
KITEKINTŐ

AZ EURÓPAI REGIONÁLIS POLITIKA ÍRORSZÁGBAN*

(European regional policy in Ireland)

CARMEL COYLE – RICHARD SINNOTT

Bevezetés

Az Európai Közösségek Bizottságának az elmaradott régiók fejlődési problémáinak feltárására szóló felkérése Írországban nem kevés fejtörést okozott. A bizottsági döntés teljesítése egyrészt nehézségbe ütközött, mert a központi kormány kezében túlzott hatalom összpontosul, a szubnacionális szint szerepe igen csekély. A kormányzat alatti döntési szint nem régió, hanem az ennél sokkal kisebb méretű megye. A felkérés ugyanakkor találó, sőt célzatos kérdésnek is volt tekinthető egyben, mert a helyi önkormányzati rendszer alapos felülvizsgálatra szorul és már hosszú idő óta a politikai teendők jegyzékén szerepel. Az előkészítő munkálatok valamelyest felgyorsultak az EK Strukturális Alapjainak reformját követően, hisz az új finanszírozás a regionális programokat részesíti előnyben, ezeket pedig a regionális és a helyi kormányzatokkal együttműködve kell összeállítani. A Bizottsághoz benyújtott összegző tanulmány elkészítése óta néhány fontos változás történt az ír önkormányzati rendszerben, megfogalmazódott a közvetett módon megválasztandó regionális hatóságok kiépítésének a szükségessége is.

Tanulmányunk először az ír önkormányzati rendszer történeti, szerkezeti, funkcionális kérdéseit tárgyalja, majd annak a felmérésnek az eredményeit ismertetjük, amelyet a regionális elit körében végeztünk az európai belső piachoz fűződő attitűdjeik felderítésére, végül az eredményeket a regionális politika előtt álló változások szemszögéből értékeljük.

* A tanulmány teljes szövege a „Régiók felemelkedése és hanyatlása. Regionális fejlődés a Brit-Ír-szigeteken” (Szerk. Horváth Gy., MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs) című közeljövőben napvilágot látó tanulmánykötetben lesz olvasható.

A helyi önkormányzatok Írországbán

Történelmi előzmények

A jelenlegi ír önkormányzati rendszert lényegében az 1898. évi Helyi Önkormányzati (Írországi) Törvény alakította ki. A törvény a választott megyei tanácsoknak igazgatási funkciókat juttatott, ezeket korábban az esküdtbíróságok gyakorolták. Az esküdtbíróságok vagyonos földtulajdonosokból álltak, feladatuk az volt, hogy segítséget nyújtsanak az évente kétszer ülésező koronabíráknak. Az esküdtbíróságok kompetenciájába a közmunkák szervezése, a középületek fenntartása és a megyei hivatalnokok bérének megállapítása tartozott.

Az 1898. évi törvény végérvényesen megszüntette az uralkodó osztály kizárólagosságát a helyi politikában és a helyi önkormányzást képviseleti alapra helyezte. Az 1922-ben kikiáltott függetlenség után az ír adminisztráció meghagyta a britektől örökölt közigazgatási struktúrát. Megszüntette azonban a független Helyi Önkormányzati Tanácsot, amely a helyi önkormányzatok felügyeletét látta el, és egy újonnan alapított központi szerv, a Helyi Önkormányzatok Minisztériumának irányítása alá helyezte őket. Ez volt az első lépés a máig is érvényesülő erős központi hatalom kiépítésében.

Szerkezet és jogi alapok

Írország közigazgatási beosztása többé-kevésbé megegyezik az 1898-as berendezkedéssel. A törvény a helyi közigazgatás alapegységének a megyét jelölte meg. 27 közvetlenül választott megyei tanács alakult, megyénként egy-egy, Tipperary megyében azonban kettő, mivel itt korábban két esküdtbíróság működött. Emellett négy – Dublin, Cork, Limerick és Waterford – megyei jogú városi tanács jött létre. Az 1985. évi Önkormányzati (Újjászervezési) Törvény módosította Dublin város és megye határait, három új megyét szerveztek e magas népességnövekedési ütemet mutató térségben. Ezek az új megyei tanácsok azonban nem kezdték meg működésüket és a folyamatban lévő reformok meg is szüntetik majd őket. Az új törvény Galwayt is megyei joggal ruházta fel.

A helyi közigazgatás másik szintjét a városi és a községi kerületi tanácsok jelentették. Ezek is közvetlenül választott szervek voltak. E tanácsok a megyéktől függetlenül működtek, jogköreik azonban igen korlátozottak voltak, különösen miután megszervezték a városi közegészségügyi hatóságokat és árvaszékeket. A községi kerületi tanácsokat 1925-ben megszüntették, funkcióikat a megyei tanácsok kapták. Ma 49 városi kerületi tanács és 6 községi társulás található az országban.

A helyi közigazgatás legalsó szintjét a városi meghatalmazottak alkotják a 19. század eleje óta. Az 1854. évi ír városfejlesztési törvény – amely még ma is hatályban van – a városi meghatalmazottak testületét azt 1500 fő feletti városokban tette kötelezővé. Ma

25 városnak van választott meghatalmazotti testülete. Ezek azonban nem rendelkeznek adókivetési joggal, finanszírozásukat a megyei tanácsok végzik. Eredeti funkcióik többségét ma már részben a nagyobb helyi önkormányzatok és néhány kisváros, döntően pedig a megyei tanácsok gyakorolják.

A helyi önkormányzatok kapcsolatait, szubszidiárius helyzetét az ír politikai rendszerben nem rendezik alkotmányos előírások. A helyhatóságok jogosítványai és hatalma a parlamenti (Oireachts) törvényekből vezethetők le. Az önkormányzatok csak azokat a jogosítványokat gyakorolhatják, amelyeket a törvények tételesen megfogalmaznak. Nincs általános, helyi érdekeket megtestesítő kompetenciájuk, de különleges jogokkal ruházhatók fel, ha törvényben nem rögzített funkciókat akarnak gyakorolni. A felhatalmazó törvények azonban egyedi esetekre vonatkoznak, az így megszerzett jogosítványukat csak az önkormányzatok felügyeletét ellátó Környezeti Minisztérium vagy más főhatóságok ellenjegyzésével, egyetértésével gyakorolhatják.¹

A helyi önkormányzatok funkciói

Más európai országokkal ellentétben az ír önkormányzatok funkciói erősen korlátozottak és főként a fizikai környezettel kapcsolatosak. Funkcióikat nyolc nagy csoportra lehet osztani (*1. táblázat*). A felsorolásból egyértelműen előbbi megállapításunk igazolódik be. A fontosabb ágazati politikai kérdésekbe nincsen beleszólásuk, nincs szerepük az oktatásban, a mezőgazdasági kérdésekben, a szociális ellátásban, a rendőrségi ügyekben, a helyi közlekedésben és a közművek szervezésében. E felsorolásból már lehet sejteni az önkormányzatok alapvető gyengeségét, illetve egyetlen minisztérium hihetetlen befolyását. A gazdasági kulcsminisztériumokhoz fűződő kapcsolatok teljes hiánya a helyi önkormányzatokat a közös piaci finanszírozású programok alárendelt végrehajtóivá degradálja. A későbbiekben majd láthatjuk, hogy ez a Strukturális Alapok reformtörekvéseivel teljes mértékben ellentétes megoldás. A táblázatból az is kitűnik, hogy az utóbbi időben a funkciók egy részét a helyi önkormányzatoktól új regionális vagy országos funkcionális végrehajtó szervekhez telepítették és ritka kivételnek számít a korábban központi hatáskörök decentralizálása.

