásra. Magyar Közigazgatás. 2001. Július-Augusztus.
103. Verebélyi Imre: Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció, különös tekintettel a megyék regionális célú megerősítésére. I.n.: Régió, közigazgatás, önkormányzat. Magyar Közigazgatási Intézet. Budapest. 2001.
104. Wagstaff, Peter: Belgium: a new federalism. In.: Regionalism in the European Union. Szerk.: Peter Wagstaff. Intellect, Exeter – Portland, 1999.
105. Wagstaff, Peter: Regionalism in France. In.: Regionalism in the European Union. Szerk.: Peter Wagstaff. Intellect, Exeter – Portland, 1999.
106. Wagstaff, Peter: Regions, Nations, Identities. In.: Regionalism in the European Union. Szerk.: Peter Wagstaff. Intellect. Exeter, Portland, 1999.
107. Wiener György: Regionális államreform Magyarországon. I.n.: Magyar közigazgatás a reformok útján. Belügyminisztérium, IDEA. Budapest, 2003.