

ÁGH ATTILA

## EU-csatlakozás és intézményi reformkényszer

A Magyarország előtt álló átalakulásban manapság a szélesebb értelemben vett közigazgatási reform megvalósítása a legfontosabb, több okból is, ezért a további Európa-politika egyik legfőbb stratégiai célkitűzése ez kell legyen a hatékony tagság elérésében. Először is a nyolcvanas évek végén megindult belső demokratizálás folyamatának befejezése szempontjából, hiszen a demokratikus intézményrendszer csak akkor tud hatékonyan működni, ha teljesen kiépül és koherens rendszerként működik. Másrészt az EU-csatlakozás is megköveteli a közigazgatási reformot, mivel EU-konform és hatékony közigazgatási szerkezetet kell kialakítanunk ahhoz, hogy Magyarország sikeres tagország legyen és felzárkózzon a fejlettebb tagországokhoz. A sikeres tagország szint eléréséhez ugyanis az EU-transzferek átvételéhez, „abszorpciójához” alkalmas intézményrendszer szükséges. A közigazgatási reform lényege a decentralizáció, a döntéseknek makropolitikai, kormányzati szintről a mezopolitikai és mikropolitikai szintre való levitele, „devolúciója”, tehát az intézményrendszer középső és alsó szintjének autonómiája. Ez a reform a döntéseknek az érintettekhez való közelítésével egyszerre javítja a politikai rendszer demokratizmusát és hatékonyságát.<sup>1</sup>

Ám az átfogó közigazgatási reform az egész gazdasági fejlődés és EU-felzárkózás kulcskérdésévé is vált. A gazdaságban végbement a rendszerváltás, létrejött a működőképes piacgazdaság, de hatékonyságának és dinamikájának a legfőbb korlátjává vált az, hogy még nem ment végbe a társadalmi és politikai intézmények széles körű reformja. A modernizációra váró intézményi rendszerek a közigazgatástól kezdve az igazságszol-

gáltatáson át a közegészségügyig alacsony hatékonysággal és pazarlóan működnek, s ezért nem szolgálnak megfelelő intézményi bázisul a gazdaság működéséhez sem. A gazdaság maga is hatékony és gyors közigazgatási és bírósági ügyintézés – valamint oktatási és egészségügyi rendszert – igényelne, vagyis az egész fenti társadalmi rendszernek mint a gazdasági háttérintézmények rendszerének magas fokú működését. Ezt egyébként elvi szinten is kimondta és feldolgozta a Douglas North Nobel-díjas közgazdász nevével jelzett iskola, amely a politikai és gazdasági intézményrendszer elsőrendű fontosságát hangsúlyozza a gazdasági fejlődés szempontjából.

A közigazgatási intézményrendszer valójában ugyanolyan infrastruktúra, mint az utak és vasutak, amelyek nélkül megbénul a közlekedés, míg a közigazgatási rendszer, mint a társadalmi tevékenység infrastruktúrája nélkül megbénul maga a gazdasági élet is. Ezt Polányi Károly már klasszikus formában kifejtette azzal, hogy a gazdaság egy „intézményes folyamat”, amelynek társadalmi beágyazottságát az intézményrendszer adja. Nevezetesen, a második világháború utáni szakaszban a jóléti állam adja azt a specifikus intézményrendszert, amely lehetővé teszi egyáltalán a gazdaság funkcionális működését (Leitner and Lessenich, 2003: 327–328). Nálunk azonban nem pusztán a politikai intézményrendszeren belüli inercia és érdekelletetek hátráltatják vagy akadályozzák meg a mélyreható reformot, hanem magának a gazdasági szférának a szűklátókörűsége is. Bár a gazdaság maga is igényli a dinamikája beindításához és fenntartásához ezeket az intézményi reformokat, paradox módon a rövid távú költségvetési szemlélet és egyáltalán a neoliberais megközelítés leegyszerűsített válfaja – a piac minden, az állam pedig legyen kicsi és olcsó – inkább akadályozzák a gazdasági dinamikához szükséges intézményi reformokat. Ezt az évtizedes konfliktust felerősödve látjuk a kétezres évek Magyarországon is. A közigazgatási reform bekerült a kormányprogramba, megkezdődött konkrét kidolgozása és végrehajtása is, mégis fennáll az a lehetőség, hogy a reform megint elmarad vagy alacsony szinten tetőzik, mert lépten-nyomon az intézményi reformok költségvetési korlátaira hivatkoznak, pedig éppen az a veszély, hogy az elmaradt reformok miatt folytatódik majd a gazdaság mélyrepülése.<sup>2</sup>

#### ÁLTALÁNOS REFORMKÉNYSZER: BELSŐ IGÉNY VAGY KÜLSŐ ALKALMAZKODÁS?

A csatlakozás közeledtével az európaizálással kapcsolatos viták középpontjába mindinkább annak megítélése került, hogy a szükséges átalakítások az EU-kényszer hatására történnek-e vagy az egyébként is szükséges, sokáig halasztott belső refor-

mok – mostanság már szükségképpen EU-konform – megkésett kiadásáról van szó. A vitakérdés megválaszolása azért is rendkívül nehéz, mert az érvelések mindkét oldalon felszívódtak az ideologikus tartományokba. Egyfelől az eurokrata-technokrata érvelés gyakran használja hivatkozási alapul az EU-kényszert minden átalakításhoz a felelőség áthárításaként, „mi sem szeretjük, de az EU megköveteli” alapon. Akár akaratlanul is, de ezzel démonizálják az EU-t vagy a szokásos leegyszerűsítéssel szólva, Brüsszelt. Másfelől az euroszeptikus álláspont mindeért az EU-t hibáztatja és minden ponton elvitatja az alkalmazkodás szükségességét, különösen a közigazgatási reform tekintetében. Eszerint nincsenek is EU-szabályok és a történelmileg áthagyományozott, a magyar sajátosságoknak megfelelő meglévő intézményrendszert nem is kell, de nem is szabad módosítani, a megyecentrikus rendszert úgymond meg kell őrizni.

Voltaképpen az európaizálás fenti kérdésére adott válasz igen könnyen kínálkozik. Ráadásul ez a válasz történelmileg, a felzárkózást évszázadok óta megkísérlő magyar politikában és közvéleményben jól ismert. A magyar történelemben a külső feltételek mindig domináns szerepet játszottak, ezért hol negatív, hol pedig – sokkal ritkábban – pozitív kényszerpálya nyílt meg a magyar társadalom előtt. Az a híres metafora Ady Endrénél, amely Magyarországot Kelet és Nyugat között ide-oda sodródó komországnak nevezi, pontosan a negatív és a pozitív kényszerpályák történelmi sorsfordulóit világitja meg. A negatív kényszerpályák hatására Magyarországon a haladás elől elzáródott az út, sőt az intézményrendszerben és a politikai kultúrában is olyan negatív belső tulajdonságok halmozódtak fel, amelyek sajátunkká, belsővé váltak és a tehetetlenségi erejük-nél fogva is ellenállást tanúsítottak minden változással szemben. Így időről időre nagy történelmi adósság gyűlt fel az intézményrendszer és a politikai kultúra modernizálásában, amelyet kedvezőbb korszakokban megpróbáltunk ledolgozni, s az esedékes reformokhoz szükségképpen követendő példaként és modellként kínáltak a fejlettebb országok intézményei és szokásai. Bár a magyar társadalom a felzárkózás érdekében rendkívüli készséget alakított ki az intézmények és szokások kívülről való átvételére, a magyar társadalomban mégis „belülről” is jelentkeztek a reformok ellenzői, akik mindezt külső, szervesen beavatkozásnak, a nemzeti érdekek elárulásának, idegen érdekek képviselésének érezték.

A „brüsszeli bűnbak” motívumának van egy ideologikusabb és egy praktikusabb változata. Az ideologikus változat a nagy átalakításokat – például a regionalizálást – csak az EU-kényszerből vezeti le, a praktikus viszont a kellemetlen kis lépéseket – mint az energiaárak emelése – hártja át Brüsszelre. De a közös motívum közöttük a felelőség áthárítása, ami rend-

kívül rongálja a közvéleményt és sokkal kevésbé vezet a politikuskok, mint a hatalomtechnikusok felmentéséhez a közvéleményben mint ahogy vágyaikban remélik. Másfelől az EU-ellenzők – vagy csupán az adott részleges átalakulás ellenzői, vélt vagy valós vesztesei – még aktívabban, már eleve azon buzgólkodnak, hogy Brüsszelt démonizálják. Ennek megszokott modellje a Moszkva–Brüsszel, vagyis a szovjet birodalom és az EU közötti abszurd párhuzam: eddig Moszkva diktált, most meg Brüsszel diktál, tehát újra elveszett a szuverenitás.

A helyzetet persze bonyolítja, hogy soha nincsenek tiszta modellek és konfliktusmentes, „ingyen” átvételek más országok intézményeiből és szokásaiból. Gyakran előfordult nálunk is, hogy a szükséges reformokat tényleg kívülről – idegen érdekeket (is) szolgáló formában – kényszerítették az országra. Ezek a külső körülmények gyakran eltorzították a pozitív kényszerpálya modelljét, de érdemben nem változtattak annak érvényén, vagyis a modernizáció szükségességén. Most is a pozitív kényszerpálya esete érvényesül, amelyben a szükséges, hosszú idő óta halasztott és a belső szükségletek által vezérelt változások EU-konform módon, vagyis az EU-csatlakozás történelmi közegében valósulnak meg. Nem vitatható természetesen az EU-alkalmazkodás kényszerpályajellege sem. Ha csatlakozni akarunk, akkor bizonyos intézményi változásokat kötelezően – másokat pedig a saját jól felfogott érdekünkben – végre kell hajtannunk. De ha ezek a változások nagyon fájdalmasak, akkor ezért nem az EU-t okolhatjuk, hanem saját korábbi történelmünket, amely túl nagyra tette a szakadékot a jelenlegi intézményi kapacitásunk és az EU intézményrendszere között. Ám még inkább joggal kárhoztathatjuk azt a mulasztást is, ami már a kilencvenes években történt a hazai politikában, amikor már nyilvánvaló volt az EU-csatlakozás perspektívája és mégis a késlekedés dominált. Általában véve az európai integráció nagy erőfeszítést követel meg minden új belépőtől, bár ez a követelményrendszer sokkal könnyebben teljesíthető azon országoknak, amelyek hosszú évtizedek alatt fokozatosan alkalmazkodtak az EU-hoz. Nevezetesen például az északi országok, amelyek először az EFTA és az EU közötti megállapodások, aztán pedig az 1994 januárjától működő európai gazdasági térség keretén belül kerültek szoros kapcsolatba az EU-val. Megemlítendő, mert kevésbé ismert, hogy a tíz új belépő az EU-tagsággal automatikusan az európai gazdasági térség tagja is lesz.

Ráadásul az amszterdami szerződés (1997) szerint az új tagoknak minden EU-szabályozást át kell venniük, nincs lehetőség tehát valamely esetben kívülmaradásra (opting out), ami a korábbi tagoknak megengedett, például az euró vagy a schengeni szabályok bevezetése esetében. A *többéves stratégiai program* című dokumentum 5. pontja, amely az új tagállamok

teljes integrálásával foglalkozik világosan kimondja ezt az elvet: „Az unió továbbra is hozzájárul ahhoz, hogy az új tagállamok kiépítsék a szükséges adminisztratív kapacitásukat. Egyúttal az összes közpolitikai program kiterjesztésre kerül az új tagállamokra. Intézkedések történnek arra, hogy – amilyen gyorsan csak lehet – integrálva legyenek a lisszaboni stratégiába, a schengeni rendszerbe, a gazdaságpolitikai koordinációba és a stabilitási és növekedési paktumba, valamint – egyedi megközelítésben – az eurózónába.” Az EU-dokumentumok alapján egyértelmű, hogy az új tagállamoktól elvárják az összes EU-szabályozás átvételét és nincs mód a kívülmaradásra egyetlen közpolitika esetében sem. Ezért a regionalizálás, avagy általában a közigazgatás modernizálása, illetve a kisebbségi politika esetében nem szabad – bár gyakran előfordul a nyilvános vitákban – a jelenlegi tagországokra hivatkozni az adott kérdésben, hiszen az EU mostanság az új tagoktól többet követel meg, mint a régiektől, hogy elkerülje a teljes divergenciát az EU25-ben, illetve hogy ezzel is elősegítse az új tagok felzárkózását. Ehhez az is hozzátartozik, hogy az EU a kisebbségi jogok és érdekképviselet biztosítása tekintetében – a koppenhágai kritériumok megfogalmazásával és az azt követő országjelentésekben – is sokkal többet követel meg, mint az EU15 tagállamaitól. A többletkövetelmény egyrészt pozitív és hozzájárul az új tagok politikai és társadalmi konszolidációjához, másrészt formálisan is két követelményrendszer bevezetését jelenti az EU25-ben, mivel számos korábbi tagország – például Franciaország – nem hajlandó hozzájárulni a közös szabályozáshoz a kisebbségek kérdésében.

