

ALEXA NOÉMI

NEMZET ÉS ÁLLAM AZ EGYESÜLŐ EURÓPÁBAN
EURÓPAI REGIONÁLIS POLITIKA ÉS ÁLLAM NÉLKÜLI NEMZETEK KAPCSOLATA
SPANYOLORSZÁGBAN

VILÁGGAZDASÁG TANSZÉK

TÉMAVEZETŐ

DR. KOLLÁR ZOLTÁN

I.1.1.1.1

BUDAPESTI CORVINUS EGYETEM
NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK MULTIDISZCIPLINÁRIS DOKTORI PROGRAM

NEMZET ÉS ÁLLAM AZ EGYESÜLŐ
EURÓPÁBAN

EURÓPAI REGIONÁLIS POLITIKA ÉS ÁLLAM NÉLKÜLI NEMZETEK KAPCSOLATA
SPANYOLORSZÁGBAN

PH.D. ÉRTEKEZÉS

KÉSZÍTETTE:

ALEXA NOÉMI

BUDAPEST, 2004

Tartalomjegyzék

<i>II</i> Bevezetés.....	9
<i>III</i> Hipotézisek	14
<i>IV</i> Alkalmazott módszer és annak indoklása.....	15
<i>nemzetközi szint: globalizáció és kultúra.....</i>	21
IV.2 globalizáció és kultúra.....	27
IV.2.1 Kultúra és gazdaság.....	28
IV.2.2 Kultúra és emberi jogok.....	30
<i>Veurópai szint: nemzetállamok és nemzetek.....</i>	34
V.1 nemzetállamok kora.....	35
V.1.1 Neofunkcionalisták.....	35
V.1.2 Liberális institucionalisták.....	37
V.1.3 Interdiszciplináristák.....	38
V.2 nemzetek kora.....	41
V.2.1 Többszintű kormányzás modellje.....	41
V.2.2 Ágazati politikai hálózatok.....	42
<i>VI</i> Közösségi szint: régiók és állam nélküli nemzetek.....	45
VI.1 közösségi regionális politika rómától rómáig.....	49
VI.1.1 A pozitív integráció kezdete.....	50
VI.1.2 Bővítés és reform.....	52
VI.1.3 Régiók Európája?.....	55
VI.2a közösségi regionális politika hatásai.....	59
VI.2.1 Hatalmi rend átalakulása.....	59
VI.2.2 Intézményi változások.....	63
VI.2.3 Nyitás Európa felé	64
<i>VII SPANYOLORSZÁG: RÉGIÓK AZ UNIÓS döntéshozatali rendben.....</i>	68
Az európai döntéshozatalban való részvétel hatékonyságát gazdasági faktorok mellett kulturális tényezők is befolyásolják: hasonló gazdasági mutatókkal rendelkező területi egységek közül a kulturális kohézióval bírók Spanyolországban hatékonyabban vesznek részt az európai döntéshozatalban.....	68
VII.2 történelmi áttekintés.....	70
VII.2.1 Közigazgatási megoldások kulturális különbségekre.....	70
VII.2.2 Alkotmányos egyensúlytalanság.....	71
VII.2.3 Autonóm Közösségek megalakulása.....	73
VII.3 kormányzat és régiók az európai döntéshozatalban.....	76
VII.3.1 Kormány-központú megoldások.....	77

VII.3.2 Kormányzat és régiók megegyezése.....	79
VII.3.3 Primus inter pares?.....	81
VIII autonóm közösségek: részesezés a strukturális alapokból és nemzeti identitás .	84
VIII.1 strukturális alapok felhasználása 1994-1999, spanyolország.....	85
VIII.2 strukturális alapok felhasználása 2000-2006, spanyolország.....	90
VIII.2.1 Identitás és támogatás összefüggései az 1. célkitűzésből részesülő Autonóm Közösségekben	91
VIII.2.2 Identitás és támogatás összefüggései a 2. célkitűzésből részesülő Autonóm Közösségekben .	101
IX következtetések.....	108
X felhasznált irodalom.....	112
XI függelék.....	122
X.....	125
X.....	125

Táblázatok, ábrák, illusztrációk jegyzéke**Táblázatok**

1. Táblázat.....	90
2. Táblázat.....	93
3. Táblázat.....	95
4. Táblázat.....	98
5. Táblázat.....	100
6. Táblázat.....	100
7. Táblázat.....	104
8. Táblázat.....	104
9. Táblázat.....	105

Ábrák

1. ábra.....	91
2. ábra.....	92
3. ábra.....	103
4. ábra.....	106
5. ábra.....	106

Köszönetnyilvánítás

Doktori értekezésem elkészítéséhez szeretném megköszönni mindenekelőtt témavezetőm, dr. Kollár Zoltán, a Budapesti Corvinus Egyetem dékánjának támogató közreműködését. Rajta kívül dr. Henrik Halkier, az Aalborgi Egyetem professzora és dr. Montserrat Guibernau, az Open University oktatója kísérték figyelemmel és segítettek munkámat. Szemléletmódom kialakításáért és a téma iránti érdeklődésem felkeltéséért mély tisztelettel és hálával tartozom dr. Boglár Lajosnak, az Eötvös Loránd Tudományegyetem Kulturális Antropológia Tanszéke alapítójának. Kritikai megjegyzéseikért és érdekesítő szakmai vitáinkért köszönet illeti a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Multidiszciplináris Doktori Iskolájában, az Universitat de Barcelona Kulturális Antropológia szakán, az Universitat Pompeu Fabra Politika és kormányzás című kurzusán, valamint az Aalborgi Egyetem SPIRIT-Europe programján részt vett csoporttársaimat.

A dolgozat elkészítéséhez ösztöndíjak révén támogatást nyújtott a Budapesti Corvinus Egyetem, az Európai Bizottság Tempus programja, a spanyol Külügyminisztérium az Agencia Española de Relaciones Internacionales által és az Európai Bizottság Marie-Curie programja.

II BEVEZETÉS

A XX. század második felében a globalizáció hatásai, a szupranacionális intézmények terjedése és a technológiai forradalom következtében a nemzetközi rend egyre összetettebb kapcsolatrendszert tükrözött. A nemzetállamok alkotta regionális együttműködések sűrűsödése felvetette a nemzetállamok nemzetközi rendben betöltött szerepének megkérdőjelezését. A területi gazdasági integrációs folyamat elmélyülése előre nem várt gazdasági, társadalmi és politikai következményekkel járt, az új szupra- illetve transznacionális aktorok megjelenésével a nemzetállamok hagyományos szerepe megkérdőjeleződött.

A változások az élet minden területén érzékelhetők, így európai és tagállami szinten is identifikálhatók olyan folyamatok, melyek egyrészt a szereplők számának növekedését, másrészt a különböző eredőjű folyamatok összefonódását mutatják. Értekezésem célja, hogy gazdasági és kulturális folyamatok kölcsönhatására hívjam fel a figyelmet nemzetközi, európai és tagállami példákon keresztül. Ahhoz, hogy az ilyen jellegű folyamatok eredőjét és eredményeit megismerhessük, elengedhetetlen, hogy különbséget tudjunk tenni a gazdasági és a kulturális faktorok között.

A II. Világháború után az európai államokat megosztotta a hidegháború. Alapvetően sem a keleti, sem a nyugati blokk alkotta régió nem a globalizáció gazdasági hatásainak kivédésére szerződött: a keleti blokk együttműködésének ideológiai alapját a kommunizmus adta, míg a nyugati blokkét az esetleges következő világméretű pusztítás elkerülése. Ugyanakkor mindkét oldalon erős gazdasági együttműködés indult meg. A nyugati blokk integrációja (a globalizáció hatására is) intenzívebbé vált, így az Európai Közösség a globális rendben, mint a gazdasági regionalizáció egyik jelensége tűnt fel.

Az Európai Unió jelenlegi formája egy XX. századi integrációs folyamat eredménye, mely elsősorban nem a globalizációra adott regionális integrációs válaszként, hanem a II. Világháború utáni béke fenntartása céljából jött létre. Kialakulásának mikéntjét elsőként a neofunkcionalista (szupranacionalista/federalista) és a kormányközi integrációelméletek magyarázták arra keresve a választ, hogy milyen formában lehet a békét a leghatékonyabban biztosítani Európában. Míg Altiero Spinelli erős szupranacionális intézményrendszerrel alátámasztott Európai Egyesült Államokról

álmodott, addig a másik, nemzetállami értelemben vett nacionalista oldal a nemzetállamok szövetségén alapuló, laza kormányközi együttműködésben látta a garanciát. A két nézőpont közötti dilemmát feloldó megoldás egy olyan szupranacionális intézmény lett, mely kizárólag egy szektor érdekeit szolgálta, nem veszélyeztetve a nemzetállamok szuverenitását, ugyanakkor magában rejtve a további fejlődés lehetőségét. A Robert Schuman és Jean Monnet nevéhez fűződő Európai Szén és Acél Közösség (ESZAK) előbb a gazdaság minden területére kiterjedő gazdasági, majd egyre inkább politikai integrációvá vált.

Amennyiben a Schuman nyilatkozatot tekintjük az európai integráció kezdetének, akkor láthatjuk, hogy a Jean Monnet által javasolt 1950-es terv gazdasági és védelmi funkciói mögött a politikai unió létrehozása is meghúzódott – egyelőre távoli célként. "E hatalmas termelési egység létrehozása...biztos alapot fog nyújtani a [tagállamok] későbbi gazdasági egyesítéséhez...és csírája lehet az államok szélesebb és mélyebb közösségének." (Schuman nyilatkozat).

A politikai unió távoli célja nemcsak az ESZAK, hanem az 1957-ben aláírt Európai Gazdasági Közösség (EGK) alapítószerződésben is megnyilvánul, ennek ellenére egyes szerzők megkérdőjelezzik, hogy az integráció jelenlegi foka egy előre eltervezett folyamat megvalósításának eredménye, hiszen a második világháború után többféle szövetség is kialakult Európában, amelyekből nem mindegyik lett hosszú életű. "Az a tény, hogy az Európai Gazdasági Közösség az Európai Uniót létrehozó integrációs folyamat progresszív epicentrumává vált, nem a folyamat megtervezésének köszönhető, hanem a későbbi történelmi fejlődésnek, amely során természetesen az EGK gazdasági sikere és folyamatos jogi és politikai fejlődési folyamata nagy szerepet játszottak." (Closa, 1997:4).

A regionális integrációs egység bővülései és mélyülése révén az elmúlt több mint fél évszázad alatt nagymértékben átalakult, a tagállamok életében egyre jelentősebbé vált a közösségi döntéshozatal színtere. Folyamatosan bővült a szupranacionális szintre delegált ágazati politikák köre, és változott ezzel az Uniót alkotó tagállamok kompetenciája és szerepe.

A globalizáció gazdasági következményeként az európai rendben is megjelentek a hatalmas befolyással bíró transznacionális társaságok. E gazdasági egységek már nem

csak az egyes tagállamok kormányainak szintjén lobbiznak érdekeik érvényesítéséért, hanem a brüsszeli döntéshozatalban is állandó szereplőkké váltak. A szupranacionális intézmények növekvő szerepvállalása és hatásköre mellett (ld. Európai Parlament jogkörének folyamatos bővülése), az Európai Unió a szubszidiaritás elvének érvényesítése révén a szubnacionális közigazgatási szinteket nem csak a tagállami, hanem az európai döntéshozatal részének is tekinti.

Az integráció mélyülésének következtében a 80-as évekre az európai térségben egységes belső piac megteremtése vált szükségessé. Tekintettel azonban a tagállamok és azok régióinak különböző gazdasági fejlettségi szintjére, az egységes piac megteremtéséhez elengedhetetlen volt megfelelő kompenzációs politikák kialakítása, ami bizonyos tagállamokra jelentős gazdasági terhet rótt. Nem minden ellenérvés nélkül ugyan, de 1988-ban, a Strukturális Alapok reformjának évében minden tagállam vállalta azt, hogy jelentős források redistribúciójáról nem tagállami, hanem közösségi szintű döntés szülessen. A regionális politika közösségi szintre emelése mérföldkő abban az értelemben, hogy a szupranacionális, tagállami és transznacionális gazdasági, valamint egyéb civil lobbyszervezetek mellett Európa régiói is megjelentek az európai döntéshozatal láncolatában.

A regionális politika közösségi szintre emelése a regionális intézményrendszer megerősítését vonta magával, ami sok régió esetében kulturális következményekkel járt. Az intézményesítés az addig csak adminisztratív egységet alkotó régiókban lassan egyéni regionális lojalitások kialakulását, és új kulturális közösségek megszületését eredményezte, míg az egy-egy régiót alkotó állam nélküli nemzetek számára a központi hatalommal szemben, illetve azt megkerülve nemzeti identitásuk mélyebb megélésének lehetőségét biztosította. Dolgozatom célja azt bebizonyítani, hogy a közösségi szintű redistribúciós regionális politika Spanyolországban a nemzeti identitással rendelkező régiókat erősíti a nemzeti identitással nem rendelkező régiókhoz képest, azaz Európában is megfigyelhető egyfajta gazdasági kulturalizmus vagy kulturális ökonomizmus.

Az Európai Közösség soha nem törekedett tagállamai kulturális homogenizációjára, sőt kifejezetten támogatja a kulturális sokszínűséget. A döntéshozatali mechanizmus és a közösségi intézményrendszer is azt mutatja, hogy Európában nincs olyan centrum,

melynek kultúrája más területek kultúrájának homogenizálásával fenyegetne (egyetlen kivételként talán az angol és a francia, mint a gyakorlatban leggyakrabban alkalmazott két munkanyelv monopóliumát említhetjük). Éppen ellenkezőleg, az európai szintér különösen kedvező lehetőséget nyújt a többségi vagy nemzetállami identitástól eltérő nemzetek számára ahhoz, hogy államaikon kívül is képviselhessék érdekeiket. Ezt az esélyt természetesen minden állam nélküli nemzet igyekszik kihasználni és sokan kulturális közösségük nemzetközi szintérré való lépéseként értékelik.

Véleményem szerint a regionális politika közösségi szintre emelése – annak ellenére, hogy kizárólag gazdasági alapokon nyugszik és közigazgatási intézményi változásokat indukál – elősegítette a nemzeti önállóság megvalósításának folyamatát, melynek fundamentumát kulturális és politikai tényezők adják. Úgy gondolom – és dolgozatommal szeretném bebizonyítani –, hogy az állítás egyfajta megfordítása is megállja a helyét az európai rendben: a regionális politika nyújtotta lehetőségek kihasználásának mértékét kulturális (nemzeti identitási) tényezők is befolyásolják. Különösen érdekes ez a tény abban a kontextusban, hogy a nemzeti egység, identitás kérdése mindeddig nem volt központi eleme az európai politikának. Az Alkotmányos Szerződés elfogadásával azonban ez a helyzet megváltozott, éppen Magyarország igényét kielégítve került a dokumentumba európai értéként a nemzeti és etnikai kisebbségek védelme. Az Unió tehát explicit módon nem támogatta a nemzeti vagy etnikai kisebbségek mozgalmait, viszont regionális politikáján keresztül akarva akaratlan már eddig is képes volt a kulturális egységet alkotó területek mozgalmainak ösztönzésére.

Munkámmal szeretnék rávilágítani arra a tényre, hogy Európában a nemzetállamok szerepének megváltozásával nem csak a szupranacionális intézmények, gazdasági társaságok, civil szerveződések és régiók váltak a döntéshozatal részévé, hanem fontosak lettek az identitás-alapú közösségek, a nemzetek is. Ez a felismerés különösen fontos a bővítés időszakában, ugyanis a 25 tagállammal működő Unióban várhatóan földrajzi és kulturális alapon (közös hagyományok, történelmi gyökerek) szerveződött regionális blokkok játszanak majd vezető szerepet a döntéshozatalban.

Dolgozatom önmagában hasznosítható európai regionális politikával, Spanyolország uniós tagságával foglalkozó egyetemi kurzusokon, illetve gazdasági folyamatok és

kulturális tényezők kölcsönhatását vizsgáló tanulmányokhoz. Mindemellett értekezésem megállapításait hasznosnak tartom a magyar EU tagság vonatkozásában, valamint Románia és általa Erdély uniós csatlakozásával kapcsolatban.

A 2004-es bővítés és a döntéshozatali mechanizmus változásával várhatóan blokkosodás alakul majd ki az Unió tagállamai között, melynek alapját – az aktuális érdekek mellett – valószínűleg földrajzi és kulturális tényezők adják. A kulturális faktorok szerepének növekedésével Magyarország számára is fontos, hogy történelmükben és hagyományaikban közösséget mutató szövetségi partnerekkel kezdjen együttműködést. Véleményem szerint a magyar külpolitikának megfelelő hangsúlyt kell majd fordítani az ilyen jellegű kooperációkra, melynek legkézenfekvőbb példája a Visegrádi együttműködés.

A kultúra és identitás jelentőségének növekedése és a spanyol példa arra engednek következtetni, hogy a más tagállamokban, illetve csatlakozásra váró országban élő magyar-lakta területek számára jelentős források hívhatók le a Strukturális Alapokból. A területek szakmai és anyagi támogatásával, valamint megfelelő tárgyalási stratégia kialakításával (mind a központi kormányzat, mind az Európai Bizottság felé) Magyarország kulcsszerepet játszhat e régiók fejlesztésének elősegítésében.

III HIPOTÉZISEK

Dolgozatomban az alábbi elméleti és gyakorlati hipotéziseket szándékozom bebizonyítani:

Elméleti hipotézisek

- ❶ A XXI. századi nemzetközi rendben a globalizáció révén a gazdasági és kulturális folyamatok összefonódása jellemző, szoros kölcsönhatásuk következtében különböző gazdasági, társadalmi, politikai konfliktusok kulturális köntösben tűnnek fel.
- ❷ A XXI. századi európai rendben a nemzetállamoknak már nem jellemzője a gazdasági, politikai és kulturális egység, a funkciók a rend más szereplői között megoszlanak és átfedéseket mutatnak.

Gyakorlati hipotézisek

- ❶ A regionális politika közösségi szintre emelése elősegítette az állam nélküli nemzetek önállósági törekvéseit.
- ❷ Az európai döntéshozatalban való részvétel hatékonyságát gazdasági faktorok mellett kulturális tényezők is befolyásolják: hasonló gazdasági mutatókkal rendelkező területi egységek közül a kulturális kohézióval bírók hatékonyabban vesznek részt az európai döntéshozatalban.
- ❸ A hasonló gazdasági mutatókkal rendelkező régiók Strukturális Alapokból való részesedését erősen befolyásolják kulturális faktorok.

IV ALKALMAZOTT MÓDSZER ÉS ANNAK INDOKLÁSA

Értekezésemben a gazdasági és kulturális folyamatok összefüggéseit több szinten és több dimenzióban mutatom be. A nemzetközi és európai szintek mellett konkrét tagállami példán (Spanyolország) keresztül jutok el elméletem igazolásához. Értekezésemben politikatudományi és integrációelméleti (nemzetközi és európai szint), közigazgatási, intézményi (uniós és tagállami szint), valamint gazdasági szempontú megközelítéseket alkalmazok. Minden szinten és minden aspektusban megjelenik a nemzet fogalma, mint a kultúra dimenziója.

Munkám során arra törekszem, hogy a gyakorlati megfigyelések és következtetések mellett elméleti szinten is újszerű megközelítést alkalmazzak. Célom, hogy logikus érvelési struktúra mentén hipotéziseim statisztikai adatok elemzésével alátámasztott bizonyítást nyerjenek. Bár az egyes kulcsfogalmak definícióját az adott fejezetben is feltüntettem, értekezésem végén glosszáriumba foglalom a főbb kifejezések általam használt meghatározását.

Tekintettel arra, hogy a disszertáció különböző részei más-más módszertan használatát igénylik, alkalmazott módszereimet az alábbiakban hipotézisenként mutatom be.

A XXI. századi nemzetközi rendben a globalizáció révén a gazdasági és kulturális folyamatok összefonódása jellemző, szoros kölcsönhatásuk következtében különböző gazdasági, társadalmi, politikai konfliktusok kulturális köntösben tűnnek fel.

Dolgozatom elméleti háttere a nemzetközi kapcsolatok, az európai integráció és a nacionalizmus elméletek csoportosításán alapszik. Az volt a célom, hogy már az elméleti váz is tükrözze a bizonyítani kívánt tézisek közös vonását, azaz a kulturális, gazdasági és politikai folyamatok közti kölcsönhatásokat és összefüggéseket. Mivel a kultúrát a nemzeti identitás témaköre szempontjából vizsgálom, fejezetem első pontjaként a kulcsfogalmak tisztázása érdekében egyes nemzet és nacionalizmus elméleteket mutatok be.

Első hipotézisemet a gazdasági globalizáció kultúrára gyakorolt hatását vizsgálva bizonyítom különböző elméletek bemutatásán keresztül. A teóriák között a globalizáció kulturális fragmentációt eredményező hatása következtében megjelennek a multicentrikus víziók, a globális kultúrára koncentrálna a fragmentált kultúrák közötti összefüggések, valamint a globalizáció nemzet és állam viszonyára gyakorolt hatásai.

Elemzésem célja, hogy bemutassam a globalizáció kultúrára gyakorolt hatásának sokféleségét, természetesen a teljesség igénye nélkül. Ezen elméletek bemutatásával éppen arra szeretnék rávilágítani, hogy a globalizáció kultúrákra gyakorolt hatása nagyon sok szintű és sokszor ellentétes. A kulturális változások elemzése megmutatja, hogy a globalizáció sokszor ördögi körökhöz és feloldhatatlan paradox helyzetekhez vezet.

A XXI. századi európai rendben a nemzetállamoknak már nem jellemzője a gazdasági, politikai és kulturális egység, a funkciók a rend más szereplői között megoszlanak és átfedéseket mutatnak.

Az előző fejezetben tárgyalt világtrendek Európára is jellemzőek, a nemzetállamok kialakulása tipikusan európai jelenség, a francia forradalmat követően ezen a kontinensen alakultak meg először a nemzeti identitás alapján is legitim szuverén nemzetállamok. A dolgozat elméleti keretét adó tanulmányomban különböző tudományterületek már létező teóriáit új szemszögből mutatom be. A nemzetközi kapcsolatok elméleteinek realista megközelítését párhuzamba állítom az európai integráció államközpontú modelljeivel (neofunkcionalisták, liberalisták és interdiszciplinárisok), míg a nemzetközi rend liberalista felfogását a nem-államközpontú integrációs teóriákban (többszintű kormányzás és ágazati politikai hálózatok modellje) látom visszatükröződni. A két tengely közti választóvonalat a nemzetállamok által betöltött funkciók közti különbség adja. Míg az első esetben mind világszinten, mind Európában a rend főszereplői kizárólag a nemzetállamok, melyek egyszerre funkcionálnak gazdasági, politikai és kulturális egységként, addig a második esetben a nemzetállamok már nem alkotnak minden tekintetben funkcionális egységet és mellettük más aktorok is jelentős befolyással bírnak a rendszerben. Tekintettel a

téma összetettségére, a politikatudományi integráció- és nemzetközi rend elméleteket a nemzetekről és nacionalizmusról szóló teóriákkal ötvözöm.

A regionális politika közösségi szintre emelése elősegítette az állam nélküli nemzetek önállósági törekvéseit.

Az európai regionális politika kialakulását tágabb kontextusban, a negatív és pozitív integrációt elősegítő lépések sorozataként mutatom be a Római Szerződéstől az Alkotmányos Szerződésig. Úgy gondolom, hogy a Strukturális Alapok reformja okozta feszültségek és azok feloldásának megértéséhez elengedhetetlen az integrációs folyamat teljes körű áttekintése. A folyamat leírásában kronológiai sorrendet tartok és különböző összefoglaló tanulmányokon kívül elsősorban az Európai Bizottság és az Európai Tanács dokumentumaiban megfogalmazottakra támaszkodom. Az állam nélküli nemzetek tekintetében a tagállamon kívüli, annak központi kormányától független, európai szintéren kifejtett tevékenységeikre, illetve azok eredményeire koncentrálok. Az Európai Bizottság kimutatásai és főleg spanyol elemzések alapján mutatom be a régiók ilyen jellegű szerepvállalását. Mindezek mellett a fejezet elején definiálom a vonatkozó kulcsfogalmakat (régió, regionalizmus, regionalizáció).

Következő két hipotézisemet Spanyolország és annak régiói példáján keresztül bizonyítom, mert úgy gondolom, hogy kulturális szempontból az Európai Unió jelenlegi, szövetségi berendezkedésű tagállamai közül Spanyolország regionális felosztása a legösszetettebb. A 17 Autonóm Közösségből és egyben európai régióból álló állam három régiója rendelkezik az Alkotmányban definiált "történelmi nemzet" (nación histórica) státusszal, ugyanakkor vannak olyan területi egységek is, melyek kifejezetten közigazgatási céllal jöttek létre, történelmi hagyományok nélkül. A kulturális, identitásbeli különbségeken kívül az állam régióinak gazdasági mutatói közti eltérések is nagyon jelentősek. Spanyolország vizsgálata mellett szól az az érv, hogy az állam a Strukturális Alapokon kívül a Kohéziós Alapnak is kedvezményezettje, ezért különös figyelmet kap a regionális intézményrendszer fejlesztése a források minél hatékonyabb felhasználása érdekében. Végül fontos tény, hogy az Alkotmány szellemét

ugyan betartva, de a spanyol kormány kifejezetten erőskezű az európai politikákat illetően, azaz a regionális önkormányzatok kompetenciájának további bővülése és az európai döntéshozatalba való bejutása hosszú, jól dokumentálható érdekérvényesítő folyamatok eredménye.

Az európai döntéshozatalban való részvétel hatékonyságát gazdasági faktorok mellett kulturális tényezők is befolyásolják: hasonló gazdasági mutatókkal rendelkező területi egységek közül a kulturális kohézióval bírók hatékonyabban vesznek részt az európai döntéshozatalban.

Hipotézisemet az Európai Unióval kapcsolatos ügyek spanyolországi kormányzati intézményrendszerének fejlődésén keresztül bizonyítom. Időrendi sorrendben mutatom be az intézményrendszer átalakulását és a változásokhoz vezető tényezőket. Leíró történelmi tanulmányok és spanyol statisztikai adatok (INE) alapján megvizsgálom, hogy a különböző gazdasági mutatókkal rendelkező régiók milyen befolyással bírtak az intézményi változásokra. A leírás az 1985 és 1995 közötti periódust foglalja magában, amikor kialakult az európai ügyekkel a mai napig is foglalkozó intézményrendszer struktúrája. A kulturális kohézióval bíró területek alatt elsősorban a katalán, baszk és galíciai régiókat értem. A fejezet bevezető részében taglalom a spanyol demokratikus közigazgatási rend felosztását az 1978-ban elfogadott Alkotmány bemutatásán keresztül.

A hasonló gazdasági mutatókkal rendelkező régiók Strukturális Alapokból való részesedését erősen befolyásolják kulturális faktorok.

A Strukturális Alapok felhasználásának hatékonyságát vizsgáló szakirodalomhoz képest értekezésemben új megközelítést alkalmazok. A gazdasági és intézményi faktorok mellett számszerű adatokkal bizonyítom, hogy – ha közvetve is – de a kulturális jegyek befolyásolják egy-egy régió Alapokból való részesedését. Bár vizsgálatom tárgya a 2000-2006-os periódus, a kontextus megértése érdekében áttekintést adok a Strukturális Alapok 1994-1999 közötti felhasználásáról

Spanyolországban. A továbbiakban a 2000-2006-os programozási periódusában elemzem az egyes régiók által megfogalmazott programokra biztosított összeget. Az időszak kiválasztásának egyik oka, hogy a regionális politika reformját követő években Spanyolország még egyáltalán nem volt felkészült az európai források megfelelő fogadására, ezért az első, valóban kutatási eredményekkel kecsegtető időszak az 1994-1999-es programozási periódus lenne. Ebben az időben viszont a Strukturális Alapok rendszere még annyira összetett volt, hogy az egyes régiók igényei és kapott támogatása nehezen összehasonlíthatóak. Az Agenda 2000-ben megfogalmazott reformok hatására a Strukturális Alapok rendszere a célkitűzések számának háromra csökkentésével jóval átláthatóbb lett, így erről az időszakról ésszerű komparatív analízist készíteni. A spanyol régiókat két csoportra, az 1. és 2. célkitűzés alá tartozó régiók kategóriájára osztom.

A Közösségi Támogatási Keret és a Regionális Operatív Programokban meghatározott összegek, valamint regionális identitás-vizsgálatok alapján Pearson-féle korrelációs koefficiens alkalmazásával elemzem, hogy az egyes régiók lakosságának regionális kötődése mennyiben befolyásolja a Strukturális Alapokból nyújtott egy főre eső támogatás arányát a fenti periódusban. Tekintettel arra, hogy még egy le nem zárult szakasról van szó, a kutatás eredménye kizárólag arra mutat rá, hogy mely régiók mekkora részesedést tudtak a tervezés során kialakítani a maguk számára. Az, hogy a régiók által megtervezett források valóban lehívásra kerülnek-e, az adott terület abszorpciós képességétől függ, melyről csak a programozási periódus lezárása után lehet nyilatkozni. Munkám során Eurostat, INE, valamint Moreno, Arriba és Serrano 1998-ban végzett kutatásának adatait használom fel.

Értekezésem kifejezetten interdiszciplináris szemléletet tükröz, közgazdaságtani és politikatudományi elméletek mellett nagymértékben támaszkodom kulturális antropológiai ismereteimre.

Dolgozatom során egységes szerkezetet alkalmazok: minden fejezet egy-egy szintet jelöl. A fejezetek tagolása is hasonló rendszert tükröz: elsőként az adott szintre vonatkozó hipotézisemet határozom meg, majd az azzal kapcsolatos kulcsfogalmak,

háttéranyagok bemutatása után térek rá hipotézisem bizonyítására. Fejezeteimet összegzéssel zárom.

Munkám során felhasználok külföldi tanulmányi és kutatási ösztöndíjaim során szerzett tapasztalataimat (Universitat de Barcelona, Universitat Pompeu Fabra, University of Aalborg–SPIRIT-Europe), valamint spanyol, katalán és baszk kutatókkal és politikusokkal 1998 és 2000 között folytatott interjúk, megbeszélések eredményeit.

NEMZETKÖZI SZINT: GLOBALIZÁCIÓ ÉS KULTÚRA

A XXI. századi nemzetközi rendben a globalizáció révén a gazdasági és kulturális folyamatok összefonódása jellemző, szoros kölcsönhatásuk következtében különböző gazdasági, társadalmi, politikai konfliktusok kulturális köntösben tűnnek fel

Hipotézisem bizonyításához elsőként nemzet és nacionalizmus elméletek bemutatásával definiálom az elemzéshez szükséges kulcsfogalmakat, majd a globalizáció kultúrára gyakorolt hatásait vizsgálom különböző elméleteken keresztül.