1. TÁBLÁZAT
A helyi önkormányzatok funkciói Írországbán
(Functions of local governments in Republic of Ireland)

Funkció	A teljesítendő feladat	A végrehajtásért felelős szervezet
Építésügy, lakásépítés	Szociális bérlakások építése és fenntartása, lakásgazdálkodás	1960: Országos Építésügyi Hatóság a helyi lakásépítési programok támogatására; 1970: Lakásfinanszírozási Hivatal az alacsony kamatozású hitelfolyósításra. Tevékenységét a helyi önkormányzatokon keresztül fejti ki.
Út, szállítás, közlekedésbiztonság	Útfenntartás és -javítás, közvilágítás, forgalomirányítás, jogosítvány kiállítás, gépkocsi-nyilvántartás és adóztatás, közúti biztonság	1970: A közúthálózat finanszírozása a Környezeti Minisztérium feladata; 1988: Megalakult az Országos Közúti Hivatal. Az országos közúthálózat a Környezeti Minisztériumhoz került.
Vízellátás és vízisztítás	Közüemi vízellátás és a tisztítóművek üzemeltetése	Önkormányzati feladat
Fejlesztési tervezés és ellenőrzés	Területrendezés, várostervezés, közlekedésfejlesztés, kulturális fejlesztés	1965: Megyei fejlesztési csoportok szervezése a legfejletlenebb nyugati régiókban a gazdaságfejlesztés és a közszolgáltatások koordinálására a megyei tanácsok képviselőinek bevonásával; 1978: Fellebbviteli tervtanács a tervezési csoportok döntéseinek felülvizsgálatára.
Környezetvédelem	Hulladékgyűjtés és megsemmisítés, szennyezésellenőrzés, tűzoltóság stb.	1992: Környezetvédelmi Hivatal a Környezeti Minisztérium irányítása alatt az összes környezetvédelmi feladat ellátására.
Szabadidő, kultúra, művelődés	Parkok, szabadidő központok, múzeumok, képtárak, sportlétesítmények fenntartása	Önkormányzati feladat
Mezőgazdaság, oktatás, egészségügy, szociális ellátás	E funkciókhoz tartozó feladatokat dekoncentrált állami szervezetek látják el. A helyi önkormányzatok részvétele e tevékenységek pénzügyi támogatására szorítkozik. Néhány kevésbé fontos feladat az önkormányzatok hatáskörébe tartozik, pl. a felsőoktatási támogatások felhasználásának bonyolítása. A helyi önkormányzatok a dekoncentrált szervek testületeiben képviseleti jogosítványokkal rendelkeznek.	1971: A nyolc regionális egészségügyi szolgálat felállításával az egészségügyi szolgáltatásokat kivették az önkormányzatok irányítása alól. 1988: A mezőgazdasági kistermelés tanácsadó hálózata a megyei önkormányzatoktól az állami mezőgazdasági és élelmiszergazdasági hivatal megyei egységeihez került.
Egyéb szolgáltatások	A választói, az esküdtszéki, bírósági választások névjegyzékének összeállítása stb.	

Az irányítási rendszer

A ma érvényes ír helyi önkormányzati irányítási rendszert sokan a nyugat-európai politikai és közigazgatási berendezkedés számára is példamutató megoldásnak tekintik.² Az irányítási hierarchia csúcán a 30 megyei-városi vezető áll, minden megyei tanácsot és községtársulást a megyefőnök (county manager) irányítja, Dublinnak és Galwaynak közös megyei-városi vezetője van. A jogszabályok szerint a megyefőnök a megye választott testületei vezetőjének tekintendő, ez is a megye meghatározó közigazgatási szerepét jelzi. A megyefőnököt a helyi önkormányzatok személyi ügyeit intéző országos testület, a Helyi Kinevezési Bizottság nevezi ki és hívja vissza; a választott testületek csak arra jogosultak, hogy kétharmados többséggel felfüggeszessék esetleges helytelen döntései miatt és javaslatot tegyenek felmentésére a környezetvédelmi miniszternek.

Az irányítási rendszer a közigazgatás-elmélet klasszikus politikai-közigazgatási dichotómiáját tükrözi. A klasszikus közigazgatási elmélet szerint az önkormányzati funkciók politikai és végrehajtó jellegű feladatokra bonthatók. Az előbbiekhöz a pénzügyek, a jogalkotás, a választott köztestületekbe való ajánlás tartozik. E funkciókat többnyire választott testületek gyakorolják. A többi feladat a végrehajtó jellegű funkciók körébe tartozik. A kinevezett megyefőnök ez utóbbi feladatokat látja el.

Ez az irányítási rendszer közigazgatási értelemben hatékonynak tekinthető, ugyanakkor kritika tárgyává is tehető, mivel nem demokratikus volta miatt a hatalmat egy nem választott hivatalnokra ruházza. A megyefőnök elvileg a tanács által megfogalmazott általános politikai keretek között tevékenykedhet. Gyakorlatilag azonban a megyefőnök és beosztottai mint állandó, fizetett, szakértő hivatalnokok merőben más pozícióban vannak, mint a tiszteletdíjjal sem rendelkező, meghatározott időre választott tanácsnokok, akiknek viszont meghatározó szerepük van a politika formálásában. A megyefőnök túlhatalma világosan kitűnik felmérésünk később ismertetendő adataiból. Politikusokat arról kérdeztünk, hogy miként rangsorolnák a különböző politikai csoportokat a hatalom erőssége szerint. A megkérdezettek 73%-a a megyefőnököt a második helyre sorolta, csak egy százalékponttal a miniszter után (vö. 7. táblázat).

A helyi önkormányzatok finanszírozása

Az ír önkormányzatok szűk feladatköre tükröződik költségvetésükben is. 1990-ben az önkormányzati költségvetés a GDP 4,7%-át, az állami költségvetés 12%-át tette ki.

A helyi önkormányzatok három fő bevételi forrással rendelkeznek:

- a) A központi kormány juttatásai és támogatásai. A juttatások két csoportba oszthatók:
 - Útfenntartási juttatás: az útfenntartási ráfordításokat az önkormányzatok folyó kiadásaként tartják nyilván, finanszírozásuk azonban a kormány közkiadási programjából történik. Ebből az alapból az országos közutakon végzett munkák 100%-át térítik, és ál-

talános kiegészítő juttatásban részesítik a helyi önkormányzatok útfenntartási és -karbantartási alapját (amely a regionális, megyei és városi úthálózat üzemeltetésére szolgál);

– Adókiegészítő juttatás a lakás- és földadó megszüntetéséből fakadó bevételkiesés kompenzálására;

b) Vállalkozási célú ingatlanok adója. A lakás-, bizonyos közösségi és mezőgazdasági célú ingatlanok adóját 1978-ban megszüntették, a földadót 1982-ben alkotmányellenesnek nyilvánították;

c) Termék- és szolgáltatási díjak: önkormányzati lakások bérleti díja, lakáskölcsöntörlesztés, vízdíj, személyszállítási díj, tervezési illeték stb.

A 2. táblázat a helyi önkormányzatok 1990. évi becsült és az 1989. évi teljesített bevételeit és kiadásait mutatja.⁴

A helyi önkormányzatok reformja

Írország talán az egyetlen nyugat-európai ország, ahol a II. világháború után nem zajlott le közigazgatási reform. Ahogy korábban már említettük a néhány közigazgatási változás a helyi önkormányzatokat kifejezetten kedvezőtlenül érintette. A lakás- és földadó eltörlése pénzügyi függetlenségük legfontosabb forrásától fosztotta meg őket, az adóztatás és a helyi képviselő egyetlen szálát szakította el.

2. TÁBLÁZAT

*A helyi önkormányzatok pénzügyei, millió ír font
(Local government finance)*

Megnevezés	1990	1989
Kiadások	1 062,15	1 030,84
Bevételek	1 056,33	1 038,84
– kormányjuttatás és támogatás	466,08	440,80
– vállalkozási ingatlanadó	240,03	229,76
– termék- és szolgáltatási díjak	350,22	368,28

Hosszú idő óta készülnek jelentések és beszámolók kormányzati, érdekképviselői és tudományos körökben a helyi önkormányzat reformjáról, eddig azonban egyetlen egyet sem sikerült bevezetnünk.⁵

Az 1990-ben esedékes önkormányzati választásokat el kellett halasztani, mert újabb reformtervezet volt készülöben.⁶ Az előkészítő bizottság jelentése átfogó önkormányzati reformot, alkotmányos alapokra helyezendő finanszírozást, a szubszidiaritás elvét érvényesítve a központi jogszabványok erőteljes decentralizálását javasolta.