Sokkal szélesebb perspektívából tekintve az európaizálás körüli vitát, általában két ütköző – pozitív és negatív – vízió van az EU-ról, amelyek a keleti kibővítés kapcsán a tagországokban is, nálunk is felerősödtek. A pozitív vízió szerint

1. az EU számunkra végre a boldog kisországok világa, mert a decentralizáció révén mindenütt regionális nagyságrendek, polgárközeli méretek jönnek létre, azaz a „régiók Európája” tekintetében jobbak a kisebb országok, míg az a korábbi nagy hátrány eltűnt, hogy az országok számára nagy belső piac és nagy hadsereg kell a nemzetközi érdekérvényesítéshez;

2. a bővítés dinamizálja az EU gazdaságát, mert az új tagok révén nagy előnyök adódnak a táguló piacokból és az új erőforrásokból, s ez a gazdasági és társadalmi dinamika mindennek előtt az új tagoknál jelentkezik, amelyek a strukturális és kohéziós alapok segítségével gyors felzárkózást hajtanak végre;

3. az EU a keleti kibővítés révén nagyobb és hatékonyabb lesz a globális versenyben is, nagyobb beleszólása lesz a globális kormányzásba, ezért pozitívan tudja befolyásolni a világpolitikát, kiegyensúlyozva az USA viselkedését a tárgyalásos világrend, a globális környezetvédelem, valamint a kulturális dialógus és más civilizációk iránti nagyobb empátia révén.

A negatív vízió ennek éppen az ellenkezője:

1. az EU a keleti kibővítéssel intézményesíti a nagy országok dominanciáját, mert éppen a megnövekedett létszám miatt gyakorlatilag csak annyi ország szólhat bele a lényeges ügyekbe, ahány kormányfő elfér Tony Blair elhíresült vacsoraasztala körül;

2. a sok országgá bővüléssel valójában káosz keletkezik, mert beáll a döntésképtelenség, s ebből gazdaságilag is hátrányok adódnak, mert a hatékony gazdaságpolitika hiányában tartós recesszió következik az EU-ban, ami az új tagok felzárkózását is ellehetetleníti;

3. már amúgy is monocentrikus világrend alakult ki, amelyben az EU csak alárendelt szerepet játszik, ennek bevezetője az iraki válság, illetve az iraki háború utáni időszak, ami ráadásul az EU-n belül is elmélyítette az újak és a régiek ellentétét.<sup>3</sup>

A két ellentétes vízió és a belőlük adódó forgatókönyv mellett számos érv hozható fel, de a véleményem szerint a következő évtized történelme a számos új probléma ellenére is közelebb lesz a pozitív forgatókönyvhöz és ehhez kell alakítanunk az Európa-politikánkat is. A keleti kibővítéssel az EU világpolitikai helye és szerepe tényleg radikálisan megváltozik, és ezzel gyökeresen átalakul az új tagországok külső környezete is. A 2004-es bővítés máris átrajzolta Európa térképét és még inkább így lesz Bulgária, Románia, illetve Horvátország felvétele után még ebben az évtizedben. A csatlakozási tárgyalásokkal párhuzamosan az EU „Európa-politikája” is radikálisan megváltozott, mivel a látóköre és a hatóköre területileg is kibővült az új szomszédok felé. Megváltozott az Európa-politika egészének politikai dimenziója azzal, hogy a bezárkózást mind inkább a szélesebb Európa irányába való nyitás váltotta fel, igen reális és regionálisan differenciált módon. Az EU nagyobb Európa (Greater Europe vagy Wider Europe) programja keretében háromféle szomszédosági politika körvonalaí rajzolódnak ki, egyrészt Nyugat-Balkán, másrészt Kelet-Európa és harmadrészt a mediterrán térség felé.

Ezek a térségek egészen különböző megközelítésben szerepelnek az EU új „szomszédosági politikájában”, ami már jelzi az EU külpolitikai stratégiáját a következő évtizedekre. Először is, a Nyugat-Balkán kis államai potenciálisan az EU tagjai lesznek, hiszen erre az EU vezetői többször ígéretet tettek. Ebben a tekintetben a legfontosabb esemény talán az volt, hogy a thesszalóniki csúcsertekezletet közvetlenül követően, 2003. június 21-én külön, az érintett államok vezetőivel kibővített EU-Balkán csúcsertekezlet foglalkozott a Nyugat-Balkán integrációjának konkrét lépéseivel és általános perspektívájával. A balkáni nyitáshoz politikai kötelezettségvállalás is kapcsolódott, az európai értékrend megfogalmazása és támogatása a szélesebb Európában, akár szerződéses formában is mint a sta-

bilitási paktumok. Az EU-nak ezt a „terjeszkedését” egyébként az Egyesült Államok is támogatta, hiszen a jugoszláv háborúk idején az Egyesült Államok sürgette és el is érte az EU nagymértékű felelősségvállalását a térségben, vagyis az EU és az Egyesült Államok között világos és határozott szerepmegosztás alakult ki. A balkáni Európa-politika közpolitikai dimenziója is erőteljesebbé vált 2004-re és eszköztárára is sokat gazdagodott, hiszen konkrét intézkedések egész sora jellemzi az EU balkáni Európa politikáját a támogatások kiterjedt rendszerével, amelynek a váza 2003 közepére elkészült.

Másodsor, Kelet-Európa országai (Belorusszia, Ukrajna, Moldova és Oroszország) egészen más, s egyenként is különböző megítélés alá esnek. Ennek közös nevezője nem a belépés, hanem a jó és tartós szomszédosági kapcsolatok kialakítása. Végül a Földközi-tenger medencéjében a barcelonai folyamat keretében az EU szoros együttműködésre törekszik az illetékes EU-tagországok és a partner-országok között. Az egymást követő elnökségek sorozatában a hangsúly mindig kissé megváltozik a külpolitikában, de a lényegi törekvések változatlanok. Így a görög elnökség idején, 2003 első felében érthető módon a balkáni politika volt előtérben, 2003 második felében az olasz elnökség programjában viszont már a mediterrán térség, de egészében véve a nagyobb Európa kapcsolatrendszer kialakítása és megerősítése kíséri végig a keleti kibővítés utáni EU-külpolitikát. Az is világos, hogy az EU a 2003-as rendezés után erre a kérdéskörre 2004-ben kevesebb figyelmet fog fordítani, vagyis az ír és a holland elnökség a nemzetközi viszonyok terén sokkal inkább a globális világrendre és a keleti kibővítés zökkenőmentes végrehajtására fog koncentrálni, valamint az európai alkotmány kérdésére.

Az európai helyzet – s mindenekelőtt közvetlen balkáni szomszédaink – stabilizálása számunkra a demokratizálás pozitív kényszerpályájának fontos mozzanata, annak külpolitikai aspektusa és külső keretfeltétele. A magyar közvélemény és a szakértők túlnyomó többsége így is érzékeli ezt a komplex, kül- és belpolitikai folyamatot és a Balkán térség kezdődő európaizálásában a közép-európai fejlődést megerősítő külső hatást és a kapcsolatépítésre való pozitív perspektívát lát. Ez a külső stabilizáció jó feltételeket teremt a szükséges belső intézményi reformokhoz is, amelynek a körvonalaí és áttörési pontjai is ma már világosan kirajzolódnak. Az EU egyrészt a csatlakozási tárgyalások során és a koppenhágai megállapodást követő záróértékelésekben részletesen kifejtette ezeket a feladatokat, másrészt azok hazai leltára is tekintélyes, ami lehetővé teszi az áttekintést. Egymondatos tömörséggel szólva, a második intézményi reformhullám lényege a politikai közép, mint a területi és szociális szereplők világának kialakítása. Itt térünk vissza az I. fejezet fő motívumához és az ott jelzett harmadik

szakasz, a sikeres tagság szakasza részletes kifejtéséhez. A mezopolitika intézményrendszere hiányzik manapság leginkább Magyarországon és kiépítése a leginkább sürgető feladat az ország európaizálásában, avagy a sikeres tagsághoz szükséges adminisztratív kapacitás kialakításában. Árnyaltabban szólva, ez a mezopolitikai intézményrendszer valamennyire kialakult ugyan, de torz és gyengén fejlett formában, sőt számos tekintetben erősen hiányos, defektes is. Ez a helyzet még akkor is, ha az EU által a tagsághoz szükséges intézményektől eltekinünk és csak a korábbi, a belső fejlődésből adódó, a demokratikus intézményrendszer kiteljesítésére irányuló hazai igényeket vesszük számba. A közvéleményben és gyakran a szakirodalomban is felbukkan az a nézet, hogy a politikai közép rendszerét illetően lényegében nincs érvényes EU-előírás és az EU-ban is mindenki másképp csinálja. Ezzel szemben a továbbiakban azt szeretnénk részletesen és tagoltan, több menetben bemutatni, hogy az EU-szabályozás persze létezik, s az új tagokat illetően különösen erőteljesen érvényesül, ráadásul van egy rejtett, kimondatlan szabályozás (hidden acquis) is (Cardona, 1999; lásd még Anderson, 2001 és Downs, 1998).

A teljes és következetes európaizálás igényének makacs elutasítása mögött nemcsak az intézményi tehetetlenség és alibikeresés rejlik, hanem az is, hogy a magyar közvélemény még nem értette meg a modern EU-politikai struktúrák lényegét, ami az állam és a civil társadalom viszonya modern, 21. századi felfogásában sűrűsödik össze. A hagyományos felfogás szerint az állam és a civil társadalom szférái élesen elkülönülnek egymástól és szemben állnak egymással, míg az EU kormányzati elvei és gyakorlata szerint áthatják egymást és kölcsönösen kiegészítik egymás funkcióit. A modern európai politikaelmélet szerint a társadalmi intézményrendszer egészének négy alapvető szintje van, ezen belül kettő az állam (központi kormányzati szint és az országos hatáskörű szervek, mint a „félállami” intézmények szintje) szférájához, a másik kettő (társadalmi csúcsszervezetek és alapszintű szerveződések) pedig a civil társadalom szférájához tartozik. A szintek közötti viszonyt a devolúció – a hatáskörök és funkciók alacsonyabb szintre való leadásának – és a partnerség – és a szintek közötti és a szinteken belüli együttműködés – elve szabályozza egy ciklikus, pulzáló mozgás keretén belül. Ebben az értelemben Magyarországon mindkét szféra és mind a négy szint radikális modernizációra, azaz európaizálásra szorul azok differenciált viszonya, kölcsönös egymásba hatolása és együttes hatékonysága tekintetében. Nálunk azonban a politikában, a közéletben és a társadalomtudományokban az állam fogalmát még mindig a hagyományos értelemben használják, vagyis szükségképpen túlhatalmi szférának tekintik. Ezért sokan egyszerűen nem is értik az EU elvárásait vagy nem tudják elvileg megfelelően és

eléggé gyakorlatiasan értelmezni az átvett jogszabályok alkalmazása vonatkozásában. A lényeg ugyanis az állam és a társadalom közös, együttes hatékonysága, ami egyaránt ütközik a szokványos konzervatív és liberális felfogással. Az állam „konzervatív” – az erős államnak uralkodnia kell a társadalom felett – és „liberális” – az állam mindenképpen autoriter, ezért élesen el kell választani a civil társadalomtól és a társadalmat szükségképpen az állam ellen kell mozgósítani – felfogása tehát egyformán hibás, ezért korrekcióra szorul, s voltaképpen két szélsőséges végletként felerősíti és feltételezi egymást.<sup>4</sup>

Az állam és a társadalom élés szembeállításának megvoltak a történelmi okai, és számos vonatkozásban ez az ellentét még most is fontos, mert az állami túlhatalom korlátozásának és a civil társadalom autonómiájának még most is rendkívüli a jelentősége. De a sürgető EU-konformitáshoz át kell lépni a két szféra üres ellentétén, állandó közhelyszerű ütköztetésén, mert mind a kettőt együttesen, a maguk kölcsönhatásában véve mozgósítanunk kell, amit akár „általános mozgósításnak” is nevezhetünk. Ennek a lényege az, hogy sem az állami, sem a társadalmi kapacitás önmagában, külön-külön nem növelhető az EU-igényeknek megfelelően, hanem csak a kettő együttesen, a maguk kölcsönviszonyában. Az együttes fejlesztés követelménye eddig a csatlakozás gyakorlatában sem érvényesült, mert a tárgyalások és a nyomokban végrehajtott átalakítások során az állam volt az egyedüli – vagy legalábbis monopolizálásra törekvő főszereplő – és a társadalom jobbjára csak tárgya és elszenvedője volt az európaizálásnak. Ezért jelentős kormányzati EU-s demokratikus deficit keletkezett, azaz az államcentrikus csatlakozás már eddig is szűk keresztmetszetnek és egyre inkább akadálynak bizonyult, hiszen a jogszabályok széles körű és hatékony alkalmazása lehetetlen a társadalom szereplőinek aktív közreműködése nélkül. Most tehát egyértelműen a társadalmi kapacitásnak az állammal koordinált növelése a legfontosabb feladat és a sikeres tagság záloga, mégpedig az Európa-politika mindkét értelmében, egyrészt politikailag az EU támogatottságának, másrészt közpolitikailag az intézmények hatékonysága növelése tekintetében.