Kulcsfogalmak

A nemzetekkel kapcsolatos szakirodalom egyik alapvető kérdése a nemzetek eredetének kutatása. A különböző elméletek két csoportra oszthatók, a felosztásban a történelmi aspektus választóvonalá a modern nemzetállamok kialakulása. (Penrose, 2002)

Nemzetelméletek

A premodern elméletek szerint a nemzetek a modern állam kialakulása előtt is léteztek, mint kulturális egységek, melyek önmagukban értéket képviselnek. Ahogy Schleiermacher fogalmaz: "a nemzet az emberi fajnak sajátos jellemzői szerinti természetes megoszlása, mely Isten adománya" és ennek megfelelően minden nemzet az isteni kép egy-egy megnyilvánulása. (Kedourie, 1993:58) Herder is az isteni megnyilvánulásának tekinti a nemzeteket, és éppen ezért szentnek és védendőnek tartja őket: "Mert a nemzet olyan természetes, mint egy növény vagy egy család, csak több ága van". (Herder, 1969:234) Az állam feladata ennek az "isteni" értéknek a védelme, így a nemzetek hivatottak arra, hogy meghatározzák mely embercsoportot szolgáljon

egy állam. Ennek megfelelően a nemzetek az államalakulást és a nacionalizmust megelőző, azok mögött meghúzódó vezérlő erők.

A modern elméletek nem tesznek különbséget a szuverén állam és a nemzetállamok között: a nemzetek modern társadalmi konstrukciók, melyek emberi gondolatok és cselekedetek következtében jöttek létre. A nemzeteket általában meghatározó tulajdonságok (nyelv, vallás, szimbólumok, hagyományok) is az emberi kreativitás, képzelet és/vagy találékonyság termékei. A nemzet modern fogalmának kialakulása megelőzi maguknak a nemzeteknek a kialakulását, tehát nemzetek nem léteznek nacionalizmus nélkül. Ebből a szemszögből nézve a nemzetek a nacionalizmus és a nemzetállam kialakulásának termékei. Gellner például a nemzetek kialakulását az ipari társadalomhoz, mint elengedhetetlen feltételhez köti, Giddens pedig a nemzetet a modern államok megkülönböztető jegyének tekinti. (Gellner, 1980:237-40 és Giddens, 1985:116-19)

Hroch szerint a modern és premodern elméletek közti "konfliktus nem olyan jelentős, mint ahogy azt sok konstruktivista hiszi", és a maga részéről "inkább általános tapasztalati adatokon alapuló hipotézist mutat be, mint hogy a történelmi valóságból kiemelt absztrakt elméleteket találjon ki vagy fel" (Hroch, 2002:78). Jan Penrose, szintén elkerülve a történelmi buktatókat, "a nemzetet olyan emberek legnagyobb öndefiniált közösségének" tartja, "akik hiszik, hogy közös területhez kapcsolódnak és hogy ősük révén egymással rokonságban állnak" (Penrose, 2002: 35 old.).

A szakirodalom hasonló dilemmát mutat a nemzeti identitás körül is: a premodern elméletek támogatói szerint a nemzeti identitás létezése jóval megelőzte a nemzetek kialakulását, míg a modern nemzetelméletek szerint a nemzeti identitás a nemzetek, vagyis a nemzetállamok megalakulásának következménye.

A premodern elméletek az egyénből indulnak ki, aki élete folyamán tudatosan vagy öntudatlanul lojalitások sorát alakítja ki, melyek által önmagát definiálja. Az egyén által felvállalt lojalitások nem kizárólagosak, a társadalmi élet különböző területeire és ennek megfelelően különböző társadalmi csoportokhoz kapcsolódnak. Különösen nagy jelentősége van az egyén öndefiníciója szempontjából azoknak a csoportoknak, amelyekhez bizonyos kulturális elemek (nyelv, vallás, hagyományok) kötik, hiszen

ezek az identifikációs elemek generációkon keresztül öröklődnek és az egyén „automatikusan” feladatának érzi elsajátításukat.

Az etnikai identitás éppen ilyen, kulturális elemeken alapuló öndefiníció, melyet kiegészítenek a csoport egésze által ismert szimbólumok és rítusok. Az etnikai identitás akkor létezhet, ha megvannak a múltból eredő, örökített gyökerei, elemeit a közösség a jelenben is megosztja és az egyén képes egyértelműen elhatárolni magát más etnikai csoportoktól, ezért bizonyos megkülönböztető jegyekkel is bír.

Az etnikai identitás és a nemzeti identitás közti fordulópontot az etnikai identitás tudatosulása és ennek következtében a csoport közös jövőképeinek megjelenése jelenti.² Ebben a kontextusban az egyén már nem csak definiálja magát, hanem eszközöket keres a hasonló lojalitásból adódó kohéziós erő kihasználására.

A modern elméletek nem értenek egyet az etnikai és ezáltal a nemzeti identitás számára szabott fenti kritériumok mindegyikével, hiszen kiindulópontjukat a már létező közösség (nemzetállam) adja. A közösség struktúrájából és erejéből eredeztetik a nemzeti és etnikai identitás létrejöttét, azaz nem tartják elengedhetetlen feltételének a generációkon keresztül öröklődő szimbólumok, rítusok és hagyományok történelmi kontinuitását, a közös kulturális elemekhez való kötődés a jelenben válik fontossá. Mindemellett a közös jövőképet is hangsúlyozza, amely a közösségben élő egyének öndefinícióját segíti elő.

¹ Bár osztom Taylor igen régi, de egyszerű definícióját a kultúráról, mely szerint a kultúra a tanult viselkedésformák összessége, meg szeretném jegyezni, hogy az emberek nagy része a kultúrát nem tudatosan, hanem úgymond automatikusan elsajátított viselkedésként éli meg és ezáltal a kulturális alapokon nyugvó kötődéseket is egyfajta “veleszületett” lojalitásként kezeli. Ennek következtében az emberek nagy része az etnikai és a nemzeti identitást fejlődése természetes velejárójának tartja, annak jogosultságát szinte soha nem kérdőjelezi meg.

² Az etnikai identitás nemzeti identitássá alakulása bizonyos történelmi helyzethez kötött, amikor az adott csoportnak a gazdasági, társadalmi vagy politikai erőviszonyok megváltozása következtében közös lépésre kell elszánnia magát. Minél hátrányosabbnak érzékelik a közösség tagjai az erőviszonyok megváltozását, annál magasabb szintű lesz az egyének közti a kohéziós erő. A nemzeti identitás kialakításakor szükség van egy társadalmi elitre, mely képes a közös jövőkép megfogalmazására és terjesztésére.

Montserrat Guibernau nem hiszi, hogy a nemzet egy tisztán modern jelenség lenne:

"Úgy gondolom, hogy az emberek képességét a rajtuk kívül eső dolgokhoz való érzelmi kötődésre és a velük való azonosulásra, mint állandó jellemzőt kell elfogadnunk. E jellemző szintje és intenzitása megváltozhat az idők során, mint ahogy megváltozhat az azonosulás tárgya is... A piacok létrehozásán, a kereskedelem intenzívebbé válásán, a háborúkon és az állam hatalmának lassú, de progresszív kiszélesedésén keresztül megjelent a más, külső csoportoktól különböző közösség formálásának tudata. Ez az a kor, amikor a nemzetek születéséről beszélhetünk." (Guibernau, 1997:82).

Jómagam nemzeti identitásnak azt a fajta önmeghatározást tekintem, amely során az egyének egy csoportja múltból eredő közös hagyományok, a jelenben megosztott közös kulturális elemek, valamint a csoport számára elővetített közös jövőképen keresztül definiálja magát. Véleményem szerint a nemzeti identitás és a nemzetek megalakulása egymással párhuzamosan futó, elválaszthatatlan folyamatok, melyek alapja az etnikai identitás létezése. Guibernau véleményét osztva úgy gondolom, hogy az embereknek ilyen jellegű öndefiníciós képessége nem a nemzetállamok kialakulásának következménye, hanem emberi mivoltunk velejárója.

Mindezek következtében úgy vélem, hogy a nemzetek már a nemzetállamok kialakulása előtt léteztek és az egy nemzethez tartozó közösség tagjai közti kohéziós erőt a közös etnikai identitás adta. A szuverén államok nemzetállamokká alakulása a folyamat egy következő lépése, amikor a belső szuverenitást a nemzetállam az erő alkalmazása mellett a közös nemzeti identitás ideológiája alapján is biztosítja, ami a nemzeti identitás megerősítését vonja magával.

Nacionalizmus elméletek

Míg a szuverén államok alkotta rendszerben az államhatalom legitimitását a más területekért folytatott harc jelentette, addig a nemzetállamok rendszere a nemzeti identitás védelmének ideológiáján nyugszik. Mivel a nemzeti identitás a hatalom legitimitását szolgáló kohéziós erőt biztosít, a nemzetállam vezetése sokszor a kulturális homogenitásban látja hatalma megmaradásának zálogát, aminek érdekében a nemzeti identitás ideologizálását vállalja fel (Hroch, 2002).

A premodern nemzetelméletek nemzetének nacionalizmusa párhuzamba állítható az állam nélküli nemzetek által képviselt nemzeti mozgalmakkal. A már létező nemzet célja lehet államformálás vagy bizonyos szintű politikai függetlenség elérése, ("politikai nemzet" formálása – Kende, 1994.) aminek érdekében a társadalmi elit agitációjának hatására kulturális tényezőkön alapuló ideológiát alkalmazó tömegmozgalom alakulhat ki (Hroch, 2002). A modern nacionalizmuselméletek közül több ezt a megközelítést alkalmazza, azaz, hogy a nemzet politikai függetlenségi vágya a nacionalizmus kialakulásának alapja. Roy M. Marcidis szerint a nacionalizmus "olyan ideológia, amely meghatározott nemzeteknek az állami formához való jogát követeli és az elérésére irányuló mozgalom követelésévé teszi". (Marcidis, 1989:239).

A kollektív nemzeti identitás létezése legitimálhatja egy politikai egység létrehozását, ugyanakkor egy már létező politikai egység hatalmának könnyebb gyakorlása érdekében mindig igyekszik a hozzá tartozó közösség identitásának homogenizálására (Gellner, 1998). Mivel a nemzeti identitás kulturális alapokon nyugszik, sokszor ez a folyamat a hatalom részéről az állam területén élők kulturális homogenizációját jelenti.

Míg az állam nélküli nemzetek nacionalizmusának célja, hogy politikai kereteket biztosítson egy nemzet számára, addig a nemzetállamok nacionalizmusa a már kialakult állami struktúra és az állam nemzetközi pozíciójának megerősítésére törekszik. Erre a folyamatra a modern nemzetelméletek alkalmazhatóak, azaz megjelenik az állam területén élő lakosság nemzetté formálásának igénye. Gellner, bár elismeri, hogy a nacionalizmus felhasználja a kultúrák elterjedtségének örökségét, azt mégis mindenekelőtt politikai elvnek tartja, "amely szerint a politikai egységnek és a nemzeti egységnek egybe kell esnie...A nacionalizmus érzése nem más, mint a fenti elv valamely sérelme miatt feltörő indulat kifejezése vagy az elv megvalósulása fölötti öröm kifejezése...A nacionalista mozgalmat e két érzés valamelyike táplálja" (Gellner, 1983:1) Kohn a nacionalizmust a pszichológia oldaláról közelíti meg, és egyben kialakulásához szükséges feltételeként jeleníti meg a nemzetállami keretet amikor azt állítja, hogy a nacionalizmus "egy olyan lelki állapot, amelyben az ember azt érzi, hogy az egyén felsőbb lojalitása a nemzetállamnak köszönhető" (Kohn, 1982:9). Anthony D.

Smith definíciója nem ragaszkodik az állam formához, de a nacionalizmust a "nemzeti státusz elérését vagy fenntartását politikai célként maga elé tűző mozgalomnak" tartja.

IV.2 GLOBALIZÁCIÓ ÉS KULTÚRA

A II. Világháború után a szuverén nemzetállamok közös célként fogalmazták meg a kereskedelmi határok lebontását (GATT) annak érdekében, hogy világkereskedelem intenzívebbé váljon. A világ távoli pontjai közti kereskedelmet a technológiai forradalom biztosította új kommunikációs lehetőségek tették gördülékenyebbé. A globalizáció korában szoros interdependencia alakult ki egyrészt a gazdaság, a politika, a technológia és a kultúra szintjei között, másrészt pedig a Föld különböző pontjai között: egyes gazdasági szereplők tevékenysége az egész világon érezteti hatását. A folyamat során a transznacionális vállalatok egyre nagyobb befolyásra tettek szert előbb a gazdasági, majd a politikai életben.

A globalizációt definiálhatjuk úgy, mint egy "folyamatot, amely során a gazdasági, politikai és szociális tranzakciók a nemzeti és az államhatárokat túllépve jönnek létre és ennek következtében a világ egy viszonylag határmentes szociális szférává alakult át. A globalizáció legtipikusabb irányvonalai a nemzetgazdaságok magas szintű integrációja, az ökológiai interdependencia magas fokú tudatossága, globális szintű vállalatok, társadalmi mozgalmak és kormányközi szervek elterjedése és a kommunikációs forradalom, mely a globális fejlődést szolgálja." (Baylis, Smith, 2001)

Giddens a gazdasági hatások mellett a globalizációt "egy kozmopolita globális társadalom kialakulása első fázisának" tarja és (Giddens, 1998:7) a globalizáció társadalmi dimenzióját hangsúlyozza, amikor úgy definiálja, mint "a különböző helyszíneket összekötő világszintű társadalmi kapcsolatok intenzívebbé válása oly módon, hogy a helyi események több kilométernyi távolságban történő események következményei és vice versa" (Giddens, 1990:64)

Míg egyes szerzők (Almási, Crouch, Menon) a globalizáció és a technológiai forradalom kapcsolatára helyezik a hangsúlyt, addig mások a globalizáció kulturális hatásait emelik ki (Appadurai, Smith, Huntington) és a kulturális homogenizációt eredményező tendenciák és a lokális kultúrák megerősödésének, valamint az ebből következő globális kulturális heterogenizációnak paradoxonát vizsgálják.

A globalizáció egyszerre tekinthető a gazdasági, kulturális vagy politikai határok, különbözőségek megszüntető mechanizmusának, és gazdasági egyenlőtlenséget

generáló hatása következtében a differenciák okozójának. Negatív piaci hatásait kivédendő a XX. század második felében sorra alakultak ki a különböző szintű és típusú regionális integrációk, melyek az adott területhez tartozó államokat valamilyen formában igyekeznek kereskedelmi együttműködésre bírni (NAFTA; EFTA; Mercosur, EGK).

A globalizációt végigkíséri a regionális integráció jelensége, éppen ezért fontos a két folyamat megkülönböztetése. Míg az utóbbi a "magasabb szintű kereskedelmet és nagyobb technológiai uniformizációt" jelent, addig az előbbi "a kultúra, a kommunikáció, az információ, a pénzügyi szabályozás és a nemzeti gazdaságpolitikák egyre növekvő transznacionális uniformizációjára" vonatkozik. A globalizáció tehát a nemzetköziesedés folyamatának teljesebb és áthatóbb állomása, mint az integráció. (Rhodes, Heywood, Wright 1997:5)

A folyamatok eredményeként egyre sűrűsödnek az egymástól távoli pontokat összekötő gazdasági, kommunikációs és szociális hálózatok, a mélyülő gazdasági interdependencia sok terület technológiai és gazdasági leszakadását eredményezi és a gazdasági változások közvetve vagy közvetlenül kulturális hatásokat is előidéztek.

IV.2.1 Kultúra és gazdaság

A gazdaságilag erős centrumok egyre gyakrabban néznek szembe a kulturális homogenizáció vádjával: szerteágazó kereskedelmi tevékenységük a kedvezőtlenebb gazdasági mutatójú térségek kultúrájának elnyomásával, átalakításával, nyugatiasodásával fenyeget.³ (Appadurai, 1991, Almási, 1998) A homogenizáció

³ A nemzetközi rend liberalista elmélete alapján a folyamat során gazdaságilag befolyásos centrumok (nemcsak állami, kormányzati szereplők, hanem transznacionális vállalatok, lobbiszervezetek) a komparatív előnyök (adókedvezmények, alacsonyabb munkaerőköltség, stb.) kihasználásával tőkeshegény területekre telepítik termelésüket, amivel az adott helyen munkalehetőséget teremtenek, modern technológiát honosítanak meg és más szereplőket is ösztönöznek a befektetésre. A kezdeti fellendülést bizonyos idő után válság követi, Almási szerint a következő okokból: a vállalat profitját repatriálják, a befogadó ország reálgazdasága nem képes olyan mértékben fejlődni, ahogy a tőke az országba áramlik, a régióbeli pénzügyi struktúra alulfejlett ellenőrzési rendszere miatt a beáramló tőke sokszor nem megfelelő befektetésekbe folyik, megjelennek a pénzügyi spekulációk. Az ily módon csődbe került vagy juttatott gazdaságok további működőképességük érdekében (funkcionalitás) pénzügyi segítségre szorulnak, melyet egy, a területektől elméletileg független szupranacionális szereplő képes biztosítani, Almási szerint kizárólag azért, hogy a szervezetet finanszírozó centrum szereplőit ne érje gazdasági veszteség. (Almási, 1998) Huntington úgy véli, hogy a nemzetközi szervezetek (pl. IMF) célja, hogy a gazdasági befolyással bíró centrumok értékrendjét általános érvényűnek feltüntetve a pénzügyi támogatásért cserébe saját berendezkedésük átvételét várják

ellenreakciójaként megjelenő kulturális heterogenizáció több esetben kifejezetten revolúciós, a nemzeti identitások erősödése és erősítése sokszor nacionalizmusba torkollik, ami radikális kulturális és politikai megoldásokhoz vezet (pl. iszlám fundamentalizmus). A nacionalizmus ilyen jellegű megnyilvánulásait Huntington hasznosnak tartja, hiszen elmélete szerint a kultúrák összezapása csak úgy kerülhető el, ha minden kultúra (elméletében a nemzetközi rendet hét nagy kulturális blokkra osztja) megőrzi a lehető legmagasabb fokú integritását és a lehető legminimálisabb kapcsolatot tart fenn a többi civilizációval. (Huntington, 1998)

Verena Stolcke a munkaerő-vándorás kapcsán alakít ki hasonló elméletet, mely szerint a munkaerő migrációjának a legnagyobb veszélye a fogadó településeken kialakuló kulturális fundamentalizmus vagy új rasszizmus. A kulturális fundamentalizmus elmélete legitimálja a homo xenophobicus létezését, miszerint minden nép és személy eredendően etnocentrikus. Tekintettel arra, hogy a bevándorló közösségek számára az otthonnal való folyamatos kommunikáció a technikai vívmányok révén biztosított, a fogadó társadalomba való beilleszkedésük igénye csökken, asszimilációs törekvéseik minimálisak. A befogadó társadalom az egyéb gazdasági okokból eredő munkanélküliségért és az abból következő esetleges életszínvonal csökkenésért egyre gyakrabban a bevándorló populációt teszi felelőssé. A gazdasági folyamatok és a kulturális különbségek összemosódnak, a külföldiek exklúziója legitimé válik. Így a munkaerő-vándorlás következtében idegen kultúrában letelepedett csoportok az adott közösségben kulturális fragmentációt idéznek elő. Ráadásul a nemzetállamokba érkező nagy számú bevándorló könnyen befolyásolhatja a politikai vezetés számára kényelmes homogén nemzeti kultúrát, ami viszont politikai konfliktussal fenyeget, ezért a központi kormánynak érdekében áll a bevándorlók számának csökkentését és kultúrájuk izolálását szolgáló intézkedések foganatosítása. (Stolcke, 1995)

el, politikai, társadalmi kulturális nyomást gyakorolva ezáltal a leszakadó területekre. (Huntington, 1998)

IV.2.2 Kultúra és emberi jogok

A gazdasági alapú regionális együttműködésekön kívül a XX. század második felében egyre több nemzetközi szervezet alakult különböző célokkal. A nemzetközi szervezetek intézményi keretet biztosítanak a nemzetállamok közti együttműködéshez, ugyanakkor gyakran önálló szereplőkként jelennek meg a nemzetközi kapcsolatok rendjében. Az Egyesült Nemzetek Szervezete és annak szakosított intézményei gyakorlatilag minden ágazati politikát lefedő nemzetközi szervezet, melynek tevékenysége a globális interdependencia korában elengedhetetlen. A nemzetállamok egyre szorosabb különböző szövetségekre lépése (eleinte csak gazdasági, majd később politikai tartalommal is) megkövetelte az így kialakult integrációk hatalmi intézményrendszerének kiépítését.

A II. Világháború után az államok elkezdték felülvizsgálni azt az örökséget, miszerint állampolgáraik kezelése ügyében mentesek a külső elszámoltathatóságtól. A XX. század második felében sorra jelentek meg és öltöttek jogi formát bizonyos univerzális értékek, mint például az emberi jogok védelme. (Környei, 1999) Először az ENSZ Alapokmányban állapítottak meg mindenki számára érvényes normákat, melyek később a gyakorlatban megerősödtek. "A nemzeti és regionális sajátosságok, valamint a különböző történelmi, kulturális és vallási háttér jelentőségét figyelembe véve az államok kötelessége függetlenül politikai, gazdasági és kulturális rendszerüktől, az emberi jogok és alapvető szabadságok támogatása és védelme". (A/CONF/157/23, 3. paragrafus) A XX. század második felében a népek önrendelkezési jogának előtérbe kerülésével a nemzetállamok, mint kulturális egységek mellett is új szereplők tűntek fel az európai és a globális színtéren.

Átalakult a nemzeti identitás, a hatalom legitimitását adó lojalitások szerkezete is. Míg e lojalitás alapját a huszadik század első felében a nemzethez tartozás érzése adta és ennek megfelelően a hatalom is a nemzetek köré rendezkedett be, a nemzetközi gazdasági kapcsolatok intenzívebbé válásával az emberek földrajzilag tőlük távol eső, nemzeti hagyományaiktól független, globális kulturális elemeket is inkorporálnak identitásukba.

Napjainkban a közösségek közötti konfliktusok feloldásaként és az emberi jogok terjedésének eredményeként egyre több identitás- illetve kultúra-alapú territoriális reivindicációval kell szembenéznünk. A népek önrendelkezési jogának elismerése tehát szintén a kulturális heterogenizáció jelenségét gerjeszti, mégpedig a nemzetállami központi hatalommal szembeni fellépés eredményeként. Nemzet és állam egyre jobban elkülönülnek egymástól, az államok igyekeznek homogén nemzeteket, illetve nemzeti identitást táplálni, míg sok nemzet (paradox módon) éppen állam-formára törekszik, hogy a nemzetközi szintéren elismert egységként kezeljék. (Gellner, 1998, Guibernau, 1998) Ugyanakkor sokszor éppen a nemzetállam az, mely a globalizáció hangsúlyozásával rejti el saját opresszív politikáját.

A nemzetállam alapú öndefiníció egyre irrelevánsabbá vált, helyét a kulturális faktorok körül artikulált identitás-meghatározás vette át. Az egyetemes emberi jogok terjedésével előtérbe kerültek a nemzetállamok keretei közt élő, de nem a többségi kultúra identitásával rendelkező nemzetek mozgalmi. A realista állammodell francia típusú nacionalizmusával szemben – melynek lényege, hogy a közösség egysége érdekében mindenki azonos identitásúnak vallja magát és célja a hatalom stabilizálása – megjelent a nemzetállami hatalom elleni, alulról jövő, tiltakozó nacionalizmus, melynek legitimitását az öndefinícióhoz való egyetemes jog adta. Ebben az esetben a nacionalista ideológia alkalmazásának oka az, hogy a külső körülmények megakadályozzák, vagy a többségi kultúrához képest kevésbé támogatják egy társadalmi csoport nemzeti identitási jegyeinek ápolását, hagyományaik megőrzését. A társadalmi csoport kohézióját olyan közös jövőkép adja, amely szerint a csoport nemzeti identitása a többségi kultúrához hasonló mértékű támogatást élvez.

Összefoglalás

A globalizáció hatásai következtében a világ elemzését egészen új szempontból kell megközelíteni, hiszen olyan folyamatokkal állunk szemben, amelyek már nem territóriumhoz, hanem különböző gazdasági, politikai, szociális és kulturális szintekhez kapcsolódnak. Az állami szereplők mellett számottevő nem állami szereplők (transznacionális vállalatok, civil lobbyszervezetek, nemzetek, nemzetközi szervezetek, szupranacionális intézmények és regionális együttműködések) is meghatározó szerepet játszottak a nemzetközi kapcsolatok alakulásában. Gellner érvelése szerint a gazdasági folyamatok már nem az államok között zajlanak, olyannyira, hogy az ellentétek feloldására sem az állam, mint fő szereplő hivatott. Ennek következtében a nemzetállam, mint nemzeti identitási egység is megkérdőjeleződik, és a nem állami intézményi formával rendelkező etnikai csoportok, nemzetek egyre jelentősebb szerephez jutnak a világban, így Európában is.

A nemzetközi rendben az aktorok érdekeitől függően egyszerre vannak jelen homogenizáló és heterogenizáló tendenciák, melyek sokszor egymás hatását multiplikálják. A kultúra globalizálódik, bizonyos általános értékek jelennek meg, de ezek általában a Nyugat demokratikus értékrendjét tükrözik, éppen ezért egyre erősödnek az ezt ellensúlyozó fundamentalista és nacionalista tendenciák. Globális kultúra kialakulásáról egyelőre még nem beszélhetünk, mert még nem léteznek olyan kulturális elemek, melyek tradíciókkal bírnának.⁴

Mindezen tények alapján nyilvánvaló, hogy a csupán nemzetállami szereplőkre koncentráló realista elméletek már nem képesek a nemzetközi kapcsolatok rendjének ábrázolására, ennek következtében előtérbe kerülnek a liberalista, globalista strukturalista és centrum-periféria irányzatok. A realista állam-központú világképet felváltja a liberalista illetve globalista nem állami szereplőkön illetve osztályokon alapuló világkép, ami az identitást konstruáló elemeket nem a nemzetállamokhoz, hanem más globális, szupra- és transznacionális értékekhez köti.

⁴ Anthony Smith szerint három faktor szükséges egy kultúra hosszú távú fennmaradásához: a folyamatosság (kulturális elemeket generációról generációra adja a társadalom), a közös emlékek, tradíciók és a csoport közös sors-tudata. Smith, A., 1991)

V EURÓPAI SZINT: NEMZETÁLLAMOK ÉS NEMZETEK

A XXI. századi európai rendben a nemzetállamoknak már nem jellemzője a gazdasági, politikai és kulturális egység, a funkciók a rend más szereplői között megoszlanak és átfedéseket mutatnak.

Az európai integráció elméleteinek legfőbb vitatott kérdése, hogy az Unió államközi vagy szupranacionális elvek alapján működik-e – azaz valójában mekkora a nemzetállamok szerepe a döntéshozatalban – ezért az európai integrációra vonatkozó elméleteket két, a nemzetközi kapcsolatok rendszerének modelljeivel párhuzamos tengely mentén mutatom be.

Az első csoportba tartozó klasszikus integrációelméletek (a nemzetközi rend realista megközelítését tükrözik) szerint az európai rend fő szereplői a nemzetállamok és a szupranacionális intézmények (ez utóbbiak más, nem állami szereplők érdekeit hivatottak képviselni). A teóriák elsősorban az európai politikák okait és eredményeit vizsgálják a különböző intézmények döntéshozatalban betöltött szerepének tükrében. A modell az államközpontú kormányzás (Hooghe és Marks, 2001) vagy az Arthur Benz által használt "Nemzetek Európája" (Benz, 2000) koncepcióján alapszik, ahol nemzetek alatt a nemzetállamokat értjük. E kritériumok jellemzik a neofuncionalista, a liberális institucionalista és az interdiszciplináris elméleteket. Kulturális szempontból az államközpontú teóriák a modern nacionalizmus elméleteket tükrözik, melyek szerint a nemzeti identitást az állam saját legitimációs céljára használja.

Az európai integrációra vonatkozó elméletek másik csoportja megfelel a nemzetközi rend liberalista nézőpontjának, mert nem csak az állami és szupranacionális szereplőket tartja számon, hanem a szubnacionális szintű kormányzatokat is a döntéshozatal fontos tényezőjének hiszi. Ezek a kormányzás-központú teóriák a politikák kialakulásának folyamatát vizsgálják, melyek közül a többszintű kormányzás (MLG) és az ágazati politikai hálózatok (policy networks) modelljére fogok kitérni. Mivel a kormányzás-központú teóriák a szubnacionális szintet is releváns szereplőnek tekintik, nemzetképük a premodern nemzet illetve nacionalizmus elméleteket mutatja.

V.1 NEMZETÁLLAMOK KORA

A nemzetközi kapcsolatok elméleteinek realista megközelítése a vestfáliai béke megkötésétől számítja a biliárdgolyó modellen nyugvó, egymás elleni érdekeiket védő szuverén államok által alkotott rendszert. Az elmélet az államok tekintetében nem feltételez egységes nemzeti identitást, ennek ellenére a realista megközelítést sokszor nem szuverén államok, hanem nemzetállamok rendszereként értelmezzük. Ennek oka a nemzetek kialakulásáról szóló elméletek mögötti, már említett dilemma: léteztek-e nemzetek a nemzetállamok megalakulása előtt, vagy a nemzetek a nemzetállamok "termékei"? A nemzetközi rend alapvető rendszerén a két megközelítés (szuverén államok vagy nemzetállamok a nemzetközi rend szereplői) nem változtat, hiszen a meghatározó aktorok ugyanazok az „egységek”. A francia forradalmat követő mintegy száz év alatt Európában sorra alakultak meg azok a nemzetállamok, melyek a nemzeti identitás megőrzésével erősítették meg a vestfáliai rendszer hatalmi egységeit.

Az európai integrációt magyarázó neofunkcionalista, liberalista institucionalista és interdiszciplináris politikatudományi elméletek szintén a nemzetállamokat, és rajtuk kívül a szupranacionális intézményeket tartják az európai rend meghatározó szereplőinek, és bár nem térnek ki a nemzet, mint kulturális egység szerepére, gondolatviláguk, struktúrájuk a modern nacionalizmus elméleteket tükrözi.

V.1.1 Neofunkcionalisták

A neofunkcionalista megközelítés értelmében a közösségi intézmények (mint az Európai Bizottság és az Európai Bíróság) transznacionális érdekcsoportok igényeit képviselik a hatalommal rendelkező tagállami kormányzati szereplőkkel szemben és azoktól csak kis mértékben függenek. (Friedman Goldstein, 2000). Az intézményi változások dinamikáját legjobban nem a kormányközi egyezkedések, hanem a szupranacionális szereplők és társadalmi csoportok viselkedésének elemzése magyarázza. Ez utóbbiak az európai integráció folyamán tevékenységeiket, lojalitásukat és elvárásaikat egy magasabb szint felé irányítják át azt remélve, hogy a közösségi szabályozás a tagállaminál hatékonyabb fellépést eredményez. Minden

szupranacionális szintre emelt szektor hatással lesz más ágazati politikákra, ennek megfelelően egyes szektorok és politikák egymással szoros, funkcionális kapcsolatba kerülnek. (Haas, 1976, Lindberg és Scheingold, 1970)

Haas úgy tartja, hogy létezik e "kapcsolatok funkcionalitásának egyfajta logikája". (Haas, 1976:209) Lindberg és Scheingold érvelése szerint a döntéshozó szereplők egy bizonyos ponton felfedezik az egymással funkcionális kapcsolatban álló ügyeket, szakterületeket és "rájönnek arra, hogy nem hozhatnak A döntést (vagy nem megfelelően) anélkül, hogy B és még esetleg C döntést is hoznának; vagy, amennyiben A döntést meghozzák, azzal úgy megváltoztatják B és C körülményeit, hogy közös fellépés szükséges a nem várt következmények megelőzésére". (Lindberg és Scheingold, 1970:117) Természetesen a funkcionális kapcsolatra adott válaszok nem tekinthetők automatikusoknak, vagyis egy területen hozott döntés nem jelent automatikus spill-over⁵ egy másik területen, ugyanakkor a közösségi szabályozás hatékonyságában bízó szereplők pozitív visszacsatolása hozzájárulhat az adott ügy közösségi szintre való emeléséhez.