A bizottság legfontosabb javaslata a regionális, megyei és járási szintekre tagolt önkormányzati rendszer kiépítése volt, az alábbiak szerint:

– A megyék alapvető közigazgatási szerepét továbbra is fenn kell tartani, sőt erősíteni célszerű; a megyerendszer változatlan marad, csak Dublin osztandó két (északi és déli) megyére, és Dunlaoghaire megyei jogot kap;

– A jelenlegi városi tanácsok és a városi meghatalmazottak helyett a járási szint bevezetése. Az előkészítő bizottság azonban e szint végleges formáját nem határozta meg, két megoldás közötti választást javasolt, közvetlenül választott járási tanácsot, illetve a megyei tanácsok járási bizottsága formát ajánlotta;

– Valamennyi szolgáltatási ágazat irányítását nyolc régióban kell megszervezni, a koordinációs feladatok ellátására minden régióban közvetett választással regionális irányító szervet kell felállítani.

A kormány a mai napig csak a javasolt szervezeti változások tekintetében foglalt állást. Kifejezte egyetértését a megye meghatározó szerepével és a felállítandó regionális irányító szervekkel kapcsolatban. Nem jött létre azonban konszenzus a koalíciós pártok között a járási önkormányzatok szerkezetéről, ezért a döntést elnapolták.

A helyi adózás kérdései nem tartoztak az előkészítő bizottság feladatai közé. Csupán arra korlátozódott tevékenységük, hogy a központi támogatások és juttatások elosztását vizsgálják. Két korábbi, 1985-ben publikált jelentés is arra az álláspontra helyezkedett, hogy felesleges volna a helyi jövedelemadót bevezetni, mert csak tovább bonyolítaná az amúgy is nehezen áttekinthető adórendszert. Az ország kis mérete miatt a helyi forgalmi adó elfogadását sem javasolták.⁷ Ellenben mindkét tervezet új helyi ingatlanadó bevezetését kezdeményezte a vagyonerőtelítés új alapokra helyezésével párhuzamosan.

A regionális irányítás Írországbán: korlátok és lehetőségek

Az ország regionális felosztása

Írországbán regionális kormányzat ma még nem működik. Az ország tartományi tagozódása – a történelmi Ulsterre, Munsterre, Leinsterre és Connachtra – a kelta időkre nyúlik vissza, modern közigazgatási és politikai tartalma azonban nincsen, bár a tartományok lakóinak van bizonyos tartományi identitásuk és patriotizmusuk. A központi és a helyi önkormányzatok között nincs végrehajtó, igazgatási és tervezési funkcióval rendelkező választott regionális szerv. A jelenlegi szervezeti rendszer védelmében elhangzó hagyományos magyarázat szerint egyrészt a három és fél milliós ország túl kicsi ahhoz, hogy életképes regionális kormányzati és igazgatási szervezetet tudjon működtetni, másrészt a regionális berendezkedés aláaknázná a megyei kormányzatok pozícióit.

A megfelelő regionális önkormányzati rendszer hiányát nem csupán az ír szakmai közvélemény tette szóvá, hanem nemzetközi fórumok – OECD, Európa Parlament – is kifogást emeltek emiatt.⁸

Koordinálatlan és adminisztratív regionalizálás

Valamennyi ír kormány sorozatosan elkövette azt a hibát, hogy nem fogalmazott meg átfogó regionális politikai stratégiát a keleti régió – elsősorban a dublini térség – túlzott növekedésének megfékezésére és az ország többi területének fejlesztésére. Ez a döntési vákuum a különféle regionális ügynökségek, dekoncentrált szervezetek elszaporodásának igencsak kedvezett, a sok állami intézmény egymástól teljesen függetlenül működik. A megszorodott regionális szervek a legkülönbözőbb térbeli alakzatban tevékenykednek. Törvény által létrehozott regionális szervezete van az egészségügynek, az idegenforgalomnak, a belföldi halászatnak stb. Sok országos hivatal – például az Iparfejlesztési Hivatal, az Ír Tudományos és Technológiai Hivatal – is kiépítette regionális szervezeteit. A legutóbbi időkhöz az Európai Közösség Strukturális Alapjainak támogatására épülő Nemzeti Fejlesztési Terv céljaira az országban hét régiót határoltak le, ezzel is csak újabb regionális egyenlőtlenségeket teremtettek.

A Shannon Szabad Légikikötő Fejlesztési Társaság

Írországbán mindössze egyetlen olyan szerv működik, amelyet funkcionális értelemben regionális kormányzatnak lehet tekinteni. Ez a szerv, a Shannon Szabad Légikikötő Fejlesztési Társaság (SFADCO) 1959-ben eredetileg azzal a céllal alakult, hogy a Shannon repülőtér komplex fejlesztését irányítsa. Az évek során azonban földrajzi keretei kitágultak és ma már a középnyugati régió (Clare, Limerick, Tipperary, Offaly és Kerry megyék) ipari, idegenforgalmi és regionális fejlesztési feladatait koordinálja.

A SFADCO sem nem választott testület, sem nem része a helyi önkormányzati rendszernek, hanem kinevezett igazgatótanács által vezetett állami fejlesztési ügynökség. A területén lévő önkormányzati elnökök tagjai a SFADCO tanácsadó testületének, amely csupán konzultatív fórum, formális jogosítványokkal és funkciókkal nem rendelkezik. Mindazonáltal a SFADCO jelentős sikereket ért el a régió fejlesztésében, működése modellértékű lehet más régiók számára. Felmérésünk később ismertetendő eredményeiből látható lesz majd, hogy a középnyugati régióban értékelték mind a politikusok, mind az érdekcsoportok képviselői a kormánnyal való együttműködés színvonalát a legmagasabbra.

Údarás na Gaeltachta

A másik sajátos szervezet, az Údarás na Gaeltachta (az Ír Nyelvű Területek Hivatala) a helyi és a regionális hatóságok között elhelyezkedő vegyes típusú szervezeti forma. Az Údarást 1979-ben alapították az ír nyelv megőrzésére és elterjesztésére, valamint a Gaeltacht vidékek (ahol a népesség többsége írül beszél) iparának fejlesztésére. Az országban több ilyen térség van, túlnyomórészt a nyugati tengerparton, de az ország más

részein is. Az Údarás illetékessége ezért több régióra terjed ki. Noha e hivatal nem része az önkormányzati rendszernek, igazgatótanácsa tagjainak többségét mégis a helyi önkormányzatokhoz hasonló módon, közvetlenül választják.

Az Európai Unió hatása a regionalizálásra

Lévén Írország gazdaságilag fejletlen, az Európai Közösség pénzügyi támogatása a csatlakozás után fontos fejlesztési erőforrássá vált. Írország közös piaci tagságát követően a belső regionális egyenlőtlenségekről a hangsúly az ország és a Közösség többi tagállama közötti különbségekre helyeződött, mivel a kormány úgy döntött, hogy az egész ország elmaradott térséggé nyilvánítását kérelmezi. Azóta az ír kormány országon belül szélsőségesen centralizált pozíciójából átfogó közösségi regionális politikai változásokat sürget.

Ez az egyértelmű centralista elfogultság érvényesült az Európai Regionális Fejlesztési Alap ír szervezeti rendszerének a kialakításában is. Az alapot 1975-ben elsősorban regionális politikai célok támogatására hozták létre, következésképpen a tagállamokra bízták a nemzeti irányítás megszervezését.⁹

Az ERFA működéséért kezdettől fogva a Pénzügyminisztérium felelős. Lévén az alap kezdetben nem volt túl nagy, az ír kormány elsődleges érdeke az volt, hogy az ország minél nagyobb összeghez jusson. Az ír bürokrácia e törekvése sikeresnek bizonyult.¹⁰ Írországbán nem hoztak létre új szervezetet az ERFA ügyek intézésére. A Pénzügyminisztérium az érvényes eljárások és szempontok alapján döntött a támogatások felhasználásáról, az ERFA bevételeket a Közkidási Programba helyezte.

