

Kaiser Tamás:

Közigazgatási és államreform Olaszországban

Vitaanyag változat!

Tartalomjegyzék

1. Bevezetés	3
2. A központi-területi kapcsolatrendszer átalakulása Olaszországban	4
2.1. A hatalom területi megosztásának alapkérdései	
2.2. A centralizált államtól a föderális alternatíváig	7
3. Az europanizáció hatása Olaszországban	11
3.1 A fiskális és adminisztratív föderalizmus	13
3.2. Az európai folyamatok hatása az olasz regionális politikára	19
3.3. Bekapcsolódás az európai döntéshozatalba	21
4. Az alkotmánymódosítás előzményei	24
5. Következtetések	26

1.Bevezetés

Az egységes Itália valójában a kulturális és nyelvi sokszínűség erősen centralizált uniójaként született meg 1860 és 1870 között. A gazdaságilag fejlett Észak politikai tradíciót tekintve is inkább Észak-Nyugat Európához kötődött, míg az elmaradott, feudális jellegű, a kliensrendszer és a politikai patronázs tradícióit sokáig fenntartó Dél - a pápai állam uralma alatt lévő Közép-Itáliához hasonlóan - csupán nagy nehézségek árán tudta megvalósítani a liberális demokráciák kialakításának feltételeit. A három térség felülről történő egyesítése – miután kezdettől fogva állandósultak a politikai, társadalmi és gazdasági feszültségek – azóta is magán viseli a „változó geometriájú fejlődés” törésvonalait.

A központi-helyi kapcsolatrendszert kezdettől fogva konfliktusok terhelték, mivel a fiatal nemzetállam ellenségesnek és intoleránsnak bizonyult a városokkal és a történelmi tradíciókat, partikularitásokat hordozó nagyobb területi egységekkel szemben (Donovan, 2002). A Risorgimento folyamatában vezető szerepet játszó piemonti elit a jakobinus-napóleoni szellemiségű, centralizált állammodellben látta a nemzeti egység legfőbb biztosítékát (Regional and Local Democracy, 1999). A huszadik század első felében folytatódott a központosítás gyakorlata, amely a fasiszta rendszer állampárti struktúrájában érte el csúcspontját. Ebből a szempontból az 1948-ban megalkotott demokratikus alkotmány egyik legfontosabb eleme az, hogy megteremtette az akkor már közel egy évszázados centralizáció befejezésének elvi és jogi alapjait (Grasse, 2001, Fabbrini- Brunazzo, 2003).

Habár az ezt követő évtizedekben, egészen a hetvenes évek elejéig a gyakorlatban megmaradt a központosított államirányítás, és csupán papíron létező, „régiónélküli regionalizmus”-ról

beszélhetünk, semmiképpen sem szabad lebecsülni az 1948-as alkotmányban nevesített regionális intézmények és kompetenciák jelentőségét.

A hetvenes években a jóléti állam kialakításával egyidejűleg megkezdődött a régiók újrafelfedezése, megindult a felülről kezdeményezett, „top-down” decentralizáció, majd a nyolcvanas évek végén az „Észak lázadása”, konkrétan a különböző Ligák mozgalma felszínre hozta az Észak- Dél törésvonal feszültségeiből és a történeti gyökereiből táplálkozó regionális önszerveződéseket. Mindez szorosan összefüggött az olasz állam, és különösen a kormányzás állandósuló, a kilencvenes évek elejére már-már elviselhetetlenné váló krízisével, ami végül az „Első Köztársaság” (1948-1994) történetének befejezéséhez, illetve a „hosszú átmenet” eredményeként az olasz államberendezkedés és politikai rendszer gyökeres reformjaihoz vezetett.

A kilencvenes évek közepétől kezdve a föderalizmus, a fiskális autonómia és az „adminisztratív decentralizáció” kiemelkedő szerepet töltött be a politikai diskurzusokban, jelentős társadalmi - politikai viták révén formálva az éppen aktuális közbeszéd tematikáját és a politikai napirendet. Valamennyi meghatározó politikai erő elfogadta vagy éppen lelkesen támogatta a fenti törekvéseket, jóllehet a pártok a mai napig előszeretettel lebegtetik az említett fogalmak pontos meghatározását mind a választóknak küldött üzeneteikben, mind pedig a mindennapos politikai csatározásokban (Raimondo, 2001).