Lindberg és Scheingold is tisztán látták, hogy a funkcionális spill-over önmagában nem vezethet a szupranacionális kompetenciák kibővüléséhez: "...nem feltételezzük a szereplők funkcionális kapcsolatokra adott válaszainak automatizmusát. Válaszuk lehet akciók kezdeményezése, koalíciók kialakítása, mely szakterületi vagy intézményi kapacitásbeli növekedéshez vezethet. Válaszuk minden esetben attól függ, hogy milyen egyensúlyt látnak a további akciók pozitív kezdeményezése és az ilyen akciók által felmerülő költségek és kockázatok között". (Lindberg és Scheingold, 1970:118) Ez egyben azt is jelenti, hogy a neofunkcionalisták nem a tagállami kormányokat, hanem a különböző társadalmi és transznacionális szereplőket és azok együttműködési formáit tartják a majdnem automatikus spill-over folyamatok elősegítőinek.

Haas azt jósolta, hogy a nem automatikus funkcionális spill-overek az integráció során egy alulról felfelé tartó folyamatot fognak mutatni, azaz az alacsonyabb ágazati politikák integrációjától a magasabbaké felé tendálnak. Az alacsonyabb ágazati politikák alatt értendő a technikai és gazdasági együttműködés, amely a spill-over

⁵ A neofunkcionalista értelmezés szerint a spill-over egyfajta törvényszerű következményt, egy döntés más területen okozott, továbbgyűrűző hatását jelenti. Tekintettel arra, hogy sem a magyar törvényszerűség, sem a továbbgyűrűzés szavak nem fedik a spill-over megfelelőjét, dolgozatomban az angol kifejezést használom.

következtében egyre több szektorra terjed ki, és végül a főbb társadalmi szereplők reorientációja révén politikai spill-overbe torkollik: "... nagyobb politikai közösség jöhet létre, ha bizonyos kulcscsoportok lényeges elvárásait, ideológiáit és viselkedésmintáit sikerül új központi szimbólumok és intézmények felé koncentrálni." (Haas, 1968:xi-xv)

V.1.2 Liberális institucionalisták

A liberális institucionalista iskola egyik legkiemelkedőbb képviselője elismeri, hogy "a neofunkcionalizmus ... továbbra is a legátfogóbb és legkifinomultabb kísérlet arra, hogy általános elméletet nyújtson az európai integrációról és mérföldköve legyen az azt követő iskoláknak" (Moravcsik, 1994), ugyanakkor úgy véli, hogy vannak olyan kérdések melyekre a fenti elméletek nem szolgálnak kielégítő magyarázattal. Ilyen például az a tény, hogy az intézményi változásokhoz az EK döntéshozatali mechanizmusa szerint a Tanács jóváhagyása szükséges, azaz a spill-over önmagában nem magyarázza a jelentősebb intézményi változásokat, sikerük nyilvánvalóan a kormányközi támogatástól függ. E tétel klasszikus iskolapéldája de Gaulle folyamatos és sikeres fellépése a „közösségiesítést” szorgalmazó intézkedések ellen a 60-as és 70-es évek alatt, amivel képes volt egymaga kivédeni spill-over hatásokat. Moravcsik szerint a neofunkcionalista elmélet egyik problémája, hogy bár kiváló elemzést nyújt a kormányközi együttműködés dinamizmusáról, nem ad magyarázatot arra, hogy a tagállami kormányok milyen kritériumok alapján döntenek a fennálló lehetőségek között. (Moravcsik, 1994)

Robert Keohane és Stanley Hoffmann a neofunkcionalizmus korlátait az alábbiak szerint definiálják: "Nyilvánvaló, hogy a spill-over kiterjeszti a feladatköröket és növeli a kormányközi tárgyalások terét, de az már nehezen bizonyítható, hogy a tárgyalások felmerülésének oka kizárólag olyan belső változásokban keresendők, melyek múltbéli ágazati politikai változásokra vezethetők vissza". (Keohane, Hoffmann, 1991:19-20) A liberális institucionalista iskola szerint a közösségi ágazati politikák általános irányát – még ha annak részleteibe nincs is közvetlen beleszólásuk – mindenképpen a tagállamok kormányai szabják meg, így a döntések a tagállami érdekek legkisebb közös nevezőjét képviselik. (Hooghe, Marks, 2001)

A szupranacionális szint felé tendáló intézményi változások a tagállamok "hihetőbb elkötelezettségek" utáni vágyával magyarázható, vagyis intézményi változás csakis olyan területeken következhet be, ahol a nagyobb európai kormányok preferenciái konvergálnak. A szupranacionális aktorok szándékai ugyan másodlagossá válnak, de ez nem jelenti azt, hogy szerepük a folyamatban elhanyagolható lenne. Sőt, Moravcsik szerint erős szupranacionális intézményekre van szükség, melyek "passzív, tranzakciós költségeket csökkentő szabályaikkal elősegítik a kormányközi tárgyalások hatékonyságának növelését". (Moravcsik, 1994:518)

A fentiekből látható, hogy sem a neofunkcionalista, sem az intergovernmentalista megközelítés nem képes teljes egészében leírni az európai integráció folyamatát, ezért különös érdeklődés kísérte az interdiszciplináris elméletek megjelenését, melyek új lehetőséget nyitottak meg a kutatók előtt.

V.1.3 Interdiszciplináristák

Joseph H. Weiler volt az első, aki a szupranacionális európai jog és a kormányközi európai politikák dualizmusát vizsgálta. (Weiler, 1981) Következtetései szerint az Európai Unió politikai rendszerét a negatív és pozitív integráció közti aszimmetria jellemzi, ezt a dinamizmust követve lehet leghűbb képet adni az integrációs folyamatról.⁶ Ez a koncepció közeli kapcsolatban áll Fritz W. Scharpf elméletével, aki arra mutatott rá éveken keresztül, hogy a negatív integráció szabályainak kikényszerítése az EK-ban a szociális terhek szempontjából problematikus, ugyanakkor a belső piac működésének, azaz a tőke, az áru, a szolgáltatások és a munkaerő szabad áramlásának elengedhetetlen előfeltétele. (Scharpf, 1997b) Míg a negatív integráció minden területén valószínű a haladás, addig a pozitív integráció egyes területein ágazati politikai akadályokkal kell számolni. A pozitív integrációt szolgáló intézkedések mindig megkívánják a tagállamok explicit egyetértését a Tanácsban, hiszen még a minősített többségi szavazás esetén is országok kisebb csoportjainak ellenállása kudarcba fullaszthatja a döntéshozatalt. (Scharpf, 1997b)

⁶ A negatív és pozitív integrációs lépések egymás következményei, ezért ez a fajta biciklimodell összecseng a neofunkcionalista spill-over automatizmusok elméletével.

A pozitív integrációt kétféle területre oszthatjuk: szabályozó politikák, melyben minden tagállam érdekelt, és redisztribúciós politikák, melyekben a tagállamok érdekei általában divergálnak. Az utóbbiakban az egyetértés elérésének esélye alacsony, hiszen ezek a politikák nemzeti érdekeket és strukturális különbségeket (különös tekintettel gazdasági fejlettségbeli különbségekre) érintenek. Scharpf arra a következtetésre jut, hogy "a nemzeti problémamegoldó képességet a negatív integráció jogi ereje csökkenti, míg az európai szintű akciókat sokszor a nagyon magas konszenzus követelményeket támaztó döntéshozatali szabályokkal megtámogatott érdekkonfliktusok korlátozzák vagy blokkolják". (Scharpf: 1997a:8) Éppen ebben a tényben rejlik az intergovernmentalista elméletek korlátja, hiszen a sikeres döntéshozatal valószínűsége igen alacsony olyan intézkedések esetén, melyek explicit politikai legitimitást és a Tanács jóváhagyását követelik meg.

Scharpf egyik legjelentősebb hozzájárulása az integrációs elméletekhez az ún. közös döntéshozatal csapdája koncepciójának megalkotása volt. Az európai döntéshozatal csapdáját az jellemzi, hogy szimultán módon delegálnak döntéshozatali hatalmat európai szintre, ugyanakkor a tagállamok nem hajlandók feladni az egyhangú szavazás elvét. Ennek következtében a valódi haladás és a hatékony politikák bevezetése attól függ, hogy a tagállamok döntenek-e a minősített többségi szavazásról a Tanácsban. De még ebben az esetben is, államok kisebb csoportjának közös akciója akadályozhatja a döntéshozatalt. (Scharpf, 1988) A kormányközi pozitív integráció korlátait két módszerrel lehet feloldani: „közösségiesítéssel”, azaz a döntéshozó hatalom megvonásával vagy delegálásával, illetve rugalmassággal, vagyis a tagállamok csoportjainak közelebbi együttműködésére lehetőséget adó intézményi keretek biztosításával.

Az eddigi bemutatott nemzetközi rendre és európai integrációra vonatkozó elméletek közös vonása, hogy az adott rendszer fő szereplőinek a szuverén nemzetállamokat tartják, melyek gazdasági, politikai és kulturális egységet képviselnek. Mint azt azonban az előző fejezetben bemutattam, a XX. század második felében a globalizáció hatásai, a szupranacionális intézmények terjedése és a technológiai forradalom következtében a nemzetközi rend egyre összetettebb

kapcsolatrendszer tükrözött, így az azt magyarázó elméletek is átalakultak. A nemzetállamokon kívül egyéb gazdasági, politikai és társadalmi szereplők is egyre nagyobb befolyással bírtak a világszintű döntéshozatali folyamatokban. Az új szereplők közül kiemelendők a transznacionális vállalatok, a II. Világháború után sorra alakult szupranacionális intézmények és a gazdasági integrációs térségek.

Ez a folyamat az európai integrációs egységet sem kerülte el, annak mélyülése révén az államközpontú teóriák egyre nehezebben állták meg helyüket. Akárcsak világszinten, az európai térben is megsokasodtak a rend szereplői, így a XX. század végére a nemzetállamok mellett különböző összetételű szupranacionális intézményekkel, gazdasági társaságokkal és – főként a regionális politika közösségi szintre emelése következtében – szubnacionális aktorokkal bővültek. A régiók kompetenciájának növekedése, az európai megjelenés lehetőségét kínálva, a nemzeti mozgalmak erősödését vonta magával Európában. Míg az integráció kezdeti szakaszában a tagállamok egyszerre jelentettek gazdasági, politikai és kulturális egységeket, addig napjainkra a szereplők megsokasodásával e funkciók is megoszlanak.

A változások következtében szükségessé vált a nemzetközi és európai rendet magyarázó elméletek valósághoz igazítása. Ennek az igénynek tettek eleget a nemzetközi rend liberalista, globalista, strukturalista, valamint az európai integráció kormányzás-központú teóriái.

V.2 NEMZETEK KORA

A klasszikus liberalista megközelítés értelmében a nemzetközi kapcsolatok rendszere pókháló-modellt tükröz, azaz egyes központi szereplők rengeteg szállal kapcsolódnak más aktorokhoz. Az állam nem kizárólagos tényezője a nemzetközi rendnek, és a rendszer szereplői a konfliktusok megoldását az együttműködésben és nem a versenyben látják. A nemzetközi, illetve az európai rend szereplői már nem kizárólag a nemzetállamok, hanem a globalizáció hatására egyéb, nem állami szereplők is. Globalista, strukturalista szempontok alapján elemezve a világ aktorai már nem a liberalista iskola transznacionális vállalatai és egyéb nem állami szereplői, hanem maga a világgazdaság és a társadalmi osztályok. A nemzetközi politika szintje globális központú, a nemzetközi politikát egy egészként kezeli, melynek képe a polip-modellnek felel meg. A szereplők magatartási dinamikáját a társadalmak közti dominancia jellemzi és minden problémát gazdasági nézőpontból közelít meg. Az interakciós folyamatok revolúciósak, a nemzetközi élet aktorai egymással ellentétes, konfliktusos viszonyban állnak.

Ami az európai integrációt illeti, az államközpontú integrációelméletekhez képest a 80-as évek közepétől új megközelítést kínáltak azok az iskolák, amelyek nem csak a tagállamok kormányait és a szupranacionális intézményeket, hanem más aktorok európai döntéshozatalban betöltött szerepét is górcső alá vették. Az utóbbi évtizedekben megjelent elméletek a "kormányzati megközelítést" helyezik előtérbe, azaz nem a politikák kialakulásának okait és azok végrehajtásának eredményeit, hanem azok kormányzati fejlődését, folyamatát, problémáit és formáját kutatják. (Jachtenfus, 2001) Ezen elméletek a szereplők megoszlása és hatalmi pozíciója alapján a klasszikus liberalista teóriákkal állíthatók párhuzamba.

V.2.1 Többszintű kormányzás modellje

A többszintű kormányzás elmélete szerint "egyetlen egyedülálló centrum sem rendelkezik a konfliktusok megoldásához szükséges hatalommal. A megoldáshoz a különböző szintek közötti koordináció szükséges, ami pedig információk és források

cseréje, valamint tárgyalási és együttműködési folyamatok által érhető el". (Benz, 2000:21) Liesbeth Hooghe és Gary Marks szerint a tagállamok szuverenitása az integráció folyamán csökkent azáltal, hogy korlátozódott az EU döntések megvétőzéséhez való joguk és hogy csökkent a Miniszterek Tanácsának jogköre a döntéshozatalban. (Hooghe, Marks, 2001:2). Az MLG elmélete a döntéshozatali folyamat minden fázisát sokszereplős játszmának tartja, ahol a szereplők különböző kormányzati szinteket (közösségi, tagállami, regionális, helyi) képviselnek. A nemzetállamok döntéshozatalban betöltött funkciója, és ezzel szuverenitásuk közvetett módon korlátozódik a résztvevők és érdekek megsokszorozódása által.

V.2.2 Ágazati politikai hálózatok

Az MLG modellje ugyan tartalmazza a szubnacionális szintet, mint a döntéshozatalban résztvevő egységet, de nem elemzi a döntésre gyakorolt befolyását. Többek között erre a kérdésre is keresi a választ az ágazati politikai hálózatok (policy networks) elmélete. Ez az elmélet a Strukturális Alapok 1988-as reformja után a "Régiók Európája" szemszögéből vizsgálja az európai politikák alakulását, és nem az ágazati politikai döntéseket, illetve azok eredményeit magyarázza, hanem magát a folyamatot elemzi érdekcsoportok érdekérvényesítési módszerein keresztül, ezért a középszint elméletének is tekintik. Az ágazati politikai hálózatokat egymástól forrásfüggőségben és viszonylag stabil, nem hierarchikus kapcsolatban álló szervezetek együtteseként definiálja, melyek olyan szereplőket kötnek össze, akiknek közös érdekeik fűződnek egy ágazati politikához és érdekeik érvényesítéséhez forrásokat cserélnek, felismerve azt a tényt, hogy az együttműködés e cél eléréséhez a legoptimálisabb módszer. E hálózatokon belüli forráscserék eredménye mindig egy "pozitív összegű játék", ahonnan minden résztvevő nyertesén távozik. Az ágazati politikai hálózatok modellje kifejezetten a területi középszint koncepciója és nem a közösségi ágazati politikákról szóló döntéseket, vagy azok eredményeit, hanem ágazati politika kialakításának és végrehajtásának folyamatát, valamint az érdekcsoportok érdekérvényesítési módszereit elemzi. (Rhodes, Bache és George, 1996)

Egy ágazati politikai hálózat a fenti feltételeken kívül akkor működőképes, ha a szereplők, a forrásfüggőség és maga a politika tekintetében megfelel bizonyos

kritériumoknak. Fontos a szereplők pluralizmusa, a privát és közsereplők szeparálhatósága, valamint, hogy az állam ne rendelkezzen a megvalósításhoz szükséges összes forrással. A szereplők között legyen magas a forrásfüggőség foka, ami akkor következik be, ha a szektor intézményileg fragmentált, az ágazati politika komplex és az Európai Bizottság más szereplőktől függ a végrehajtás során. Ami az ágazati politika természetét illeti, az nem lehet átpolitizált, lehetőleg az alacsony szintű politikák közül kerüljön ki és létezzen egy rutinszerű folyamat a végrehajtására. (Rhodes, Bache, George, 1996)

Az Európai Unió regionális politikája a fenti kritériumoknak tökéletesen megfelel (rajta kívül az ESZA és a KAP az egyértelműen ide sorolható politikák), ugyanakkor a témában született elemzések továbbra sem tisztázták mindezekig azt a kérdést, hogy az ágazati politikai hálózatok működése elősegíti vagy inkább hátráltatja az ágazati politikák hatékonyságát. (Börzel, 1998)

Összefoglalás

Ezredfordulónkra tehát mind világszinten, mind az európai integrációs egység területén a döntéshozatal befolyásoló szereplők megsokasodtak. "Számos lakossági csoportnak úgy tűnik, hogy a nemzetállam cselekvésre alkalmatlan egységgé vált az új körülmények között. Néhány probléma esetében túl nagy a hatékony együttműködéshez, mások esetében túl kicsi. Ennek következtében erős tendenciák mutatnak arra, hogy az autoritást mind fölfelé, mind lefelé mutató irányba eltolják, s ezáltal olyan struktúrát teremtsenek, amelyek jobban tudnak reagálni a változás mai és jövőbeni erőire". (Kennedy 1993:34)

A nemzetközi és az európai rend mai szereplői nem feltétlenül bírnak egyszerre gazdasági, politikai és kulturális egységgel, mint a realista vagy államközpontú elméletek nemzetállamai. A funkciók keverednek és szétválnak, az új kontextusban megjelennek a nemzetek, mint legitimitásuk megőrzése érdekében politikai és gazdasági egységre vágyó kulturális kohézió alapján létrejött aktorok. A regionális politika közösségi szintre emelése éppen az állam nélküli nemzetek mozgalmainak adott teret az európai döntéshozatal színpadán.

VI KÖZÖSSÉGI SZINT: RÉGIÓK ÉS ÁLLAM NÉLKÜLI NEMZETEK

A regionális politika közösségi szintre emelése elősegítette az állam nélküli nemzetek önállósági törekvéseit.

Hipotézisem bizonyításával egy konkrét példán keresztül szeretném bemutatni, hogy az előző fejezetekben vázolt elméletek hogyan működtek az európai gyakorlatban. A regionális politika közösségi szintre emelése főként politikai és gazdasági okokra vezethető vissza, ugyanakkor közösségi szintű bevezetése közigazgatási és – ez elméletem lényegi pontja – kulturális következményekkel járt. Mint azt hipotézisemben is megfogalmaztam, úgy gondolom, hogy a regionális politika közösségi szintre emelése közvetve elősegítette az állam nélküli nemzetek önállósági törekvéseit.

Dolgozatomnak ezt a részét az alábbiak szerint tagolom: kulcsfogalmak tisztázása után az előzőekben bemutatott európai integrációra vonatkozó elméletek tükréként mutatom be a regionális politika történetét a negatív és pozitív integrációs lépések sorozataként. Ezek után térek rá az immár közösségi regionális politika hatásairól szóló elméletek, valamint az állam nélküli nemzetek előtt megnyíló új lehetőségek bemutatására.

Kulcsfogalmak

Ami a *régió* fogalmát illeti, számtalan definíció és kategorizálási mód létezik, melyek egyetlen ponton mindenképpen egyeznek: a régió egy földrajzilag nagyjából behatárolt terület.⁷ A földrajzi határokon kívül léteznek a régiót a környező területektől elkülönítő más kritériumok is, de ezek már régióról régióra változhatnak. Éppen ezért a régió-definíciók általában értékvezéreltek, hiszen azok politikai jellemzőitől és képességeitől függően különböző koncepciókat tükröznek. Michael Keating és John Loughlin az Európai Unió régióit vizsgálva gazdasági, történelmi/etnikai,

⁷ Kivételként meg kell említeni Cooke régió definícióját, mely szerint csak a belső kohézió és valamilyen kritérium mentén létező homogenitás biztosítja a régió megkülönböztethetőségét más régióktól, a földrajzi terület meghatározottsága nem kötelező. (Cooke, Christiansen, Scheinstock, 1997)

adminisztratív/tervezési és politikai régiókat különböztetnek meg.⁸ (Keating, Loughlin, 1997:2-5)

Az Európai Unió államainak többféle államrendszerük szerinti csoportosítása ismert (Loughlin és Peters, Requejo, Keating). Udo Bullmann négyféle államrendszert különböztet meg, mégpedig a klasszikus unitárius, a decentralizált unitárius, a regionális unitárius és a federális berendezkedésű államokat. Általában az unitárius államokban a régiókat adminisztratív egységekként kezelik, melyek közigazgatási szervek és a központi hatalom intézkedéseinek végrehajtásában működik közre. A szövetségi típusú államokban a régiók kompetenciái rendkívül változóak lehetnek, míg egyes régiók bizonyos ágazati politikák területén élveznek önállóságot, addig mások akár nemzetközi szerződést is köthetnek. Vannak olyan régiók, melyek öndefiníciójában meghatározó hangsúlyt kap a terület lakosságának történelmi, kulturális és nyelvi közössége, míg tisztán gazdasági okokból létrejött egységekről is beszélhetünk. (Bullmann, 1996)

Intézményi szempontból az Európai Unió régiói a nemzeti és a helyi szint közötti területi egységek, ahol többféle szervezet tevékenykedik, kormányzatuk önállóságának fokát az adott nemzetállam politikai berendezkedése determinálja. A régiók politikája formálásában minden szint (helyi, regionális, nemzeti és szupranacionális) részt vesz. J. Polard definíciója szerint a régió középszintű kormányzatot jelent, azaz "a régió olyan kormányzati szint, mely strictu sensu a helyi és a nemzeti szintű kormányzat között helyezkedik el, függetlenül attól, hogy az állam maga szövetségi rendszerű, mint például Németország, vagy regionális elrendezésű, mint Olaszország, vagy központosított, mint Franciaország". (Polard, 1995) Az Európai Régiók Gyűlésének régió-meghatározása is a kormányzati szint szerinti megközelítést alkalmazza: "A régió egy önkormányzati rendszerrel rendelkező területi egység közvetlenül a szuverén állam szintje alatt. A régiónak lehet saját alkotmánya, statútuma, vagy bármilyen, az állami joganyag részét képező és szervezeti felépítését, hatásköreit meghatározó törvénye" (Statutes of the Assembly of the European Regions, 2. cikk, 2. bekezdés). Dolgozatomban ezt a régió meghatározást használom.

⁸ Gazdasági megközelítés esetén a szakirodalom alapvetően Porter régió-definíciójára támaszkodik, azaz a régió gazdasági szereplők szorosan és intenzíven kölcsönös kapcsolatot fenntartó sűrű hálózata. (Porter 1990)

Beate Kohler-Koch elmélete szerint nem az intézményeknek kell a kutatás alapját képezniük, hanem az azok kialakulásához vezető társadalmi folyamatoknak. Ennek megfelelően a régiókat a territorialitáson kívül a kohézió magasabb foka jellemzi, és ezáltal különül el más térségektől. (Kohler-Koch, 2000:1969) Politikai értelemben akkor beszélhetünk régióról, amikor az – belső megoldásokat preferálva a nemzetállamiakhoz képest – a konzultáció, kooperáció és békés konfliktusmegoldás színterévé válik. A régiók tehát társadalmi konstrukciók és az Anderson-féle nemzetre vonatkozó definícióhoz (Anderson, 1993) hasonlóan képzelt közösségekként értelmezhetjük őket, függetlenül attól, hogy azt intézményi struktúra alátámasztja-e őket vagy sem. Ahhoz, viszont, hogy egy régió politikailag létezessen, már elengedhetetlen a megfelelő intézményrendszer kialakítása, ami a régió kohézióját erősíti.

Európai *regionalizáció* alatt a regionális politika közösségi szintre emelésének folyamatát és annak hatásait értem. A regionalizáció egy olyan folyamat, mely során egy, a regionális szint felett álló hatalom (központi kormányzat vagy szupranacionális szint) a régiók számára különböző kompetenciákat biztosít. Ezzel szemben a *regionalizmus* során a helyi szint küzd bizonyos kompetenciáinak elismeréséért. Míg tehát az előbbi egy felülről lefele tartó folyamat, melynek kezdeményezője a regionális szint felett áll, addig az utóbbi egy alulról felfelé tartó, helyi szintről induló kezdeményezés. Mind a regionalizációt, mind a regionalizmust vezérelhetik gazdasági, politikai, és/vagy társadalmi érdekek.

Gazdasági regionalizációról beszélünk akkor, ha a szubnacionális szint kompetenciáinak bővülését azért kezdeményezi a központi kormányzat, vagy a szupranacionális szint, ahogy abból gazdasági előnye származzon. Ennek egyik tipikus példája az ipari régiók létrehozatalának kiemelt támogatása, de közvetett módon a redisztribúciós regionális politikák is ezt a célt szolgálják. Gazdasági regionalizmusról akkor beszélünk, ha egy földrajzilag behatárolt terület gazdasági mutatóiban különbözik környezetétől és további fejlődése érdekében "különleges bánásmódot," azaz hatáskörének, önállósági fokának növekedését követeli a központi kormányzattól.

Politikai regionalizáció az állami szintre jellemző folyamat és általában a regionalizmus valamilyen formájára adott válaszként jelentkezik. A regionalizáció

során a központi kormányzat mindenképpen hatalmat veszít a regionális szint javára, így politikai regionalizációra akkor kényszerül egy kormány, ha a bizonyos kompetenciák regionális szintre engedése kisebb veszteséget okoz, mint ha ezt a lépést nem tenné meg.

A társadalmi regionalizáció tipikus példája ez Unió kohéziós politikája: a hátrányos helyzetű, elmaradott régiók támogatása nemcsak az egységes piac kiegyensúlyozott működése, hanem az európai embert megillető egyenlő életszínvonal biztosítása miatt is szükséges. Társadalmi regionalizmusról akkor beszélhetünk, ha egy földrajzilag behatárolható közösség társadalmi kohéziójára hivatkozva követel magának hatalomnövekedést a központi kormányzattal szemben. A társadalmi kohézió alapját általában közös, a környezettől és az államtól elkülönülő történelmi és kulturális jegyek adják. A politikai regionalizáció általában ilyen megkülönböztető jegyeken alapuló regionalizmusra adott válaszként értelmezhető.

A regionalizáció folyamata az európai regionális politikától függetlenül jellemző volt egyes tagállamokra. Ausztria és Németország szövetségi rendszere nem nevezhető a társadalmi regionalizmus eredményének, ugyanakkor a regionális kormányzatok önállósági foka a legmagasabb az Európai Unióban. Spanyolország és Belgium esetében a regionalizáció egyértelműen a helyi szintű, kulturális megkülönböztető jegyeken alapuló regionalizmus következménye. Míg Belgiumban a régiók szinte teljes önállóságot élveznek, addig Spanyolországban csak kvázi-federalizmusról (Requejo, 1998b) beszélhetünk, mert a régiók kompetenciái nem azonosak, és a regionalizmus folyamata messze nem zárult le.

A *regionális politika* célja, hogy a források redisztribúciója révén kiegyensúlyozza a régiók közti gazdasági különbségeket. Ez a megfogalmazás magában foglalja mind a Chris Rumford által romantikus szemléletet tükröző, a gazdagabb régiókból a szegényebbek felé tartó forrástranszfert, mind az egységes piac központosító erejét ellensúlyozó kompenzációs koncepciót. (Rumford, 2000:28)

VI.1 KÖZÖSSÉGI REGIONÁLIS POLITIKA RÓMÁTÓL RÓMÁIG

A Római Szerződés Preambuluma megemlíti, hogy a "tagországok egyik célkitűzése az, hogy a gazdaság minden országban egyformán erős legyen, harmonikus fejlődés alakuljon ki, csökkentve a különbségeket az egyes régiók között, felzárkóztatva a legkevésbé előnyös helyzetű területeket". Annak ellenére, hogy a Schuman-terv mögött esetleg későbbi, politikai egységre utaló szándékok is meghúzódtak, nehéz lenne arra következtetni, hogy a Preambulum az egyenlő bánásmódot biztosító, majdani európai állampolgárt lebegtette szemünk előtt. Ezt bizonyítja az a tény is, hogy az európai integráció kezdetén létrejött "közös politikák" kizárólag egy-egy szektorális szükséglet kielégítését szolgálták, szigorúan funkcionalista alapon, és hogy a 80-as évekig a negatív integrációs intézkedések voltak túlsúlyban.

Az első pozitív integrációsnak nevezhető döntés az 1957-ben létrehozott Európai Szociális Alap (ESZA) volt, mely azzal a speciális céllal jött létre, hogy „munkalehetőségeket teremtsen, és ezzel hozzájáruljon az életszínvonal javításához.” (Római Szerződés, 123 cikk) Ugyanebben az évben alapították az Európai Beruházási Bankot (EBB), az Európai Gazdasági Közösség (EGK) pénzügyi intézményét, melynek feladata volt az integráció elősegítése a tagállamok területén.

Az első bővítést megelőzően a tagállamok területei között nagyon jelentős gazdasági különbségekről nem beszélhetünk, ezért a regionális politika teljes mértékben tagállami hatáskörbe tartozott. Egyetlen szektort, a mezőgazdaságból élő térségeket érintett csak hátrányosan a gazdasági integráció kezdeti szakasza. Ezt ellensúlyozandó vezették be az EGK első igazi közös politikáját, a Közös Agrárpolitikát (KAP) 1962-ben, bár már a Római Szerződés is felveti a közös agrárpolitika szükségességét. A KAP finanszírozását az erre a célra létrehozott Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alapból (EMOGA) oldották meg, azaz közös pénzalapból, a tagországok által alapított, de tőlük független közösségi intézményen keresztül juttatnak támogatást bizonyos területeknek. A politika hatékony végrehajtása érdekében elengedhetetlenné vált, hogy a mezőgazdasági szektoron belül a kormányközi szabályozást egy szupranacionális rend váltsa fel.

A három alapító szerződés intézményeinek 1967-es fúziója, vagyis az Európai Közösségek (EK) megalapítása, újabb lépésnek tekinthető a tagországok részéről a szupranacionális intézmények befolyásának növelése felé, bár nem szabad elfelejteni, hogy ezen intézmények még mindig intergovernmentális és nem szupranacionális alapon működtek. A szakirodalom ezt az időszakot, mint a felülről lefelé (top-down) történő regionalizáció korszakát tarja számon, azaz a "gazdaságpolitikai megfontolásokat szinte kizárólag az adminisztratív racionalitást szolgáló kormányzati regionalizációt takar." (Narvacsecs, Kaiser: 104)

Összefoglalva tehát elmondható, hogy a 70-es évekig az integráció egyelőre csak gazdasági jellegű, negatív integráció volt, a tagországok (főleg Franciaország⁹) a KAP kivételével igyekeztek megóvni szuverenitásukat és ellenálltak a pozitív integráció érdekében tett lépéseknek. Ennek megfelelően a regionális különbségek kiegyenlítését célzó szinte összes politika (a KAP újra kivétel) a tagállamok kormányainak kezében volt. Közösségi regionális politikáról ebben az időben még nem beszélhetünk, a tagállamok gazdasági mutatói hasonlóak voltak, a regionális politika szigorúan tagállami kompetencia volt. Az integráció a szabad piac elve alapján működött, amivel mindenképpen ellentétben állt volna a közösségi intervenció egy olyan területen, ami kizárólagosan tagállami hatáskörbe tartozott. Egyelőre tehát a neofunkcionalista spill-overek még az alacsonyabb politikák területén sem mutatkoztak meg.