Az állam működése a modern Európában jellegzetes ciklikus, pulzáló mozgást mutat. Az állam szükségképpen új meg új funkciókat vesz fel és lát el, mert nyomás nehezedik rá, hogy ellássa ezeket az újonnan felmerülő funkciókat, amelyek nagy része jelenleg az EU15 számára is a globális kihívásból és a transznacionális EU-szint megjelenéséből – a „nemzeti” európaizálás kemény követelményéből – fakad. Ezek az új funkciók idővel túlterhelik az államot és csökkentik annak kapacitását, ezért megkezdődik azok leadása, devolúciója, illetve a partnerek keresése az alacsonyabb szinteken, ami az állami hatáskör csökkenésére, de egyúttal az állami kapacitás növekedésére ve-

zet. Ez a paradoxon az EU hatékony működésének lényege, mint a pozitív összegű játék logikája, amely az állami és a társadalmi kapacitást egyszerre növeli a devolúció és a partnerség révén. Az új tagoknál – így nálunk is – még a negatív összegű játék logikája érvényesül, az állam (a központi kormány) nem akarja a funkciókat és az erőforrásokat leadni, ezért alulteljesít, de mivel ezzel egyben korlátozza a társadalmi szereplők tevékenységét is, ezért a társadalmi szféra is alulteljesít, vagyis az állami és a társadalmi kapacitás nem felerősíti egymást, hanem gyengíti. Az állam nem engedi – nemhogy elősegítené – a társadalmi kapacitás kibontakozását és ezzel beszűkíti a saját mozgásterét is. Nagyjában-egészében ez a csatlakozás eddigi modellje – amelynek korlátozottságát már a kormány-parlament viszony kapcsán említettem – és csak a legutóbbi időben mutatkoznak jelek ennek a szűk horizontnak a túllépésére. Az EU építéssel ad útmutatást, sőt felszólítást a politikai közép kiépítésére, sőt nagyon konkrétan is az adminisztratív kapacitás – mint az állami és a társadalmi kapacitás együttese – növelésére, bár nem szabja meg részleteiben annak teljes rendszerét. Az EU megköveteli azonban a devolúció és a partnerség elvének érvényesítését, azaz az *acquis* hatékony alkalmazását.

A modern Európát az állam – mint a tulajdonképpeni koncentrált hatalmi szféra – és a civil társadalom alapszintje – az állampolgárok spontán szerveződése mint az egyesületek tízezrei – közötti átmeneti formák sokasága és tarkasága jellemzi. Voltaképpen a települési önkormányzatok, mint a civil társadalom alapszintjének legerősebb szerkezeti elemei is „állami” funkciókat kell ellássanak egyfelől, de maga a központi kormány is le kell adjon – például „privatizáljon” – számos funkciót másfelől, akár a „public-private partnership”, akár az állami funkciókat ellátó köztisztviselők tekintetében. Az állam és a civil társadalom áthatása a középben mindenestre a közös formák igen nagy gazdagságát hozza létre a köztisztviselőkől a kamarákig, s ilyenek lennének az ugyancsak „félállami” funkciókat betöltő választott önkormányzattal rendelkező régiók is, amelyek irányába az EU halad. Az EU-ban nem az olcsó, hanem a hatékony állam a legfőbb törekvés, azaz az olyan tagállami szint kialakítása, amely eredményesen képes ellátni összes funkcióit, s optimálisan megszervezi a maga kapcsolatait felfelé az EU-szinthez és lefelé az autonóm partneri szintekhez. Ezért áll az első helyen az EU-követelmények rangsorában az adminisztratív kapacitás növelése, illetve teljes kiépítése, hiszen az új tagállamok elmaradottsága ebben a tekintetben sokkal nagyobb mint a gazdasági fejlettség területén.

## A TÁRSADALMI SZEREPLŐK VILÁGA

Az EU különböző intézményei időről időre általában is megfogalmazzák az új tagországokkal kapcsolatos elvárásaikat, illetve részletesen és ország-specifikusan is kifejtik azokat, például az országjelentésekben. Az Európai Parlament 2003. márciusi ajánlása ezeknek az intézményi reformokat illető konkrét elvárásoknak tömör összefoglalása, miszerint az EU a magyar intézményi reform számára „a roma lakosság integrációját, a társadalmi párbeszéd intézményeinek javítását, a korrupció elleni harc fokozását, a regionális különbségek csökkentésére irányuló fokozott erőfeszítést, s nem utolsósorban a kormányzati közszektor közbeszerzési eljárásainak szigorú betartását” fogalmazza meg követelményként. Ebből az általános elvárások szintjén az intézményi reformok két alapkövetelménye rajzolódik ki, egyrészt a társadalmi párbeszéd intézményrendszerének, másrészt a régiók intézményeinek reformja, amelyek minden EU-dokumentumban visszaköszönnek. Ezután azonban az Európai Parlament dokumentuma jóval keményebben azt is hozzáteszi, hogy „Ragaszkodunk ahhoz, hogy egy hatékony intézményi és adminisztratív rendszer jöjjön létre a strukturális és kohéziós alapok programozására és megvalósítására. Haladás történt ezeken a területeken és a magyar hatóságok hozzájárulása lényeges volt az előrelépéshez. De az erőfeszítéseket folytatni kell.”<sup>5</sup>

A társadalmi és területi szereplők világának feltárásában a lisszaboni stratégiához és a tamperei programhoz való csatlakozásnak van kiemelt jelentősége, amelyet a szükséges adminisztratív kapacitás nézőpontjából veszünk szemügyre. Az intézményi alkalmazkodáshoz és felzárkózáshoz azonban az EU egész intézményi fejlődése dinamikájának megértése szükséges, azaz egy holisztikus megközelítés, hiszen egy-egy intézményi átvétel vagy alkalmazkodás a rendszer egészével való harmonizálás nélkül csak átmeneti lépésként elfogadható. Az EU két alapelve, a verseny és a szolidaritás elveire épül, és belső intézményi felépítésében öt közpolitikai alappillére vagy alapvető tartalmi dimenziója van. Ezek egyenlőtlenül fejlődtek és rendszerre szerveződése is különböző időpontokban történt meg, de az EU mind erőteljesebb lépéseket tesz a felzárkóztatásukra és a koordinálásukra, sőt egységes stratégiába való integrálásukra. Az EU első alappillére természetesen a gazdaság, amelynek közösségiesítése lényegében megtörtént az egységes európai okmánnyal (SEA) 1986-ban. A kilencvenes évek folyamán a második, kezdetekből fogva létező szociális alappillér (*social acquis*) is mindjobban kiépítésre – és részben közös szabályozásra – került, először az amszterdami szerződésben 1997-ben. A harmadik, a környezetvédelmi alappillér még inkább megkésve jött létre, de jelentősége rendkívül felerősödött az északi kibővítés-

sel, bár a közösségi szabályozása még így is elmaradt a másik kettő mögött. A fenti három alappillért egy közös stratégiába való integrálását voltaképpen a lisszaboni stratégia kényszerítette ki 2000 márciusától és ez a folyamat a svéd elnökség alatt gyorsult fel 2001 első felében. A 2001. márciusi stockholmi csúcstalálkozón már erőteljesen megfogalmazódott a gazdaságpolitika és a szociálpolitika integrálásának szükségessége, a 2001. júniusi göteborgi csúcstalálkozón pedig a környezetvédelmi politikával való egyesítésük elve a fenntartható fejlődés jegyében. Ezért az EU hivatalos dokumentumai gyakran összekapcsolják Lisszabont Göteborggal, vagyis a lisszaboni stratégiáról és göteborgi programról szólnak. A fenntartható fejlődés komplex stratégiájának nagy jelentőséget tulajdonítanak, s az európai fejlesztés sajátos elvének tartják, amely nagyban különbözik a globális környezetvédelem politikáját (kiotói jegyzőkönyv) elutasító amerikai állásponttól.

Az EU-ban a területi elv (territorial acquis) mint a negyedik alappillért érvényesítése különösen a déli kibővítés után került előtérbe, és a kilencvenes évek folyamán kialakult a területfejlesztési politika – kohéziós vagy regionális politikának nevezett – egész intézményrendszere. A területi dimenzió erőteljes érvényesítése már eleve megkérdőjelezte a nemzeti közigazgatási rendszerek intaktságát a NUTS rendszer bevezetésével és a strukturális és kohéziós alapok általános követelményrendszerével. De az általános jogbiztonsági – ötödik – alappillért kimunkálása a nemzeti érzékenységek miatt így is jelentősen elmaradt a többitől, s markánsan csak az 1999. októberi tamperei csúcstalálkozón került programként megfogalmazásra mint az egységes jogi térség, „a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége” (az Igazságügyi Minisztérium által javasolt fordításban), ami már a nemzeti adminisztrációk konvergenciájának követelményét helyezte előtérbe. A negyedik és az ötödik alappillért az EU hivatalos dokumentumaiban gyakran összekapcsolják – hiszen az egységes jogi térség is területi elvet fogalmaz meg – és tamperei programként emlegetik. 2004-ben éppenséggel a lisszaboni stratégia és a tamperei program – illetve most már mind az öt alappillért – integrációja van az EU-ban napirenden. Az új tagállamok közvéleménye és szakértői viszont ezeket az alappilléreket gyakran elszigeteltségükben és csak a gazdaság abszolút szupremáciája oldaláról tekintik. Ennek is köszönhetőek a sokszor olyan terméketlen viták, amelyek fő motívuma az az önmegnyugtató megállapítás, hogy voltaképpen mindezekhez a „tamperei” intézményesült közpolitikai alappillérekhez nem is kell alkalmazkodni, mert az EU úgy mond nem ír elő semmit, hanem mindent ráhagy a nemzeti rendszerekre.

Az EU tehát egyre több közpolitikai területen törekszik az egységes térség kialakítására – a fentiekén túl például a tudo-

mányos kutatásban és a felsőoktatásban is – és ezeknek a kihívásoknak az együttes hatása adja az általános intézményi reform-kényszert. A legfontosabb az egységes piac után az egységes jogi térség létrehozása mint az európai igazságügyi együttműködés lényeges dimenzióinak integrálása, „a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése térségének” a kiépítése. A korábbi harmadik pillér részleges közösségiesítése is megköveteli a „szükséges adminisztratív kapacitást” az új tagállamoktól és itt az intézménytranszfer és a policytranszfer feladatai teljes egyértelműséggel és jogi pontossággal fogalmazódnak meg. Hangsúlyozni kell, hogy a „belpolitika” egységes rendszerének kialakítása ugyanolyan óriási jelentőségű, mint az egységes piac kialakítása volt korábban. Talán még nehezebb feladat is, mert a nemzeti adminisztrációk átalakítása és részleges homogenizációja nagyobb ellenállásba ütközik és igen komoly intézményi kapacitást és szoros kooperációt kívánt meg már az EU15-ben is. A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése térségének fejlesztése a nemzeti adminisztrációk fokozódó konvergenciáját tételezi fel a közös szabályozások rendszerén keresztül, amely átfogja a közigazgatást, az igazságszolgáltatást, a rendészeti szerveket és a határőrséget is. Az EU *többéves stratégiai programjának* 35. pontja kimondja, hogy a 2004. júniusi dublini csúcstalálkozón át kell tekinteni a tamperei program első fázisának megvalósulását, s addig is fel kell készülni a program 2006 végéig tartó második szakaszára.