Ez a megoldás Írország számára komoly nehézségeket okozott a Strukturális Alapok reformja után, mert az új közösségi szabályozás az egyes projektek finanszírozása helyett a világosan lehatárolt földrajzi térségek több éves integrált programjait részesíti előnyben és előírja a helyi és regionális hatóságokkal való konzultációt.

Az Országos Fejlesztési Terv kidolgozása

Az ország egész területének elmaradott régióvá nyilvánítása egyben azt is jelenti, hogy az ír kormány az EK finanszírozás szempontjából regionális kormányzatnak minősül, ezért elegendő csak egyetlen nemzeti programot készítenie. Emiatt a kormány megtehetette azt, hogy az Országos Fejlesztési Tervbe a regionális fejezetet csupán jóindulatú gesztusa jeléül építette be. E fejezet a hét régióban kétfajta csoport felállítását írta elő:

- A munkacsoport a fontosabb kormányhivatalok képviselőiből és a helyi önkormányzatok vezetőiből áll. E csoport feladata a régió fejlesztési tervének összeállítása volt, ami beépült az Országos Fejlesztési Tervbe;

– A tanácsadói csoport a helyi önkormányzatok elnökeiből és a fontosabb társadalmi és gazdasági érdekszervezetek képviselőiből állt, az érdekcsoportok javaslatait dolgozta fel és továbbította a munkacsoporthoz.

A két csoportban közreműködő résztvevőknek nagyot kellett csalódnuk, amikor az ír kormány 1989 márciusában Brüsszelben benyújtott Országos Fejlesztési Terve nemzeti ágazati és legkevesbé regionális programokra épült. Éles hangú kritikák fogalmazódtak meg a regionális csoportok munkájának semmibevétele miatt és elhangzott, hogy a konzultációs mechanizmus csak a brüsszeli kívánalmak teljesítését álcázta. A Közösség regionális politikai meghatalmazottja, *Bruce Millan* sajnálatát fejezte ki a terv regionális egyeztetésének elmaradása miatt.¹¹ A kormány azonban magának tartotta fenn a jogot, hogy a terv végleges változatát összeállítsa és közvetítsen a regionális érdekkonfliktusokban. Azt a közösségi döntést pedig, amely a terv országos vitáját írta elő, azzal a magyarázattal hártotta el, hogy „...a hatékonysági, az eredményességi és a célszerűségi követelmények azt kívánták, hogy az Országos Fejlesztési Terv és végrehajtási programjai a ma érvényes, mindenki számára ismert, az ország sajátosságainak és népességi szerkezetének megfelelő formában készüljenek”.¹²

A kormány egy közelmúltbeli döntésével a munkacsoportot és a tanácsadói csoportot összevonta és regionális felülvizsgálati bizottságokat állított fel. Azonban ezek a bizottságok is csak konzultatív szervezetek. A Strukturális Alapok felhasználásának végleges szervezeti megoldása a központi kormány, az EK Bizottsága és az Európai Beruházási Bank képviselőiből álló felügyelőbizottság lesz. Ma még nem világos, hogy az új felülvizsgálati bizottságok miként integrálódnak majd az új státútumú regionális kormányzatokba, amelyeket a kormány a közeli önkormányzati reform során meg kíván alakítani.

A helyi-területi politikusok regionális attitűdjei

Módszertani szempontok

Az előbbieken ismertetett intézményi háttér miatt különösen fontos, hogy ismereteink legyenek a területi politikai szereplők regionális kérdések iránti érzékenységéről és véleményéről. Mivel Írországbán nincsenek regionális hivatalnokok, a regionális szervezetek jobbra igazgatási tartalmúak és konzultatív jellegűek, mintsem politikai szereplők lennének, vizsgálataink regionális keretei ezért csak hozzávetőlegesnek tekinthetők. A Közös Piac más tagországaiban használt kérdőívünket ezért az ír sajátosságoknak megfelelően kellett módosítanunk, a régiót a megfelelő egységgel kellett helyettesíteni. Például, ha politikusokat a regionális fejlesztésről kérdeztük, akkor régión a működési helyüket és annak közvetlen környezetét értettük. Az Országos Fejlesztési Tervben szereplő régiók közül ötöt választottunk ki vizsgálatunk számára. A 311 kiküldött kérdőív-ből 106 érkezett vissza, a válaszadók aránya 34% volt (3. táblázat).

3. TÁBLÁZAT

*A megkérdezés eredményének regionális megoszlása
(Regional breakdown of the survey's questionnaires)*

Régió	Kiküldött kérdőívek	Visszaérkezett kérdőívek	A válaszadás aránya, %
Dublin	50	18	36
Délkelet	64	27	42
Középnnyugat	55	21	38
Északnyugat	73	26	36
Középkelet	69	14	20
Összesen	311	106	34

A viszonylag alacsony visszaérkezési arálynak több oka is volt:

– Az eredetileg tervezett felmérés az 1989. júniusi általános választások idejére esett. A kérdőívek visszaküldésének határidejét július közepéig módosítottuk. Ebben az időben a képviselők azonban a felsőházi választási kampánnyal voltak elfoglalva, majd szabadságra mentek;

– Mivel a regionális kormányzásnak Írországbán nincsenek hagyományai, a kérdőív központi problematikája, a régió sokak számára kétségtelenül elvont, értelmezhetetlen fogalomnak tűnt;

– A politikai főidényben a politikusok rendkívül elfoglaltak voltak, a 19 oldalas kérdőív kitöltésére sokaknak nem jutott idejük.

Ezek az okok is közrejátszottak abban, hogy végül a visszaérkezési arány alacsonyabb volt, mint a szokásos postai úton történt megkérdezéseknél általában lenni szokott. Mindent egybevetve azonban arra a következtetésre juthatunk, hogy a visszaérkezett kérdőívek (regionális megoszlásuk és alaposan megfogalmazott válaszaik miatt) alkalmasak arra, hogy a regionális politikai közvélemény álláspontjáról határozott képet alakíthassunk ki.

A vizsgálat nem korlátozódott csupán a politikusok véleményére. Második mintánk a regionális vagy a területi jellegű döntésekben érdekelt központi igazgatási és érdekképviselői szervezetek felelős beosztású munkatársai körére terjedt ki. Ebben a mintában a visszaérkezési arány már kedvezőbb, 54%-os volt. Ezt az 55 tagú mintát érdekképviselői-igazgatási elitnek nevezzük.

Az ilyen típusú vizsgálatok kulcskérdése, hogy milyen jelentőséget kell tulajdonítani a megkérdezettek véleményének. Ezzel a problémával minden attitűdvizsgálat során szembetaláljuk magunkat, a politikaorientált kutatásokban azonban még hangsúlyosabban fogalmazható meg a fenntartások. Esetünkben e feladatot még az a tény is bonyolítja, hogy az egyik minta tagjai nagyfokú hajlandóságot mutatnak a vizsgált kérdések iránt. Az aktív területi munkát végző politikusokat a regionális hatalom kiterjesztésének szükségességéről kérdezni körülbelül azt jelenti, mintha az autópálya-építés fontosságát

a szállítmányozókkal indokoltatnánk meg. Az e kérdésekre adott vélemények természetesen nem hagyhatók figyelmen kívül, bár kétségkívül elfogultságot tükröznek. Feladatunkat tovább nehezíti, hogy a megkérdezettek véleménye nem független a kormánykoalíció és az ellenzék közötti pártküzdelmektől. A kormánypárti politikusok defenzív magatartást tanúsítanak a regionális status quoval szemben, az ellenzékiek pedig ezt az alkalmat is megragadhatják a kormány bírálataira. E probléma Írországbán különösen élesen vetődik fel, ahol a Strukturális Alapok felhasználásának regionális szempontjai heves politikai csatákat váltottak ki.