VI.1.1 A pozitív integráció kezdete

Az 1970-es években a negatív és a pozitív integráció egyensúlytalansága továbbra is megmaradt, a negatív oldal túlsúlyával. Az 1973-as gazdasági válság következtében a gazdasági integráció folyamata megtorpant, a tagállamok protekcionista intézkedésekkel igyekeztek kivédeni a degresszív hatásokat. Mind az Egyesült Államok, mind Nagy Britannia monetarista gazdaságpolitikai intézkedések bevezetésével erősödött meg és lábalt ki a válságból, ezzel az elvvel semmiképpen nem

⁹ A francia külpolitika De Gaulle vezetése alatt a szupranacionális intézmények rovására igyekezett megerősíteni a nemzetállam szerepét. De Gaulle egy 1962. május 15-i nyilatkozata szerint "...nincs és nem is lehet az államok Európáján kívüli Európa, kivéve persze a mítoszokban, a képzeletben vagy a délibábként" (idézet: Pinder, 1991:11) A francia politikus által javasolt konföderális Európai Politikai Közösség létrehozását a kis államok utasították el, mivel az jelentősen csökkentette volna befolyásukat.

fért össze keynesiánus makrogazdaságpolitikai tervezés alapjain nyugvó regionális politika. Ugyanakkor 1973-ban az EK három új taggal, Írországgal, Nagy Britanniával és Dániával bővült, aminek következtében (Írország jóvoltából) az EK területén a gazdasági mutatók között jelentős különbségek alakultak ki. A britek KAP-hoz való hozzájárulását¹⁰ kiegyenlítendő, és Írország valóban elmaradott régióinak támogatását megoldandó, 1975-ben létrehozták az Európai Regionális Fejlesztési Alapot (ERFA).

Az ERFA létrehozása volt az első lépés az EK regionális politikájában, bár a hetvenes években igazán átütő változás még nem történt. Az akkori regionális politika egyik nem titkolt célja volt "a létező tagállami regionális politikák harmonizációja és annak biztosítása, hogy a nemzeti regionális politikák nem kísérlelnek meg unfair piaci előnyöket létrehozni, megzavarva a szabad piac működési feltételeit." (Keating, Loughlin, 1997:7) Az egyes országok regionális politikáját továbbra is a tagállamok kormányai határozták meg, végrehajtásukhoz azonban kvóták alapján támogatást kaptak az ERFA-ból. A Közösség tehát egyelőre nem döntött regionális támogatások ügyében, a regionalizációt illetően a tagállamok szuverenitása ebben az időszakban érintetlen maradt.

A hetvenes évek eseményein végigtekintve elmondhatjuk, hogy a gazdasági válság nem tekinthető az integrációs folyamat következményének, hanem egy, az integrációra hatással levő, független, külső tényező. Vitatottabb kérdés az ugyanebben az évben bekövetkezett bővítés megítélése: vajon egyértelmű következménye-e az addigi integrációs folyamatoknak? Egyrészt egyet kell érteni a neofunkcionalista elmélet alapján logikus érveléssel, miszerint a hat tagállam vámuniója világgazdasági szinten kicsinek bizonyult, így a gazdasági versenyképesség fokozása érdekében a bővítés funkcionális szükségletté vált. Ugyanakkor nem szabad elfelejteni, hogy Nagy Britannia már korábban benyújtotta csatlakozási szándékát, melyet kizárólag de Gaulle ellenállása vétőzött meg éveken keresztül, azaz a gazdasági funkcionális spill-over nem tudott létrejönni a kormányközi egyetértés nélkül.

Ami a regionális politika kezdeti szakaszát illeti, az ERFA létrehozása egyrészt egy kormányközi tárgyalás (package deal) eredménye (ld. Nagy Britannia KAP érveit),

¹⁰ A brit kormányváltások következtében 1974-ben népszavazás döntött arról, hogy maradjanak-e az Európai Közösségben. A politikusok fő érve a csatlakozás ellen az volt, hogy a brit hozzájárulás az Európai Közösség költségvetéséhez (a brit csekk) messze meghaladta az onnan Nagy Britanniába befolyó összegeket. Ezen kívül a britek úgy érezték, hogy az EK gazdaságilag felülértékeli őket. (Closa, 1997:9)

másrészt viszont valóban tekinthető spill-overnek abban az értelemben, hogy a szabad piac működési feltételeinek biztosítását szolgálja.

VI.1.2 Bővítés és reform

A nyolcvanas évek bővítési hulláma (1981 Görögország, 1986 Spanyolország és Portugália) és a munkaerő, a tőke és a szolgáltatások szabad áramlásának, azaz az egységes belső piac jogi kereteit megteremtő Egységes Európai Okmány (EEO) elfogadása a közösségi regionális politika alakulása szempontjából egymással szorosan összefüggő folyamatoknak tekinthetők, melyek elengedhetlenné tették a pozitív és negatív integrációs intézkedések egyensúlyba hozatalát.

A déli tagállamok csatlakozásáról hozott döntés legalább annyira nyugszik politikai, mint gazdasági alapokon. Az akkori tagállamokhoz képest kifejezetten rossz gazdasági mutatókkal rendelkező déli térségek komparatív előnyei (alacsony munkaerőköltség, nagy piac) tiszta piacgazdasági keretek között automatikusan kiegyenlítődhettek volna a munkaerő mobilizációja révén. A neoklasszikus gazdaságpolitikai tétel viszont Európában már társadalmi-kulturális okoknál fogva sem volt működőképes. "Az európai kultúrának van egy, főként szociál- és kereszténydemokrata értékekkel alátámasztott általános elvárása a politika felé, mégpedig az, hogy az állampolgárok, jogosultak a lehető legegyszerűbb életszínvonalon élni, függetlenül lakásuk helyétől". (Keating, Loughlin 1997:19) Már a tagállamokon belüli migráció egyrészt beláthatatlan lakásgondokat, másrészt sokszor kulturális konfliktusokat eredményezett a fogadó települések területén.

Szembe kellett tehát nézni azzal a ténnyel, hogy egy olyan Európai Közösség célja az egységes piac bevezetése, ahol jelentős területi különbségek uralkodnak. A megoldást az Egységes Európai Okmány és a Strukturális Alapok reformja jelentette.

Az EEO által bevezetett neoklasszikus gazdasági intézkedések magukban hordozták az egyes területek közti gazdasági különbségek növekedésének veszélyét. A tényezők szabad áramlása elvileg minden régióknak megadja az esélyt a gazdasági lehetőségek kihasználására, a gyakorlat azonban azt mutatta, hogy a neoklasszikus gondolkodók tételeivel ellentétben a szakadék centrum és periféria között nőtt és a komparatív előnyök alapján sem egyenlítődt ki a jövedelemeloszlás.

Az Európai Gazdasági Közösség csak akkor képes hatékonyan működni, ha a belső gazdasági viszonyok kiegyensúlyozottak, azaz a 12 országot felölelő terület gazdasági mutatói hasonlóak. A piac egyensúlya érdekében tehát szükség van az elmaradottabb régiók vásárlóerejére, ami az adott területek fejlesztésével oldható meg. Éppen ezért az Okmány 130. cikke szerint szükséges a különböző régiók közötti eltérések, valamint a hátrányos helyzetű területek lemaradásának csökkentése, hogy ezáltal az Európai Közösségre nézve harmonikus fejlődés valósulhasson meg. Az elmaradt régiókban nem csak a gazdasági mutatók javítása, hanem – a lemaradás szociális dimenzióját is figyelembe vevő átfogó programok révén (oktatás, egészségügy, munkalehetőségek javítása) – az életszínvonal növelése is cél lett.

A Közösség regionális politikájában végbement változások nagymértékben köszönhetőek annak a ténynek, hogy az újonnan belépett államok nemcsak egyes régiói, hanem szinte egész területük gazdasági mutatói messze elmaradtak az EK addigi átlagától. Ezen országok kormányai nehezen tudtak volna számot adni a lakosságnak a csatlakozás előnyeiről, amennyiben versenyképtelen területeiket támogatási programok nélkül, hirtelen nyitják meg a Közösség szabadpiaci hatásainak.

Az Egységes Európai Okmány tehát közösségi szintre emelte a regionális politikát, melynek végrehajtási módját a Strukturális Alapok 1989-ben életbe lépett reformja körvonalazta. A reform keretében megduplázták az Alapok költségvetését, definiálták az Alapok (ESZA, ERFA, EMOGA és Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz, HOPE) célkitűzéseit és az egyes célkitűzések alá tartozó régiókat. A reformot a tervezés, partnerkapcsolat és társfinanszírozás alapelvei jellemezték. Az alapelvek közül legnagyobb jelentőséget a partnerségnek tulajdonítottak, mert ezáltal új, nem-állami szereplők is beléptek az európai politikaformálásba.

A partnerség a Strukturális Alapok feladatiról, hatékonyságáról és egymás, valamint az Európai Beruházási Bank által nyújtott és egyéb pénzügyi eszközök közti koordinációjáról szóló EGK rendelet alapján "szoros kommunikáció a Bizottság, a tagállamok és az általuk kijelölt kompetens hatóságok között, nemzeti, regionális vagy helyi szinten, ahol minden fél egy közös cél elérése érdekében, partnerként tevékenykedik". (EEC 2052/88) A regionális politikát és általa a szubnacionális szint bevonását az európai döntéshozatalba a szubszidiaritás elve megnyilvánulásának is

tekinthetjük. "A partnerség volt a szubszidiaritás elvének hatékony gyakorlati alkalmazásának egyik legkonkrétabb példája" Bruce Milan főbiztos szerint. (Bache, Jones, 2000:2)

A reform hiányossága, hogy tekintettel a döntéshozatal tagállami szintről szupranacionális szintre delegálására, a nagyobb önállósággal rendelkező régiók kompetenciákat vesztek saját központi kormányukkal szemben, ami a Strukturális Alapok felhasználását előíró döntési mechanizmus eredménye.¹¹ Több országban (Németország, Olaszország, Spanyolország) 1989-ig a regionális politikára vonatkozó döntések a régiók és a központi kormány közreműködésével születtek, ám a reform következtében a regionális politikák döntéshozatala közösségi szintre került, tehát valójában arról csakis a tagállamok központi kormányának képviselői döntöttek.

A részletes elemzés azt bizonyítja, hogy a 80-as évek végi változások tekintetében nem egyértelműen alkalmazható a neofunkcionalista gazdasági spill-over hatásokon alapuló elmélet, hiszen mind az EEO, mind a Strukturális Alapok felhasználásának általános iránya kormányközi egyezkedés eredménye, ami a liberális institucionalista iskolák elméleteit látszik alátámasztani. Ugyanakkor nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a tagállamok és a közösségi intézmények mellett új szereplők is részt vesznek a regionális politika kialakításában és végrehajtásában, ezért nem meglepő,

¹¹ Első lépésként a Strukturális Alapok költségvetése kerül meghatározásra országonként és régióként. Erről a Bizottság terjeszt be az Európai Parlamenttel már megvitatott javaslatot, melyről a Tanács határoz. A regionális politika általános irányát tehát mind a kormányközi, mint a szupranacionális megközelítés jellemzi, bár a végső döntést a tagállamok kormánytagjai hozzák meg. Ellentétben a globális trendekkel, ahol az okoz konfliktust, hogy a regionális diszparitások kiegyenlítése ellenében a szupranacionális intézmények politikai változást követelnek meg, európai szinten a probléma kizárólag gazdasági jellegű: léteznek nettó befizető és nettó kedvezményezett országok, ami az előbbieket hazai költségvetése és közvéleménye számára nagy megterhelést jelent. A következő fázis a tervezésé, amikor a tagállamok és/vagy (adminisztratív berendezkedésétől függően) azok régiói, valamint más érdekcsoportok közreműködésével ún. Regionális Fejlesztési Tervet készítenek el. A Tervnek meg kell felelnie a Tanács által meghatározott prioritásoknak. A Regionális Fejlesztési Tervet a Bizottsághoz kell benyújtani elfogadásra. A Bizottság a tagállamokkal ezután bilaterális tárgyalások során tisztázza, hogy melyek a közösségi támogatásra érdemes programok. Az elfogadott programok alapján a Bizottság elkészíti a Közösségi Támogatási Keret vagy az Egységes Programozási Dokumentum nevű okmányt (attól függően, hogy a végrehajtáshoz is szükséges-e a Bizottság jóváhagyása) mely részletesen tartalmazza a támogatandó programok költségvetését és a támogatás célját. Ez azt jelenti, hogy a regionális politikára fordított eszközök felhasználásáról egyértelműen az Európai Bizottság dönt, azaz ebben a fázisban a szupranacionális szint kerül előtérbe. A programok végrehajtása teljes mértékben tagállami feladat, a helyi, regionális, központi kormányzati és a privát szféra szereplőinek együttműködésével. Ebben a szakaszban az Európai Bizottság kizárólag a monitorozás során jelenik meg, akkor sem közvetlenül, hanem a tagállamokban működő "kirendeltségein" keresztül. (www.europa.eu.int)

hogya a 90-es évektől kezdve egyre szélesebb körben terjednek a többszintű kormányzás és az ágazati politikai hálózatok elméletei.

Míg az egyik oldalon a reform hatására a tagállamok kormányai lemondtak egyes jogaikról a szupranacionális intézmények javára, addig a másik oldalon elnyerték az addig a régiók hatáskörébe tartozó kompetenciákat is. Ezt a hiányosságot igyekezett – főleg a német tartományok nyomására – a Maastrichti Szerződés orvosolni a területi közép szinteknek a Miniszteri Tanácsban való képviselésének lehetősége és a Régiók Bizottsága intézményének felállítása által.

VI.1.3 Régiók Európája?

A Maastrichti Szerződés regionalizációra vonatkozó intézkedései egyértelműen a régiók kompetenciáinak elvesztését próbálta kompenzálni, bár rendelkezései korántsem bizonyultak annyira hatékonyak és kielégítőnek, mint ahogy az első hallásra tűnhet. A Maastrichti Szerződés először foglalkozik külön fejezetben (XVII. Cím) a gazdasági és szociális kohézióval, ami a pozitív integrációs lépések szükségszerűségét fejezi ki. A 158. cikk szerint:

„Az általános harmonikus fejlődés érdekében a Közösség a gazdasági és szociális kohézió megerősítéséhez szükséges lépéseket fog kifejleszteni és megtenni. A Közösségnek külön figyelmet kell fordítania különböző régiók fejlettségi szintje közti eltérések, valamint a legkedvezőtlenebb régiók vagy szigetek, mezőgazdasági területek lemaradásának csökkentésére”
(TEU)

A fentieknek megfelelően Spanyolország, Portugália, Írország és Görögország, mint az Unió legszegényebb területei megsegítésére új pénzügyi eszközt, a Kohéziós Alapot hoz létre. A regionális politika átláthatósága érdekében a Szerződés megalkot egy „egységes” területi statisztikai rendszert, az öt szintből álló NUTS szisztémát. Ezen kívül 146. cikkében elvi lehetőséget nyújt a területi közép szinteknek a Miniszteri Tanácsban való képviselésére. Ezzel az intézkedéssel az erősebb önállósággal rendelkező régiók általában nem elégedettek, mert „nem jelent közvetlen területi közép szintű képviselést... csak megteremti a lehetőséget, hogy a tagállami logikát

megtartva az egyes kormányok bizonyos jogaikat átruházzák.” (Morass, 1996:84) A Szerződés ugyan lehetőséget biztosít a régiók képviselőire a döntéshozatal legmagasabb fokán, de a küldött a tagállam, és nem a régiók nevében lép fel. Ennek megfelelően ez az intézkedés inkább a kormány és a régiók közti előzetes egyeztetési folyamatot hivatott fellendíteni, mint a régiókat a döntéshozatalba hatékonyan bevonni. Ezt a lehetőséget a 2004-es bővítés előtt csak Németország és Ausztria használta ki, ráadásul úgy, hogy a régiók képviselője mellett mindig ott ült a kormány képviselője is. A Szerződés által létrehozott Régiók Bizottsága sem valósítja meg a régiók érdekeinek tényleges képviselőit, ugyanis tanácsadói jogkörével nem igazán képes befolyásolni a Tanács döntéseit, bár a Bizottság munkájához kétségkívül hatékony információforrást biztosít.

Integrációtörténeti szempontból a Maastrichti Szerződés mérföldkő: létrejön az Európai Unió, körvonalazódik egy politikai és monetáris unió, melyet magyarázhatunk neofunkcionalista spill-overrel vagy egyszerű kormányközi alkuval. A regionális politikát illetően azonban nem sok újat hoz. Ennek ellenére az európai regionalizációval foglalkozó szakirodalom ekkor éli fénykorát, sorra jelennek meg a "Régiók Európájáról" szóló különböző víziók.

A Maastrichti Szerződés életbe lépésével megszűnt az állam politikai monopóliuma az alapító szerződésekben, a demokrácia és a szubszidiaritás elvének összefüggésében megjelent a régiók politikai elismerése. (Aldecoa, 1999)

Az Amszterdami Szerződés megerősíti a regionális politika addigi eredményeit, kiterjesztve a Régiók Bizottságának konzultatív jogkörét szociális ügyekre is, valamint az Európai Parlament vonatkozásában. A regionális politika fejlődésének következő lényeges pontja a 2000-ben életbe lépett Agenda 2000, mely a 2000-2006-os programozási periódusra határozza meg a Strukturális Alapok felhasználásának elveit. Az Agenda 2000 a regionális politika alapelvei szempontjából nem jelent változást, továbbra is magas az erre a célra fordított források aránya (a közösségi költségvetés mintegy 35%-a¹²), egyszerűsödik a célkitűzések rendszere. Az Agenda 2000 a keleti tagjelölt államok számára áttörő jelentőségű, hiszen itt jelenik meg először a majdani, tagállamkénti támogatásukra fordítandó összeg.

¹² www.europa.eu.int/comm/region What are we talking about?

A viharos tárgyalások után 2000. december 7-én aláírt, a keleti bővítés utáni hatékonyabb működési rendszer kidolgozására hivatott Nizzai Szerződés közvetlenül nem érinti a regionális politika kérdéseit. A legfőbb vitát kiváltó Tanácsi szavazati arányok végül olyan kompromisszumos megoszlást eredményeztek, mely elsősorban a kormányközi együttműködések sűrűsödésének kedvez. A Nizzai Szerződés megalkotásakor tehát az Unió tagállamai – még a Bizottság erőteljes nyomása ellenére sem – kívánták a szupranacionális szint erősítését.

Ezzel éppen ellentétes szándékot tételeznénk fel az Európai Alkotmány létrehozóitól. A 2004. október 29-én Rómában aláírt új szerződés jogi személyiséggel ruhazza fel az Uniót, azaz a nemzetközi rend szempontjából nézve, annak tagállamoktól kvázi független, szupranacionális egységet ölt. Szintén a szupranacionális jelleget erősít(het)i az a tény, hogy a Bizottság a jövőben rotációs rendszerűvé alakul át, azaz megszűnik az egy tagállam – egy tárca rend.

Az Alkotmányos Szerződés sem jelent újat a regionális politikában ami a közigazgatási és a redistribúciós rendet illeti. Jogilag sem a régiók, sem a Régiók Bizottsága szerepét nem növeli, ugyanakkor szellemében támogatja a régiók és a kisebbségek (állam nélküli nemzetek) kezdeményezéseit, védelmét:

„Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul.” (Preambulum I-2. Cikk, az Unió értékei) „Az Unió hozzájárul e közös értékek megőrzéséhez és továbbfejlesztéséhez, miközben tiszteletben tartja az európai népek kultúrájának és hagyományainak sokféleségét, a tagállamok nemzeti identitását és központi, regionális és helyi közhatalmi szervezetét” (II. rész, Az Unió Alapjogi Chartája, Preambulum)

A régiók kulturális szempontú támogatása közös politika szintjén is megnyilvánul, újabb lehetőséget nyitva meg az állam nélküli nemzetek autonóm törekvései előtt¹³:

¹³ Érdekes megjegyezni, hogy az Alkotmányos Szerződés magyar fordítása a “discrimination on ground of nationality” (nemzeti/nemzetiségi alapú megkülönböztetés) kifejezést következetesen “állampolgárság alapján történő megkülönböztetés” szókapcsolattal használja, ami számomra a hazai szemléletben a jogi szempontok érvényesítésének hangsúlyozását mutatja kulturális (etnikai) nézőpontokkal szemben. Ez a fordulat azért meglepő, mert éppen Magyarország kérésére került a Szerződés szövegébe a kisebbségek védelméről szóló passzus, ami egyértelműen etnikai, azaz kulturális alapú értékrendet tükröz.

„Az Unió hozzájárul a tagállamok kultúrájának virágzásához, tiszteletben tartva nemzeti és regionális sokféleségüket, ugyanakkor előtérbe helyezve a közös kulturális örökséget.” (V. Fejezet, Azok a területek, ahol az Unió támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedéseket tehet, 3. szakasz, Kultúra, III-280. cikk, (1) bekezdés)

VI.2 A KÖZÖSSÉGI REGIONÁLIS POLITIKA HATÁSAI

Kevés a kifejezetten az uniós regionális politika bevezetésének a tagállamokban okozott változásokat tárgyaló szakirodalom. A kutatók inkább az európanizáció, (tagállami hatáskörbe tartozó ágazati politikák közösségi szintre delegálása), mint általános fogalom különféle hatásait vizsgálták. Sokszor a két fogalom keveredik is, európanizációnak tekintve a kizárólag a regionális politika közösségi szintre emelése okozta hatásokat. Ez azzal a ténnyel magyarázható, hogy a regionális politika különleges ágazati politika, mert egyértelműen ösztönzi, sőt kötelezővé teszi a szubnacionális aktorok szerepvállalását. Míg más ágazati politikák esetében a kormányzati kompetenciák szupranacionális szintre delegálása legfeljebb a szövetségi típusú államokban okozott hatásköri feszültségeket a központi kormány és a regionális önkormányzatok között, addig az európai regionális politika bevezetése minden tagállamban változást jelentett. Mivel a regionális politika közösségi szintre emelése része az európanizáció folyamatának, a bevezetése által kiváltott hatások (nevezetesen a szubnacionális kormányzati szint megjelenése az uniós döntéshozatali mechanizmusokban) az európanizáció okozta következményeknek tekinthetők, ezért érthető, ha a szakirodalom az európanizáció okozta változások alatt sokszor a regionális politika bevezetése okozta változásokat elemzi.

VI.2.1 Hatalmi rend átalakulása

A regionális politika közösségi szintre emelésével kapcsolatos intézményi megközelítésű irodalom fő kérdése az, hogy hogyan változtatta meg az európai hatalmi egyensúlyt, növekedtek-e a régiók kompetenciái. A kérdésre két fő irány mentén keresik a választ a kutatók: egyrészt a hatalmi pozíciók eltolódását vizsgálják a különböző kormányzati szintek között (mely kormányzati szint veszített vagy nyert?), másrészt a konkrét intézményi változásokat elemzik a tagállamokon belül.

Az intergovernmentalista és neofunkcionalista elméletek alapját a zéró-összegű játék koncepciója adja: a hatalom mennyisége behatárolt, így ha egy szereplő hatalmat nyer, azt csak más szereplő hatalmi pozíciójának rovására teheti meg. Az

intergovernmentalista elmélet képviselői (Moravcsik, 1994, Milward, 1992) szerint az európanizáció a nemzeti kormányok autonómiáját erősíti azáltal, hogy olyan ágazati politikák is uniós szintre kerülnek, amelyek addig esetleg más hazai aktorok (pl. régiók) kompetenciájába tartoztak. A jelenséget a "gyengülés paradoxona"-ként (Grande, 1996, Kochler-Koch, 1996) is emlegetik, mivel az európai döntéshozatal főszereplői a tagállamok, amelyek ún. kapuőr funkciót látnak el, azaz joguk van a különböző hazai érdekek "megszűrésére" és csak a központi kormány által támogatottak eljuttatására a szupranacionális szintre.

A neofunkcionalista/szupranacionalista irodalom a "Régiók Európája" víziót támogatja: az európanizáció a központi kormány megkerülésével vagy átlépésével más hazai szereplők részvételére is lehetőséget biztosít. (Marks, 1993, Sandholtz, 1996) Ahogy nő a szereplők száma, úgy csökken az egyes szereplők hatalmi súlya a döntéshozatalban, így az európanizáció a nemzetállam szerepét gyengíti és a régiók, valamint egyéb érdekszervezetek szerepét erősíti. Az ún. szendvicsmodell képviselői úgy vélik, hogy az erős szubnacionális szint és a még erősebb szupranacionális uniós intézmények között a nemzetállamok összepréselődnek, hatalmukat veszítik. (Kochler-Koch, 2000)

Egyes kutatók nem osztják a zéró-összegű játék elméletét és úgy tartják, hogy az európanizáció által mindenki nyer: a különböző szintű szereplők között forrásfüggőség alakul ki, ami együttműködésre készíti őket. Ez a megközelítés jellemzi a többszintű kormányzás és az ágazati politikai hálózatok teóriáját. (Kochler-Koch, 2000, Rhodes, 1996)

Különböző szempontú kutatások vezetnek arra a következtetésre, miszerint a szereplők megsokasodása ellenére továbbra is a nemzetállamok az európai politika meghatározó aktorai. Tanja A. Börzel a központi kormány és a szubnacionális szint közötti viszony elemzéséből indul ki, amikor két csoportba, kooperatív és konfrontatív stratégiákra osztja a régió és a központi kormányzat viszonyát. A kooperatív stratégiát folytató régiók értelemszerűen a központi kormánnyal való minél szorosabb együttműködés taktikáját választják, mind a hivatalos mind az informális intézményrendszeren keresztül. Ez a stratégia jellemzi a német régiókat, bár hozzá kell tenni, hogy a német Länderek rendkívüli autonómiát élveznek az állami döntéshozatalban is: regionális kérdésekben a régiók szava a döntő.

Konfrontatív stratégia jellemzi azokat az államokat, ahol az állam intézményi berendezkedése nem elégíti ki a regionalizmus igényeit, a régiók a központi kormánytól további kompetenciákat, esetleg teljes autonómiát követelnek. Az európai regionalizáció az ilyen "elégedetlen" régiók számára megvillantja az állami kontroll alól való kikerülés lehetőségét a régiók államon kívüli csatornáinak megerősítése által. Spanyolország területén élő állam nélküli nemzetek alkotta régiók eleinte kifejezetten konfrontatív stratégiát folytattak, ami hosszú távon nem bizonyult hatékonynak. Börzel tanulmánya azt az eredményt hozta, hogy a nem állami csatornák mellett elengedhetetlen a központi kormányzattal való együttműködés ahhoz, hogy a regionális politika kínálta lehetőségekkel egy régió élni tudjon. Ebben az értelemben tehát – más szerzőkhöz hasonlóan – arra a következtetésre jut, hogy továbbra is a nemzetállam a meghatározó az európai döntéshozatalban. (Börzel, 1999)

Beate Kohler-Koch kutatásának eredménye azt mutatta, hogy továbbra is a nemzetállam a legfontosabb a politikai színtéren.¹⁴ "Ami az európai ügyeket illeti, a nemzetállamok és az érdekszervezetek nem működnek a transznacionális érdekek kapuőreiként vagy továbbítóiként. Minden megkérdezett szereplő szoros közvetlen kapcsolatokat alakított ki európai szinten...A szubnacionális szereplők aktív részvétele az Európai Közösség ügyeiben nem jelenti a nemzeti szereplők vagy ágazati érdekszervezetek kiszorítását". (Kohler-Koch, 2000:88) Kutatásával azt a hipotézisét

¹⁴ Kohler-Koch komparatív perspektívából elemezte a transznacionális hálózatokat. A különböző típusú szervezetek képviselőinek három kérdést tett fel: melyek a más szervezetekkel tartott rendszeres kapcsolataik regionális, nemzeti és európai szinten; mekkora fontosságot tulajdonítanak az egyes szervezeteknek; a kapcsolataik sikeressége. (Kohler-Koch, 1996b)

bizonyítja, hogy nem a Régiók Európája (Europe of the Regions), hanem sokkal inkább egy Régiók és Európa (Europe with the Regions) modellről beszélhetünk, azaz a regionális politika hatására a különböző szintű kormányzati szereplők aktivitása egyaránt nőtt.

Más perspektívából ugyan, de szintén a nemzetállam központi szerepére enged következtetni Bache és Jones tanulmánya. A Strukturális Alapok spanyol és brit régiókra gyakorolt hatását három periódusban hasonlítják össze: 1988 előtt, 1988-1993 és 1993 után. Kutatásuk eredménye azt mutatja, hogy "Spanyolországban és az Egyesült Királyságban a régiók kompetenciáinak bővülésének foka továbbra is a központi kormányzat álláspontjától függ". (Bache, Jones, 2000:18-19)

Ami a tagállamokon belüli intézményi változásokat illeti, a már említett Tanja A. Börzel kutatása ad átfogó képet: elmélete szerint a változásokat meghatározza a már létező hazai intézményrendszer és a hazai intézményi kultúra. Minél nagyobb az eltérés az Unió által megkívánt intézményi struktúra és a tagállami rendszer között, annál nagyobb a tagállamon belül az intézményi változás esélye. Az intézményi kultúrát illetően – hasonlóan a kormányzati megközelítés elméleteihez – arra a következtetésre jut, hogy az európanizáció növeli a tagállamon belüli együttműködést a különböző kormányzati szintek között. Véleménye szerint az európanizáció növeli a tagállamon belüli együttműködést a különböző kormányzati szintek között és a konfrontatív régiók is kénytelenek kooperatív stratégiára áttérni, ami tagállamon belüli intézményi változásokat okoz. (Börzel, 1999)

VI.2.2 Intézményi változások

Vitatott kérdés, hogy az európai regionalizáció megerősítette, vagy megváltoztatta a tagállamok intézményi struktúráját. Tanja A. Börzel Spanyolország esetében kimutatja, hogy a regionális politika közösségi szintre emelése intézményi változásokat okozott Spanyolországban, európanizációs hatás nélkül ugyanis nem valósult volna meg a 17 Autonóm Közösség és a nemzeti kormány közti intézményes együttműködés. (Börzel, 2000b) Más eredményre jutott Artur Benz és Burkard Eberlein, akik az európai regionalizáció német és francia régiókra gyakorolt hatását vizsgálva megállapították, hogy a régiók szerepének megerősítése az Európai Unió szintjén megerősítette a már létező tagállami intézményi struktúrát. (Benz, Eberlein, 1998)

Cooke úgy véli, hogy a "Strukturális Alapok reformja egyértelműen elősegítette a fejletlenebb régiók emancipációját, ha nem is gazdasági és pénzügyi helyzetük jelentős javulásával, megváltoztatásával, mint inkább a központtól való függőségi kultúrájuk enyhítésével." (Cooke, Christiansen, Scheinstock, 1997)

A témával foglalkozó szakirodalom egységes abban az értelemben, hogy az európai regionalizáció hatása különbözik a tagállam intézményi felosztásától, annak decentralizációs szintjétől függően. (Hocking, 1997, Bache és Jones, 2000) Minél decentralizáltabb egy állam intézményrendszere, annál több vesztenivalója van a szubnacionális szintnek az európanizáció által. (Börzel, 1999)

Az unitárius államok esetén az európai regionális politika bevezetése regionalizációs folyamatot indukált. Ahhoz, hogy egyes régiók részesedhessenek a Strukturális Alapokból, meg kellett teremteni fogadásukra alkalmas, regionális szintű intézményrendszert. Ezekben az államokban (tagállamok nagy része, melyek közül a legunitáriusabbnak Franciaországot tartja a szakirodalom) az európai regionalizáció hatására a regionális szint egyértelműen kompetenciát nyert, hiszen az addigi csupán adminisztratív funkciók mellett (központi hatalom akaratának végrehajtása) az uniós döntéshozatalba való bekapcsolódás felelőssége is rájuk hárult. Más szerzők úgy vélik, hogy a "Strukturális Alapok reformja egyértelműen elősegítette a fejletlenebb régiók emancipációját, ha nem is gazdasági és pénzügyi helyzetük jelentős javulásával, megváltoztatásával, mint inkább a központtól való függőségi kultúrájuk enyhítésével." (Cooke, Christiansen és Scheinstock, 1997:42)

A szövetségi típusú államok esetében a regionális politika uniós szintre delegálása előbb a szubnacionális szint kompetenciáinak vesztesét jelentette, majd ezt kompenzáló, a Maastrichti Szerződés nagyobb mozgásteret biztosított a régiók számára egyrészt közvetlenül a szupranacionális szint felé, másrészt a központi kormánnyal való együttműködés révén.