Nevezetesen és konkrétan a tamperei program három vonatkozásban érvényesítendő. Egyrészt a határőrizet integrált rendszerének létrehozásában, ami feltételezi a menekültügy és a migráció kezelésének integrációját is, valamint azt, hogy a Schengen Information System II., mint a vízumokról szóló közös, integrált információs rendszer is teljesen kiépül 2006 végéig. Másrészt a nemzetközi bűnözés elleni közös fellépésben, ami a rendőrségi, igazságszolgáltatási és vámhatósági tevékenység integrációját követeli meg. Végül a 35. pont szerint emelni kell az igazságszolgáltatás színvonalát az EU-állampolgárok számára, s lehetővé kell tenni az igazságszolgáltatás kölcsönös elérhetőségét és azonos jellegét az EU-n belül. Jóllehet az új tagországok számára a belépés ebbe a rendszerbe, vagyis a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térségébe csak fokozatosan történik – amit leginkább a schengeni rendszer átvétele példáz –, az is bizonyos, hogy egyre nagyobb nyomás fog nehezedni rájuk a szabályok teljes átvételére és közvetlen alkalmazására, illetve az erre alkalmas intézményrendszer kiépítésére. Súlyosan hibásak és félrevezetőek tehát azok a könnyű kijelentések, hogy az EU-ban érintetlenül megmarad a nemzeti adminisztratív rendszerek sokfélesége, mert nincs közös szabályozás. Valójában az új tagországok szélesebb értelemben vett adminisztratív reformjának az egyik legnehezebb feladata lesz

a harmadik pillér részleges közösségiesítéséből adódó intézményi átalakulás, illetve az adott EU intézményi alrendszer beépítése a közigazgatási rendszer egészébe. Annak tehát, hogy az EU-ba való belépéssel megtörténik az egységes jogi térséghez való csatlakozás, elkerülhetetlenül hatása van a szűkebb értelemben vett közigazgatás rendszerére is. Közben más oldalról, a gazdaság részéről is növekedik a nyomás a nemzeti rendszerek egységesítésére, pozitív és negatív hatásában egyaránt. Pozitívan azért, mert a közösségi gazdaságpolitikák alkalmazása maga is új intézményi alrendszert hoz létre, ami alkalmazkodási kényszert teremt. Negatívan, már csak azért is, mert az egységes piac hatásaként éppenséggel tovább nőnek a regionális különbségek, amelyek csökkentésére kiterjedt intézményrendszer – a strukturális és kohéziós alapok rendszerét – kell működtetni, különösen az új tagállamokban.

Itt viszont a területi és a szociális politika összeérnek, hiszen a regionális egyenlőtlenségek problémája átfordítható azzá az eredeti kérdéssé a nyolcvanas évek végéről, hogy hányan és hogyan megyünk Európába. Ezek a lényegi összefüggések a különböző társadalmi szférák átalakulása között valóban az „átpördülést” követő „áthatásra” (spill over) emlékeztetnek, amellyel a funkcionalisták érveltek a kezdet kezdetétől az EU fejlődésének felgyorsulása mellett. Az egyes szférákban megindult átalakulás radikális hatása, kihívása a vele szoros kapcsolatban lévő többi szférára tényleg érvényesül. Ezt akkor is számításba kell vennünk, ha ma már tudjuk, hogy ez az egyik szférából a másikba való „áthatás” nem gyors és automatikus, hanem fokozottan és áttételesen érvényesül, vagyis mindig az adott szféra saját belső természete szerint. Ilyen érdemi összefüggés, mint „áthatás” van kétségtelenül az egységes jogi térség érvényesülése, a közigazgatási intézményrendszer struktúrája és a szociális rendszer között is, hiszen mind az EU állampolgári jogok, mind pedig a területi és a szociális egyenlőtlenségek egyetlen rendszerre állnak össze. Az egyenlőtlenségek rendszerét azért célszerű először a szociális kérdések és a megoldásukra szolgáló intézményrendszer – a szociális dialógus tripartit intézményrendszere – oldaláról áttekinteni, mert az EU-ban ez került előbb szabályozásra és a területi egyenlőtlenségek intézményes leküzdésében ez volt a modell és a kiindulópont, ami felerősítette a két – szociális és területi – alrendszer egységét és együttműködését, ami a strukturális alapok felépítéséből azonnal látható.

Az a kérdés tehát, hogy hányan megyünk Európába, kezdettől fogva a hatékony tagság lényegi kérdése, amelynek nemcsak területi aspektusa van – „Pannónia” és „Hunnia” megszokott szembeállításában –, hanem a társadalmi egyenlőtlenségekre – szélesebben tekintve a termelékenység magas szintjén „működőképes” egyének tömeges újratermelésére – vonatkozó aspektusa is. A magyar társadalom a rendszerváltás következménye-

ként belső ellentmondásoktól, éles társadalmi polarizálódástól szenved, amelynek legsúlyosabb dimenziója – EU terminológiával szólva – a szociális és politikai kizárás (exclusion), amely erős kontrasztban van az EU által kitűzött céllal, a társadalmi befogadással (inclusion) és a szociális kohézióval (social cohesion). Általában véve a kohézió fogalma területi és szociális értelemben – és a két dimenzió összefoglalásaként – az EU egyik centrális kategóriájává vált. Annyi bizonyos, hogy az EU nézőpontjából alapvetően hibás az a nálunk még gyakori nézet, amely a jóléti államot – illetve az irányába megtett első lépést, mint jóléti rendszerváltást – pusztán karitatív szervezetnek, morálisan motivált humanitárius intézkedések rendszerének, netán a legjobb esetben a gazdasági fejlettségéből adódó luxusnak vagy éppen pazarlásnak tartja. A jóléti állam nem egyéb, mint a fejlett társadalom komplex önszabályozó rendszere, amely éppenséggel a gazdaság optimális működtetését és fejlesztését is lehetővé teszi a hatékony működéshez szükséges társadalmi funkciók kialakításával, bár a jóléti állam mindenkori formája és mértéke maga is erősen függ a gazdaság adott lehetőségeitől (Adnett, 2001; Beyer, 2001; Tang, 2000). A kohézió általában és az egyének hatékony „bevonása” (inclusion) a szűkebb termelésbe és a bővebb társadalomba konkrétan mindenekelőtt nem nemes, emberbaráti cél, hanem a foglalkoztatottság és képzettség együttes növelése a gazdasági versenyképesség fő eszköze a lisszaboni stratégia szellemében.<sup>6</sup>

Az EU az első országjelentéstől, 1997-től kezdve rendszeresen követi a gazdasági, társadalmi és politikai fejleményeket a tagjelölt országokban. Ez a munka voltaképpen az 1996-os felméréssel és az 1997 őszeig tartó „átvilágítással” (screening) kezdődött és egészen 2003. november 5-ig, az utolsó – már rendhagyó jellegű – országjelentésig folytatódott. A felmérések mind mélyebbre hatoltak és a társadalmi folyamatoknak szélesebb körét fogták át, mint amit az EU elvárásai közvetlenül tartalmaztak, ezért jóval nagyobb volt az ellenőrzés lehetősége és pontosabb az eredménye is. 2003 októberére elkészült a teljes áttekintés a 13 tagjelölt ország társadalmi dialógussal foglalkozó intézményrendszeréről (Social Dialogue in the Candidate States), két kötetben, az Université Catholique de Louvain irányítása alatt. A kétkötetnyi felmérés felvonultatja az egyes országokban az összes társadalmi szereplőt és bemutatja a funkcionális érdekképviseltek teljes intézményrendszerét és az EU kapcsolatait is. Ez a hatalmas dokumentáció jó bizonyítéka annak, hogy az EU-nak – a területi dimenzióhoz hasonlóan – ugyan nincsenek ezen a területen sem átfogó, részletes, jogilag is teljesen kidolgozott követelményei a tagjelöltekkel szemben, viszont pontosan meghatározza azokat az általános követelményeket, amelyeket az egyes országoknak nemzetspecifikus formában teljesíteniük kell.



A „social acquis”, azaz a szociális kérdésre vonatkozó általános EU-szabályozás azonban mégiscsak létezik, Bob Deacon szerint „az EU szociális politikája valójában a meglehetősen korlátozott jogi szabályozáson (legal acquis) túlmenően az európai szociális politika alapelveit mint puha szabályokat (soft acquis) is magába foglalja”. Az EU social acquis történetének összefoglalásában Deacon bemutatja, hogy szélesedik a jogilag is szabályozott, „kemény” acquis a kezdetektől a kétezres évek elejéig, jelezve egyben azt is, hogy az 1974 óta rendszeresen megjelentetett Social Action Programme nevű bizottsági ajánlások – mint „puha” követelmények – maguk is mennyire gyakorlatiasan érvényesülő szabályok az EU-tagállamokban. Ilyen a Social Agenda for 2000–2006 című, az Európai Bizottság által kiadott dokumentum is, amelyben már egyértelmű utalások vannak arra, hogy a csatlakozó országoknak is bele kell illeszkedniük a szociális kérdésre vonatkozó EU-programokba. Az 1995-ös Fehér könyv szociális fejezete segítségképpen határozottan megkülönbözteti a kemény és a puha elvárásokat, de még csak a kemény követelményeket várta el. Ám az országjelentésekben már a puha elvárások is erőteljesen megfogalmazódtak, sőt a bizottság 2000-ben kiadott Enlargement Strategy Paper című dokumentuma éles kritikát is megfogalmaz ebben a kérdésben, miszerint a csatlakozó országok nagyon lassan veszik át a „social acquis” egészét. 2001 első felében a tizek lezárták a szociális kérdéssel foglalkozó 13. fejezetet, de az EU azóta is elvárja tőlük, hogy a social acquis újabb és kiterjedtebb változatait is átvegyék és kövessék, főleg a foglalkoztatottság fejlesztésében a lisszaboni stratégia szellemében (lásd átfogóan De la Porte and Deacon, 2002, I. fejezet, [www.stakes.fi/gaspp](http://www.stakes.fi/gaspp)).<sup>7</sup>

Az EU-szabályozásnak több típusa van, két alapvető formája a rendelet (regulation) – ami minden tagországra közvetlenül is érvényes és minden részletében kötelező – és az irányelv (directive) – ami szintén kötelező, de nem részletesen szabályoz, hanem megszabja az általános kötelezettségeket, amelyeket aztán a nemzeti sajátosságoknak megfelelően adaptálnak és a nemzeti jogrendszer keretében szabályoznak. Vannak ezen túl határozatok (decision) – amelyek meghatározott címzetteknek szólnak és csak rájuk nézve kötelezőek – és ajánlások (recommendation) vagy vélemények (opinion) is, amelyek iránymutatásul szolgálnak, a valóban puha szabályozást jelentik. Ezek gyakran jönnek az Európa Tanács oldaláról is, amelynek számos ajánlását az EU nem kötelező jelleggel átveszi, ahogy ez a szociális chartával is történt, amely végül is majd egy évtized múltán beépült az amszterdami szerződésbe. Az Európa Tanács számos egyezményét Magyarország ratifikálta, s ezek természetesen szintén kötelező jogszabályokká váltak. A szociális acquis alkotmányos alapja a négy alapszabadság

egyike, a személyek szabad mozgása, amelyre épülnek a különböző, a termeléstől való távolságuk mértékében egyre puhább szabályozások, mint (1) az európai szociális alap, (2) munkakörülmények, (3) foglalkoztatottság és munkanélküliség, (4) társadalombiztosítás és (5) szociális ellátások, amelyek a csatlakozási tárgyalások témáit és előírásait is megszabták.<sup>8</sup>