Vizsgálatunk során megkíséreltük e nehézségeket a lehető legkisebb mértékre csökkenteni. Egyrészt a kérdőív tárgyköreit igyekeztünk pontosan megmagyarázni és a kérdésekre adandó válaszokat egyértelművé tenni. Másrészt az érdekképviselési-igazgatási elit mintáját a politikusi válaszok ellenőrzésére használtuk. Nem tételeztük fel, hogy az igazgatási elit válaszai a jók, a politikusokéi rosszak, ha azonban a két csoport véleményei közel azonosak voltak, az igazgatási elit megállapításait súlyozottan vettük figyelembe. Harmadrészt, megadtuk annak lehetőségét, hogy a politikusi válaszokat a pártállás alapján korrigálni lehessen. Negyedrészt, megpróbáltuk kiegyenlíteni a válaszokban rejlő lokálpatrióta hajlamokat azzal, hogy e kérdésekben súlyozottan vettük figyelembe az országos kérdésekkel foglalkozó politikusok véleményét. Végül záró fejezetünkben igyekszünk helyt adni az Írországbán ma zajló regionalizálási viták következtetéseinek, hisz e nézetek nem mindegyik szempontja fogalmazódott meg kérdőívünkben.

A regionális érzékenység

A megkérdezett politikusok többsége elégedetlen volt a kormány regionális politikájával és még inkább saját régiójának gazdasági növekedési ütemével. Az elégedetlenség foka régióként jelentős eltéréseket mutat (4. táblázat).

Középnugaton a megkérdezett politikusok 70%-a elégedett volt az általános kormányzati irányvonallal, 50%-a pedig a gazdasági fejlődéssel. Miként korábban említettük, e régióban hosszabb idő óta működnek regionális fejlesztési intézmények, ez az egyetlen olyan régió Írországbán, amely közel került a szilárd regionális identitás megjelenéséhez és az ehhez szükséges intézményrendszer megteremtéséhez. A gazdasági fejlődési ütem megítélésében megmutatkozó eltérés is magyarázatra szorul. A középnugati régióban működő nagy nemzetközi repülőtér (a transzatlanti járatok kötelező leszállóhelye) és a Shannon Ipari Park kétségtelenül szerepet játszik a kedvező megítélésben, azonban a regionális fejlesztési intézmények is közrejátszhatnak az optimista gazdasági hangulat kialakulásában.

4. TÁBLÁZAT
A régió fejlődésének értékelése, %
(General evaluation of development of the region)

Megnevezés	Összesen	Közép-nyugat	Dublin	Délkelet	Észak-nyugat	Közép-kelet
Egyetért a kormányzati politikai irányvonallal						43
– Politikusok	43	70	33	33	41	
– Érdekképviselői/igazgatási elit	63	73	69	67	56	70
Egyetért a gazdasági fejlődés ütemével						
– Politikusok*	32	50	18	30	30	29
Egyetért a kormány működésével						
– Elit*	54	21	25	18	4	32

* A kérdés csak adott mintára vonatkozott.

A politikusok regionális elfogultságát igazolja az a tény, hogy a szakmai elit lényegesen optimistábban értékeli a kormány régióban érvényesülő politikáját, 63%-uk elégedett azzal. A gazdasági növekedés ütemének megítéléséről nincs adatunk, viszont a kormány működésének 54%-os pozitív megítélése is magas arány. Ez nem túlzottan erős bizonyíték persze, ha azt vesszük figyelembe, hogy ez utóbbi kérdésben nagymértékű az egyes régiók közti különbség, elég az északnyugati régió igen alacsony elégedettségi mutatójára utalnunk.

A politikusok és a szakmai elit regionális ügyekben megmutatkozó 20%-os véleménykülönbsége arra késztet bennünket, hogy a politikusi válaszokat tovább vizsgáljuk. A kérdés az, hogy a politikusok válaszait egyéni politikai meggyőződésük vagy politikai pozíciójuk befolyásolja. Kézenfekvő feltételezni, hogy a kormánypárti és az ellenzéki politikusok véleménye – az országos szintről a helyi szint felé haladva egyre kisebb mértékben – eltérő. Az 5. táblázat ezt a hipotézist igazolja, a kormánypárti és az ellenzéki politikusok véleményében 30–35%-os különbség van az általános politikai irányvonalat és a gazdasági növekedési ütemet illetően.

A politikusok véleményét az is befolyásolja, hogy kapcsolatok fűzik őket az országos döntési helyekhez, ez legalább olyan erős motiváló tényező, mint régiójuk iránti elkötelezettségük.

Az ágazati miniszterekkel és államtitkárokkal rendszeres kapcsolatban állók kétharmada egyetért a kormány „általános” irányvonalával, szemben a gyenge kapcsolatokkal rendelkezők egynegyedével. A megalapozott véleményalkotás azonban azért kockáza-

tos, mert a kormánypártok képviselői valószínűleg rendszeresebb kapcsolatot tartanak a miniszterekkel, a táblázat adatai tehát a kormánypárti/ellenzéki viszonyítás eredményeihez hasonlóak.

5. TÁBLÁZAT

*A kormány- és ellenzéki pártok képviselőinek polarizációja, %
(Polarization between government and opposition parties)*

Megnevezés	Kormánypárti	Ellenzéki	Összesen
Egyetért a kormányzati politikai irányvonallal	53	25	43
Elégedett a régió gazdasági fejlődésével	48	19	31

Az eredmény azt mutatja, hogy a kapcsolatok erőssége a pártbéli hovatartozással egyenes összefüggést mutat. A szorosabb kapcsolatban lévők kevésbé kritikusak a kormány régiójukat érintő politikájával szemben, míg a gyengébb kontaktust fenntartók – akár kormánypártiak, akár ellenzékiek – erősebb ellenvéleménnyel vannak.

Az 1992-re való regionális felkészültség megítélése

A kormányzati politika és a gazdasági fejlődés regionális megítélésének eredményeiből megfelelő következtetéseket vonhatunk le az egységes belső piac létrejöttének majdani írországi fogadtatására vonatkozólag is. A 6. táblázat a régiók felkészültségének színvonalát mutatja az 1992. évi változásokhoz.

Az alkalmatlannak tartott ágazatok többsége a regionális fejlődés infrastrukturális alapeleme. A politikusok többsége kritikusnak tartja az iparszerkezet két fontos összetevőjét, a vállalati szervezeti tagolódást és a szerkezetátalakulást. Végül a politikusok kedvezőtlen faktornak tekintik a történelmi és környezeti erőforrások hasznosításának állapotát is. Ez utóbbi esetben valószínű arról van szó, hogy a történelmi nevezetességek gazdag tárházát és az egyedülálló természeti környezetet Írországbán 1992 után az idegenforgalom szolgálatába lehetne állítani, ha ehhez meglennének a megfelelő feltételek. Ebben a kérdésben a két minta válaszai között nincs lényeges eltérés. A szakmai elit nagyobb jelentőséget tulajdonít az ipar technológiai színvonalának, kritikusabban is szemléli azt, míg a politikusok ennek a tényezőnek az állapotát kedvezőnek ítélik meg. Mindkét csoport a felsőoktatással és a munkaerő képzettségi színvonalával volt a legelégedettebb. A két minta megítélése a legfontosabb kérdésekben általában igen közel esett egymáshoz, csak a városi funkciók és az ipari átalakulás megítélésében különbözött markánsan a véleményük.