VI.2.3 Nyitás Európa felé

Az európai szintű kooperáció hivatalos szerve a tanácsadói jogkörrel rendelkező Régiók Bizottsága, melyen keresztül a régiók érdekeit kellene a szupranacionális döntéshozó szervek felé becsatornázni. Az Európai Unió régióinak önállósági foka, fejlettségi szintje és érdekérvényesítő képessége széles skálán mozog, ezért nehéz általában beszélni a régiók érdekeiről, hiszen azok a fenti mutatók függvényében különbözőek lehetnek. Mindemelllett a Régiók Bizottságának tanácskozási joga nem jelenti azt, hogy véleményét akár a Tanács, akár a Bizottság, akár az Európai Parlament kötelesek lennének figyelembe venni. Ennek következtében a Régiók Bizottsága nem egy ütőképes szervezet, hiszen nincsen olyan egységes, "régiós érdek", amit hatékonyan közvetíthetne a döntéshozók felé.

A hivatalos utak mellett a régiók informális csatornákon keresztül igyekeznek érdekeiket érvényesíteni közvetlenül az Európai Bizottsággal és Parlamenttel folytatott

tárgyalások révén. A régiók lobbytevékenységének legismertebb módja a brüsszeli képviselet: jelenleg majdnem minden jelentősebb régió rendelkezik irodával az Unió fővárosában azzal a céllal, hogy elősegítsék a regionális és a szupranacionális szint közötti információáramlást és saját érdekeikért lobbizzanak a döntéshozó közösségi intézményeknél. Érdeemes azonban megjegyezni, hogy a brüsszeli irodák léte önmagában nem biztosít befolyást a döntéshozatalra, hiszen minél több szereplő és érdek ütközik a döntéshozatal során, annál kevesebb az egyes aktorok befolyása. "A jelenlét nem egyenlő a hozzáféréssel, és a hozzáférésnek nem egyenes következménye a befolyás." (Kochler-Koch, 2000:87)

A tagállami és szupranacionális szinttel kialakított együttműködésen kívül a régiók igyekeznek egymással is szövetségre lépni bizonyos érdekek egységes képviselete céljából. Az európai régiók szövetségi rendszerét reprezentatív és funkcionális szövetségekre oszthatjuk. (Sodupe, 1999) A reprezentatív szövetségek a közösségi intézmények felé közvetítik tagjaik véleményét a régiók státuszát és szerepét illetően. Ilyen szervezetek például az Európai Régiók Gyűlése (Assembly of European Regions), Európai Megyék és Régiók Tanácsa (Council of European Municipalities and Regions), vagy a Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa (Congress of Local and Regional Authorities). A funkcionális szövetségeket közös területi jellemzőkkel vagy ágazati problémákkal bíró régiók alkotják, mint például az Európai Határrégiók Szövetsége (Association of European Frontier Regions), a Periférikus és Tengerparti Régiók Konferenciája (Conference of Peripheral and Maritime Regions), a Pireneusi Munkaközösség (Working Community of the Pyrenees), a Jurai Munkaközösség (Working Community of the Jura), az Ipari Technológiai Európai Régiók Szövetsége (Association of European Regions of Industrial Technology).

A reprezentatív és a funkcionális szövetségek mellett megkülönböztethetjük a "dinamikus régiók szubnacionális hálózatát, melynek célja az információ és a bevált gyakorlatok cseréje." (Hooghes, Marks, 2001:89) Az ilyen jellegű együttműködés legismertebb példája a Baden-Württemberg, Rhône-Alpok, Katalónia és Lombardia alkotta Európa Négy Motorja (The Four Motors of Europe) elnevezésű együttműködés.

Az eddig bemutatott tagállamokon kívüli csatornákat minden régió igyekszik kihasználni, de különösen aktívak a nemzeti identitás alapján önállósági törekvésekkel

rendelkező területek. Ezen régiók egyrészt egyszerre funkcionálnak területfejlesztési, kulturális és közigazgatási egységként is az európai kontextusban, ugyanakkor egy nemzetállami rendszeren belüli állam nélküli nemzet státuszuk miatt érdekérvényesítési lehetőségeiket korlátozottnak érzik. A közös történelmi múltra visszatekintő, a központi kultúrától eltérő identitással rendelkező régiók számára a regionális intézményrendszer megerősítése európai szinten legitimálja önállósági törekvéseiket. Ezen régiókban magasabb szintű elvárások és kontroll várható a társadalom részéről az intézmények működése fölött, ami valószínűleg az adott régió érdekérvényesítésének hatékonyságát növelni fogja.

Összefoglalás

Elmondható tehát, hogy a regionális politika közösségi szintre emelése több, a központi kormányon kívüli lehetőséget biztosít a régiók számára az európai döntéshozatalban való részvételre. Nem szabad viszont elfeledkezni arról a tényről, hogy az uniós döntéshozatal fő aktora továbbra is a Tanács (ahol a Maastrichti Szerződés életbe lépése óta egyes esetekben a régiók is képviselhetik a tagállamokat), hiszen itt születnek a regionális politika alapelveiről szóló döntések. Ezen kívül a Regionális Fejlesztési Terv elkészítésében a Bizottság elvárja, hogy a nemzeti kormány és a régiók, valamint minden más szereplő együttműködjenek, így a régióknak célszerű szoros kooperációs viszonyt kialakítani nemzeti kormányukkal is. Különösen igaz ez a szövetségi berendezkedésű országokra és régióikra, hiszen a regionális politika sikeres végrehajtása megkövetelné a kormányzati és a szubnacionális szint közötti szoros együttműködést. A központi kormánnyal való kooperáció mértékét a decentralizáció fokán kívül befolyásolja a tagállamok intézményi kultúrája, vagyis a központi kormány és a régiók viszonya. (Keating, 1995)

A regionális politika közösségi szintre emelése tehát több államon kívüli, közvetlen európai csatornát nyitott meg a régiók előtt, ezen kívül elősegítette a konfrontatív stratégiát folytató állam nélküli nemzetek és központi kormányaik közti konszenzus keresését. A régiók képviseleti jogot kaptak a Tanácsban és részt vesznek a tanácsadói jogkörrel rendelkező Régiók Bizottsága munkájában. Mindezen lépések következtében a régiók több lehetőséghez jutottak a nemzetközi szinten való érvényesüléshez, ami elősegítette önálló egységként való fellépésüket.

Következő hipotézisem azt bizonyítja, hogy a központi kormánnyal szembeni kompetenciaharcok során Spanyolországban a tagállami nemzeti identitástól eltérő identitással rendelkező régiók több hatáskört tudtak elérni az európai döntéshozatalban.

VII SPANYOLORSZÁG: RÉGIÓK AZ UNIÓS DÖNTÉSHOZATALI RENDBEN

Az európai döntéshozatalban való részvétel hatékonyságát gazdasági faktorok mellett kulturális tényezők is befolyásolják: hasonló gazdasági mutatókkal rendelkező területi egységek közül a kulturális kohézióval bírók Spanyolországban hatékonyabban vesznek részt az európai döntéshozatalban.

A különböző, általában komparatív tanulmányok alapján három tényező befolyásolja a régiók érvényesülési lehetőségét az európai döntéshozatalban. Az első a tagállam intézményrendszere, azaz a régiók önállósági foka. Azok a régiók, amelyek viszonylagos autonómiát élveznek, több befolyással rendelkeznek a központi kormány döntéshozatalára és mozgásterük is szabadabb, így könnyebben teremtenek közvetlen kapcsolatot a szupranacionális döntéshozó szervekkel az államon kívüli csatornákon keresztül. A második, a tagállam intézményi kultúrája, a központ és a régiók kapcsolata: minél szorosabb a régió és a kormányzat között az együttműködés, az információáramlás, annál hatékonyabbak lesznek a régiók és az állam az uniós szinten. A harmadik faktor a régiók forrás-ellátottsága: minél több gazdasági és humán-erőforrással rendelkezik egy régió, annál sikeresebb lesz az európai döntéshozatalban.

Az előző fejezetben bemutattam, hogy az európai regionalizáció kínálta lehetőségek kihasználásáról szóló szakirodalom főként intézményi változásokban méri a lehetőségek kihasználásának mértékét: milyen transznacionális hálózatok tagja egy régió, mennyire jelentős a Tanácsban betöltött szerepe, illetve hogyan változtak kompetenciái a központi kormányzathoz képest.

Véleményem szerint az európai döntéshozatalban való részvétel hatékonyságát gazdasági és intézményi faktorok mellett kulturális tényezők is befolyásolják: hasonló gazdasági mutatókkal rendelkező területi egységek közül a kulturális kohézióval bírók hatékonyabban vesznek részt az európai döntéshozatalban. Spanyolországban az európai ügyekkel foglalkozó intézményrendszer mai formájában a katalán és baszk

régiók a többi régióhoz képest különleges hatáskörrel rendelkeznek. Etnikai, kulturális különbözőségeikre hivatkozva mind a spanyol közigazgatási, mind az uniós döntéshozatali rendben privilegizált helyzetet élveznek a többi spanyolországi régióhoz képest. A kivételezés hosszú évek lobbytevékenységének eredménye, melynek alapját a tagállamtól eltérő nemzeti identitásuk adta.

VII.2 TÖRTÉNELMI ÁTTEKINTÉS

Tekintettel az Ibériai-félsziget sokszínű nemzetiségi kultúrájára a mai spanyol közigazgatási rend megértéséhez szükségesnek tartom a történelem folyamán kialakított közigazgatási és politikai megoldások bemutatását, valamint az 1978-ban elfogadott Alkotmány részletes ismertetését.

Spanyolországban legalább négyféle beszélt nyelvet és azokkal szoros kapcsolatban legalább négyféle nemzeti identitást különböztethetünk meg. A mindenkori központot és az ország területének nagy részét a kasztíliai nyelv használata jellemzi, mellyel együtt bizonyos térségekben megtalálhatóak a katalán, baszk és galíciai nyelvek.¹⁵

VII.2.1 Közigazgatási megoldások kulturális különbségekre

A katalán és baszk területek közös jellemzője, hogy a középkorban a központi kormánytól független, különálló intézményrendszerrel rendelkeztek (Generalitat, illetve fueros), míg Galíciát a központi kormányzat kormányozta. A nyelvi, nemzeti és identitásbeli különbségeken kívül Spanyolországot a XX. század elején gazdasági tagoltság is jellemezte. A gazdasági mutatók közti eltérések részben tükrözték a nemzetiségi különbségeket, hiszen Katalónián és Baszkföldön kívül csak Madrid volt némileg iparosodott. Ugyanakkor Galícia Spanyolország legelmaradottabb részei közé tartozott. Később a különbség mértéke jelentősen csökkent, mégis a mai napig regionális diszparitások jellemzik az országot.

Spanyolország területi és nemzeti egysége a történelem folyamán már többször megkérdőjeleződött, sőt nem egyszer fegyveres konfliktusba is torkollt a különböző gazdasági és kulturális érdekek védelméért folytatott küzdelem. A regionális és kulturális megosztottság és a központi kormány hatalmi törekvései közti egyensúly megteremtésére a történelem folyamán különböző – kompromisszumos és diktatórikus – megoldások láttak napvilágot.

Először az első köztársaság periódusa alatt (1873-1876) sikerült centrumnak és perifériának olyan kompromisszumos államrendezkedést létrehozni, mely felölelte

¹⁵ Spanyolországban a három, ún. történelmi nemzet által beszélt nyelveken kívül az alábbi nyelvek is használatosak: valenciai, aráni, mallorqués és menorquí.

Spanyolország területét, ugyanakkor a nem spanyol nemzetek számára önállóságot biztosított. Ezt a rövid időszakot követte a Restauráció (1876-1923), majd Primo de Rivera diktatúrájának (1923-1930) unitárius állam modelljén nyugvó korszaka. Az erős központi hatalommal szemben már ebben az időszakban megjelentek a más-más ideológiai alapon nyugvó nemzeti mozgalmak. Míg a baszkok az ipari társadalom burzsoá rétege ellen léptek fel és szeparatista törekvéseik voltak, addig a katalánok intellektuális alapon nyugvó, nem szeparatista ellenállást folytattak. A két jelentős nemzeti mozgalom tevékenységét követve Galíciában, Valenciában, Andalúziában és Asturias-ban is fellendültek a nemzeti elismerést követelő, nem túl kiforrott irányzatok.

Az 1931-ben megalakult második köztársaság visszatért a regionális modellhez, Alkotmánya Katalónia, Baszkföld és Galícia számára autonóm státúumok létrehozását biztosította. Ezzel a lehetőséggel leggyorsabban (már 1931. április 14-én, a Köztársaság kikiáltásának napján) a katalánok éltek, majd három nap múlva követték volna őket a baszkok, de tekintettel a státúumukban foglalt szeparatista célokra, alapokmányukat a központi Parlament nem fogadta el. Galícia státúumát csak jóval később, a polgárháború kitörésének évében, 1936. június 28-án fogadta el a Parlament, ami először kínált Galícia számára önálló kormányzati intézményrendszert.

A második köztársaságot 1939-től Franco diktatúrája követte 1975-ig. A rendszer *raison d'être*-ét a "haza szent egysége" elve adta, aminek szellemében teljes centralizmus, valamint nyelvi és kulturális elnyomás jellemezte az országot. A három nemzetiségi nyelv használata nemcsak az oktatásban, a médiában és a közigazgatásban volt tilos, hanem a mindennapi életben is igyekeztek megakadályozni. Ennek ellenére (vagy éppen ennek következtében) "a periférikus nacionalizmus és regionalizmus újjáéledt, a diktatúra elleni reakcióként". (Giner, 1984:78-79) Az országban uralkodó állapotokat jól illusztrálta Juan Linz sokat idézett megállapítása: "Spanyolország ma állam minden spanyol, nemzetállam a lakosság nagy része, és csak állam, de nem nemzet a fontos kisebbségek számára". (Linz, 1973:99)

VII.2.2 Alkotmányos egyensúlytalanság

Franco diktatúrája utáni, 1976-ban megtartott első általános választásokon megválasztott kétkamarás törvényhozó hatalom feladata volt a spanyol Alkotmány

elkészítése. Az Alkotmánynak két, egymással homlokegyenest ellenkező nézet között kellett arany középutat találnia: egyrészt az egységes és oszthatatlan spanyol nemzetállam ideájának, másrészt pedig Spanyolország, mint a különböző emberek, történelmi nemzetségek és régiók olvasztótégelye koncepciónak kellett eleget tennie. Az eredmény a szakirodalom által kevertnek, ambivalensnek, kvázi-federatívnak vagy aszimmetrikus szövetséginek nevezett rendszer lett (Colomer, 1998, Requejo, 1998, Morata, 1996), mely más-más területi egységeknek eltérő kompetenciákat biztosít.

A területi pluralizmus és a politikai decentralizáció explicit módon nem szerepelnek az Alkotmányban, tehát annak értelmében Spanyolország nem tekinthető szövetségi államnak. Ugyanakkor az Alkotmány támogatja a regionalizációt, de nem határoz meg hozzá pontos intézményi struktúrát. A modell előnye, hogy rugalmas, hátránya viszont, hogy sok esetben nem jelöli ki a pontos határokat. Így például a régiók és a központ viszonya nagymértékben tisztázatlan maradt:

"Az Alkotmány a spanyol nemzet feloldhatatlan és a minden spanyol számára közös és oszthatatlan haza egységén alapszik és elismeri és garantálja az országot alkotó nemzetségek és régiók autonómiához való jogát és egymás közti szolidaritását" (2. Cikk).

"A spanyol föderalizmus esetének legmeghatározóbb jellemzője a világosan definiált alkotmányos hatalommegosztás hiánya". (Moreno, 1994)

Az intézményrendszer tekintetében az Alkotmány kettős szisztémát vezet be: az unitárius állam modelljét kívánók érdekeinek kedvezve, megtartja az addig létező ötven közigazgatási egységet (provincias), ugyanakkor lehetőséget nyújt a provinciák számára Autonóm Közösségekbe (Comunidades Autónomas) való tömörülésre (VIII. Cím).

"Az Alkotmány 2. Cikkében elismert autonómiához való jog megvalósítása érdekében az egymással határos, közös történelmi, kulturális és gazdasági jellemzőkkel bíró provinciák, a szigetek és a regionális történelmi szervvel rendelkező provinciák önkormányzathoz juthatnak és Autonóm Közösségekbe alakulhatnak ebben a Címben és a megfelelő Statútumukban foglaltak szerint." (143.1).

Az Alkotmány 148. Cikke az Autonóm Közösségek számára delegálható ágazatokat, míg a 149. Cikke az állam kizárólagos kompetenciáit sorolja fel. A két kategória átjárható, azaz amennyiben az Autonóm Közösség igényt tart rá, az állam további kompetenciákat delegálhat számára, ennek következtében nincs két Autonóm Közösség, mely ugyanazokkal a kompetenciákkal rendelkezne. Az állam kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a nemzetközi és vámügyek, az igazságügy, a pénzügyek, a védelem, a biztonság, az egészségügy, a kereskedelmi, büntető és munkaügyi jogszabályok területein.

Az Autonóm Közösségek hatásköre az alábbi ügyekre terjed ki: az autonóm kormány intézményi struktúrájának meghatározása, területfejlesztés, területrendezés, lakásügyek, közlekedés, vasút és közút (az Autonóm Közösség területén belül), mezőgazdaság, hal-, vad-, víz-, és erdőgazdálkodás, gazdasági tevékenységek, kultúra és kutatás fejlesztése, múzeumok, könyvtárak és emlékművek kezelése, turizmus, sport és szabadidős tevékenységek (az Autonóm Közösség területén belül), szociális, jóléti ügyek, egészségügy és biztonság. A felsorolásokból is látszik, a gyakorlat pedig teljes mértékben igazolta, hogy bizonyos ágazatok esetében a központi kormány és az Autonóm Közösség a kompetenciák megosztására kényszerül.

VII.2.3 Autonóm Közösségek megalakulása

A spanyol alapszerződés nem csak az elnyerhető hatáskörök tekintetében nyújt eltérő lehetőségeket a provinciák számára, hanem az Autonóm Közösségek megalakításának is két módját különbözteti meg, melyeket a szakirodalom gyorsított, illetve normál eljárásoknak titulál. Az Autonóm Közösség létrehozásának feltétele mindkét esetben egy, a spanyol Parlament (Cortes) által elfogadott Statútum, mely definiálja a terület közigazgatási struktúráját. A gyorsított eljárás lényege, hogy fél éven belül törvényhozó hatalmat ad a területnek, és a 148. Cikkben meghatározott kompetenciákat azonnal biztosítja. Ezzel szemben a normál, vagy lassú eljárás azt jelenti, hogy az adott terület egyelőre csak adminisztratív decentralizációs egység, és öt év múlva kaphat törvényhozó hatalmat. Az Autonóm Közösségek bevezetésének igénye egyértelműen katalán és baszk politikusok részéről merült fel, akikhez csatlakoztak galíciai kollegáik.

A gyorsított eljárás eredetileg azon provinciák számára készült, melyek nemzeti identitással bírtak, ezért minél előbb, minél nagyobb fokú autonómiát kívántak elérni a decentralizációs folyamat révén. Tekintettel arra, hogy ezeken a területeken a regionalista, nacionalista mozgalmat irányító intellektuális csoportosulások tevékenysége már a diktatúra alatt jelentős volt, a katalán és baszk politikusok, akár csak a lakosság, felkészültek voltak a változásokra. Ugyanakkor a spanyol provinciák nagy része nem rendelkezett sem megkülönböztető regionális identitással, sem olyan vezető réteggel, amely képes lett volna fél éven belül egy, a terület érdekeit összefogó és a lakosság által támogatott státútumot összeállítani. Ezen provinciák számára kínált öt éves derogációs lehetőséget az Alkotmány. Megjegyzendő, hogy a szakirodalom gyakran félreértelmezi az Alkotmányt, amikor azt állítja, hogy a gyorsított a történelmi nemzetekre (*naciones históricas*), a normál pedig a többi provinciára vonatkozó eljárás. Ugyanis az Alkotmány VIII. Címe egyáltalán nem tesz említést történelmi nemzetekről vagy nemzetiségekről, azaz jogszabály szerint a spanyol decentralizáció nem kulturális alapon differenciál.

Más kérdés, hogy az Alkotmány megalkotása mögött valóban kulturális alapú megkülönböztetés húzódott. Ezt a megközelítést tükrözi az a tény, hogy Katalónia és Baszkföld már 1977-ben, az Alkotmány elfogadása előtt ún. pre-autonóm státuszt kaptak, őket pedig a kevésbé felkészült Galícia követte 1978-ban. Az első három Autonóm Közösség valóban a három történelmi nemzet által megalkotott lett, a baszkok és a katalánok Statútumát 1979-ben, Galíciáét pedig 1980-ban fogadta el a Parlament. Az Alkotmány elfogadása után Andalúzia okozott meglepetést a spanyol kormány számára azzal, hogy élt a gyorsított eljárás lehetőségével. Az "andalúz demonstrációs hatás" következtében Valencia és a Kanári-szigetek is gyorsított eljárással alapították meg Autonóm Közösségüket.

Az Alkotmányban megfogalmazott területi decentralizációs lehetőségekkel élve összesen 17 Autonóm Közösség¹⁶ alakult meg, változó gazdasági mutatókkal, önállósági fokkal, illetve közös identitással. Összességében elmondható, hogy a kulturális egységgel bíró területek önállósági foka nagyobb volt, mint az azzal nem

¹⁶ Valójában összesen 19 Autonóm Közösség van Spanyolországban, amelyből kettő – Ceuta és Melilla – kisebb városok Afrikában. Kis gazdasági súlyuk és kevés lakosuk következtében a szakirodalom általában nem számítja őket az Autonóm Közösségek közé.

rendelkező régióké. A történelmi nemzetek Statútumuk szerint a többi Autonóm Közösséghez képest több saját kompetenciát élvezhettek a központi kormánnyal szemben. Katalónia, Baszkföld és Galícia is teljes mértékben irányította területén az oktatást és az egészségügyet, az előbbi szektorhoz egyértelműen a nyelv, mint a nemzeti identitás alapeleme megőrzése érdekében ragaszkodtak. Ugyanakkor az Alkotmány a központi kormánynak – az exkluzív kompetenciájába utalt ágazatok révén – az unitárius államokéhoz hasonló mértékű hatalmat delegált. "Az Alkotmány által védett állami vezetés dominanciája és a pártokon belüli erős klientúra-kapcsolatok kombinációja az állam elsőségét segíti elő az ágazati politikák folyamatában". (Heywood, 1998)

A devolúciós folyamat egyik célja "a centrum és a periféria nacionalizmusa közti konfliktus" (Martínez-Herrera, 2002:48) feloldása volt. Eredménye gyakorlatilag a "[Katalónia és Baszkföld által követelt] regionális autonómia minden régióra való kiterjesztése lett, amivel sok esetben soha nem létező történelmi, politikai és kulturális identitásokat találtak ki". (Morata, Muñoz, 1996:199) A nem kulturális alapon szerveződött Autonóm Közösségekben az autonóm kormányzás intézményrendszerének működése révén kialakult egyfajta, addig nem létező regionális identitás.

Az Autonóm Közösségi rendszer kialakítása után fokozatosan kerültek át különböző kompetenciák a központi szintről regionális szintre. Ezt mutatja a közkiadások arányainak változása: 1981 és 1998 között a központi kormányzati kiadások 87%-ról 54%-ra estek vissza, míg a regionális költségvetések 3%-ról 33%-ra emelkedtek. (Moreno, 1997)

VII.3 KORMÁNYZAT ÉS RÉGIÓK AZ EURÓPAI DÖNTÉSHOZATALBAN

Spanyolország 1986-ban Portugáliával együtt csatlakozott az Európai Közösséghez. A csatlakozás időpontjában az országot kiegyensúlyozatlan regionális struktúra (eltérő gazdasági mutatók, nemzeti identitások és kompetenciák), valamint az erős központi kormányzat és a szubnacionális szint rivalizálása jellemezte. A csatlakozási tárgyalások során a központi kormánynak két tényezőt kellett szem előtt tartania: egyrészt az európai szintér felé mindenképpen szükséges volt a határozott és egységes fellépés annak érdekében, hogy a csatlakozás okozta gazdasági hátrányokat minél jelentősebb kompenzációval védje ki, valamint azért, hogy a számára kulcsfontosságú területek (Latin-Amerika és a Mediterrán térség) felé történő nyitást elérhesse. Másrészt szembe kellett néznie azzal a kihívással, hogy a csatlakozással az ország területén élő állam nélküli nemzetek a központi hatalmat megkerülve hódítanak tért Európában, meggyengítve ezzel az egységes Spanyolország-képet.

Majd tíz éves folyamat kellett ahhoz, hogy a két szemlélet között kompromisszumos megoldásokat találjanak a központi kormány és az Autonóm Közösségek. Spanyolországban a jelenlegi uniós döntéshozatali intézményrendszer kifejezetten a kulturális alapokat tükrözi. Tekintettel arra, hogy az Autonóm Közösségek egyben európai régiók is, a kialakított közigazgatási rend – a Regionális Fejlesztési Terv elkészítésében való közreműködési lehetőségek révén – a Strukturális Alapokból való részesedés szempontjából is kiemelt jelentőséggel bír.

Általában véve elmondható, hogy a spanyol álláspontokat az uniós tárgyalások során a központi kormány határozza meg. Ez egyrészt köszönhető annak a ténynek, hogy Spanyolország EK csatlakozása óta hivatalba lépő egyik miniszterelnök sem hagyta, hogy a szubnacionális szereplők túl nagy befolyással bírjanak a határozatokra. A központi kormány uniós ügyekben való dominanciájának másik oka a civil szektor és más érdekcsoportok gyengesége, valamint az állammal való állandó konzultációt biztosító csatornák hiánya.

Az EU politikák koordinációja a Külügyminisztérium (Ministro de Asuntos Exteriores, MAE) felelősségi körébe tartozik, amely felügyeli az Állandó Képviselőt és a hazai ügyeket intéző Európai Ügyek Államtitkárságát (Secretaría de Estado de

Asuntos Europeos, SEAS). Külső értelemben a SEAS-nak monopóliuma van az Állandó Képviselő és az uniós intézmények, belső értelemben pedig a minisztériumok és a régiók fölött az európai ügyek vonatkozásában. Mivel más minisztériumokban nincsenek kifejezetten európai politikákkal foglalkozó egységek, a SEAS a közigazgatási államtitkárokon keresztül tartja a tárcákkal a kapcsolatot. A különböző uniós ágazati politikák figyelemmel kísérése mellett a SEAS szerepe a tárca- és kormányközi koordináció ellátása.

Az ágazati politikákat meghatározó Tanácsüléseken az országot egyes minisztériumok képviselik, az általuk beszerzett információk cseréjét szolgálja a minisztériumok és a SEAS közti kapcsolattartás hivatalos szerveként funkcionáló tárcaközi bizottság. E bizottság nem döntéshozó fórum és stratégiai tervezésnek sem ad helyet, azaz az ágazati politikai döntések tárcaszinten és nem kormány szinten születnek. A felvázolt közigazgatási rendszerből hiányzik viszont az Autonóm Községek vagy európai szemmel nézve a régiók képviselete.

Európai fellépésének egységessége és hatalma demonstrálása érdekében a központi kormány az Alkotmányra hivatkozva a közösségi ügyeket külpolitikai ügyekként kezelte, így azok a központi kormány kizárólagos kompetenciájába tartoztak. Szemléletét elsősorban azzal indokolta, hogy az Európai Közösségben hozott jogszabályok hatékony és az egész országot lefedő alkalmazásához egységes, állami szintű törvényhozás szükséges. Az együttdöntési jogosultság hiánya az európai ügyekben az Autonóm Községeket az exkluzív kompetenciájukba tartozó ügyek területén – különösképpen a mezőgazdaság, halászat, vadászat, tejtermelés, kutatás és technológia, közlekedés, környezetvédelem, regionális és strukturális politika, kultúra és oktatás – érintette leginkább, hiszen a nagyobb autonómiát élvező regionális önkormányzatok ezzel a közösségi politikák végrehajtóivá, de nem megalkotóivá váltak. (Montoro i Chiner, 1989)

VII.3.1 Kormány-központú megoldások

Történelmi, politikai, kulturális, szociális és gazdasági okokból a központi kormány és a régiók közti kapcsolatot mindig is inkább verseny és konfliktus, mint közös megértés jellemezte. Sőt, az Autonóm Községek a kormányzattal való

együttműködést a regionális autonómiát fenyegető kapcsolatnak értelmezik, így a kooperáció nem csak ritka, hanem létrejötte esetén az Autonóm Közösség vezetése magyarázattal tartozik lakosai számára. Nem meglepő tehát, hogy Európában Spanyolország néz szembe a legmagasabb számú alkotmányos konfliktussal a kormány és a régiók között.

A helyzet megoldása érdekében a spanyol kormány már a csatlakozás előtt előállt egy javaslattal a régiók és a kormány közti együttműködési rend kialakítására. Ennek értelmében a központi kormány jár el minden európai fórumon, amennyiben azonban úgy értékeli, hogy egy európai szintű jogszabály-tervezet regionális ügyeket érinthet, arról tájékoztatást nyújt az Autonóm Közösségek számára. Ezen kívül álláspontjának kialakításakor figyelembe veszi az Autonóm Közösségek véleményét. A döntéshozatal befolyásolhatóságának alacsony szintje miatt a kormány együttműködési javaslatát az Autonóm Közösségek visszautasították, hiszen az eljárásrend nem biztosított közvetlen kapcsolatot egyetlen európai intézménnyel sem, így a régiók csupán az európai politikák végrehajtásában vehettek volna részt.

A csatlakozás után a kormány újabb megoldást kínált, amely szerint az Autonóm Közösségek a hazai kompetenciák függvényében vehettek volna részt az európai döntéshozatalban. A javaslat értelmében az Autonóm Közösségek régióközi koordinációs szervet hoznak létre, amin keresztül közös álláspontot alakíthatnának ki. A központi kormány ezt a régióközi bizottságot tájékoztatná az európai ügyekről és az Autonóm Közösségek által kialakított közös pozíció figyelembe vételét „alaposan megfontolja” álláspontja meghatározásakor. Mindemellett az Autonóm Közösségek egy megfigyelő státuszú delegáltat küldhetnek az Állandó Képviselőre. Mivel a központi kormányra nem rótt kötelezettséget a régiók közös álláspontjának elfogadása tekintetében, a javaslatot visszautasították. Tekintettel szerepének rendkívül korlátozott voltára, az Autonóm Közösségek úgy döntöttek, hogy nem küldenek megfigyelőt az Állandó Képviselőre.