A tárgyalások során az is kiderült, hogy a rendszerváltás során kialakult mély társadalmi polarizációt és a vesztesek–nyertesek közötti kontrasztot az EU is látja és megérti. Bár ezt a hivatalos dokumentumokban csak ritkán hangoztatja, de akkor igen erőteljesen: „A tervgazdaságról a piactudományra való átmenetnek nagy társadalmi ára volt: a munkanélküliség megjelenése, bizonyos társadalmi csoportok elszegényedése és az új társadalmi egyenlőtlenségek kialakulása együtt járt ezekkel a reformokkal, amelyek bármennyire is szükségesek voltak, gyakran nagy ellenérzést váltottak ki a magyar társadalomban. Az egymást követő kormányok, amelyek arra törekedtek, hogy megfeleljenek a társadalmi elvárásoknak, állandóan a szigorpolitika és a radikális reform, illetve a jövedelem minimális, a gazdasági fejlődést még lehetővé tevő újraelosztása közötti nehéz választás perspektívája előtt álltak. (...) Ez volt az oka annak, hogy a társadalmi-politikai életet ugyan a reformok melletti erős elkötelezettség uralta, de felbukkantak benne a kommunista korszak iránti nosztalgia elemei is, sőt néha populista eszmék is megjelentek és a nacionalista érzelmek is jelentkeztek.”<sup>9</sup>

A szociális helyzet sajnos ennél sokkal rosszabb, mert lényegében úgy jellemezhető, hogy a gazdasági válságkezelés során a pénzügyi deficitet felszámolták és egyben átfordították társadalmi deficitre a közzféra drasztikus korlátozása és a jövedelmi szint drámai csökkentése révén. A társadalmi deficit és a rendszerváltás társadalmi ára a kulcsszavak itt, bár látnunk kell, hogy a magyar közvélemény még nem kész arra, hogy szembenézzen a valós tényekkel, amelyeket csak a szegény, beteg, képzetlen és frusztrált magyar társadalom kategóriáiban lehet megfogalmazni. Az elmúlt évtizedben halmoztuk fel mindazokat a hátrányokat a lakosság képzettségében, egészségében, a demográfiai helyzetben és a mindennapok agresszív kultúrátlanságában, amelyek halmozott hátrányos helyzetként számos generációt végigkísérnek majd a magyar történelemben. Ez a társadalmi katasztrófa helyzet adja a szociális kérdés intézményi aspektusa megvitatásának általános hátterét, mert az egyes érintett rétegek tudatos és aktív társadalmi szereplőkké való intézményesítése nélkül nem lehetséges „befogadási” politika vagy jóléti rendszerváltás. Ugyanakkor a társadalomtudományokban és a rangos publicisztikában a kilencvenes évek közepétől már megjelentek az alapos elemzések a rendszerváltás súlyos áráról és a figyelmeztetések is, hogy ennek komoly kö-

vetkezései lesznek Magyarország hosszú távú fejlődése és az EU-belépése szempontjából. Mégis a nagypolitika ennek a kérdésnek hosszú ideig nem tulajdonított különös jelentőséget, a 2002-es választásokon azonban már elemi erővel a politika középpontjába került a jóléti rendszerváltás avagy a jóléti fordulat kérdése.<sup>10</sup>

Magyarországon valójában már 1988–89-ben megkezdődött a társadalmi párbeszéd intézményrendszerének kiépítése, de mindeddig nem történt meg a társadalmi szereplők mint funkcionális érdekképviselők – munkáltatói és munkavállalói érdekképviselők, szakmai kamarák – teljes kialakítása és integrálása a politikai rendszer egészébe. A mezopolitika funkcionális oldalának ez a fejletlensége végigkíséri a demokratikus intézményrendszer kialakulásának egész folyamatát, de az érdekegyeztető tanács feloszlásával a mélypontját a Fidesz-kormány alatt érte el, amely közvetlenül is kiváltotta az illetékes EU-intézmény, az Ecosoc éles bírálatát. Ez meglehetősen szokatlan az EU-ban, bár az országjelentésekben évről évre ismétlődő kritika más csatlakozásra váró országnál is előfordult. Az EU-elvárások visszatérő mozzanata az is, hogy a mezopolitika két alrendszere szervesen összetartozik, azaz a területi és a társadalmi szereplőket együttesen kell integrálni a politikai rendszer egészébe. A két alrendszer össze is kell, hogy épüljön és át kell hassa egymást, azaz a területi képviselőt elve alapján tagozódniuk kell az érdekképviselőknek is, illetve fordítva, a régiókban is meg kell jelenjenek a társadalmi szereplők a maguk szervezeteivel. Annál is inkább, mert az EU minden szinten megköveteli ezt a partnerséget a kötelező EU-intézményeken belül, ez a strukturális és kohéziós alapok megpályázásának és a tagországokban való kezelésének egyik alapfeltétele. A szervezett civil társadalom tetőszervezeteinek bekapcsolása a kormányzásba az EU egyik alapkövetelménye – az Ecosoc is hűnek tekinti magát az EU-intézmények és a civil társadalom között –, amely a szociális dialógus mindkét oldalának egyformán alapvető érdeke, ahogy ez tükröződik az MGYOSZ hivatalos anyagaiban is.<sup>11</sup>

A társadalmi szereplők és tripartit intézményeik európaizálásában a legnagyobb gondok a vertikális dimenzióval, a makro- és a mezopolitika kapcsolatával vannak. A szociális acquis esetében a magyar rendszer még a jogilag szabályozott, kemény előírásokat is csak csikorogva teljesíti, a puha és általánosabb elvárásokat pedig alig, s a fejlődés tendenciája sem elég markáns a csatlakozás folyamatában. A nemzeti európaizálás tehát nem harmonizál az EU-törekvésekkel, különösen a lisszaboni stratégia keretében meghirdetett legutóbbi szabályokkal, itt érhető tetten a leginkább az összeurópai, transznacionális szintekkel való megegyezés, az alkalmazkodás hiánya. A magyar társadalmi szereplőknek meglehetősen jó a viszonyuk a párhu-

zamos EU-intézményekkel – az Ecosoc és annak szereplői –, de elégtelenek a többi új demokráciákban lévő intézményekkel való kapcsolataik, azaz a horizontális európaizálásuk is eléggé felfelé sikeredett. Az EU-alkalmazkodásnak és a szervezett civil társadalom közös érdekeinek érzékeltetésére most szélesre kellene nyitnunk az elemzés optikáját, hogy a lisszaboni stratégiát és a szociális Európa – az első és a második alappillér – egészét bemutassuk, hiszen a magyar közvélemény talán az EU-nak ezt az arculatát ismeri a legkevésbé, de legfeljebb a körvonalait tudjuk jelezni.

Az Európai Tanács 2000. március 23–24-én „speciális” csúcstalálkozót tartott azért, hogy kidolgozzák a „a foglalkoztatottság, a gazdasági reform és a szociális kohézió megerősítésének stratégiáját”, amely a továbbiakban lisszaboni stratégia néven vált közzismertté. 1998-tól már rendszeressé váltak a negyedévenkénti csúcstalálkozók, de egy darabig még speciálisnak vagy informálisnak nevezték a tavaszi és őszi összejöveteleket. Minden év tavaszán a lisszaboni stratégia az Európai Tanács csúcsertekezletének tárgya, s ezek a találkozók áttekintik a lisszaboni elnökségi döntések (Presidency Conclusions) – mint tervrajz – alapján a program előrehaladását. Az egymást követő csúcsertekezletek megfogalmazták a gazdaság- és szociálpolitika, illetve a környezetvédelmi politika hármas egységének elvét, mint a fenntartható fejlődés és a versenyképesség együttes követelményét. Ennek az a lényege, hogy a szociális politika nem passzív környoradomány, hanem aktív eszközrendszer a gazdasági versenyképesség fokozásában és a területi fejlesztés előremozdításában. A lisszaboni stratégia 41 pontja a külső, globális kihívásból indul ki és az EU versenyképességének fokozására a gazdasági és a szociális politika egyesítésével, szinergikus hatásával reagál a tudásalapú társadalom perspektíváját felvázolva és az európai szociális modell megerősítésének szükségességéhez eljutva a végső következtetésben. A lisszaboni stratégiával számos EU-dokumentum foglalkozik, amelyek összegezve is áttekinthetőek (például az [europa.eu.int/comm/lisbon\\_strategy](http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy) honlapján), illetve több kritikai elemzés is napvilágot látott annak problémáiról, mint Alasdair Murray „*The Lisbon Scorecard III: The status of economic reform in the enlarging EU*” című tanulmánya (Centre for European Reform, [www.cer.ac.uk](http://www.cer.ac.uk)).<sup>12</sup>

2002 márciusában a barcelonai csúcsertekezleten már a csatlakozó országok is részt vettek, és be kellett számolniuk a saját előrehaladásukról a foglalkoztatottság növelése, az információs és tudásbázisú társadalom megteremtése és egyáltalán a szociális kohézió fokozása terén. A következő magas szintű tanácskozás a lisszaboni stratégia ügyében 2003. március 20–21-én volt a tavaszi brüsszeli csúcsertekezleten, amelynek előkészületeként az Európai Bizottság terjedelmes szakértői anyagot jelen-

tetett meg *Choosing to grow: Knowledge, innovation and jobs in a cohesive society* címen. 2003. március 20-án került sor az EU-ban az első tripartit szociális csúcstalálkozóra (Tripartite Social Summit for Growth and Employment), amelyen az EU-szintű funkcionális érdekképviselők a lisszaboni stratégia támogatójáról biztosították az EU-t és megerősítették azt a véleményüket, hogy a szociális dialógus intézményrendszere az európai szociális modell alapvető eleme. A 2003. márciusi brüsszeli csúcstalálkozó határozata az európai szociális modell modernizálása fejezetben a 48. paragrafusban megállapítja, hogy „az EU elkötelezett arra, hogy a szolidaritás és a társadalmi befogadás (inclusion) elveinek alapján előmozdítsa a magas szintű szociális kohéziót”. Az idézett paragrafus kifejti, hogy a szociális kohézió intézményesítése nemcsak a tagállamok szintjén, hanem a régiók és a települések szintjén is jelentkező általános kötelezettség. A tagállamoknak saját tervet kell kidolgozniuk (Social Inclusion National Action Plan), amelyet 2004 tavaszán, a következő lisszaboni stratégiával foglalkozó csúcsértekezleten számon is kérnek majd tőlük.<sup>13</sup>

A szociális Európa a maga elvárásaival és intézményeivel tehát egyre közelebb van hozzánk és a „hányan megyünk Európába” kérdésre ez nagyon megkönnyíti a választ, mert maga az EU követeli meg, hogy mindenkit vigyünk magunkkal. A jóléti rendszerváltás persze csak az EU-ban szokásos jóléti állam bevezető szakasza, de éppúgy része az EU-alkalmazkodásnak és a felkészülésnek mint a gazdasági követelmények teljesítése. A jóléti állam minimális kiépítése, a köz-szektor rekonstrukciója nélkül a lisszaboni stratégiához szükséges társadalmi előfeltételek sem adóttak, vagyis nem mozgósítható a magyar társadalom kapacitása sem. Ezért a magyar versenyképesség fokozásához legalább annyira szükség van a képzési és az egészségügyi rendszerek EU-szintű kialakítására, mint a gazdaságba való többeberuházásokra. A rendszerváltás nagy társadalmi ára nem pusztán morális veszteség, amin keseregnünk kell, hanem a magyar versenyképességet is hosszú távon hátráltató tényező. Márpedig az oktatási és az egészségügyi rendszerek helyreállítása – és még inkább működésük pozitív hatása – maga is hosszabb távú folyamat, ezért mihamarabb meg kell kezdeni, hogy a lakosság adalképzettségéből és rossz egészségügyi-mentális állapotából adódó súlyos hátrányok is mihamarabb leküzdhetőek legyenek. Itt visszatér az alacsony társadalmi kapacitás motívuma, hiszen a jövedelmi viszonyok által szélsőségesen polarizált lakosságtól – amelynek mintegy nyolcvan százaléka még alig éri el a nyolcvanas évek végének jövedelmi szintjét – aligha várható el, hogy a maximális társadalmi kapacitást érje el.