6. TÁBLÁZAT

*Az egységes piacba kedvezőtlen adottságokkal lépő ágazatok, %
(Sectors perceived to be inadequately prepared)*

Megnevezés	Politikusok	Szakmai elit
Az egységes piaci szerepléshez teljes mértékben alkalmatlan		
– Közúthálózat	81	84
– A városok funkciói	64	42
– A történelmi és környezeti erőforrások hasznosítása	64	60
– A kis- és közepes méretű ipar szerkezete	63	61
– Kikötői hálózat	61	49
– Vasúthálózat	60	63
– Az iparszerkezet átalakulása	58	70
Az egységes piaci szerepléshez nem egészen alkalmas		
– Kereskedelmi hálózat	47	30
– Az ipar technológiai és innovációs színvonala	44	58
– Az agrárgazdaságok szerkezete	42	43
– Légi közlekedés	36	40
– Egészségügyi hálózat	36	22
– Szociális ellátás	34	29
– Felsőfokú oktatás	27	26
– A munkaerő szakképzettsége	22	22

A centralizáció problémája

A negatív regionális érzékenység okait vizsgálva rendszeresen a politikai szerkezet és a hatalommegosztás kérdéseivel találtuk magunkat szemben.

A politikusok igen nagy része minősítette a kormányzati működés gyenge pontjának a döntések hosszú végrehajtási idejét (90%), a pénzügyi erőforrások elosztását (89%), a kormány és a régiók közti konzultáció színvonalát (85%) és a helyi önkormányzatokkal való egyeztetést (75%). Ez utóbbi kérdést kivéve a szakmai elitek is hasonló véleményen voltak, noha a pénzügyi források elosztását ők kedvezőbben látják. A politikusok az egyetemek és kutatóintézetek döntési folyamatba való bekapcsolását is problematikusabbnak tartják. Talán nem meglepő, hogy többségük számára a politikusi kvalitás nem jelent gondot. Nem tekintik problematikusnak a közhivatalnokok felkészültségét sem. Következtetésünk tehát az, hogy a problémák nem személyi, hanem sokkal inkább strukturális jellegűek.

A szakmai elit a helyi önkormányzatoknak láthatóan nem tulajdonít nagy jelentőséget. Legalábbis ez derül ki az önkormányzati koordinációt tudakoló kérdésre adott válaszokból, illetve a helyi önkormányzatok és a társadalmi-gazdasági szervezetek konzultációjára vonatkozó kérdés 8%-os válaszadási eredményéből. Ez utóbbi adat nagy valószínű-

séggel inkább annak köszönhető, hogy az önkormányzatok kevés jogosítvánnyal rendelkeznek e területen, mintsem annak, hogy ebbéli tevékenységüket a szakmai elit problémamentesnek tartaná.

A hatalmi centralizáció még inkább nyilvánvaló, ha a politikusoknak régiójuk hatalmi viszonyairól megfogalmazott véleményét elemezzük. Körülbelül 70%-uk a minisztereket, a helyi önkormányzatok központilag kinevezett vezetőjét és az országos pártvezetőket tekinti a hatalom legfőbb birtokosainak. Ezzel szemben a helyi politikusok, választott helyi parlamenti képviselők vagy politikusok 25–30%-os választ kaptak. A sajtó (58%) és a katolikus egyház (46%) is befolyásosabbnak minősült, mint a helyi érdekszervezetek helyben megválasztott képviselői (7. táblázat).

7. TÁBLÁZAT

*A legnagyobb hatalommal rendelkező csoportok a régióban, %
(Groups who wield most power in the region)*

Miniszter	74
Helyi önkormányzati vezető	73
Országos pártvezető	69
Sajtó	58
Katolikus egyház	46
Egyéb önkormányzati vezető, hivatalnok	38
Mezőgazdasági szervezet	36
Pénzügyi és gazdasági magáncsoportok	32
Állami többségű szervezet	31
Helyi pártvezető	31
Parlamenti alsó házi képviselő	30
Tanácsnok	26
Szakszervezet	20
Egyéb egyház	15
Szenátor (önkormányzati képviselő)	15

A centralizáció ellenszere

Ha a regionális intézmények reformja, jobban mondvá bevezetése kerül szóba, a politikusi vélemények a konzervativizmus és a radikalizmus sajátos keverékét mutatják. A 8. táblázatból kitűnik, hogy a konzervatív vonások kerekednek felül, ha a kompetenciák regionális telepítése kerül szóba. Azok a feladatok kapnak 60%-nál nagyobb támogatottságot, amelyeket már ma is helyi-regionális szintre telepítettek, vagy amelyeknek

már vannak regionális hagyományai. A többség elutasítja a régiók fennhatóságának kiterjesztését az adózásban, a banki szolgáltatásokban, a hitelügyletekben, a felsőoktatásban, a kutatásban, a közrendvédelemben és meglepő módon a külkereskedelemben.

8. TÁBLÁZAT

*A regionális hatalom erősítésének preferenciái, %
(Preference for more power in the region)*

Megnevezés	Politikusok	Szakmai elit
Kézmű- és kisipar	96	98
Iparfejlesztés	87	81
Városfejlesztés	84	89
Egészségügy	78	71
Környezetvédelem	78	61
Közmunkaügyek	76	85
Kulturális ügyek	72	83
Mezőgazdaság	63	62
Közlekedés	57	59
Foglalkoztatáspolitikai	54	52
Alsó- és középfokú oktatás	54	46
Adóügyek	46	35
Banki és hitelügyletek	37	45
Felsőoktatás	35	36
Tudományos kutatás	31	38
Közrendvédelem	30	40
Külkereskedelem	19	11

Amikor azonban a választott regionális tanácsok lehetséges funkcióiról kérdeztünk, a válaszadók radikális véleményeket fogalmaztak meg. A potenciális szerepköröket a válaszadók fontossági sorrendben hat – prioritási és fontossági – csoportba sorolták. A válaszolók 31%-a jelölte meg első prioritásként azt, hogy a régiók feladata a társadalmi-gazdasági problémák feltárása és megoldások kidolgozása, 25%-a pedig, hogy feladatuk a regionális érdekek védelme a nemzeti kormányval szemben. Ezt a két feladatot első, második vagy harmadik prioritásként jelölte meg a válaszadók 68%-a. A választott tanácsok átfogó, ambiciózus feladatkörével szemben a politikusok sokkal tartózkodóbbak voltak, és inkább apróbb, hagyományosabb szerepkörökkel ruházták fel a tanácsokat, pl. azzal, hogy segítsék az állampolgárok eligazodását a közügyekben (az első, a második és a harmadik prioritási csoportban 22%-os gyakorisággal), vagy védelmezzék az egyes önkormányzatok érdekeit a régióban (23%). Megjegyzendő az is, hogy a regio-

nális tanácsoknak juttatandó szerepköröknek a többség véleménye (68%) szerint fejlesztési jellegű feladatoknak kéne lenniük, és csak 38%-os súllyal voksoltak elosztási jellegű feladatokra. A 9. táblázatból az is kiderül, hogy a megkérdezettek többsége a régiók és a külső környezet kapcsolatára, nem pedig a regionális tanácsok régió belüli irányítási funkcióira helyezi a hangsúlyt. Ma, amikor a regionális kormányzat megszervezése ismét időszerűvé vált, ennek a véleménynek különös jelentőséget kell tulajdonítani.