Be kell látni, hogy az Autonóm Közösségek forrásainak és történelmi öndefiníciójának heterogenitása valóban rendkívül nehezítette a modus operandi kialakítását úgy, hogy minden Autonóm Közösség érdekei képviselve legyenek. Katalónia és Baszkföld privilegizált jogaikhoz való ragaszkodása kizárta az Autonóm

Közösségek érdekegyeztetési lehetőségeit horizontális koordinációs fórumok keretében. A legtöbb Autonóm Közösség bilaterális és informális kapcsolatokat szeretett volna kialakítani a központi kormánnyal (Bustos Gisbert, 1996), mert az európai ügyek formális, multilaterális keretek közti koordinációját a kormány újabb központosítási kísérleteként értékelték.

Tanja A. Börzel már említett tanulmánya részletesen kitér az Autonóm Közösségek kétfrontú reakciójára a csatlakozás után. Egyrészt azonnal igyekeztek minden államon kívüli csatornát kihasználni megjelenésükre – az első években a 17 régióból 13 nyitott irodát Brüsszelben –, másrészt folyamatosan alkotmánybíróági eljárást indítottak a spanyol kormány ellen azzal az indokkal, hogy az európai döntések alkalmazásakor kizárólagos hatáskörükbe tartozó ügyekbe avatkozik. (Börzel, 2000b) Stratégiáik nem jártak sikerrel, ugyanis az államon kívüli csatornák révén nem jutottak be a régiók képviselői a döntéshozó fórumokra, illetve az alkotmánybíróági eljárások igen hosszúra (3-5 év) nyúltak.¹⁷

VII.3.2 Kormányzat és régiók megegyezése

1988-ban a spanyol kormány intézményesített párbeszédet kezdeményezett az Autonóm Közösségekkel az Európai Ügyek Konferenciájának (Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas) felállításával. Az évente egyszer összehívott Konferencia a kölcsönös információcserét szolgálta az Európai Tanács napirendjén szereplő ügyekről és szigorúan informális alapon működött hat éven keresztül. 1990-ben megalapították az Európai Ügyek Tárcaközi Bizottságát azzal a céllal, hogy előkészítse a Konferencia üléseit és végrehajtsa döntéseit. Ebbe a Bizottságba már minden Autonóm Közösség jelölhetett egy képviselőt. Áttörés végül 1992-ben történt, amikor a spanyol kormány javaslatot tett az Európai Ügyek Konferenciájának intézményesítésére, amelyet az Autonóm Közösségek elfogadtak, de konkrét megállapodások csak két évvel később születtek.

¹⁷ Tevékenységük szükségességét és a spanyol kormány központosító szándékát mutatja a brüsszeli regionális irodák ügye. A központi kormány létjogosultságukat nem volt hajlandó elismerni, így végül 1994-ben, nyolc év után egy alkotmánybíróági határozatnak kellett döntenie arról, hogy ezek az irodák is Spanyolország hivatalos szervei Brüsszelben.

1994 novemberében a Konferencia elfogadott egy általános megegyezést az Autonóm Közösségek bevonásáról az európai döntéshozatalba (Baszkföld csak 1995-ben írta alá). A megállapodás értelmében az Autonóm Közösségek részvétele az európai politikák alakításában az Autonóm Közösségek és a központi kormány közti együttműködésen alapul, a régiók és a kormány érdekeinek összehangolását ágazati konferenciák szolgálják. A spanyol kormány ezen ágazati konferenciákon keresztül tájékoztatja az Autonóm Közösségeket minden, a hatáskörük vagy érdekeik szempontjából releváns európai ügyről a döntéshozatali folyamat egésze alatt. Az Autonóm Közösségek ezalatt közös álláspontot alakítanak ki egyes ügyekről és azokat a központi kormánnyal megvitatják. A megosztott és kizárólag regionális kompetenciába tartozó ügyek különböző bánásmódban részesülnek, az Autonóm Közösségek által kialakított álláspont kötelező volta attól függ, hogy mennyire érinti az adott ügy az Autonóm Közösségek kompetenciáit. Azokban az ügyekben, amelyekben a régiók kompetenciája nem teljes, a régi gyakorlatot folytatták: a központi kormány megpróbálja a régiók képviselőit meggyőzni álláspontjáról, és a döntés a központi hatalom kezében marad. Ezzel szemben a kizárólag regionális kompetenciába tartozó ügyekkel kapcsolatban a kormányt a régiók által kialakított közös álláspont köti. A kormány és a regionális közigazgatási egységek tájékoztatják a megfelelő ágazati bizottságot az európai döntések végrehajtása érdekében tett jogi és adminisztratív intézkedéseikről és az ágazati konferenciák biztosítanak fórumot a kompetenciák megosztása kérdésében felmerült viták rendezésére is.

1997-ben a régiók újabb lehetőséget kaptak az európai döntéshozatalban való megjelenésre, amikor az Európai Ügyek Konferenciája úgy döntött, hogy létrehozza az ún. „autonóm ügyek tanácsadója” státuszt az Állandó Képviselőtanácsban. A tanácsadó immár nem csak megfigyelőként van jelen, hanem aktívan részt vesz a döntéshozatali folyamatban is. Mindezek mellett a régiók képviselői ötvenöt tanácsadó testületben és tanácsi munkacsoportban vehetnek részt. Külföldi megfigyelők hatékonyak tartják Spanyolország relatíve laza koordinációs rendjét (Metcalfé, 1994).

VII.3.3 Primus inter pares?

A fent leírt szisztémát ugyan minden érdekelt fél elfogadta, a multilaterális, konszenzus alapú rendszer nem elégítette ki a nagy politikai érdekekkel bíró régiók igényeit. Katalónia és Baszkföld további előnyöket szerettek volna kicsikarni a spanyol kormányból. Különleges elbánásra való jogosultságukat gazdasági és kulturális magyarázatok keverékével indokolták. Tevékenységük eredményeként először a baszkok javítottak helyzetükön azzal, hogy a multilaterális fórum mellett egy csak számukra létrehozott bilaterális bizottságot alakítottak meg a kormány és az Autonóm Közösség között. A katalánok két évvel később, 1996-ban követték példájukat, kivételezett helyzetet teremtve ezzel a többi Autonóm Közösséggel szemben.

Összehasonlítva Katalónia és Andalúzia lehetőségeit, arra a megállapításra kell jutnunk, hogy a bilaterális fórum létjogosultsága egyértelműen kulturális okokra vezethető vissza. Az Alkotmány elfogadása után mindkét régió gyorsított eljárással nyerte el az Autonóm Közösségi státuszt, ugyanakkor Andalúziában nem mutatkozott igény arra, hogy „külsőügyekben” önállóan, Spanyolországtól kvázi függetlenül jelenjenek meg a régió érdekei, hiszen identitásában nem különült el a központi kormányzattól.

Uniós mintához hasonlóan a spanyol Alkotmány is egyenlőséget biztosít az ország állampolgárai számára, ami a gazdagabb régióktól nyilvánvaló anyagi áldozatot követel.

„Az állam biztosítja az Alkotmány 2. cikkében megfogalmazott szolidaritás elvének érvényesülését elősegítve a gazdasági egyensúly megteremtését Spanyolország különböző területei között, különös tekintettel a szigetekre.”. (VIII. Cím, 138. cikk)

Katalónia és Baszkföld részéről többször merült fel a gazdasági áldozat kompenzációjának igénye a döntéshozatalban való erősebb pozíció odaítélésével. Gazdasági lehetőségei szűkösségével, valamint érdekképviselői tapasztalatok hiányával magyarázható, hogy Galícia nem nyerte el ugyanezt a privilegizált státuszt annak ellenére, hogy szintén az államtól eltérő nemzeti identitással rendelkező Autonóm Közösség.

*Összefoglalás*¹⁸

Az aszimmetrikus federatív rendszer eredményeként a közösségi ügyek intézményrendszere is aszimmetriát mutat Spanyolországban. Az erős gazdasági pozícióval és kulturális egységgel rendelkező régiók az intézményrendszerben a többi Autonóm Közösséggel szemben privilegizált helyzetet harcoltak ki, mert a multilaterális fórumokon kívül a központi kormány számukra bilaterális egyeztetési lehetőséget is biztosít európai ügyekben. Kutatásom szempontjából a két régió kivételezett helyzete releváns, mégis meg kell jegyezni, hogy a valóságban Spanyolországban továbbra is a központi kormányé a döntő befolyás, hiszen Katalónia és Baszkföld státusza a német Länderekéhez képest gyakorlatilag minimális jogkört biztosít az uniós döntéshozatalban.

Az európai csatlakozás hatása tehát igen korlátozott volt a spanyol vezetési rendszerben, mert bár hivatali szinten fragmentált, politikai szinten a felső vezetés monolitikus Spanyolországban, így a hatalom központosítása és a felső vezetés dominanciája jellemzi a spanyol modellt. Az európai kontextus emelt szintű heterogenitást eredményezett a nemzetközi kapcsolatokban, azaz Spanyolország politikai-alkotmányi egyediségét, valamint a spanyol kormányt az európai csatlakozás megerősítette. (Moreno, 1997) Az európanizáció nem változtatta meg a létező kormányzati rendet, ezáltal összességében csökkentek a régiók kompetenciái a központi kormányéhoz képest.

Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy az Autonóm Közösségek továbbra is központi szerepet játszanak az uniós politikák végrehajtásában és sokszor a politikai és anyagi költségeit is viselik a végrehajtásnak anélkül, hogy be lennének vonva a politikák kialakításába vagy a döntéshozatali folyamatba.

A spanyol állam decentralizációja és európanizációja párhuzamosan zajlott és egymással ellentétes trendeket eredményezett a spanyol területi politikában. Az Autonóm Közösségek ellenálltak és megkerülték az államot, kapcsolataikat a kormányzattal bilaterális és informális alkudozások szintjére csökkentették, folyamatosan keresve a lehetőséget a spanyol állam megkerülésével az európai

¹⁸ A spanyol devolúciós folyamtról és az EU ügyek intézményrendszeréről lásd az 1., illetve 2. számú függeléseket

színtéren való szerephez jutáshoz. Kompromisszumot egy majdnem tíz éves egyeztetési folyamat eredményezett, mely egyrészt az Alkotmány által meghatározott, a központi kormányt előtérbe helyező hatalommegosztási rendet, másrészt Katalónia és Baszkföld számára kulturális alapon differenciált bánásmódot tükröz.

VIII AUTONÓM KÖZÖSSÉGEK: RÉSZESEDÉS A STRUKTURÁLIS ALAPOKBÓL ÉS NEMZETI IDENTITÁS

A hasonló gazdasági mutatókkal rendelkező régiók Strukturális Alapokból való részesedését erősen befolyásolják kulturális faktorok.

A regionalizáció hatásait kutató institucionalista elemzések bemutatása mellett dolgozatom célja számadatokkal bizonyítani, hogy az intézményi változásokon kívül (amik kétségtelenül illusztrálják a döntéshozatalban való részvétel fokát) a regionális identitás közvetett módon meghatározó faktor Spanyolországban a régiók Strukturális Alapokból való részesedése szempontjából.

Kutatásom eredményeként azt várom, hogy egy konkrét példán keresztül rá tudjak világítani gazdasági és kulturális tényezők összefüggéseire. Szeretném bebizonyítani, hogy a forrásokban szegényebb (egy főre jutó GDP az EU átlag 75%-a alatt van) régiók esetében a központtól eltérő regionális identitás hátrányt, a tehetősebb Autonóm Községekben pedig kifejezetten előnyt jelent a Strukturális Alapokból való részesedés szempontjából.

VIII.1 STRUKTURÁLIS ALAPOK FELHASZNÁLÁSA 1994-1999, SPANYOLORSZÁG

A fejezet első részében Spanyolország részesedését mutatom be a Strukturális Alapokból 1994-99 között, majd célkitűzésenkénti komparatív analízissel tárgyalom a 2000-2006-os programozási időszakra kialakult forrásokat.

Spanyolország a Strukturális Alapokból 1994 és 1999 között 30382, 7 millió ECU-t kapott, amely a Strukturális Alapok forrásainak 24,1%-a. Ezzel Spanyolország kapta a legmagasabb összegű támogatást sorrendben Olaszország, Németország, Görögország és Portugália előtt. A spanyol nemzeti szintű regionális fejlesztési politika megvalósításában a legjelentősebb közösségi forrás az Európai Regionális Fejlesztési Alap. A spanyol Közösségi Támogatási Keret megoszlása tükrözi az egyes Alapok súlyát a közösségi regionális politika finanszírozásában is.

Az alábbiakban célkitűzésenként mutatom be a Strukturális Alapok felhasználását:

1. célkitűzés: a fejlődésben elmaradt régiók fejlődésének és strukturális alkalmazkodásának elősegítése. Igénybe vehető alapok: Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), Európai Szociális Alap (ESZA), Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA), Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz (HOPE).

Spanyolország 1994-99 között az 1. célkitűzés finanszírozására 26300 millió ECU közösségi támogatást vehetett igénybe a Közösségi Támogatási Keretből, amely az erre a célra fordított összes közösségi támogatás 28%-a. Ezzel e célkitűzést tekintve a tagállamok közül Spanyolország részesedése volt a legnagyobb. Az előző, 1989-93-as időszakban kapott közösségi támogatás értékéhez (11.930 millió ECU 1994-es áron) képest 120%-os növekedést jelentett. Így Spanyolország pozíciói az 1994-99-s időszakban jelentősen erősödtek az 1. célkitűzésre szánt forrásokból való részesedéskor. Ennek jelentőségét növeli, hogy a Strukturális Alapok összköltségvetésének 68%-a ezen a célkitűzésen belül kerül felhasználásra.

Az e célkitűzésben való részvétel kritériumai alapján Andalúzia, Asturias, Kanári-szigetek, Cantábria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Ceuta, Extremadura, Galícia,

Melilla, Murcia és Valencia tartomány jogosult a fenti támogatási keretből részesedni. 28,8%-os részesedéssel Andalúzia a legkedvezményezettebb régió.

A befektetések legnagyobb része az alábbi négy stratégiai területen valósult meg: a termelési szerkezet fejlesztése, alkalmazkodása (ipar, turizmus, mezőgazdaság, halászat, K+F); emberi erőforrás-fejlesztés, életkörülmények javítása (oktatás, képzés, környezetvédelem); közlekedési infrastruktúra; alpinfrastruktúra (víz, energia).

A befektetések arányából látható, hogy kiemelt szerepet kaptak a termelési szerkezet fejlesztését, az emberi erőforrás-fejlesztést és az életkörülmények javítását célzó befektetési programok, és ezen belül pedig a környezetvédelem. A programok finanszírozásában a közösségi rész átlagosan 67% (szemben az 1989-93-as időszak 57,1%-val), ennek 63,7%-a az Európai Regionális Fejlesztési Alapból származott (szemben az előző időszak 53,1%-val).

A spanyol programok jellemzője, hogy általában egy Strukturális Alap igénybevitelével kívánták a finanszírozás közösségi részét biztosítani. Az Európai Bizottság értékelése szerint a közösségi támogatás a spanyol GDP növekedéséhez évente 0,4%-kal járult hozzá. Figyelembe véve a finanszírozás hazai részét, ez a kiegészítő hozzájárulás 0,7%-a. Továbbá, a programok évente összesen 210 000 új munkahely teremtését vagy fenntartását tették lehetővé.

2. célkitűzés: a hagyományos iparágak hanyatlásával küzdő régiók szerkezet-átalakításának elősegítése. Igénybe vehető alapok: ERFA, ESZA.

A 2. célkitűzés megvalósítására rendelkezésre álló keretet az 1999-ig tartó költségvetési perióduson belül két időszakra bontva osztotta el az Európai Bizottság a tagállamok között. Ennek megfelelően 1994-96 között Spanyolország 1130,1 millió ECU támogatásban részesült, amely az erre a célra szánt közösségi keret 16,2 %, és ezzel az Egyesült Királyság és Franciaország mögött Spanyolország a harmadik kedvezményezett helyét foglalta el. Tekintettel ugyanakkor arra, hogy a részvétellel jogosult spanyol régiókban él az e célkitűzésben érintett lakosság 13,6%-a, az egy főre jutó támogatás mértéke Spanyolországban volt a legmagasabb. (142 ECU/fő, 120 ECU/fő átlaghoz képest).

Az Európai Bizottság döntése alapján 1994-96 között a következő spanyol régiók részesülhettek támogatásban: Katalónia, Baszkföld, Madrid tartomány, Aragónia, Navarra, La Rioja és a Baleári-szigetek. A régiók közül a benyújtott programok alapján Baszkföld, Katalónia és Navarra részesült a legnagyobb támogatásban.

A kijelölt régióknak a spanyolországi, illetve a közösségi átlaghoz viszonyított relatív hátrányaiból (népességsökkenés, munkanélküliség, kedvezőtlen termelés szerkezet, fejletlen infrastruktúra, környezetszennyezés) kiindulva a közösségi támogatásokat az alábbi területeken használták fel: munkahelyteremtés és a vállalatok versenyképességének növelése; környezetvédelem; K+F tevékenység támogatása; gazdasági tevékenységhez kapcsolódó közlekedési infrastruktúra fejlesztése; a helyi fejlődés lehetőségét elősegítő infrastruktúra kiépítésének támogatása; technikai segítségnyújtás.

A programok finanszírozásában közösségi és állami költségvetési tétel 50-50%-ban oszlott meg. Ez utóbbi 30%-70%-ban oszlott meg a központi költségvetés és a tartományi szintű költségvetés között. A Strukturális Alapok aránya 77-23% volt az ERFA és az ESZA között. A teljes finanszírozáshoz szükséges fennmaradó összeget magántőke bevonásával biztosították. Az összes forrást figyelembe véve a programok finanszírozásában a Strukturális Alapok 32,40%, az állami költségvetés 37,58%, a magántőke pedig 30,01% részesedéssel rendelkezett.

A stratégiai területek közül kiemelt figyelmet kapott a munkahelyteremtés, a vállalatok versenyképességének növelése, és a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó közlekedési infrastruktúra fejlesztése. Ugyanakkor a Strukturális Alapok felhasználása nagyobb arányú volt a környezetvédelem, a közlekedési infrastruktúra, valamint a helyi fejlődés célját szolgáló, főleg infrastrukturális és oktatási jellegű beruházások finanszírozásában. Ennek célja az uniós átlagot meghaladó munkanélküliség csökkentése, a szakmai átképzés feltételeinek megteremtése az érintett régiókban.

3-4. célkitűzés: 3: a hosszú távú munkanélküliség leküzdése, a fiatalok foglalkoztatási integrációjának lehetővé tétele, valamint 4: egyes iparágak megszűnésének illetve a termelési szerkezet átalakításának következtében fellépő munkanélküliség kezelése. Igénybe vehető alap: ESZA

Spanyolország az 1994-99-es időszakban a két célkitűzést együttvéve 1843,0 millió ECU támogatásban részesült, ami az erre a célra szánt összes közösségi támogatás 13,2%-a volt, és ezzel az Egyesült Királyságot, Franciaországot és Németországot követően Spanyolország lett a negyedik legkedvezményezettebb tagállam. A két célkitűzés között a közösségi támogatás 80-20%-ban oszlott meg a 3. célkitűzés javára.

3. célkitűzés:

Az Európai Bizottság határozata alapján Aragónia, a Baleári-szigetek, Katalónia, Madrid tartomány, Navarra, Baszkföld és La Rioja jogosult a 3. célkitűzést érintő közösségi támogatásra. Az ezekben a régiókban tapasztalható magas munkanélküliség valamint a szakképzés hiányosságai miatt az itt rendelkezésre álló támogatás 49%-át a fiatalok szakképzését, és a munkaerőpiacnak megfelelő átképzését célzó programok finanszírozására vette igénybe Spanyolország.

4. célkitűzés:

A többi tagállamtól eltérően Spanyolország a teljes 1994-99-es időszakot tekintve vehetett igénybe 368,8 millió ECU támogatást, melynek 80%-át a kisvállalkozásokban foglalkoztatott dolgozók folyamatos képzésére fordította, ezzel növelve a kisvállalkozások versenyképességét.

5. célkitűzés:

5.a) a mezőgazdasági struktúrák korszerűsítésének felgyorsítása, az agrárszektor versenyképességének javítása, az itteni munkahelyek fenntartása

5.b) a vidéki körzetek fejlődésének elősegítése

Igénybe vehető alapok: ERFA, ESZA, EMOGA

5a célkitűzés:

E célkitűzés megvalósításakor a Közös Agrárpolitikát alapul véve és a többi regionális közelítést célzó célkitűzéssel összhangban, a tagállamok rugalmasan választhatták meg a támogatás felhasználási területeit. Spanyolország mezőgazdasági termőterületének 74%-a volt jogosult arra, hogy az 5a. célkitűzésre szánt keretből részesüljön.

5b célkitűzés:

Az olyan gazdaságilag elmaradott területek fejlesztésére, ahol a mezőgazdaságban foglalkoztatottak aránya magas, az egy mezőgazdasági termékre jutó hozzáadott érték alacsony, valamint a népsűrűség kicsi, Spanyolország összesen 664 millió ECU közösségi támogatást vehetett igénybe 1994-99 között. Az erre a célra fordítható összes közösségi támogatás arányában ez 9,6%-ot képvisel, amellyel Franciaországot, Németországot, Olaszországot és az Egyesült Királyságot követően Spanyolország az 5. helyet foglalta el. A programok finanszírozásában a közösségi és állami hozzájárulás a 2. célkitűzéshez hasonlóan 50-50%-ban oszlott meg. Ez a programok teljes költségvetésének 74%-a. A fennmaradó 26%-ot magántőke bevonásával fedezték. Az állami költségvetési hozzájáruláson belül a tartományi kormányok vállalták a legjelentősebb szerepet, a finanszírozás 63,9%-val. A központi költségvetést a finanszírozás 20,7%-a, a helyi önkormányzatokét 15,3%-a terhelte. A jogosultsági kritériumok alapján és az 1. célkitűzésben kedvezményezett régiók kivételével a következő régiók juthattak támogatáshoz: Aragónia (Huesca, Teruel, Zaragoza), Baleári-szigetek, Katalónia (Girona, Lleida, Tarragona), Madrid, Navarra, La Rioja, Baszkföld (Alava, Guipúzcoa, Vizcaya). A két vezető kedvezményezett régió Aragónia és Katalónia, ahol a Strukturális Alapokból származó támogatás 45, illetve 22,3%-a került befektetésre.

VIII.2 STRUKTURÁLIS ALAPOK FELHASZNÁLÁSA 2000-2006, SPANYOLORSZÁG

Ebben a fejezetben a 2000-2006 között az Agenda 2000 1. és 2. célkitűzése keretében Spanyolország számára juttatott uniós források megoszlását mutatom be. Ugyanilyen csoportosításban vizsgálom az egyes Autonóm Közösségek lakosainak identitás-percepciója és a strukturális támogatások aránya közti összefüggéseket.

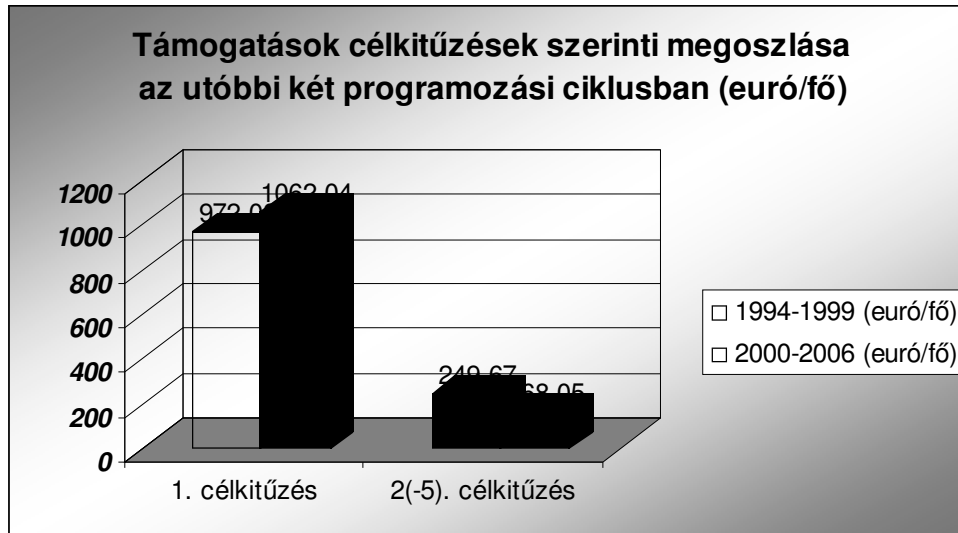
1. Táblázat

A Strukturális Alapok megoszlása régióként és célkitűzések szerint az utóbbi két programozási periódus alatt Spanyolországban

Autonóm Közösség	1994-1999		2000-2006	
	1. célkitűzés	2-5. célkitűzés	1. célkitűzés	2. célkitűzés
Andalúzia				
Aragónia				
Asturias				
Baleári-szigetek				
Baszkföld				
Cantabria			Átmeneti támogatás	
Castilla és León				
Castilla la Mancha				
Ceuta és Melilla				
Extremadura				
Galícia				
Kanári-szigetek				
Katalónia				
La Rioja				
Mardid tartomány				
Murcia				
Navarra				
Valencia				

Mint ahogy a fenti táblázatból kiderül Cantabria kivételével a célkitűzések szerinti megoszlásban nem történt változás a két programozási periódus. Módosult azonban a helyzet az egy főre jutó támogatások arányával, hiszen míg az 1. célkitűzés alá eső területek egy főre jutó támogatási összege 10%-kal megnőtt, addig az ország tehetősebb régióinak támogatása 33%-kal csökkent.

1. ábra



Forrás: Eurostat, 2000

A következő programozási periódusban a támogatási rendszer egyszerűsítéseként összesen három célkitűzést határozott meg az Európai Bizottság. Az Agenda 2000 értelmében a Strukturális Alapokból 2000 és 2006 között az alábbi három célkitűzés programjai támogathatók:

1. célkitűzés: a fejlődésben lemaradt (ahol a GDP/fő mutató nem éri el a közösségi átlag 75%-át) régiók támogatása;
2. célkitűzés: a strukturális változásokkal küzdő területek gazdasági és társadalmi változásainak elősegítése
3. célkitűzés: oktatási, képzési, foglalkoztatási rendszerek és politikák adaptációjának és modernizációjának támogatása

Elemzésemben az 1. és 2. célkitűzés keretében nyújtott támogatásokra térek ki.

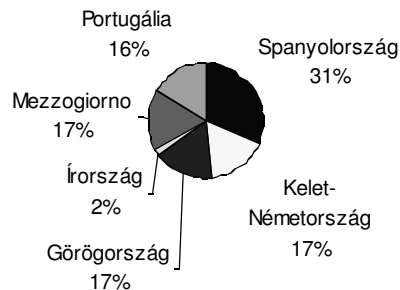
VIII.2.1 Identitás és támogatás összefüggései az 1. célkitűzésből részesülő Autonóm Községekben

2000-2006 között 1. célkitűzésre 123,726 md eurót biztosítanak a Strukturális Alapok a tagállamok számára. Ebből az összegből Spanyolország 1. célkitűzés alá tartozó területei 38,034 md euró közösségi támogatásban részesülnek, ami az ország

GDP-jének 0,85%-át teszi ki. Ezzel Spanyolország kapja a tagállamok közül a legmagasabb támogatási összeget erre a célra.

2. ábra

1. célkitűzésre nyújtott támogatások megoszlása 2000-2006 között



Forrás: Beutel, 2002

Arányaiban ugyanakkor a hasonlóan alacsony GDP/fő mutatóval rendelkező Görögország és Portugália megelőzi Spanyolországot, hiszen esetükben a GDP 2,18%-át, illetve 2,3%-át kitevő közösségi támogatásról (21,3 md euró Görögország és 19,2 md euró Portugália) beszélhetünk. Spanyolországban a 38 md eurónyi támogatás felhasználásával 58,9 md eurónyi beruházás jön létre ezen időszak alatt, ami a GDP 1,31%-át jelenti. Ebből következik, hogy a Strukturális Alapokból érkező források különös jelentőséggel bírnak az 1. célkitűzés alá tartozó spanyol területek lakosai számára. (Beutel, 2002)

Az 1. célkitűzés alá eső régiók vagy Autonóm Közösségek Spanyolország területének 76,1%-át teszik ki, lakosságának 58,5%-át fedik le, azaz az ország nagyobbik fele ezen célkitűzés keretében részesedhet a Strukturális Alapokból. Az 1. célkitűzés alá eső Autonóm Közösségek Cantabria kivételével megegyeznek az előző programozási periódus 1. célkitűzésből részesedő területekkel. Mivel Cantabria GDP/fő mutatója 1999-re elérte a közösségi átlag 75%-át, már nem e célkitűzés alatt tartották számon és ún. Átmeneti Támogatásból részesül. Az 1. célkitűzés alá eső régiók tehát

alfabetikus sorrendben a következők: Andalúzia, Asturias, Castilla és León, Castilla la Mancha, Ceuta és Melilla, Extremadura, Galícia, Kanári-szigetek, Murcia, Valencia.

2. Táblázat

Az 1. célkitűzés alá tartozó régiók területe és lakossága

Autonóm Közösség	Terület (km ²)	Népesség (fő)
Andalúzia	87 270	7 236 500
Asturias	10 570	1 081 800
Cantábria	5 290	527 100
Castilla és León	94 190	2 494 600
Castilla la Mancha	79 230	1 716 200
Extremadura	41 600	1 069 400
Galícia	29 430	2 724 500
Kanári-szigetek	7 240	1 630 000
Murcia	11 320	1 115 100
Valencia	23 310	4 023 400

Forrás Instituto Nacional de Estadística, 1999

Ezen régiók közös jellemzője (amellett, hogy az egy főre jutó GDP összege nem éri el a közösségi átlag 75%-át), hogy munkaerőpiaci helyzetük mind Spanyolország többi részéhez, mind az Unió egészéhez viszonyítva kedvezőtlenebb (a munkanélküliségi ráta a közösségi mutató kétszerese). A régiókban jelentős az elsődleges szektor túlsúlya és alacsony hozzáadott értékkel és technológiai szinttel rendelkező iparágakra való specializálódás. Általában véve az 1. célkitűzés alatti területek technológiai tőkéje komoly hiányosságokat mutat, ami nagyrészt annak köszönhető, hogy kevés pénzt fordítanak kutatásra és technológiai fejlesztésekre (ezeken a területeken a K+F kiadások nem haladják meg a GDP 0,53%-át). Ezen kívül az informatikai társadalomhoz való hozzájárásuk – ami az elkövetkező évek életszínvonalának és üzleti fejlődésének fő mozgatóereje – jóval a spanyol átlag alatt van.¹⁹

A fenti problémáknak megfelelően az 1. célkitűzés alá tartozó régiók az alábbi fejlesztési prioritásokat határozták meg a 2000-2006-os időszakra:

¹⁹ adatok forrása: Marco Comunitario de Apoyo (2000-2006) para las regiones españolas del objetivo 1.