A magyar társadalom a rendszerváltás másfél évtizede után óriási veszteséget halmozott fel, s ezek legalábbis részleges bepótlása az alapvető feltétele a társadalmi kapacitás EU által el-

várt mozgósításának, ami azonban a jóléti rendszerváltás kezdete, avagy a jóléti állam minimuma nélkül nem lehetséges. Minden társadalom szinte végtelenül gazdag társadalmi erőforrásokban, a valódi kérdés az, hogy ezeket milyen mértékben képes mozgósítani. A magyar társadalom minden bizonnyal a sor vége felé kullog a modern, fejlett társadalmak között a társadalmi energiák felszabeditása és békés felhasználása tekintetében. Márpedig a lappangó erőforrásokból csak a mobilizálás és a felszabeditás révén lesz működőképes társadalmi kapacitás és az EU-csatlakozás éppen ebben a vonatkozásban hoz alapvető fordulatot az állampolgárok, a közember életében. Ez az általános mozgósítás szinte egy társadalmi forradalommal, a társadalom emancipációjával ér fel. Bár az „EU-sokk” is bizonyára jelentkezni fog a tagság első éveiben, mint az általános alkalmazkodási kényszerből fakadó negatív hatás, de az EU-belépéssel szükségképpen megkezdődő általános mozgósítás új mozgásteret is megnyit a devolúció és a partnerség elve révén az emberek és szervezeteik előtt. Sőt a megszokott államtól való függés helyett az emberek érezni fogják az állam függését is a társadalmi szervezetek aktivitásától. Az EU bevezette és alkalmazza a „társadalmi gazdaság” fogalmát. Hosszasan lehetne akár azt is fejtegetni, hogy a nonprofit szervezetek mennyi energiát szabadítanak fel és mennyi értéket termelnek már most is nálunk, de ugyanakkor mennyivel gazdagabb és hatékonyabb ez a közpolitikai NGO szféra az EU15-ben mint nálunk, ami már kijelöli a fejlődés távlatait is.<sup>14</sup>

A távlatokat jelezve, az EU 2003. december 3-án közzétett *többéves stratégiai programja* a közpolitikai prioritások között elsőként a lisszaboni stratégiát említi, amelyet a 15. pontban tömören összefoglal. Ezek szerint a lisszaboni stratégia célja „(1) a gazdasági növekedés előmozdítása, (2) egy szélesebb és hatékonyabb gazdasági térség létrehozása, (3) több és jobb állások teremtése és az európai szociális jóléti modell modernizálása, (4) a tudásalapú társadalom és gazdaság támogatása, beleértve az oktatás eszközrendszerét és (5) a fenntartható fejlődés kialakítása és a gazdasági növekedésnek a környezetvédelemmel való párosítása”. Ez az ambiciózus és komplex stratégia szabja meg az új tagállamok tevékenységét és szellemi horizontját is a következő években, s már ez az ír elnökség legfontosabb prioritása is 2004 első felében. A közvetlen feladatokat pedig már az is jelzi, hogy 2003. december 18-án az EU-hoz csatlakozó tíz kormány képviselői Brüsszelben egy memorandumot írtak alá, amely országokként bemutatja a társadalmi kirekesztés helyzetét. Erre a dokumentumra épülnek a 2004 során elkészítendő és a 2005-ben induló kétéves tervek, amelyek a szociális kohéziót hivatottak erősíteni.<sup>15</sup>

## A TERÜLETI SZEREPLŐK VILÁGA

Az EU keretén belül valóban igen gyakoriak a viták az európai adminisztratív térség kialakulásának és/vagy a nemzeti adminisztrációk konvergenciájának mértékéről. A tendenciát azonban az EU-ban mindenesetre az jelzi, hogy a klasszikusan centralizált állam, Franciaország nemcsak a nyolcvanas években hajtott végre erőteljes decentralizációt a regionalizálás révén, hanem azt folytatva 2003. március 17-én a – nemzetgyűlés és a szenátus együttes üléséből alakult – kongresszus egy kiterjedt alkotmánymódosítást is megszavazott ebben a szellemben. A módosított alkotmány szövege kimondja, hogy „a köztársaság intézményrendszere decentralizált” és ennek megfelelően a francia kormány elindított egy projektet, amelynek keretében a 22 régió széles hatásköröket fog kapni. Már korábban és erőteljesebben jelentkezett ez a tendencia Olaszországban, ahol az alkotmány nemrégén módosított 114. paragrafusa ugyancsak kimondja, hogy „a köztársaság településekből, megyékből, nagyvárosokból, régiókból és az államból adódik össze”. Hasonlóképpen, Angliában – mint „Egyesült Királyságban” – is megkezdődött a devolúció és egyre több régió nyer valódi önállóságot kiterjedt jogkörökkel. A spanyol regionalizálás pedig egyenesen a legjelentősebb változást adta, mivel az erős régiók létrehozása Spanyolországban egyenesen az aszimmetrikus federalizálás irányába való továbblépésnek tekinthető. Az EU15 tehát lassan, ellentmondásosan, de egyértelműen devolúció, a politikai decentralizálás és az önkormányzati regionalizálás irányában halad – ami jelentősen befolyásolja majd az EU25 egészének belső működését is –, ahogy ezt a régiók bizottsága hivatalos anyagai részletesen dokumentálják.<sup>16</sup>

Am abban még az adminisztratív konvergenciával, vagyis a nemzeti közigazgatási rendszerek európaizálásával szemben igen szkeptikus szerzők is egyetértenek, hogy az új tagok számára nincs nagy mozgástér a közigazgatási rendszerük európaizálásában, avagy a szükséges adminisztratív kapacitás kialakításában (Olsen, 2003: 521). Az amszterdami szerződés világosan meg is fogalmazza, hogy a „flexibilitás” csak a régi tagországokra vonatkozólag érvényes. Az sem kétséges, hogy a decentralizálás hosszú távú tendenciája mögött egyrészt a polgárközelség politikai igénye rejlik a mind nagyobbá növekedő EU-ban, másrészt pedig a strukturális és kohéziós alapokhoz való hozzáférés követelményrendszere, amely fokozatosan kialakítja azt a belátást is, hogy a régió a versenyképesség maximalizálásának és az erőforrások optimális felhasználásának megfelelő területi egység az EU-ban.<sup>17</sup> A „territorial acquis” vonatkozásában a helyzet rendkívüli mértékben hasonlít a szociális acquis fejlettségéhez. Az utóbbi öt évben három általánosan kötelező kemény jogszabály, tanácsi-parlamenti rendelet

jelent meg. 1999. július 12-én az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERDF) szabályozása (1783/1999. számú rendelet) és 2003. május 26-án a NUTS-szabályozás (1059/2003. számú rendelet), valamint 2002. november 11-én – a témánk szempontjából kevésbé fontos – rendelet a katasztrófák elhárítására létrehozott Solidarity Fund működéséről. Ezenkívül két bizottsági rendelet is megjelent – 2002. július 29-én és 2003. január 6-án – a gazdasági és szociális kohéziós alapok működéséről, valamint meghoztak számos bizottsági határozatot (decision) a konkrét esetekről a regionális politikában. Az EU tehát a területi politikában is csak kevés általánosan kötelező jogszabályt alkotott és az egyedi eseteket pedig a Bizottság „kézivezérléssel” szabályozza. Az EU-ban azonban egyre erőteljesebb az igény arra, hogy a tamperei programnak megfelelően sor kerüljön a territorial acquis átfogó és koherens kifejtésére és az előrelépéshez jó alkalmat szolgáltat az, hogy az 1999-es rendelet helyébe az új költségvetési ciklusra 2006-ban új rendelet kell lépjen.<sup>18</sup>

Az Európa Tanács (ET) intézményei az EU kísérleti terepül és szellemi műhelyül szolgálnak, ezért az ET tapasztalataiból nagyban lehet következtetni az EU-ban jelentkező tendenciákra, különösen egy sajátos ET-intézmény, a helyi önkormányzatokért felelős európai miniszterek konferenciája vitáiból. Értelemszerűen a fenti miniszteri testület tagjai az EU15 – sőt már régóta az új tagállamok – miniszterei is, ezért ez a vita reprezentatív, hiszen az EU-n belül nincs hasonló fórum az álláspontok kifejtésére és ütköztetésére. A miniszterek konferenciája 12. ülését tartotta 2000-ben Isztambulban a helyi közszolgáltatásokról és 13. ülését 2002-ben Helsinkiben a „Regionális önkormányzatok – európai modellek és alapelvek” témakörében. A helsinki ülésen feltárult az EU-regionalizálás alapvető kérdése, nevezetesen az, hogy az EU-tagállamok egyetértenek az alapelvekben – szubszidiaritás, decentralizáció és partnerség –, de nem értenek egyet ennek intézményi szabályozásában („legal instruments”). Sőt egyes országok – mint Anglia – úgy vélik, hogy az intézményi keretek leírása maga is veszélyes, azaz nem kell semmiféle intézményi szabályozás, mert attól tartanak, hogy az intézményi szabályozás leírása önmagában is közvetett nyomást jelenthet az egyes országokra azok megvalósítására. A regionális charta elfogadása tehát Helsinkiben nem sikerült, sőt több ország azt nyilatkozta, hogy ez nem is szükséges, mert az ET által kiadott helyi önkormányzatok európai chartája már elégséges szabályozás a területi önkormányzatoknak. A konferencia ebben a patthelyzetben arra kérte fel a miniszterek bizottságát – az ET csúcsszervét –, hogy adjon megbízást a Steering Committee on Local and Regional Affairs nevű bizottságnak a regionális charta fogalmazványának elkészítésére. A kiút keresése abban az irányban folyik, hogy az alapelvek ki-

bontása és a szervezeti formák leírása elváljon egymástól a chartában, vagyis egyetlen állam se érezze úgy, hogy a charta kiadása nyomást gyakorol a nemzeti adminisztrációja szerkezetére.<sup>19</sup>

Valójában természetesen az EU-ban az elkerülhetetlen, hogy ne legyen nyomás a nemzeti adminisztratív rendszerek konvergenciája irányában, de egyes tagállamok el akarják kerülni ennek közvetlenebb formáit. Még nagyobb tarkaság van természetesen az ET 45 tagállamában a nemzeti adminisztratív rendszerekben és különösen a régiók tekintetében, de most új helyzet állt elő. Az EU25 kényelmes többséget jelent az ET tagállamaiban minden szavazásnál, amelyek ugyan nem írnak elő kötelező rendelkezéseket, mégis érzékenyen érintik és erőteljesen befolyásolják az ET húsz tagállamát is, amelyek nem EU-tagok. Ezért is határozottan napirendre került az ET-ben az eredetileg 1949. május 5-én elfogadott alapszabály (statute) modernizálása, hiszen a demokratikus berendezkedés általában az ET-ben kötelező normává vált, de számos vonatkozásban a részleteiben tisztázatlan maradt, illetve az sem kidolgozott eléggé, hogy melyek az ET45-ben az államok egymáshoz való viszonyának, az európai államok demokratikus viselkedésének normái. A regionális charta éppen a részletesebb szabályozás szempontjából válik fontossá, hiszen míg Nyugaton a sűrűn intézményesült civil társadalom erőteljes civil szerveződésekkel rendelkezik, addig „Keleten” a civil társadalomnak a területi szerveződése gyenge vagy hiányos, illetve a szervezett civil társadalom közpolitikai hálózatai alig kiépítettek (Keating and Hughes, 2003: 12–13). Minél erősebb és szervezesebb a kapcsolat a Nyugat és „Kelet” között Európában – amelynek egyik döntő fordulata az EU25 létrejötte –, ez a kontraszt annál erőteljesebben mutatkozik meg a mindennapi életben. Az EU25-ben tehát a területi szerveződések bizonyos mértékig szabályozni kell, hogy a területi felzárkóztatás mechanizmusa érvényesülhessen, más tekintetben viszont a mindennapos lényegi kapcsolatokból adódó nyomás fog hatni a konvergencia irányában.<sup>20</sup>