9. TÁBLÁZAT
*A majdani regionális tanácsok legfontosabb feladatai, %
(Role of hypothetical regional council)*

Megnevezés	1.	2.	3.	Elég magas	Fontos	Lényeg-
	prioritás			prioritás		telen
A régió társadalmi-gazdasági viszonyainak feltárása, fejlesztési javaslatok kidolgozása	31	11	18	35	3	2
A regionális érdekek védelme az országos fórumok előtt	25	18	16	30	11	1
Az állampolgárok támogatása a közügyek intézésében	7	9	7	38	28	11
A társadalom elesett rétegeinek támogatása	7	20	12	42	17	2
Az egyes önkormányzatok érdekeinek védelme	6	7	11	31	37	8
A regionális igazgatási szervezet ellenőrzése	5	12	5	32	38	8
A nemzeti érdekek védelme regionális alapokon	1	3	7	40	31	18
A regionális érdekcsoportok konfliktusainak harmonizálása	1	5	9	24	53	7

Az Európai Közösség szerepe

Korábban már röviden utaltunk az Európai Közösség belső viszonyainak változásából következő regionális feladatokra. Láthattuk, hogy a politikusok az egységes belső piac kipitése előtt még számtalan akadályt látnak. A 10. táblázat egy újabb megvilágításban mutatja be ezt a kérdést, pozitív, semleges és negatív csoportba sorolva a régiók kilátásait az 1992 utáni időszakban. Nyilvánvalóan a semleges kategória kevésbé érdekes számunkra, hisz semmit sem tudhatunk meg a kérdező álláspontjáról. A megkérdezettek 96%-a (mindkét mintában) nem tudott érdemlegesen nyilatkozni a versenyviszonyok jövőbeli alakulásáról, háromnegyed része pedig az ipar koncentrálódásának várható

folyamatairól. E válaszok elemzésétől tekintünk el, a másik két kategóriával foglalkozunk. A megkérdezettek 93%-a a környezetvédelmi szabványok változásait, 53%-uk a szociális ellátás új normáit tartja kedvező következménynek. E két szélső érték között a gazdaság modernizálódásának és anyagi feltételei javulásának egész sor szempontját találjuk.

10. TÁBLÁZAT

*A régiók kilátásai az 1992 utáni időszakban, %
(Prospects for the region in the post 1992 period)*

Megnevezés	Politikusok	Szakmai elit
<i>Pozitív hatások</i>		
– Új környezetvédelmi szabványok bevezetése	93	95
– Új piacok megszerzése	91	95
– Új pénzügyi erőforrásokhoz való hozzájutás	84	87
– Az agrártermelés modernizálása	81	76
– A kereskedelmi hálózat megújítása	78	85
– A technológiai innováció ösztönzése	77	86
– Az intézményi reformok felgyorsulása	72	75
– A regionális közigazgatás kiépülése	67	55
– Hatalommegosztás a központi és a regionális szervek között	54	57
– A szociális ellátási normák reformja	53	51
<i>Semleges hatások</i>		
– Nagyobb verseny	96	96
– Az ipar koncentrálódása	73	76
<i>Negatív hatások</i>		
– A fejletlen területek kedvezőtlenebb fejlődési lehetőségei	53	73
– A döntési folyamat lelassulása	48	53
– Növekvő munkanélküliség	40	42
– A regionális identitás elvesztése	38	38
– A termelési költségek növekedése	32	20

A politikusok nem táplálnak egyértelmű reményeket az Európai Közösség iránt, ez a preferenciaskálából is kitűnik (9. táblázat). Nem meglepő, hogy magas értékeket kaptak a pénzügyi kérdések, az elmaradott térségek (93%) és a technológiai innovációk (91%) támogatása. A szakmai elit is hasonló véleményen van. Ehhez a kérdéskörhöz sorolhatók a tudományos kutatások is, hisz az e téren való együttműködés is jelentős ráfordításokat

igényel. Érdekes azonban, hogy a közös piaci finanszírozáshoz és döntési pontokhoz nem kötődő kérdések (a külkereskedelem összehangolása, regionális fejlesztési programok kidolgozása, a szakképzés egységesítése, környezetvédelmi és városfejlesztési normák harmonizálása) is kétharmados támogatottságot élveznek a politikusi körökben.

A 11. táblázat azonban arra is rávilágít, hogy a szakmai elitben bizonyos kétségek fogalmazódnak meg az Európai Közösség intervenciós politikájával szemben. Mindkét hatalmi csoport elutasítja a nem közösségi országokból való bevándorlás közös szabályozását és a közös védelmi politika közösségi finanszírozását. E kérdésekben mind a politikusok, mind pedig a szakmai elit nagyobb jelentőséget tulajdonít a nemzeti kormányoknak.

Ahogy a 10. táblázatban láthattuk, a regionális politikusok nem keveset várnak az Európai Közösségtől, várakozásaik azonban az 1992 utáni fejlődési irányok ismeretében erőteljesen túlzottnak tűnnek.

11. TÁBLÁZAT
Az Európai Közösség szerepe, %
(Role of the European Community)

Megnevezés	Politikusok	Szakmai elit
Az elmaradott területek fejlesztésének közös finanszírozása	93	91
A technológiai innovációk elterjesztése	91	94
Közös kutatási politika	79	85
Munkaerőpiaci intézkedések	77	53
Külkereskedelmi koordináció	76	60
Regionális fejlesztési projektek kidolgozása	73	57
A pénzügyi befolyásolása	71	65
A szakképzési rendszer egységesítése	70	52
A környezetvédelmi és területrendezési tervezési normák továbbfejlesztése	68	57
A nem közös piaci országokból érkező bevándorlás szabályozása	42	33
Az európai védelmi politika finanszírozása	27	23

Érdekes módon a szakmai elit és a politikusok véleménye hasonló abban a kérdésben, hogy a különböző országok régióinak közös kezdeményezéseit fokozni kell (12. táblázat).

12. TÁBLÁZAT
Közös kezdeményezések az 1992 utáni időszakban,%
(Common initiatives for the post 1992 period)

Megnevezés	Politikusok		Szakmai elit	
	nélkülözhetetlen	szükséges	nélkülözhetetlen	szükséges
Környezetvédelmi politika	61	38	50	48
A határmenti térségek összehangolt fejlesztése	45	50	43	57
Fejlesztési programok kidolgozása	44	56	42	58
A regionális légi kapcsolatok erősítése	38	59	42	56
Az EU-nál való lobbyszás kulturális/idegenforgalmi	37	62	33	54
Csereprogramok	34	62	26	74
Alkalmazott kutatási programok	27	65	18	80
Közös kisvállalkozás-fejlesztési programok	27	64	21	79
Termelési-szolgáltatási akcióprogramok	25	71	17	73
Közigazgatási szakemberek képzése	20	72	23	69

Összegzés és következtetések: az ír regionalizmus jövője

Felmérésünk eredményei azt mutatják, hogy a regionális politikusok mind az ország regionális fejlődésével, mind pedig a régiók politikai szerepkörével elégedetlenek. Gazdasági szempontból ez a kormány regionális politikájával szembeni elégedetlenségben mutatkozik meg. Nagyfokú pesszimizmust tapasztaltunk mindkét hatalmi csoportban a közös piaci változásokra való felkészültség mértékét illetően. Mindkét minta 50%-a az ipar szerkezetét és az infrastrukturális fejlettséget (közúthálózat, kikötők, vasúthálózat) tartja a fő gondnak.

Noha az eredmények éles különbségeket mutatnak a kormánypárti és az ellenzéki nézetek között, a legfontosabb regionális kérdésekben a vélemények egybecsengenek. E téren vizsgálatunk nem mutatott ki jelentős polarizációt a politikai és a szakmai elit, az öt régió, a kormánypártiak és az ellenzékiek, az országos és a helyi politikusok között.

Egyértelmű elégedetlenség tapasztalható a központi kormány és a regionális szervek közti hatalommegosztás kérdésében. Európa legtöbb országában a II. világháború után a helyi kormányzatok pozíciói megerősödtek, szerepük felértékelődött. Sokhelyütt ez a helyi demokrácia fejlődésének következménye volt. Másutt – a jóléti állam kibontako-

zásának szükséges velejárójaként – a nemzeti szint alatti kormányzatok jogosítványainak bővítése a szolgáltatásfejlesztést segítette elő. Ebben az időszakban Írországbán a helyi önkormányzati rendszer fokozatos gyengülésére került sor.

Az állam szerepének fokozódásával újabb és újabb országos és regionális egyfunkciós szervezetek alakultak ahelyett, hogy az új feladatokat a helyi önkormányzatokhoz telepítették volna. Ráadásul a központi kormány a helyi érdekegyeztetésben hagyományosan járatlan volt, soha nem teremtett fórumot a helyi önkormányzatok érdekeinek megfogalmazására és a nemzeti döntési rendszerbe való becsatornázásukra. A helyi önkormányzatok Írországbán nem szerezhették meg azt a jogot, hogy rendszeres konzultációt folytathassanak a központi kormánnyal.