1. Versenyképesség fejlesztése
2. Tudás alapú társadalom megvalósítása (Innováció, K+F, Informatikai társadalom)
3. Környezetvédelem
4. Humán-erőforrás, foglalkoztatás és esélyegyenlőség fejlesztése
5. Helyi és városi fejlesztések
6. Közlekedési és energiahálózatok fejlesztése
7. Mezőgazdaság és vidékfejlesztés
8. Halászati és vízügyi rendszerek

Ezen prioritásokat kiegészíti egy kilencedik, "Technikai Segítségnyújtás" prioritás, mely az előző ágazati programok lebonyolításához szükséges intézményrendszert és humán-erőforrást biztosítja.

3. Táblázat

Az 1. célkitűzés alá tartozó területek forrásainak megoszlása ágazatok szerint az utóbbi két programozási periódusban (%)²⁰

Prioritás	Források megoszlása 1994-1999 (%)	Források megoszlása 2000-2006 (%)
Versenyképesség	12,60	12,62
Tudás alapú társadalom megvalósítása (Innováció, K+F, Informatikai társadalom)	4,68	7,91
Környezetvédelem	11,74	16,14
Humán-erőforrás, foglalkoztatás és esélyegyenlőség	24,28	18,66
Helyi és városi fejlesztések	7,93	10,05
Közlekedési és energiahálózatok	25,66	23,05
Mezőgazdaság és vidékfejlesztés	8,47	7,92
Halászati és vízügyi rendszerek	3,93	3,16
Technikai Segítségnyújtás	0,71	0,49
Összesen	100,00	100,00

Forrás: Marco Comunitario de Apoyo (2000-2006) para las regiones españolas del objetivo 1.

A prioritások megvalósítását 12 Regionális és 10 Ágazati Operatív Programban definiálja a Közösségi Támogatási Keret című dokumentum. A Regionális Operatív Programok az adott régióra vonatkozó fejlesztéseket tartalmazzák, minden Alapra és prioritásra kiterjedően, míg az Ágazati Operatív Programok olyan fejlesztéseket tűznek ki célul, melyek minden 1. célkitűzés alá eső régióban szükségesek. Az Ágazati Operatív Programok intézkedéseinek földrajzi megoszlását nem határozták meg előre. A Regionális Operatív Programok a rendelkezésre álló közösségi támogatási források 75%-át teszik ki, azaz a támogatás nagy része regionális szinten oszlik el.

²⁰ Meg kell jegyezni, hogy a humán-erőforrás fejlesztésre szánt források aránya a valóságban nem csökkent ilyen drasztikusan az előző programozási periódushoz képest, hiszen a 2000-2006-os időszakban az ilyen jellegű fejlesztések megjelennek a Versenyképesség, a Tudás alapú társadalom és a Helyi és városi fejlődés prioritások alatt is.

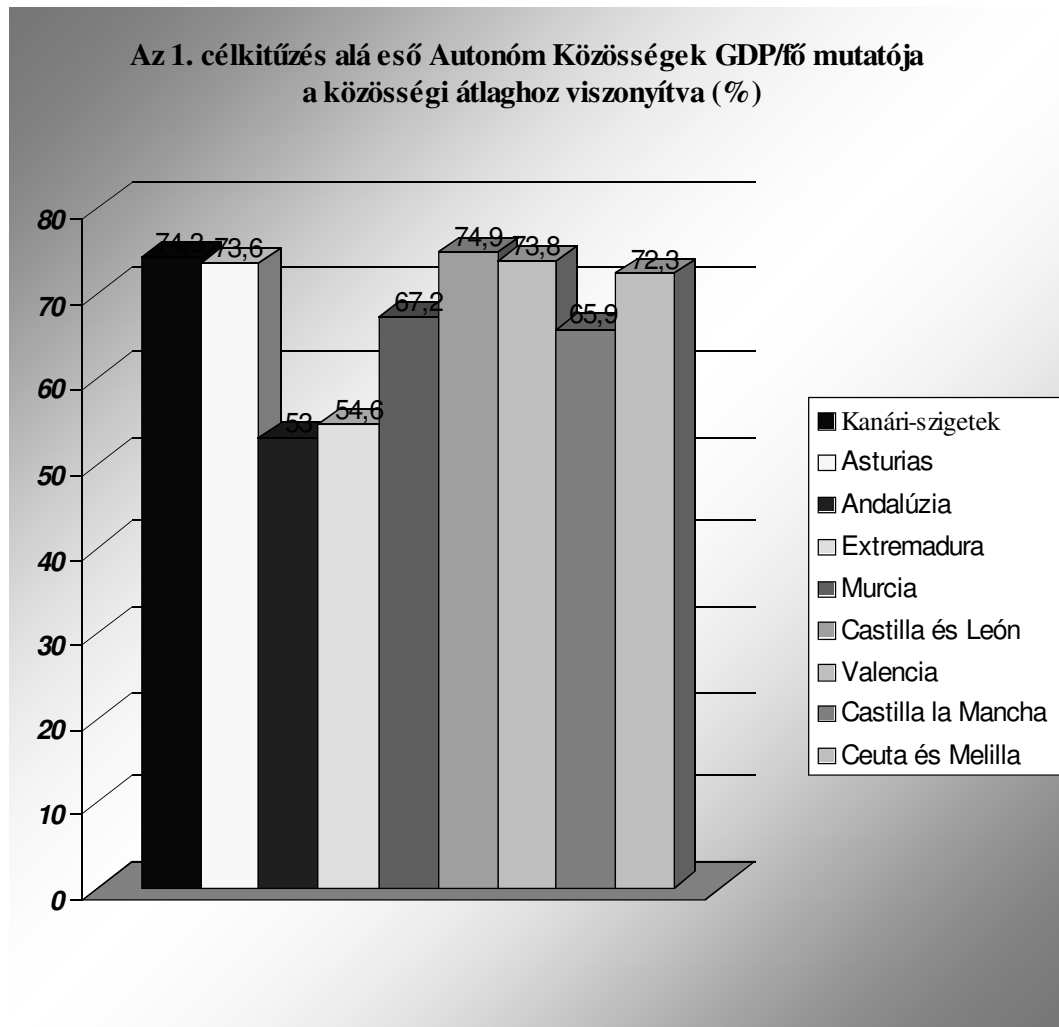
A források 25%-át felhasználó Ágazati Operatív Programok a következők:

1. A versenyképesség és a termelési szerkezet javítását célzó Operatív Program
2. Helyi Operatív Program
3. Informatikai Társadalom Operatív Program
4. Foglalkoztatási Operatív Program
5. Szakképzési Operatív program
6. Vállalkozási kezdeményezések és élethosszig tartó tanulás Operatív Program
7. Diszkrimináció elleni Operatív Program
8. HOPE multiregionális Operatív Program (az egész országra kiterjed)
9. Mezőgazdasági termelési rendszerek és szerkezetek javítása Operatív Program

Technikai Segítségnyújtás.

Bár az 1. célkitűzés alá tartozó régiók mindegyikében az egy főre jutó bruttó hazai össztermék arány a közösségi átlag 75%-a alatt van, az egyes régiók között jelentős eltérések mutatkoznak.

3. ábra



Forrás, Eurostat, 1999

A régiók részesedését az Alapokból az alábbi táblázat foglalja össze:

4. Táblázat

Az 1. célkitűzés alá tartozó régiók részesedése a Strukturális Alapokból 2000-2006 között

Autonóm Közösség	Összesen (euró)	euró/fő
Andalúzia	8 387 100 000,00	1 159,00
Asturias	1 417 900 000,00	1 310,69
Cantábria	362 000 000,00	686,78
Castilla és León	3 561 300 000,00	1 427,60
Castilla la Mancha	2 309 900 000,00	1 345,94
Ceuta és Melilla	133 500 000,00	1 009,83
Extremadura	2 277 800 000,00	2 129,98
Galícia	4 071 100 000,00	1 494,26
Kanári-szigetek	2 024 800 000,00	1 242,21
Murcia	1 236 500 000,00	1 108,87
Valencia	2 953 900 000,00	734,18
Összesen	28 240 300 000,00	

Forrás: Eurostat, Instituto Nacional de Estadística

Kutatásom során azt vizsgálom, hogy milyen összefüggés van az egyes Autonóm Közösségekre jutó források mennyisége és az adott Autonóm Közösség lakosságának nemzeti identitása között. Ezen adatok elnyeréséhez Moreno, Arriba és Serrano által készített identitás-kutatás adatait használom fel (Moreno, Arriba, Serrano, 1998). Az 1998-ban elvégzett kutatás keretében az alábbi állítások közül választhattak Spanyolország lakosai:

- csak *-nak érzem magam
- inkább *-nak érzem magam, mint spanyolnak
- egyformán érzem magam *-nak és spanyolnak
- inkább spanyolnak érzem magam, mint *-nak
- csak spanyolnak érzem magam
- nem tudom²¹

²¹ *-gal minden esetben az adott Autonóm közösséghez tartozó önmeghatározást jelöltem, pl: andalúznak, kasztíliainak, murciainak, katalánnak, baszknak, stb.

Elemzésem érdekében a fent megjelölt eredeti hat kategóriát négyre csökkentettem azzal, hogy a „csak *-nak” és „inkább *-nak, mint spanyolnak” kérdésekre igennel válaszolók arányát összevontam. Ezt az összeget nevezem a „regionális identitással” rendelkező lakosság arányának az adott Autonóm Közösségben. Ugyanezt az eljárást alkalmaztam a „csak spanyolnak”, illetve „inkább spanyolnak, mint *-nak” kérdésekre igennel válaszoló csoportok arányánál is.²²

Az alábbi táblázat az 1. célkitűzés alá eső régiók lakosainak identitás-percepcióját foglalja össze. Moreno, Arriba és Serrano nem rendelkeztek adatokkal Ceuta és Melilla tekintetében, ezért a táblázatból e két Autonóm Közösség hiányzik. Ceuta és Melilla méretük és gazdasági súlyuk alapján nem tartoznak Spanyolország meghatározó régiói közé, régió-voltuk inkább speciálisan zárt helyzetükből (egy-egy autonóm várost formálnak Afrikában), adódik. Mindezek – valamint a Strukturális Alapokból való alacsony részesedésük – következtében kutatásom szempontjából nem tekintem releváns faktoroknak.

²² Mint azt már korábban említettem, az Autonóm Közösségek kialakításával olyan területi egységek is régiókká váltak Spanyolországban, melyek eredetileg nem rendelkeztek a központtól eltérő közös kulturális jegyekkel. A folyamat hatására mára már minden Autonóm Közösségben mérhető a kötődés az adott, eredetileg adminisztratív okoknál fogva létrejött közigazgatási egységhez. Kutatásom során a „regionális identitás erőssége” alatt az önálló regionális identitást értem, azaz, hogy az egyes területek mennyire tudják elválasztani identitásukat a közös, központi identitástól.

5. Táblázat

1. célkitűzés alá tartozó régiók lakosainak identitás-meghatározása (%)

	Regionális identitás	Spanyol identitás	Egyforma	Nem tudom
Andalúzia	23,70	16,8	57,5	2,0
Asturias	32,5	18,6	45,6	3,3
Cantábria	10,0	47,3	40,9	1,8
Castilla és León	11,6	40,8	44,2	3,4
Castilla la Mancha	68,0	48,8	41,8	2,6
Extremadura	22,1	21,3	53,6	3,0
Galícia	36,5	13,5	47,9	2,1
Kanári-szigetek	47,3	14,7	34,4	3,6
Murcia	13,1	30,3	54,3	2,3
Valencia	10,5	43,4	43,6	2,5

Forrás: Moreno, Arriba, Serrano, 1998

Kutatásomban a regionális identitás erőssége és a Strukturális Alapokból jutó támogatás mértéke közti összefüggéseket vizsgálom. Az alábbi táblázat tartalmazza az elemzésem szempontjából releváns adatokat az 1. célkitűzés alá tartozó régiók tekintetében.

6. Táblázat

Az 1. célkitűzés alá eső Autonóm Közösségek regionális kötődése és egy főre eső támogatása 2000-2006 között

	Regionális identitás (%)	Egy főre jutó támogatás (euró/fő)
Andalúzia	23,70	1 159,00
Asturias	32,50	1 310,69
Castilla és León	11,60	1 427,60
Castilla la Mancha	6,80	1 345,94
Extremadura	22,10	2 129,98
Galícia	36,50	1 494,26
Kanári-szigetek	47,30	1 242,21
Murcia	13,10	1 108,87
Valencia	10,50	734,18
Átlag	22,67	1 263,95

Forrás: Moreno, Serrano, Arriba, 1998 és Eurostat, 1999

Állításom szerint a közös regionális identitás meghatározó lehet a Strukturális Alapokból való részesedésben. Mivel Extremadura és Valencia egy főre jutó támogatási összege az átlagtól jelentős mértékben eltér (Extremaduráé az átlagos érték 1,7-szerese, Valenciáé annak 58%-a), a korrelációs vizsgálat pontosságá érdekében e két Autonóm Község adatait kizártam a számításokból.²³

Az 1. célkitűzés alá tartozó Autonóm Községek esetében tehát a regionális identitás erőssége és a Strukturális Alapokból az egy főre jutó támogatás Pearson-féle korrelációs koefficiense a következőképpen alakul:

$$r_1 = \frac{\sum (x - \bar{x})(y - \bar{y})}{\sqrt{\sum (x - \bar{x})^2} \sqrt{\sum (y - \bar{y})^2}},$$

ahol

x a regionális identitás erősségét, és

y az egy főre eső strukturális támogatás mértékét jelöli.

A fenti adatok alapján

$$r_1 = -0,83,$$

azaz a két faktor között erős negatív korrelációs kapcsolat áll fenn. Ez tehát azt jelenti, hogy minél gyengébb önálló identitással rendelkezik egy régió, annál magasabb mértékű támogatást élvez.

VIII.2.2 Identitás és támogatás összefüggései a 2. célkitűzésből részesülő Autonóm Községekben

A 2. célkitűzésből nyújtott támogatások a strukturális nehézségekkel küzdő térségek fejlesztését szolgálják. Bár azokat a régiókat célozza meg, amelyek GDP/fő értéke a közösségi átlagot eléri, ezek a területek is különböző társadalmi-, gazdasági

²³ Extremadura kiugróan magas részesedése legalacsonyabb GDP/fő mutatójának köszönhető.

nehézségekkel és gyakran magas munkanélküliségi rátával néznek szembe. Tipikus problémáik a hagyományos vidéki területek hanyatlása, a szolgáltatási és ipari szektor bővülése, a városi területek válsághelyzete és a halászati tevékenység nehézségei.

A Strukturális Alapok 2. célkitűzésének forrásaiból Spanyolország minden olyan régiója részesül, amely nem kap támogatást az 1. célkitűzés keretében. Ennek megfelelően a 2. célkitűzés alá az alábbi Autonóm Községek esnek: Aragónia, Baleári-szigetek, Baszkföld, Katalónia, Madrid, Navarra, Rioja.

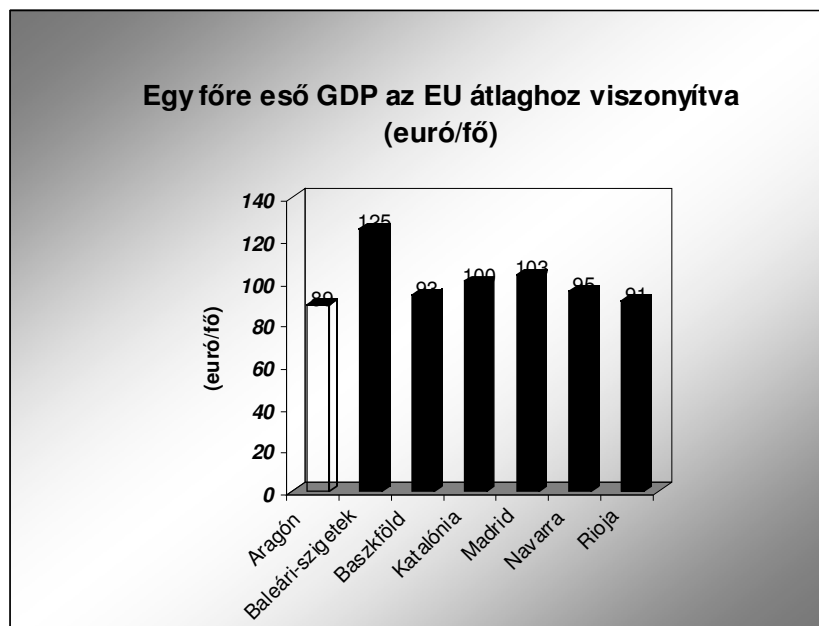
A 2. célkitűzés alatt megvalósuló fejlesztések összesen 4748,5 millió eurót tesznek

	Regionális Identitás (%)	Egy főre jutó támogatás (euró/fő)
Aragón	23,7	258,3
Baleári-szigetek	22,7	119,2
Baszkföld	46,7	279,81
Katalónia	31,4	205,92
Madrid	8,4	77,56
Navarra	36,2	174,04
Rioja	11,2	161,17
Átlag	25,75	182,33

ki, melynek 53%-át fedezik az Európai Unió forrásai. Az Autonóm Községek összesen 2251,1 millió euróval járulnak hozzá a programok megvalósításához. A 2. célkitűzés alatt támogatásokból részesülő régiók Spanyolország lakosságának 40%-át ölelik fel, ehhez hasonlóan a Strukturális Alapokból való részesedésük az összes (1. és 2. célkitűzés együtt) támogatás 37%-át teszi ki.

Az e célkitűzés alá eső Autonóm Községek GDP/fő mutatója az alacsonyabb jövedelmű régiókban is az EU átlag 90%-a körül mozog, de egyes területeken az EU átlagot meghaladja. A hét Autonóm Község egy főre eső GDP-je átlagosan 18751,6 euró, ami a közösségi átlag 99%-át jelenti. A GDP/fő indikátor közti különbség nem olyan jelentős, mint az 1. célkitűzés alá eső régiók esetében.

3. ábra



Forrás: Eurostat, 1999

Mint minden, a Strukturális Alapok támogatásával megvalósuló program esetében, a 2. célkitűzés alá eső régiók fejlesztési dokumentumai is az egyes Autonóm Közösségek, a központi kormány és az Európai Bizottság tárgyalásai során születettek. Annak ellenére, hogy a régiók nem közösen alkudtak, fejlesztési programjaik szerkezete megegyezik, és az alábbi prioritások mentén szerveződik:

Versenyképesség, foglalkoztatás és termelési szerkezet fejlesztése

Környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás

Tudás-alapú társadalom (innováció, K+F, informatikai társadalom)

Közlekedési és energiahálózatok fejlesztése

Helyi és városi fejlődés

Technikai segítségnyújtás

A fenti prioritások mentén elkészített programok alapján a 2. célkitűzéshez tartozó régiók az alábbiak szerint részesednek 2000-2006 között a Strukturális Alapok forrásaiból, ami átlagosan 182, 33 eurót jelent fejenként.

7. Táblázat

A 2. célkitűzés alá tartozó régiók támogatása a Strukturális Alapokból Spanyolországban 2000-2006

Autonóm Közösség	Összesen (euró)	euró/fő
Aragón	1 183 234,00	258,83
Baleári-szigetek	760 369,00	119,02
Baszkföld	2 100 000,00	279,81
Katalónia	6 000 000,00	205,92
Madrid	5 091 336,00	77,56
Navarra	520 574,00	174,04
Rioja	264 941,00	161,17
Összesen	15 920 454,00	

Forrás: Programa del Objetivo 2

Az 1. célkitűzés alá tartozó régiók esetéhez hasonlóan fogom a regionális identitás és a Strukturális Alapokból való részesedés közötti kapcsolatot vizsgálni. A már említett Moreno, Arriba és Serrano kutatás adatait használva a 2. célkitűzéshez tartozó Autonóm Közösségek identitás-térképét az alábbi táblázat tartalmazza.

8. Táblázat

A 2. célkitűzés alá tartozó régiók lakosainak identitás-meghatározása (%)

Autonóm Közösség	Regionális identitás	Spanyol identitás	Egyforma	Nem tudom
Aragón	23,7	57,5	16,8	2,0
Baleári-szigetek	22,7	41,2	34,8	1,3
Baszkföld	46,7	30,8	16,3	6,2
Katalónia	31,4	38,9	26,5	3,2
Madrid	8,4	43,4	43,6	4,6
Navarra	36,2	50,8	10,6	2,4
Rioja	11,2	73,5	12,7	2,6

Forrás: Moreno, Arriba, Serrano, 1998

Az általam elemzett terület a regionális identitás és a Strukturális Alapokból érkező támogatások mértékének összefüggését kutatja, a következő táblázatban összesített adatokra támaszkodva:

9. Táblázat

A 2. célkitűzés alá eső Autonóm Közösségek regionális kötődése és egy főre eső támogatása 2000-2006 között

Forrás: Moreno, Arriba és Serrano, 1998 és Eurostat, 1999

A fenti adatokból számított Pearson-féle korrelációs együttható (r_2) tehát:

$$r_2 = \frac{\sum (k - \bar{k})(l - \bar{l})}{\sqrt{\sum (k - \bar{k})^2} \sqrt{\sum (l - \bar{l})^2}},$$

ahol

k a 2. célkitűzés alá tartozó Autonóm Közösségek regionális identitásának erősségét, l a 2. célkitűzés alá tartozó Autonóm Közösségek egy főre eső támogatási összegét jelenti.

A rendelkezésre álló adatok alapján végzett számítások eredményeként láthatjuk, hogy

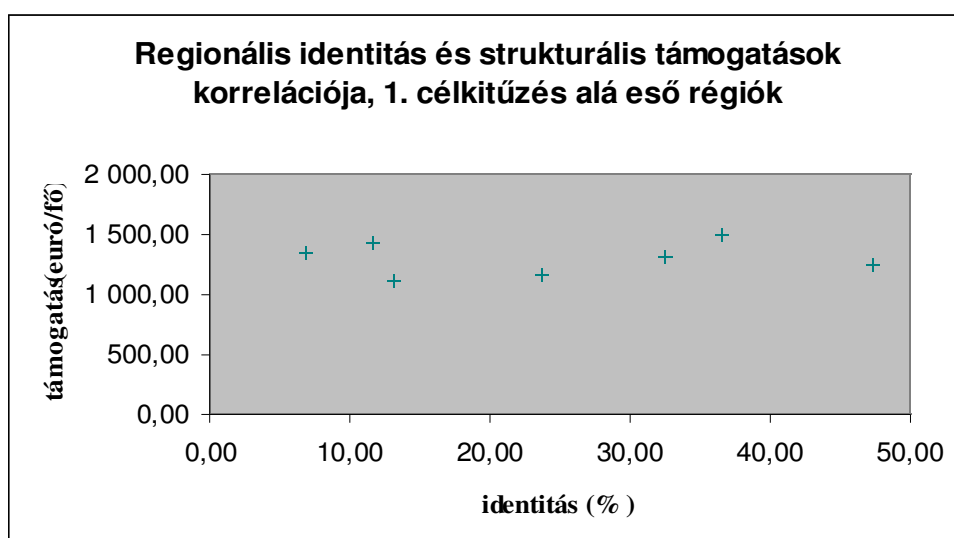
$$r_2 = 0,73,$$

ami szintén erős korrelációs kapcsolatot jelent a két adatsor között, igaz, éppen az előzővel ellentétes, azaz pozitív irányút.

Összefoglalás

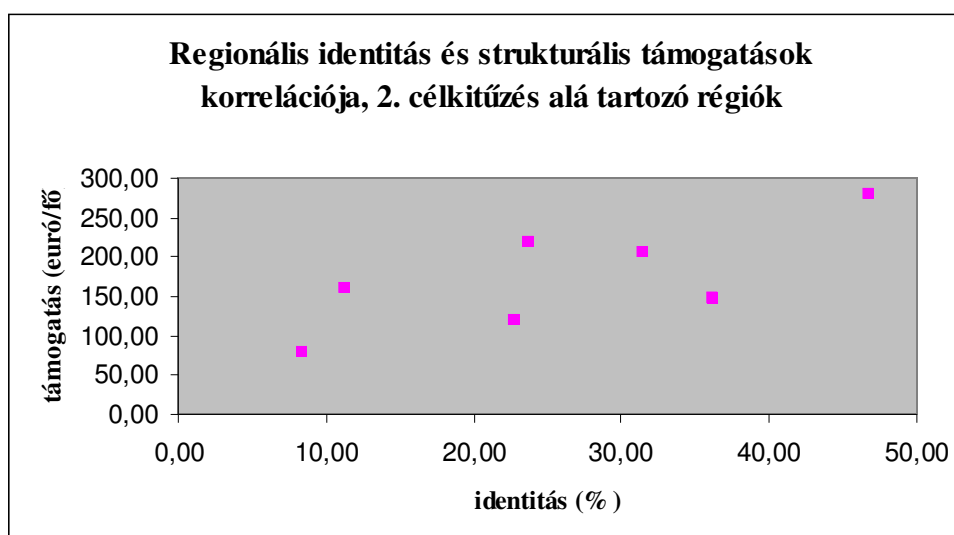
Kutatásom kezdetekor abból a feltételezésből indultam ki, hogy a Strukturális Alapokból származó támogatások mértékét gazdasági tényezők és intézményi faktorok mellett kulturális elemek is befolyásolják. Feltételezésemet az alábbiakban látható vázlatos pontdiagrammok megerősítették, számításaim pedig igazolták.

4. ábra



Forrás: Moreno, Arriba és Serrano, 1998 és Eurostat 1999

5. ábra



Forrás: Moreno, Arriba és Serrano, 1998 és Eurostat 1999

Számításaim alapján arra az eredményre jutottam, hogy az 1. célkitűzés alá eső régiók esetében a két faktor között erős negatív ($r_1=-0,83$), a 2. célkitűzés alá eső régiók esetében pedig erős pozitív ($r_2=0,73$) korrelációs kapcsolat áll fenn. Ezáltal bizonyítottnak tekintem, hogy a gazdasági és intézményi faktorok mellett a regionális identitás önállósága vagy erőssége is meghatározó a Strukturális Alapokból való részesedésben. Számításaim során arra a következtetésre jutottam, hogy Spanyolországban a regionális identitás erőssége a régiók gazdasági helyzetétől függően befolyásolja az identitás és a támogatásból való részesedés kapcsolatát.

Az 1. célkitűzés alá eső Autonóm Közösségek közül a központtól eltérő, egységes regionális identitással rendelkezők támogatási aránya alacsonyabb, mint azoké, amelyek kevésbé „rínak ki” a spanyol rendszerből. Ezen régiók gazdasági nehézségei, szervezeti struktúrája és kultúrája egyelőre nem teszi lehetővé, hogy különbözőségeiből gazdasági előnyöket kovácsoljanak.

A döntéshozatali rendszer értelmében az 1. célkitűzés alá tartozó régiók esetében közös fejlesztési programot kell benyújtani az Európai Bizottsághoz. E folyamat során a központtól eltérő identitásuk inkább hátránnyá, mint előnnyé válik. Tovább nehezíti a helyzetet, hogy a kevésbé tehető Autonóm Közösségek számára a társfinanszírozás biztosítása is problémát jelent, ami megnöveli a központi kormányzattól való függőségüket.

Ezzel ellentétes folyamatot figyelhetünk meg a kedvezőbb gazdasági helyzetű területek esetében, ahol a központtól eltérő regionális identitás eredményesebb támogatási struktúrákat indukál. Mivel ezek a területek elégséges forrással rendelkeznek ahhoz, hogy szervezeti és lobbikapacitásukat bővítsék, több lehetőségük nyílik saját érdekeik érvényesítésére. Akár az uniós döntéshozatali rendszerben való részvétel biztosítása esetében, a támogatások megszerzésekor az etnikai alapú hivatkozások hatékony fegyvernek bizonyulnak. E területek érvényesülését segíti az a tény is, hogy külön-külön folytathatnak tárgyalásokat fejlesztési programjaikról az Európai Bizottsággal.

IX KÖVETKEZTETÉSEK

Értekezésemben a nemzetközi szinttől indulva a helyi szintig bezárólag mutatok rá gazdasági és kulturális folyamatok összefüggéseire. Munkámnak nem célja a folyamatok megítélése, csupán az, hogy rámutassak, egyes gazdaságinak, politikainak vagy közigazgatásinak vélt intézkedések és jelenségek mögött sokszor kulturális faktorok húzódnak meg és vice versa. Az etnikai, nemzeti vagy kulturális okokra visszavezetett gazdasági és társadalmi problémák megítélése ugyanakkor magában rejtje az új rasszizmus csapdáját, azaz, hogy a kultúrát statikusnak tekintve a más szférából eredő konfliktusokat kulturális konfliktusokként értelmezzük.

A globalizáció folyamata nyilvánvalóan megállíthatatlan és irreverzibilis, túl nagy gazdasági erők érdekei fűződnek a folyamat táplálásához. A probléma éppen abból adódik, hogy a globális szinten is egyre inkább intézményesülő nemzetközi politikai rendszerekben e folyamat felett nem létezik semmilyen nemzetközi kontroll, így hosszabb távú hatásait sem tudjuk egyelőre befolyásolni.

Tekintettel a nemzetközi rend szereplőinek megsokasodására a XX. század második felére a nemzetállamok elvesztették a realista modell szerinti központi szerepüket, mellettük megjelentek más, nem állami szereplők, mint például a transznacionális társaságok, a regionális gazdasági integrációk, civil lobbyszervezetek és a szubnacionális területi egységek. A II. Világháború után az egyetemes emberi jogok terjedésével az etnikai, nemzeti alapú területi reivindikációk és a kulturális jegyek alapján történő pozitív diszkrimináció egyre nagyobb teret kaptak, ami az állam nélküli nemzetek önállósági törekvéseit segítette elő.

Globális szinten egyszerre figyelhetjük meg a kulturális és gazdasági alapú regionális integrációk és az egyes nemzetállamokon belüli területi egységek autonómiára törekvő mozgalmi érvényesülésének ellentétes irányú folyamatait. Mindezek azt mutatják, hogy a nemzetállam, mint nemzeti identitási egység felbomlott, az identitásbeli-kötődések rendszere megváltozott.

Akár a nemzetközi rendben, az európai kontextusban is átalakult a nemzetállamok szerepe a XX. század második felében. A politikai egységgé érett, többszörösére

bővült, eredetileg gazdasági integrációs térség egyszerre korlátozza nemzetállamai szuverenitását és segíti elő a szubnacionális aktorok térhódítását. Bár az Európai Unió jelenlegi döntéshozatali mechanizmusa jogilag még a nemzetállami struktúrát támogatja, tagállamai szuverenitását egyrészt gazdasági integrációs folyamatok, másrészt kulturális alapú nemzeti mozgalmak korlátozzák. Mindezek következtében az Unió tagállamai nem bírnak a realista értelemben vett gazdasági és területi szuverenitással és identitási egységgel.

Szűkebb értelemben véve az általam vizsgált jelenség az Európai Unió regionális politikája és annak hatásai. A regionális politika közösségi szintre emelése gyakorlati példát mutat arra, hogy hogyan lehet egyes gazdasági és közigazgatási eredetű intézkedések hatásait nemzeti igények kielégítésére használni. A folyamat eredményeként az európai régiók lehetőséget kaptak uniós szinten önállóan fellépni, ami biztosította számukra a nemzetállami kormány kontrollja alól való kikerülés lehetőségét, ezáltal legitimálva önállósági törekvéseiket.