A regionális intézményrendszer létrehozása és az adott országon belüli regionális különbségek csökkentése az EU dokumentumokban sorozatosan visszatérő két feladat, amelyek azonban elválaszthatatlanok egymástól. Joggal, mert csak a fejlett demokratikus intézményrendszerrel rendelkező – azaz legitim, választott és polgárközeli – decentralizált régió lehet hosszabb távon is versenyképes és felzárkózásra képes, mert optimálisan mozgósítani tudja a sajátos regionális erőforrásokat. Végül célként tekintve csak egy kiépített önkormányzati régió alkalmas teljességgel arra, hogy felszívja, befogadja és hasznosítsa az EU által a felzárkózás támogatására szánt transzfereket. Az igazán izgalmas kérdés az átmeneti formák kialakítása és időzítése, amely egyrészt a belső fejlődés általános dinamikájától, más-

részt a külső körülmények agresszív hatásától függ. A rendszer-váltás már felgyorsította a régiók közötti differenciálódást és most – ahogy az erről a témáról az EU Bizottság számára írott *Dehaene-jelentés* (Dehaene and Krok-Paszkowska, 2001) már kimutatta – az EU-belépés az új tagországokban ugyancsak a régiók közötti egyenlőtlenségek további fokozódásával jár, ha nem történnek jelentős ellenlépések. A regionális reform elmaradásának vagy legyengítésének tehát nemcsak súlyos politikai és társadalmi következményei vannak a demokratikus deficit fennmaradásával, sőt növekedésével, hanem még ennél is súlyosabb gazdasági-társadalmi következményei az adott ország „kettészakadásával” az EU-hoz gyorsan felzárkózó és a fokozottan leszakadó régiók között. Véget kell tehát vetni annak az évszázados, a „felvilágosult abszolútizmus” jegyében született felfogásnak, hogy a problémákat – adott esetben a régiók felzárkóztatását – fokozott centralizációval, vagyis a bölcs központosított állam jótékony paternalizmusával, az erőforrások felülről való osztogatásával kell megoldani. Átmenetileg tehát megoldást jelenthet Magyarországon is az egész ország egy régióként kezelése egy közös intézményrendszeren keresztül, de 2007 után, az új költségvetési ciklusban ez az átmenetileg szükséges recentralizáció már a fejlődés akadályává válhat.<sup>21</sup>

Ha nem ennek az „ajánlásnak” megfelelően járunk el, akkor az EU-csatlakozás folyamatában azzal a paradox helyzettel nézünk tehát szembe, hogy a „fejlődés” megint azt jelentheti majd, hogy az ország egészétől leszakad a régió és a régiótól az egyén, vagyis a fejlődés nevében további polarizáció megy végbe nyertesekkel és vesztesekkel. Az EU a decentralizáció útját követeli meg a tagállamoktól, s előbb-utóbb kiköveteli tőlünk is, de jobb lenne elébe menni mint sereghajtónak lenni. Ebből a követelményből az is adódik, hogy az EU policentrikus fejlődés modelljének megfelelően a „decentralizáció decentralizációjára” van szükség, azaz arra, hogy maga az újonnan létrehozott régió se legyen centralizált, vagyis egy régióközpont dominanciájára épülő, a mai Magyarország centralizált hatalmi struktúráját a hét régió szintjén reprodukáló politikai szerveződés. A (regionális) hatékony közigazgatás csak úgy lehet a (gazdasági) versenyképesség alapfeltétele – országos és helyi szintre egyaránt kiterjedő hatással –, ha a régió is decentralizált, azaz a társszékhelyek közötti hatalom- és funkciómegosztással rendelkezik. Csak ekkor lesz képes az európaizálás folyamata véget vetni a demokráciadeficitnek, az intézményi aszimmetriának, ha létrejön a hatékony többszintű kormányzás, mint az összes szinten hatékonyan működő, decentralizált, demokratikus döntéshozatal, s ebből adódik az egész ország számára a hatékony tagság és a nemzeti érdekérvényesítés is.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Ez a tanulmány egy készülő könyv része, amely az NKFP-kutatás (A magyar politikai rendszer európai integrációja, OM-00198/2001) és a vele párhuzamosan folyó OTKA-projekt (A magyar kormányzati rendszer korszerűsítése, T 032855) keretében készült. A magyar közigazgatási reformról már beszámoltam a nemzetközi (Ágh, 2001 és 2003b) és a hazai szakirodalomban (Ágh, 2003c). Az egész csatlakozási folyamatot átfogóan elemeztem a legutóbbi monográfiámban (Ágh, 2003a). A régió áttekintését lásd Pridham and Ágh, 2001, a csatlakozás társadalmi-gazdasági hatásait illetően pedig GKI, 2003.
- <sup>2</sup> A Belügyminisztérium IDEA (integráció, decentralizáció, Európai Unió és autonómia) projektje a magyar közigazgatás reformját készíti elő, főleg a kistérségek és a régiók létrehozására koncentrálva.
- <sup>3</sup> A régi és új tagok szembeállítása az iraki háború kapcsán volt a legélesebb. A víziók csatája a magyar sajtóban is megjelent (lásd Michael Ehrke, Az Európa magját képező államok című cikkét, *Élet és Irodalom*, 2003. június 27), amelyben a „mag-Európa” és az új tagok viszonya került előtérbe.
- <sup>4</sup> Csak jelezni, hogy az állam és a civil társadalom éles szembeállítása a liberalizmus klasszikus alapelve, az állam örök felsőbb rendűsége pedig a konzervativizmusé, de ezek modern irányzatai Nyugat-Európában a hangsúlyokat megőrizve feladták már ezeket a klasszikus alapelveket.
- <sup>5</sup> European Parliament, Draft Recommendation on the application by the Republic of Hungary to become a member of the European Union, 11 March 2003, PR/471788EN, p. 9.
- <sup>6</sup> Az inclusion, exclusion és cohesion kifejezéseknek még nincs általánosan ismert és elfogadott magyar megfelelője, még nehezebb a helyzet ezek politikai megfelelőjével az empowerment-disempowerment kifejezéssel, amit azt jelzi, hogy akit kizárnak a társadalomból, az nem vesz részt az állampolgári jogaiból adódó hatalomgyakorlásban sem. Itt jegyezném meg, hogy a magyar szociális helyzet átfogó tényszerű bemutatására itt nem vállalkozom, csak az EU-nak a társadalmi párbeszédre vonatkozó elvárásainak rövid körvonalazását adom (lásd például Christiansen et al, 2001 és Peceny, 1999).
- <sup>7</sup> Monographs on the situation of social partners in the candidate countries (Project No VT/2002/83), Université Catholique de Louvain, Institut des Sciences de Travail, a négytagú kutatócsapat munkáját Marinette Mormont irányította és a köteteket szerzőként jegyzi. A magyar rész Tóth András munkája.
- <sup>8</sup> A fenti struktúrát lásd az EU törvénytárában: europa.eu.int/eur-lex, Analytical register - Freedom of movement for workers and social policy. A szociális acquis-hoz való magyar alkalmazkodás kérdését átfogóan tárgyalja a Gyulavári Tamás és Könczei György által szerkesztett, Az Európai Unió szociális dimenziója című terjedelmes kézikönyv (2000), amely a szociális partnerek európai uniós felkészítő programja keretében készült.
- <sup>9</sup> European Parliament, Draft Recommendation on the application by the Republic of Hungary to become a member of the European Union, 11 March 2003, PR/471788EN.doc, p. 7.
- <sup>10</sup> A hatalmas szaktudományos és publicisztikai anyagból Bossányi Katalin „Szabadon, de magunkra hagyva - Hogyan alakult át tíz év alatt a magyar társadalom szerkezete” (Népszabadság, 1999. január 23.) című mély és megrázó írását szeretném kiemelni. Bossányi már világosan bemutatta a szociális politika alapvető alternatíváját: „Ezért is nagy a felelőssége a politikának, amelynek módja és lehetősége, hogy eldöntse: elsősorban a szegénység mérséklésére vagy a közép- és alacsony jövedelmű rétegek támogatására koncentrál-e.”
- <sup>11</sup> Az Ecosoc 2002-ben kiadott ismertető anyaga a „The ESC: a bridge between Europe and civil society” címet viseli. Az Ecosoc 2000. március elsején elfo-

- gadott véleménye (**Opinion** of the Economic and Social Committee on **Hungary on the road to accession**) nagyon kritikus az Orbán-kormányval szemben az Érdekegyeztető Tanács megszüntetése miatt, mondván, hogy „a magyar kormány új megközelítése gyakorlatilag megszünteti a társadalmi párbeszéd struktúráit” (2.9.7 paragrafus, CES 239/2000). Az MGYOSZ A kiteljesedő és elmélyülő európai szociális párbeszéd címen kitűnő áttekintést jelentetett meg, amely szerint a cél „a demokratikus, a szociális partnerek bevonására épülő kormányzás”.
- <sup>12</sup> A lisszaboni stratégiával - illetve szűkebben a tudásalapú társadalommal - foglalkozik Arató, 2003 és Pitti, 2002, 2003 és 2004. Ezzel kapcsolatban számos illúzió is megfogalmazódik, amelyet jogosan bírál Fekete László Az új gazdaság retorikája című cikkében (*Élet és Irodalom* 2004. január 9.).
- <sup>13</sup> Az európai szociális modellt a lisszaboni stratégia kapcsán átfogóan kifejti az Ecosoc 2002. július 18-án kiadott anyaga (**Opinion** of the Economic and Social Committee on the **EU's Economic and Social Cohesion Strategy**), amely több ponton azt is kifejti, hogy a regionális fejlesztésben is szem előtt kell tartani a szociális kohéziót és intézményeit (CES 866/2002).
- <sup>14</sup> Az NGO avagy harmadik szféra kérdéskörének hatalmas hazai szakirodalma van, amelyet az EU-ra vonatkoztatottan magam is feldolgoztam, lásd Ágh, 2002: 249-269, az EU vonatkozás kifejtése 249-252. Lásd még EU-közlemény, 1998 és Kuti, 2003.
- <sup>15</sup> Lásd erről részletesebben Ferge Zsuzsa „Jog és jószág” című cikkét (Népszava, 2003. december 19.). A magyar szakirodalomban átfogó elemzést nyújt a társadalmi párbeszéd intézményrendszeréről, lásd például Ferge, 1996, Ladó és Tóth, 1996; Ladó, 2002, Lengyel és Nagy, 2000, a legutóbb pedig Herczog, 2004. A szociális dialógus intézményrendszeréről a tíz új tagországban 2004 márciusában konferenciát rendeztek (Paving the road for enlargement, www.eurofound.ie/enlargement/index).
- <sup>16</sup> A régiók bizottsága Major Steps Towards a Europe of the Regions and Cities in an Integrated Continent címen megjelentetett egy részletes áttekintést a devolúcióról az EU15 valamennyi tagországában, a bevezetés pedig bemutatja ennek EU-szintű előrehaladását is (COR - Studies I-1/2001-16, Brussels, May 2001).
- <sup>17</sup> A régiók bizottságának és a DG-régióknak a bemutatásával nem foglalkozom, mert ezek jól ismert intézmények. Jellegzetes, hogy a régiók körüli vita a kohéziós politika reformjának vitájába torkollt, s ezért a DG-régió internetes fórumot is nyitott a téma nemzetközi megvitatására (europa.eu.int/comm/regional\_policy/debate/forum\_en).
- <sup>18</sup> A territorial acquis jelenlegi állását illetően lásd az europa.eu.int/eur-lex honlapon a Regional policy and coordination of structural instruments című fejezetet. A magyar szakirodalomban lásd a segédanyag a helyi önkormányzati rendeletek jogharmonizációjához című kiadványt (szerk. Szabó Hajnalka, BM Kiadó 2003), amely összefoglalja az EU-jogszabályok típusait és közli a Magyarország által is ratifikált helyi önkormányzatok európai chartája 3. cikkét, mint a helyi, önkormányzati jogalkotás alapját, valamint hivatkozik a 1058/2001. (VI. 21.) kormányhatározatra az önkormányzatok EU-felkészítésének fő irányairól.
- <sup>19</sup> A regionális charta azért is fontos számunkra, mert az említett miniszteri konferencia a következő ülést Budapesten tartja, eredetileg 2004 végére terveztek, de a fenti nehézségek miatt valószínűleg áthúzódik 2005 februárjára. Ebből adódóan Magyarországnak most vezető szerepe van a Steering Committee-ban is (www.coe.int/T/E/Legal\_Affairs, illetve www.loreg.coe.int).
- <sup>20</sup> A régiók kutatásában terjedelmes és színvonalas szakirodalom tárgyalja az EU-hoz való szükséges alkalmazkodás kérdéskörét, jórészt a „fejlesztési régióra” koncentrálva. A megjelent gazdag irodalomból csak néhányat tudok je-

lezni itt a legutóbbi publikációkból, például Csefkó (1998, 2001 és 2002); Horváth (2003); Horváth és Szaló (2003); Pálné Kovács (1999); Rechnitzer (1998); Szabó (2003); Szegvári (2002); Szigeti (2001); és Wiener (2003). A regionalizálás nyugati irodalmából lásd még Börzel, 2002; Brusis, 2002 és 2003; De Vries, 2000; Ekengren, 1996; Featherstone and Radaelli, 2003; Fowler, 2002; Funck and Pizatti, 2003; Goetz, 2001; Goetz and Hix, 2001; Harmsen, 1999, Hayward and Menon, 2003; Jeffery, 2002; Knull, 2001; Nunberg, 2000.