A politikusok 85%-a volt elégedetlen a döntési folyamattal, a régiók és a kormány közötti együttműködéssel a pénzügyi források elosztásában. A szakmai elit is hasonló (70–80%) véleményen volt.

A jelenlegi közigazgatási rendszerrel való elégedetlenség ellenére a változások iránti igények konzervatív álláspontot tükröznek. Amikor a hatalommegosztás lehetséges formáiról érdeklődtünk, mindkét minta egyértelműen azokat a funkciókat említette, amelyeknek már vannak regionális hagyományai, bár nem szükségszerűen önkormányzati jellegűek. Kisebbségi igény mutatkozott meg olyan funkciók decentralizálása iránt, amelyek más országokban természetes önkormányzati feladatnak minősülnek, Írországbán azonban még mindig központi fennhatóság alatt szerveződnek.

Másrészt viszont, amikor a majdani regionális tanácsoknak szánt szerepet vizsgáltuk, a politikusok a legnagyobb jelentőséget a központi kormánnyal való konfrontálódás színtereinek tulajdonították és kevésbé tartották fontosnak a régió belső működésével kapcsolatos feladatokat.

E két igénycsoport alapján azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a regionális fejlődés szempontjából elsődleges fontosságú befolyásoló és konzultációs szerep erősítése lényegesebb kérdés, mint a kiegészítő jellegű funkciók széles körű decentralizálása.

Sok remény és várakozás fűződik az 1992 utáni európai közösségi intézményi változásokhoz. A politikusok és a szakmai elit nagy többsége támogatja az interregionális szervezetek felállítását. A politikusok 90%-a előnyösnek tartja a helyi-regionális képviselők testületének megszervezését a közösségben. A nemzeti döntési folyamatokból való kirekesztettség érzését ellensúlyozhatja a közösségi ügyek intézésében való részvétel, és a közösségre úgy tekintenek, mint amely ezt a pszichikai állapotot képes megteremteni. A Közösség érdekei azonban a regionális politika szűk területén valószínűleg nem ilyen nagy horderejűek. Kétségtelen, hogy e témakör kulcskérdése az erőforrásokban szegény önkormányzatok pénzügyi támogatása. Figyelembe kell azonban venni a közösségi finanszírozás realitását. Az Európai Közösség összköltségvetése ma a tagállamok GDP-jének csupán 1%-át, az állami kiadásoknak pedig kb. 2%-át teszi ki. A költségvetés több mint 50%-át mezőgazdasági ártámogatásokra fordítják és csak kisebb hányada jut regionális, szociális és egyéb programok finanszírozására.

A helyi önkormányzatok közösségi regionális politika iránti érdeklődésének másik oka, hogy ez azon kevés lehetőségek egyike, ahol a szubnacionális szint a közösségi politika és szabályozási mechanizmus integráns szereplője lehet. Ez rendkívül lényeges előrelépés a Római Szerződés óta, amely közismert módon nem rögzítette az önkormányzatok formális szerepét a közösségi politika folyamataiban. Az ír helyi önkormányzatok azonban – más európai önkormányzatoktól eltérően – nem részesülhettek ezekből az előnyökből a túlzott centralizáció, az ország egész területének fejletlenné nyilvánítása, a Pénzügyminisztériumnak a Regionális Fejlesztési Alappal kialakított kizárólagos kapcsolatai és a Környezeti Minisztérium gyenge gazdasági ereje miatt. Írország nem ratifikálta a Helyi Önkormányzatok Európai Kartáját, s az egyetlen ország volt, amely karta helyett egyezmény elfogadását javasolta 1985-ben.

A politikusok körében nagy lelkesedés tapasztalható az új közösségi intézmények iránt. Ennek oka valószínűleg az, hogy az ír megyei vezetők soha nem mozgósították erőiket az ilyen típusú nemzeti intézmények létrehozására. Az általános gyakorlat az, hogy az egyes önkormányzatok saját maguk próbálták meg stratégiáikat a központi hatóságokkal elfogadtatni, annak ellenére, hogy több érdekképviselői szervezetük is működik az országban. E szervezetek horizontális érdektegráló szerepe azonban igen korlátozott, a központi kormányra ezért hathatós eszközökkel nem képesek nyomást gyakorolni, erőforrásaik sincsenek hozzá és választott testületeik is eléggé tehetetlenek.

A legkülönbözőbb európai együttműködési formák iránt is nagyfokú lelkesedés mutatkozik meg. A közeljövőben a hatalom és a befolyás színtere azonban továbbra is a nemzet marad. A nemzeti kormányok lesznek az EK Miniszteri Tanácsának partnerei. A regionális kormányokra ezért másfajta feladatok várnak. Kezdetben bizonyára a lobbizást választják, Brüsszelben nyitott ajtókat találva többet remélnek, mint saját kormányuktól, később azonban majd rá kell jönniük, hogy az országos közigazgatást nehezen kerülhetik meg. A szubnacionális szervek markáns különbözősége miatt a helyi-regionális önkormányzatok szupranacionális szerveződése nehezen lesznek képesek koherens és átfogó stratégiát kidolgozni – legalábbis belátható időn belül.

Az európai regionális kapcsolatok fejlődése mindazonáltal az ír regionális politikusokat is segítheti abban, hogy hatékony stratégiát dolgozzanak ki a hazai viszonyok alakítására. Ez a nemzeti szuverenitást is erősítheti a nemzeti kormányok és a Brüsszel közötti hatalmi egyezkedésben, a „Régiók Európája” elképzelés és a szubszidiaritás elve értelmében.

Fordította: Horváth Gyula

Jegyzetek

- ¹ Roche, D. (1982) Az ír helyi önkormányzati rendszerről. *Local Government in Ireland*. Institute of Public Administration, Dublin.
- ² Collins, N. (1987) A városi és megyei irányításról. *Local Government Managers at Work*. Institute of Public Administration, Dublin.
- ³ *Forrás*: Department of Finance, Dublin.
- ⁴ Department of the Environment, 1990: *Returns of Local Taxation*. Dublin, Stationery Office.
- ⁵ Az ír közigazgatás reformtörekvéseit az alábbi jelentések foglalják össze: Ireland. Government White Paper, 1971: *Local Government Reorganisation*. Dublin, Stationery Office; Ireland, 1973: *Local Government Discussion Document*. Dublin, Stationery Office; Ireland, 1985: *Local Government Reform*. Dublin, Stationery Office; Institute of Public Administration, 1971: *More Local Government*. Dublin, Institute of Public Administration; Muintir na Tire, 1985: *Towards a New Democracy: Implications of Local Government Reform*. Dublin, Institute of Public Administration.
- ⁶ Ireland, 1991: *Local Government Reorganisation and Reform*. Dublin, Stationery Office.
- ⁷ Commission of Taxation, 1985: *Fourth Report of the Commission on Taxation*. Dublin, Stationery Office; National Economic and Social Council, 1985: *The Financing of Local Authorities*. NESC Report. 80. Dublin.
- ⁸ OECD (1987) *Innovation Policy: Ireland*. Paris, OECD; European Communities, European Parliament, 1987: *Hume Report on the Regional Problems of Ireland*. Document B 910/85, 6 April.
- ⁹ Hart, J. (1986) The European Regional Development Fund and the Republic of Ireland. — Keating, M.— Jones, B. (szerk.): *Regions in the European Community*. Oxford, Clarendon Press. p. 210.
- ¹⁰ Laffan, B. 1989: While you'r over there in Brussels, get us a grant: the management of the structural funds in Ireland. — *Irish Political Studies*. 4. pp. 49–50.
- ¹¹ *Irish Times*, 1989. szeptember 11.
- ¹² Charles, J. Haughey miniszterelnök felszólalása az Európai Mozgalom Konferenciája Ír Tanácsának ülésén. University College Dublin, 1989. október 2.