A szubnacionális szint döntéshozatalban betöltött szerepének jelentősége ugyan messze elmarad a „Régiók Európája” víziókban megfogalmazottaktól, mégis ki kell emelni, hogy az európai kontextusban valóban megnőtt a régiók súlya azáltal, hogy közvetlen európai csatornák nyíltak meg számukra. Ugyanakkor fontos felhívni a figyelmet arra, hogy éppen az Európai Unió létezése akadályozza meg azt, hogy a nemzetállamtól eltérő nemzeti identitással rendelkező területek a nemzetközi szinten is önálló aktorokként jelenjenek meg.

Dolgozatomban tagállami példán keresztül mutatom be, hogy egyes régiók hogyan tudtak kulturális különbözőségükből politikai tőkét kovácsolni nem csak a hazai, hanem az európai döntéshozatali láncolatban is. Spanyolországi régiók esete mutatja, hogy a regionális politika közösségi szintre emelése elősegítette az állam nélküli nemzetek mozgalmait, teret engedve nekik területi, kulturális, politikai és gazdasági egységként való megjelenésre Európában.

Spanyolországban az Alkotmány által definiált aszimmetrikus federatív közigazgatási rendszerben a régiók kompetenciáinak aszimmetriáját kulturális faktorok generálják, annak ellenére, hogy az alapokmány az etnikai alapú megkülönböztetésnek nem ad jogi keretet. A devolúciós folyamat eredményeként a központtól eltérő

identitással bíró történelmi nemzetek alkotta Autonóm Közösségek hatásköre a kormányzattal szemben jóval szélesebb, mint a nemzetállami identitású régióké. Értekezésemben bemutatom, hogy az európai csatlakozás az egyenlőtlen rendszert megerősítette, ennek következtében Katalónia és Baszkföld privilegizált helyzetet élveznek az európai döntéshozatali folyamatokban, ugyanis az Autonóm Közösségek közös képviselője mellett számukra bilaterális konzultációs lehetőséget is biztosít spanyol a kormány.

A döntéshozatali rendszerben elfoglalt helyen kívül munkám során bebizonyítom, hogy kulturális faktorok befolyásolják a Strukturális Alapokból való részesedését egy-egy régióknak Spanyolországban. Számadatokkal támasztom alá, hogy a gazdasági alapú redisztribúciós rendszer bizonyos jövedelemszint fölött kedvez, alatta pedig hátrányt jelent a nemzetállamtól eltérő identitású Autonóm Közösségek számára.

Az 1. célkitűzés keretében részesedő régiók közös, az erőskezdő központi kormány által koordinált Regionális Fejlesztési Tervet nyújtanak be az Európai Bizottsághoz, ráadásul a társfinanszírozás biztosítási kötelezettség következtében is függőségi viszonyba kerülnek Madridtól. A 2. célkitűzés alá eső területek azonban önállóan készítik el fejlesztési terveiket, és a társfinanszírozást is könnyebben tudják előteremteni. Mindezek következtében, míg az 1. célkitűzés alá eső régiók közül azok részesednek nagyobb támogatási arányban a 2000-2006-os periódus alatt, amelyeknek szoros a kötődése a központi kormányhoz, addig a 2. célkitűzés keretében támogatott Autonóm Közösségek közül a nemzetállamtól eltérő identitás magasabb támogatási arányt eredményez. Természetesen a támogatási összegek megítélése nem jelenti automatikusan azt, hogy az adott terület képes is lesz azt megfelelően felhasználni. Egy későbbi kutatás lesz hivatott megítélni azt, hogy különböző identitású Autonóm Közösségek milyen mértékben tudtak élni a támogatási lehetőségeikkel.

Értekezésemben bebizonyított hipotézisek természetesen csak a jelen helyzetről adnak képet. Az Európai Unió Alkotmányos Szerződésének elfogadásával nemsokára megváltozik a döntéshozatali rend, a rotációs elv érvényesülése következtében a jelenleg még erős intergovernmentalista szemlélet mellett várhatóan még nagyobb teret nyer a szupranacionális együttműködés. A 2004-es keleti bővítés következtében az uniós támogatási rendszerbe új szereplők léptek, megnövekedett igényekkel, előre nem

látható abszorpciós képességgel. Ezen folyamatok feltárása jövőbeni kutatások feladata lesz, amihez a 2004 októberében aláírt Alkotmányos Szerződés kiváló kiindulási alapot jelenthet.

Az Alkotmányos Szerződés Preambulumában emeli ki a nemzeti és etnikai kisebbségek védelmének szükségességét, amivel az állam nélküli nemzetek eddigi törekvéseit az uniós alaptörvény megerősítette, és a dolgozatomban vázolt folyamatok ezáltal explicit módon legitimitást kaptak Európában. Jelenlegi ismereteim és dolgozatomban bizonyított téziseim alapján arra a következtetésre jutottam, hogy az Európai Unióban a nemzetállami struktúrát a jövőben kulturális alapon (közös történelem, hagyományok, identitás, stb.) szerveződött nagyobb regionális egységek fogják kiegészíteni, melyek mellett megjelennek a nemzeti identitás alapján szerveződött kisebbségek is. Mindezek következtében úgy gondolom, hogy Magyarország és – Románia közelgő uniós csatlakozása révén – Erdély tárgyalási pozícióinak meghatározásához dolgozatomban foglaltak releváns információkkal bírnak.

X FELHASZNÁLT IRODALOM

A/CONF. 157/23. Bécsi Nyilatkozat és Akcióprogram, Emberi Jogi Világkonferencia, 1993. június 25.

ALDECOA, Francisco: Towards Plurinational Diplomacy in the Deeper and Wider European Union (1985-2005) in: Aldecoa, F. és Keating, M. (szerk.) *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Frank Cass, London, 1999

ALEXA Noémi: Strukturális Alapok In: *Európai Tükör, Műhelytanulmányok. Kutatások az integrációérettség témaköréből*. 86. Szám, Budapest, 2002

ALMÁSI Miklós: *Üveggolyók. Az ezredvég globális játszmaí*. Budapest, 1998

ANDERSON, Benedict: *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Mexikó, 1993

ANDERSON, Jeffrey, J.: *Regional integration and democracy: Expanding on the European Experience*, Rowman & Littlefield, Lanham, 1999

APPADURAI, Arjun: *Disjuncture and Difference in the Global Cultural Economy*. In: Featherstone, M.: *Global culture, nationalism*. London, 1991

ARMSTRONG, Harvey W.: *The Role and Evolution of European Community Regional Policy*. In: Keating, M. (szerk.): *The European Union and the regions*, Clarendon Press, Oxford, 1995

AUGÉ, Marc: *El sentido de los otros Actualidad de la antropología*, Paidós, Barcelona, 1994

BACHE, Ian és JONES, Rachel: *Has EU Regional Policy Empowered the Regions? A Study of Spain and the United Kingdom in: Regional&Federal Studies, Vol. 10. No 3., ősz, pp. 1-20, 2000*

BARRY, Jones és KEATING, Michael: *The European Union and the Regions*, Clarendon Press, Oxford, 1995

BAYLIS, John. és SMITH, Steve (szerk.): *Globalization of World Politics*. Oxford University Press, 2001

BELL, David S. és GAFFNEY, John: *Europe: two perspectives*, Pergamon Press, Oxford, 1989

BELLAMY, Richard (szerk.): *Democracy and constitutional culture in the Union of Europe*, Lothia Foundation Press, London, 1995

BENZ, Arthur és EBERLEIN, Burkard: *Regions in European Governance: The logic of multi-level interaction*. EUI Working papers, no. 31. 1998

- BENZ, Arthur: Two Types of Multi-level Governance: Intergovernmental relations in German and EU Regional Policy, *Regional & Federal Studies*, Vol. 10, No. 3, pp. 21-44., 2000
- BEUTEL, Jörg: The economic impact of objective 1 interventions for the period 2000-2006. Final report to the DG regional Policies. European Commission, 2002
- BLAHÓ András (szerk): *Nemzetgazdaság–Regionalitás–Világ gazdaság*, Budapest, 2000
- BLAHÓ András (szerk): *Tanuljunk Európát!* Budapest, 2000
- BOLLEN, Kenneth és DÍEZ MEDRANO, Juan: Who are the Spaniards? Nationalism and identification in Spain. In: *Social Forces*, vol. 77. No. 2., pp. 587-622, 1998
- BÖRZEL, Tanja A. és RISSE, Thomas: *When Europe hits home. Europeanisation and Domestic Change*. European University Institute, Firenze 2000
- BÖRZEL, Tanja A. *Europeanization and Territorial Institutional Change. Towards Co-operative Regionalism in Europe?* In: Cowles, M.G., Caporaso, J.A. és Risse, T. (szerk.): *Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, NY, 2000
- BÖRZEL, Tanja A.: *The Domestic Impact of Europe. Institutional Adaptation in Germany and Spain*. Cambridge, 2001
- BÖRZEL, Tanja A.: *Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain*. In: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 4. pp. 573-96, 1999
- BÖRZEL, Tanja A: *Organising Babylon - On the Different Conceptions of Policy Networks*, *Public Administration*, Vol. 76, pp. 253-273, 1998
- BROMLEY, Simon (szerk.): *Governing the European Union*, Sage Publications, London, 2001
- BULLMANN, Udo: The politics of third level. In: *Regional and Federal Studies*, vol. 6. No. 2. 1996
- BURGESS, Michael: *Federalism and European Union political ideas, influences and strategies in the European Community, 1972-1987*, London Routledge, London, 1990
- BUSTOS GISBERT, Rafael: *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996
- CANOVAN, Margaret: *Nationhood and political theory*, Cheltenham, Edward Elgar, 1996
- CLOSA, Carlos: *Sistema Político de la Unión Europea*, Universidad Complutense, Madrid, 1997
- COLOMER, Josep M.: The Spanish 'State of Autonomies': Non-Institutional Federalism in: *West European Politics* vol. 21, no.4., pp. 40-52, 1998

COOKE, P., CHRISTIANSEN, T., SCHEINSTOCK, G.: Regional Economic Policy and a Europe of the Regions. In: Rhodes, M., Heywood, P. és Wright, V. (szerk.): Developments in West European Politics, London, 1997

DE LA FUENTE, Angel: On the sources of convergence: A close look at the Spanish regions in: European Economic Review vol. 46, no. 3, pp. 569-599, 2002

DELGADO, Irene és LOPEZ NIETO, Lourdes: Spain. In: European Journal of Political Research vol. 34, no. 3-4, pp. 523-525, 1998

DELGADO, Irene és LOPEZ NIETO, Lourdes: Spain. In: European Journal of Political Research vol. 40, no. 3-4, pp. 413-420, 2001

DELGADO, Irene és LOPEZ NIETO, Lourdes: Spain. In: European Journal of Political Research vol. 41, no. 7-8, pp. 1084-1088, 2002

DIAZ, Elias: Ideologies in the Making of the Spanish Transition. In: West European politics, vol. 21, no. 4., pp. 26-39, 1998

DÖBRENTEI Katalin: Európai Unió – demokratikus deficit, MTA Politikatudományi Intézet, 1999

DUFF, Andrew, PINDER, John és PRYCE, Roy (szerk.): Maastricht and beyond building the European Union, Routledge, London, 1994

EADE, John: Living the global city. Globalization as a local process. London, 1994

ELAZAR, Daniel Judah: Federal systems of the World, Longman, Essex, 1991

ELAZAR, Daniel Judah: Federalism an overview, Pretoria, 1995

ESTEVA FABREGAT, Claudi: Estado, etnicidad y biculturalismo, Barcelona, 1982

FOSSAS, Enric és REQUEJO, Ferran: Asimetría federal y estado plurinacional el debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España, Trotta, Madrid 1999

FOSSAS, Enric: Asymmetry and plurinationality in Spain, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 1999

FRIEDMAN GOLDSTEIN, Leslie: Constituting Federal Sovereignty. The European Union in comparative perspective. Baltimore, 2001

GELLNER, Ernest: Ethnicity, Culture, Class and Power, Santa Barbara-Oxford, 1980

GELLNER, Ernest: Nacionalisme. Valencia, 1998

GELLNER, Ernest: Nations and Nationalism, Blackwell Publishers, Oxford, 1983

GIDDENS, Anthony: Més enllà de la dreta i l'esquerra. Una nova política per al nou mil.leni. In.:Quaderns de pensament, Fundació Ramón Trias Fargas, 1998

GIDDENS, Anthony: The consequence of modernity, Cambridge, Polity Press, 1990

- GIDDENS, Anthony: *The nation-state and Violence*, Polity Press, Cambridge, 1985
- GINER, Salvador: *Ethnic Nationalism, Centre and Periphery in Spain*. In: Abel C. és Torrents N. (szerk.): *Spain: Conditional Democracy*, London, Croom Helm, pp. 78-79., 1984
- GOMÀ, Ricard és SUBIRATS, Joan (szerk.) *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Ariel, Barcelona, 1998
- GRANDE, Edgar: *The State and Interest Groups in a Framework of Multi-level Decisions-making: The case of the European Union*. In: *Journal of European Public Policy*, vol. 3. No. 3. pp. 318-338, 1996
- GUIBERNAU, Montserrat: *Nacionalismes. L'Estat nació i el nacionalisme al segle XX*, Proa, 1998, Barcelona
- GUIBERNAU, Montserrat: *Nation formation and national identity*. In: *National identities and national movements in European history*. International conference, Leuven-Ghent, 15-16 March, 2002
- GUIBERNAU, Montserrat: *Nationalism and Intellectuals in Nations without States: the Catalan case*. In: *political Studies*, vol. 48, pp. 989-1005, 2000
- HAAS, Ernst B.: *The uniting of Europe: political, social and economic forces*, Stanford University Press, Stanford, 1968
- HAAS, Ernst B.: *Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration*, in: *International Organization*, pp. 173-212, 1976
- HERDER, Johann Gottfried: *J.G. Herder on Social and Political Culture*, Cambridge University Press, Cambridge, 1969
- HEYWOOD, Paul: *Power diffusion or concentration? In search of the Spanish Policy process* In: *West European Politics* vol. 21, pp. 103-123, 1998
- HOCKING, Brian: *Regionalism: An International relation Perspective*. In: Keating, M. és Loughlin, J. (szerk.): *The political economy of regionalism*, London, 1997
- HOLLAND, Martin: *The Future of European Political Cooperation: essays on theory and practice*, Macmillan, London, 1991
- HOOGHE, Liesbet és MARKS, Gary: *Multi-level Governance and European Integration*, Rowman&Littlefield, Oxford, 2001
- HORVÁTH Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*, Budapest, 2002
- HROCH, Miroslav: *Why did they win? Preconditions of successful national agitation*. In: *National identities and national movements in European history*. International conference, Leuven-Ghent, 15-16 March, 2002
- HUNTINGTON, Samuel P.: *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása*. Budapest, 1998

JACHTENFUS, Markus: The Governance Approach to European Integration, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39. No.2., pp. 245-64, 2001

JEFFERY, C.: Conclusions: Sub-national Authorities and 'European Domestic Policies'. In: *Regional and Federal Studies*, vol. 6. No. 2. 1996

JONES, Rachel: *Beyond the Spanish State. Central Government, Domestic Actors and the EU*, Palgrave, New York, 2000

KAISER Tamás: Az europánizációs folyamat és a területi középszintek. In: *Európai Füzetek 7. Veszprémi Egyetemi Kiadó, Veszprém, 2001*

KEATING, Michael és LOUGHLIN, John: *The political economy of regionalism*, Frank Cass, London, 1997

KEATING, Michael: *Rethinking the Region. Culture, Institutions and Economic Development in Catalonia and Galicia*, EUI Working papers, no. 43. 2000

KEDOURIE, Elie: *Nationalism*, Blackwell Publishers, Oxford, 1993

KENDE, Péter: Politikai közösség és nemzet. In: *Miért nincs rend Kelet-Közép Európában?* Osiris-Századvég, Budapest, 1994

KENNEDY, P.: *In Vorbereitung auf das 21. Jahrhundert* Frankfurt, 1993

KEOHANE, Robert O. és HOFFMANN, Stanley: Institutional Change in Europe in the 1980s In: Keohane és Hoffmann (szerk.) *The New European Community. Decision-making and Institutional Change*, Boulder, etc.: Westview Press, pp. 1-39, 1991

KISS J. László: "Új világtrend" felé? Globalizáció és az állam változó viszonya. In: *BIGIS Papers 6.*, pp. 9-36, 1998

KOCHLER-KOCH, Beate: Beyond Amsterdam: Regional Integration as Social Process In: Neunreither, K. és Wiener, A. (szerk.): *European Integration after Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, pp. 68-92, 2000

KOCHLER-KOCHa, Beate: The Strength of Weakness. The transformation of Governance in the EU. In: Gustavsson, S. és Lewin, L. (szerk.): *The Future of the Nation-state. Essays on Cultural Pluralism and Political Integration*, Stockholm, pp. 169-210, 1996

KOHLER-KOCHb, Beate és SCHABER, Thomas: *Pressures on the European Parliament. Interim Report*. European Centre for Public Affairs, Oxford, 1996

KOHN, Hans: *Nationalism: its meaning and history*, Malabar, 1982

KOVÁCS, Péter: *International Law and Minority Protection. Rights of Minorities or Law of Minorities?* Akadémiai Kiadó, Budapest, 2000

KÖRNYEI, Ágnes: *Regionalizmus az egyetemessé váló emberei jogokban, különös tekintettel az Amerikai Államok Szervezetére, Emberi Jogok Magyar Központja közalapítvány*, Budapest, 1999

- KYMLICKA, Will és WAYNE, Norman (szerk.): *Citizenship in diverse societies*, Oxford University Press, Oxford, 2000
- KYMLICKA, Will: *Multicultural citizenship a liberal theory of minority rights*, Clarendon, Oxford, 1995
- KYMLICKA, Will: *States, nations and cultures*, Assen Van Gorcum, 1997
- LANCASTER, Thomas D.: *Complex Self-Identification and Compounded Representation in Federal Systems*. In: *West European Politics* vol. 22, no. 2., 1999
- LINDBERG, Leon N. és SCHEINGOLD, Stuart A.: *Europe's Would-be Polity. Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1970
- LINZ, Juan J.: *Early State Building and Late Peripheral Nationalism against the State. The case of Spain*. In: *Building States and Nations, Models, Analyses and Data across Three Worlds*. Szerk. Samuel Eisenstadt és Stein Rokkan, Sage, Beverly Hills, pp. 32-116, 1973
- MARCH, James G. és OLSEN, Johan P.: *The Institutional Dynamics of International Political Orders*, Oslo: ARENA Working Papers, No. 5, 1998
- MARCIDIS, R.M: *Contemporary Political ideologies. Movements and Regimes*, Boston-London, 1989
- MARKS, Gary: *Structural policy and Multilevel Governance in the European Community*. In: Cafruny, A. és Rosenthal, G. (szerk): *The State of the European Community II: Maastricht debates and Beyond*, 1993
- MARKS, Micael P.: *The formation of European policy in post-Franco Spain. The role of ideas, interests and knowledge*, Ashgate, Aldershot, 1997
- MARTINEZ-HERRERA, Enric: *From nation-building to building identification with political communities: Consequences of political decentralisation in Spain, the Basque Country, Catalonia and Galicia, 1978-2001* in: *European Journal of Political Research*, vol. 41, no. 4., pp. 421-453, 2002
- MATTLI, Walter: *The logic of regional integration: Europe and beyond*, Cambridge University Press, New York, 1999
- MILWARD, A.S.: *The European rescue of the nation-state*. London, 1992
- MONTORO I CHINER, María Jesús: *Adecuación al ordenamiento y factibilidad: presupuestos de calidad de las normas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989
- MORASS, Michael: *Austria: The Case of a federal Newcomer in European Union Politics* In: *Regional and Federal Studies*, vol. 6. No. 2. 1996
- MORATA, Francesc és MUÑOZ, Xavier: *Vying for European Funds: Territorial Restructuring of Spain*. In: Hooghe, L. (szerk.): *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford University Press, 1996, New York

MORATA, Francesc: Spanish Regions in the European Community. In: European Union and the Regions, Szerk. Barry, J. és Keating, M. Clarendon Press, Oxford, 1995

MORATA, Francesc: Autonomía regional i integració europea, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis, 1987

MORAVCSIK, Andrew: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: Bulmer, S. és Scott A. (szerk.), Economic and Political Integration in Europe: Internal Dynamics and Global Context, Oxford and Cambridge: Blackwell, pp. 432-499., 1994

MORENO, Luis és ARRIBA, Ana: Welfare and Decentralisation in Spain. in: EUI Working Papers, 1999

MORENO, Luis, ARRIBA, Ana és SERRANO, Araceli: Multiple Identities in Decentralized Spain: The case of Catalonia. In: Regional and Federal Studies, vol. 8. No. 3. pp.65-88, 1998

MORENO, Luis: Ethnoterritorial Concurrence and Imperfect Federalism in Spain. In: Bertus de Villiers (szerk.): Evaluating Federal Systems, Dordrecht, Boston and London, 1994

MORENO, Luis: La Federalización de España. Poder político y territorio, Siglo XXI, Madrid, 1997

NEWMAN, Peter: Changing Patterns of Regional Governance in the EU In: Urban Studies, Vol. 37, No. 5-6. 2000 pp. 895-908

PALÁNKAI Tibor: Az európai integráció gazdaságtana, Aula, 1995

PENROSE, Jan: Ethnic and civic nations: precarious illusions of difference. In: National identities and national movements in European history. International conference, Leuven-Ghent, 15-16 March, 2002

PINDER, John: European Community. The building of a Union, University Press, New York, 1995

PORTER, David: U.S. economic foreign aid: a case study of the United States Agency for International Development, Garland Pub. New York, 1990

PREUSS Ulrich és REQUEJO, Ferran (szerk.): European citizenship, multiculturalism, and the state, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1998

REQUEJO, Ferran (szerk.): Pluralisme nacional i legitimitat, Proa, Barcelona, 1999

REQUEJO, Ferran: Federalisme per a què? L'acomodació de la diversitat en democràcies plurinacionals, Edicions 3 i 4, Barcelona, 1998

REQUEJO, Ferran: Las Democracias: democracia antigua, democracia liberal y estado de bienestar, Ariel, Barcelona, 1990

REQUEJO, Ferran: Legitimidad democrática y legitimación política: los criterios de legitimación en las decisiones legislativas de los parlamentos de Cataluña y del País Vasco. Un modelo analítico, Parlamento y Opinión Pública, 1994

- REQUEJOa, Ferran: Reconeixement nacional, democràcia i federalisme. Alguns límits del model constitucional espanyol, Fundació Ramon Trias Fargas, Barcelona, 1998
- REQUEJO b, Ferran: Zoom polític democràcia, federalisme i nacionalisme des d'una Catalunya europea, Proa, Barcelona, 1998
- RESINA, Joan Ramon: Post-national Spain? Post-Spanish Spain? In: Nations and Nationalism, vol. 8. No. 3. pp. 377-396, 2002
- RHODES, R. A. W., BACHE, Ian és GEORGE, Stephen: Policy Networks and Policy-Making in the European Union: A Critical Appraisal. In: Hooghe, L. (szerk.) Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance, Oxford University Press, New York, pp. 367-385., 1996
- ROSTOVÁNYI Zsolt: Globalizáció, avagy civilizációk és kultúrák harca? In: BIGIS Papers 6., pp. 37-82, 1998
- RUMFORD, Chris: European Cohesion? Contradictions in EU Integration. London, 2000
- SANDHOLTZ, Wayne: Membership Matters: Limits of the functional approach to European institutions. In: Journal of Common Market Studies, vol 34. No. 3. pp. 403-429, 1996
- SCHARPFa, Fritz W.: Balancing Positive and Negative Integration: The Regulatory Options for Europe, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, MPIfG Working Paper 97/8, November 1997
- SCHARPFb, Fritz W.: Economic Integration. Democracy and the Welfare State in: Journal of European Public Policy, Vol. 4. No 1, pp. 18-36., 1997
- SCHARPF, Fritz W.: The Joint Decision Trap: lessons from German Federalism and European Integration, in: Public Administration, Vol 66, pp. 239-278., 1988
- SCHARPF, Fritz: Governing in Europe: effective and democratic?, Oxford University Press, Oxford, 1999
- SMITH, Anthony D.: Nations and nationalism in a global era, Polity, Cambridge, 1995
- SMITH, Anthony, D.: Nationalism and Modernism, London, Routledge, 1998
- SMITH, Anthony, D.: Towards a global culture? In: Featherstone, M. (szerk.): Global culture, nationalism. London, 1991
- SMITH, Anthony: National Identity and the Idea of European Unity. In: International Affairs, vol. 68, no. 1, 1992, pp. 55-76
- SMYRL, Marc E.: Does European Community Regional Policy Empower the Regions? In: Governance: An International Journal of Policy and Administration, vol. 10, no. 3, pp. 287-309, 1997
- SODUPE, Kepa: The European Union and Inter-regional Co-operation. In: Keating, M. és Aldecoa, F. (szerk.): Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments, Frank Cass, London, 1999

SPINNER, Jeff: *The Boundaries of citizenship: race, ethnicity and nationality in the liberal state*, Johns Hopkins University Press, 1995

STOLCKE, Verena: *Talking Culture. New Boundaries, New Rhetorics of Exclusion in Europe*. In: *Current Anthropology*, vol.36. no. 1, 1995

SZILÁGYI, István: *Európa és a hispán világ*, Veszprém, 1998

SZILÁGYI, István: *Európaiság és modernitás. Fejezetek az Ibériai félsziget közösségi integrációjának szellemi-opolitikai történetéből*

WARLEIGHT, Alex: *The Committee of the Regions: Institutionalising multi-level governance?* London, 1999

WEILER, Joseph H.: *The Community System. The Dual Character of Supranationalism*, in: *Yearbook of European Law* 1, pp. 257-306., 1981

WEILER, Joseph: *The constitution of Europe: "Do the new clothes have an emperor?" and other essays on European integration*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999

WEYAND, S.: *Inter-regional Assosiations and the European Integration process*. In: *Regional and Federal Studies*, vol. 6. No. 2. 1996

ZAPATA BARRERO, Ricard: *Ciudadanía y democracia. Una revisión del liberalismo democrático desde el pluralismo, la autonomía y la tolerancia*, Bellaterra, Universitat Autònoma de Barcelona, 1997

Egyéb források

Amszterdami Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról, Amszterdam, 1997

Constitución Española

EEC rendelet 2052/88

Marco Comunitario de Apoyo (2000-2006) para las regiones españolas del objetivo 1.

Nizzai Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról, Nizza, 2001

Single European Act White Paper on European Governance, Európai Bizottság, Brüsszel, COM(2001) 428, 2001.07.25

Statutes of the Assembly of the European Regions, www.are-regions-europe.org, 2002

Szerződés az Európai Alkotmány létrehozásáról, Róma, 2004

Szerződés az Európai Unióról, Maastricht, 1992

www.cis.es

www.constitucion.es

www.europa.eu.int

www.europa.eu.int/comm/region What are we talking about?

www.europarl.eu.int/workingpapers/regi/pdf/108axx.pdf

www.gencat.es

www.ine.es

www.mae.es

XI FÜGGELÉK

1. Rövidítések
2. Kulcsfogalmak
3. Régiók bevonása az európai ügyek döntéshozatali folyamatába Spanyolországban
4. Európai koordinációs rend Spanyolországban

Rövidítések

EBB	Európai Beruházási Bank
EEO	Egységes Európai Okmány
EFTA	European Free Trade Agreement
EGK	Európai Gazdasági Közösség
EK	Európai Közösségek
EMOGA	Európai Mezőgazdasági és Orientációs Garancia Alap
ENSZ	Egyesült Nemzetek Szervezete
ERFA	Európai Regionális Fejlesztési Alap
ESZA	Európai Szociális Alap
ESZAK	Európai Szén és Acél Közösség
EU	Európai Unió
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GDP	Gross Domestic Product
HOPE	Halászati Pénzügyi Eszköz
IMF	International Monetary Fund
INE	Instituto Nacional de Estadística
KAP	Közös Agrárpolitika
MAE	Ministerio de Asuntos Exteriores
MLG	Multi-level Governance
NAFTA	North-American Free Trade Agreement
NUTS	Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques
SEAS	Secretaría de Estado de Asuntos Europeos
TEU	Treaty on the European Union

Kulcsfogalmak

Etnikai identitás: kulturális elemeken (nyelv, vallás, szimbólumok, hagyományok) alapuló öndefiníció

Európanizáció: (tagállami hatáskörbe tartozó ágazati politikák közösségi szintre delegálása)

Globalizáció: folyamat, amely során a gazdasági, politikai és szociális tranzakciók a nemzeti és az államhatárokat túllépve jönnek létre és ennek következtében a világ egy viszonylag határmentes szociális szférává alakult át. A globalizáció legtipikusabb irányvonalai a nemzetgazdaságok magas szintű integrációja, az ökológiai interdependencia magas fokú tudatossága, globális szintű vállalatok, társadalmi mozgalmak és kormányközi szervek elterjedése és a kommunikációs forradalom, mely a globális fejlődést szolgálja

Kultúra: a tanult viselkedésformák összessége

Nacionalizmus: nemzeti identitás erősítésén alapuló mozgalom, melynek célja a társadalmi kohézió biztosítása az adott közösségen belül

Nemzet: közösség, melynek összetartó erejét a közös nemzeti identitás adja

Nemzeti identitás: önmeghatározás, amely során az egyének egy csoportja múltból eredő közös hagyományok, a jelenben megosztott közös kulturális elemek, valamint a csoport számára elővetített közös jövőképen keresztül definiálja magát.

Régió: önkormányzati rendszerrel rendelkező területi egység közvetlenül a szuverén állam szintje alatt.

Regionalizáció: a regionális politika közösségi szintre emelésének folyamata és annak hatásai

Regionalizmus: mozgalom, melynek célja a szubnacionális szint döntéshozatalban betöltött szerepének növelése

Regionális politika: olyan ágazati politika, melynek célja, hogy a források redistribúciója révén kiegyensúlyozza a régiók közti gazdasági különbségeket.

Régiók bevonása az európai ügyek döntéshozatali folyamatába Spanyolországban

	KÖZPONTI KORMÁNY	AUTONÓM KÖZÖSSÉGEK	EREDMÉNY
1985	<ul style="list-style-type: none"> tájékoztatja a régiókat az őket érintő ügyekről álláspontja kialakításakor figyelembe veszi a régiók véleményét 	<ul style="list-style-type: none"> EU politikák végrehajtása 	X
1986	<ul style="list-style-type: none"> Régióközi koordinációs testület létrehozását javasolja Ezt a szervezetet tájékoztatná a régiókkal kapcsolatos ügyekről Megfontolja a régiók közös álláspontját mandátuma kialakításakor 	<ul style="list-style-type: none"> Közös pozíció kialakítása érdekében egy régióközi szervben való együttműködés Megfigyelői státusz az Állandó Képviselőtanácsban egy fő számára 	X
1988	<ul style="list-style-type: none"> ★ Ad hoc Európai Ügyek Tárcaközi Konferenciája megalakul 	<ul style="list-style-type: none"> Regionális koordinációs szervezet létrejön 	
1994	<ul style="list-style-type: none"> Európai Ügyek Tárcaközi Konferenciájának intézményesítése Megosztott hatáskörbe tartozó ügyekben a központi kormány Önálló bilaterális bizottságok létrehozása Baszkföld és Katalónia számára 	<ul style="list-style-type: none"> A régiók kizárólagos kompetenciái közé tartozó ügyekben a régiók közös álláspontja a döntő ★ Regionális tanácsadói státusz kialakítása az Állandó Képviselőtanácsban ★ 	O.K.