<sup>21</sup> Az Európa Tanács 2002. június 4-én ajánlást készített a magyar regionalizálás állapotáról, amelyet azzal az elvárással zárt, hogy „ki kell alakítani Magyarországon egy erős és hatékony regionális szintet, amely az autonóm igazgatás és a demokratikus legitimitás elvére épül” (*Önkormányzat, 2002, július-augusztus*).

#### HIVATKOZÁSOK

- Adnett, Nick (2001) „Modernizing the European Social Model: Developing the Guidelines”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 2, June 2001.
- Anderson, James (2001) „The rise of regions and regionalism in Western Europe”, in Guibernau (ed.).
- Arató, Krisztina (2003) „Az Európai Unió lisszaboni stratégiája és a keleti kibővítés”, in „Jöjj el szabadság” c. kötet, Budapest: Rejtjel Kiadó.
- Ágh, Attila (2001) „Public Sector Reforms, Institutional Design and Strategy for Good Governance in East Central Europe”, *Studies in East European Thought*, Vol. 53, pp. 233-255.
- Ágh, Attila (2002) *Demokratizálás és európaizálás*, Budapest: Villányi úti könyvek.
- Ágh, Attila (2003a) *Anticipatory and Adaptive Europeanization in Hungary*, Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies.
- Ágh, Attila (2003b) „Public Administration in Central and Eastern Europe”, in Guy Peters and Jon Pierre (eds) *Handbook of Public Administration*, London: Sage.
- Ágh Attila (2003c) „Közigazgatási reform Magyarországon”, *Fejlesztés és Finanszírozás*, 2003/4.
- Ágh Attila (szerk.) (2004) *Magyar hozomány*, Budapest: BM Kiadó.
- Beyer, Jürgen, Jan Wielgohs and Helmut Wiesensthal (eds) (2001) *Successful Transitions: Political Factors of Socio-Economic Progress in Postsocialist Countries*, Baden-Baden: Nomos.
- Börzel, Tanja (2002) *States and Regions in the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Brusis, Martin (2002) „Between EU Requirements, Competitive Politics and National Traditions: Re-creating Regions in the Accession Countries of Central and Eastern Europe”, *Governance*, Vol. 15, No. 4.
- Brusis, Martin (2003) „Regionalisation in the Czech and Slovak Republics: Comparing the Influence of the European Union”, in Keating and Hughes.
- Cardona, Francisco (1999) „Civil Services for the European Administrative Space”, *Public Management Forum*, Vol. 5, No. 2.
- Christiansen, Thomas, Knud Erik Jörgensen and Antje Wiener (eds) (2001) *The Social Construction of Europe*, London: Sage.
- Csefkó, Ferenc (szerk.) (1998) *EU-integráció – Önkormányzatok I.*, Budapest: Önkormányzati Szövetségek Társulása.
- Csefkó, Ferenc (szerk.) (2001) *EU-integráció – Önkormányzatok II.*, Budapest: Önkormányzati Szövetségek Társulása.
- Csefkó, Ferenc (szerk.) (2002) *EU-integráció – Önkormányzatok III.*, Budapest: Önkormányzati Szövetségek Társulása.

- Dehaene, Jean-Luc (chairman) and Ania Krok-Paszkowska (rapporteur) (2001) „Report of the Reflection Group on The Political Dimension of EU Enlargement: Looking Towards Post-Accession”, The Robert Schuman Centre for Advanced Studies (European University Institute) with The Group of Policy Advisors (European Commission), edited in Badia Fiesolona (www.iue.it/RSC/PublicationsRSC-Welcome).
- De la Porte, Caroline and Bob Deacon (2002) *Contracting companies and consultants: The EU and the social policy of accession countries*, Globalism and Social Policy Programme (GASPP) Occasional Papers No. 9/2002, Helsinki: STAKES, www.stakes.fi/gaspp.
- De Vries, Michiel (2000) „The rise and fall of decentralization”, *European Journal of Political Research*, Vol. 38, No. 2, October 2000.
- Downs, William (1998) *Coalition government subnational style: Multiparty politics in Europe's Regional Parliaments*, Columbus: Ohio University Press.
- Economic and Social Committee (2002) *The ESC: a bridge between Europe and civil society*, Brussels: ESC Publications Department.
- Ekengren, Magnus (1996) „The Europeanization of State Administration”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 31, No. 4.
- Európai Közösség Bizottságának közleménye az önkéntes szervezetek és alapítványok szerepének erősítéséről Európában (1998), Budapest: Európa Ház.
- Featherstone, Kevin and Claudio Radaelli (eds) (2003) *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press.
- Ferge, Zsuzsa (1996) „A szociális polgáriság feltámasztásának nehézségei”, in Inotai és Tamás.
- Fowler, Brigid (2002) „Hungary: Patterns of Political Conflict over Territorial-Administrative Reform”, *Regional and Federal Studies*, Vol. 12, No. 2, Summer 2002.
- Funck, Bernard and Lodovico Pizzati (eds) (2003) *European Integration, Regional Policy, and Growth*, Washington D. C.: The World Bank.
- Getimis, Pan and Christos Paraskevopoulos (2003) „Europeanization of Regional Policy and Institution-Building in Greece”, Panteion University of Social Sciences, Athens.
- GKI Gazdaságkutató Rt., Kopint-Datorg Rt. és Tárki Társadalomkutató Intézet Rt. (2003) *Az EU-csatlakozás középtávú gazdasági és társadalmi hatásai Magyarországra, Európai Füzetek, különszám*.
- Goetz, Klaus (ed.) (2001) *Executive Governance in Central and Eastern Europe*, Special issue, guest editor: K. H. Goetz *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No. 6.
- Goetz, Klaus and Simon Hix (eds) (2001) *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*, London: Frank Cass.
- Guibernau, Montserrat (ed.) (2001) *Governing European Diversity*, London: Sage.
- Gyulavári, Tamás-Könczei, György (2000) *Európai szociális jog*, Budapest: Osiris.
- Harmsen, Robert (1999) „The Europeanization of National Administrations: A Comparative Study of France and the Netherlands”, *Governance*, Vol. 12, No. 1.
- Hayward, Jack and Anand Menon (eds) (2003) *Governing Europe*, Oxford University Press.
- Herczog, László (2004) „A magyar érdekegyeztetési rendszer”, in Ágh.
- Horváth, Gyula (2003) „Decentralizáció és partnerség az Európai Unió strukturális politikájában”, *Társadalom és gazdaság*, 25. kötet, 1. szám.
- Horváth, Gyula és Szaló Péter (2003) *Területfejlesztés és régiók, Európai Füzetek*, 11. szám.
- Inotai, András és Tamás, Pál (szerk.) (1996) *Európai Politikai Évkönyv 1995-1996*, Budapest: MTA.

- Jeffery, Charlie (2002) *The „Europe of Regions” from Maastricht to Nice*, Institute of European Studies, Queen’s University of Belfast, No. 7/2002.
- Keating, Michael (1998) *The New Regionalism in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Keating, Michael and James Hughes (eds) (2003) *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe*, Bruxelles and New York: Peter Lang.
- Knill, Christoph (2001) *The Europeanisation of National Administrations*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kuti, Éva (2003) *Gazdaságfejlesztési célú nonprofit szervezetek*, Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- Ladó, Mária és Tóth, Ferenc (szerk.) (1996) *Helyzetkép az érdekegyeztetésről*, Budapest: Érdekegyeztető Tanács titkársága.
- Ladó, Mária (2002) *A kiteljesedő és elmélyülő európai szociális párbeszéd*, Budapest: MGYOSZ.
- Lengyel, György és Nagy, Beáta (szerk.) (2000) *Az európai integráció társadalmi feltételei és hatásai*, Budapest: Aula Kiadó
- Leitner, Sigrid and Stephan Lessenich (2003) „Assessing the Welfare State Change: The German Social Insurance State between Reciprocity and Solidarity”, *Journal of Public Policy*, Vol. 23, No. 3.
- Nunberg, Barbara (2000) *Ready for Europe: Public Administration Reform and European Union Accession in Central and Eastern Europe*, Washington D. C.: The World Bank.
- Olsen, Johan (2003) „Towards a European administrative space?”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 10, No. 4.
- Pálné Kovács, Ilona (1999) *Regionális politika és közigazgatás*, Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
- Peceny, Mark (1999) „The Social Construction of Democracy”, *International Studies Review*, Vol. 1, Issue 1, Spring 1999.
- Peters, Guy and Jon Pierre (eds) (2003) *Handbook of Public Administration*, London: Sage.
- Pitti, Zoltán (2002) „A tudásalapú gazdaság és a tudásközpontú társadalom”, *Kritika*, 2002. március.
- Pitti, Zoltán (2003) „Versenytársakból útitársak – a teljes jogú EU-tagságig vezető út”, *Európai Tükör*, VIII. évfolyam, 3. szám.
- Pitti, Zoltán (2004) „Európa kapujában”, *Kritika*, 2004. január.
- Pridham, Geoffrey and Attila Ágh (eds) (2001) *Democratic Transition and Consolidation in East-Central Europe*, Manchester: Manchester University Press.
- Prodi, Romano (2000) *Shaping the New Europe*, speech in the European Parliament on 15 February 2000, the work programme on the White Paper on European Governance approved by the EU Commission on 11 October 2000, the White Paper on Governance published in July 2001.
- Rechnitzer, János (1998) *A területi stratégiák*, Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
- Szabó, Máté (2003) „Civil társadalom, regionalizmus az Európai Unióban”, *Politikatudományi Szemle*, No. 2.
- Szegvári, Péter (2002) „Milyen régiót akarunk?”, *Önkormányzat*, XII. évfolyam, 7–8. szám.
- Szigeti, Ernő (szerk.) (2001) *Régió, közigazgatás, önkormányzat*, Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet.
- Tang, Helena (ed.) (2000) *Winners and Losers of EU Integration: Policy Issues for Central and Eastern Europe*, Washington D. C.: The World Bank.
- Wiener, György (2003) „Regionális államreform Magyarországon”, *Európai Tükör*, VIII. évfolyam, 1. szám.

LUX ÁGNES

## A kormányközi konferenciák összehasonlító perspektívában

*Az Európai Unió kormányközi konferenciáinak összehasonlító elemzése előzményei, vitaterületei és következményei alapján*

„Ha be akarsz fullasztani egy ügyet, hozz létre bizottságot”  
Sir Winston Churchill

A fenti kissé szarkasztikus humorról, ám annál realistább élelátásról árulkodó mondat Sir Winston Churchilltől származik, aki mintegy félévszázada a jól ismert „Európai Egyesült Államok”-ról is beszélt. S az amerikai rendszerhez valamelyest hasonlóan az európai közösségi politika, intézményi struktúra napjainkra sok föderális elemet felvett – „sui generis” intézményi volta mellett –, s minden jel szerint az Európai Unió föderális úton is halad tovább, amelyben a bizottsági rendszer olyan hangsúlyos elem, hogy már szinte saját súlya alatt roppan össze és válik életképtelenné, s a churchilli kitétel igazolást nyer.

Új évezredünk külső kihívásai (nemzetközi terrorizmus, újra erőre kapott szélsőséges nacionalizmus, környezetvédelmi problémák, etnikai konfliktusok) és olyan uniós belső problémák, mint a túlzott bürokrácia esetenkénti működésképtelensége, a demokráciadeficit megoldatlansága, és az Európai Unió történetében legnagyobb horderejű – 10 országot érintő – 2004-re kitűzött bővülés, komoly átgondolást igényelt az európai döntéshozóktól. Az Európai Unió reformja nemcsak a megállíthatatlanul