A hazai reformok szempontjából is megfontolandó, hogy milyen okok, kényszerítő és alkalmazkodási mechanizmusok, milyen szakaszokon keresztül és milyen eredménnyel vezettek az említett változásokhoz. Kiindulópontunk szerint az olasz unitárius állam reformját elősegítő impulzusok két irányból érkeztek: egyrészt az EU-hoz történő alkalmazkodás és az európai szintű érdekérvényesítés (összefoglalóan: az europanizáció), másrészt a belpolitikai szereplők látszólag egyedi, önszerveződő törekvései idézték elő a régóta esedékes reformlépések megvalósítását. Az eddigi eredmények tehát a külső hatások és a belpolitikai igények összekapcsolódásának eredménye. Mindezek alapján úgy gondoljuk, hogy az europanizációt érdemesebb „proaktív” értelemben vett erőforrásnak, mintsem külső adaptációt igénylő kényszerpályák eredőjének tekinteni.

Elemzésünkben először a központi-területi kapcsolatrendszer átalakulásának fejlődését tekintjük át a 2001-ben elfogadott alkotmánymódosításokkal bezárólag, majd az europanizációs folyamat hatását vizsgáljuk az olasz közigazgatási reform és az európai regionális politikához történő alkalmazkodás szempontjából. Végül néhány következtetést fogalmazunk meg az olaszországi közigazgatási és államreform tapasztalataival kapcsolatban.

2. A központi-területi kapcsolatrendszer átalakulása Olaszországban

2.1.A hatalom területi megosztásának alapkérdései

Elemzésünkben az állam fogalmát a hatalom területi megosztásának értelmében használjuk. Az államok típusai a központi állam és a területi szintek közötti vertikális hatalom-és munkamegosztás alkotmányos-politikai kereteit és intézményrendszerét fejezik ki. A szakirodalomban leginkább elterjedt tipológia föderális és centralizált unitárius államokat különböztet meg. A választóvonal hagyományosan a föderális és unitárius államtípus között húzódik, jóllehet mindkettő további altípusokra tagolható. A föderális állam a szövetségi kormány és a politikai tartalommal bíró területi egységek közötti, alkotmányba foglalt garanciákon nyugvó szuverenitás-hatalom-és munkamegosztást, a kétkamarás parlament felsőházában érvényesülő területi képviseletet, valamint a hazai és európai belpolitika döntéshozatali mechanizmusában való részvétel különböző formáit foglalja keretbe. A centralizált unitárius államokban viszont a területi középszintek nem rendelkeznek alkotmányos-politikai autonómiával, így az ebből következő hatáskörökkel és intézményesített döntéshozatali kompetenciákkal sem. Regionális szinten ennél fogva „politikai régiók” helyett a központi irányítás alá tartozó tervezési-statisztikai térségek működnek.

A második világháborút követően újabb államtípusok alakultak ki. Habár az alkotmányjogi megközelítés általánosságban csak regionalizált államról beszél, a központi kormány és a területi középszintek közötti kapcsolatrendszer tartalma alapján valójában két altípus különböztethető meg. Amennyiben a központi kormány a hatalom egy részét (állami feladatokat, hatásköröket, anyagi forrásokat) alkotmányos státusszal rendelkező, közvetlenül választott területi intézményekre (a továbbiakban: régiókra) ruházza át, úgy regionalizált unitárius állam jön létre (pl Belgium 1980-1993 és Olaszország 1996-2001 között, Spanyolország 1978 után). A hatalom átruházásának mértéke ez esetben a föderális modellhez képest kétségkívül gyengébb regionális hatalmi konstrukciót eredményez. Ugyanakkor a régiók jogalkotási, közigazgatási önállósággal, ám jóval kisebb mértékű pénzügyi kapacitásokkal, illetve az országos és európai politikacsinálás folyamatában is szerényebb intézményesített részvételi formákkal rendelkeznek. Ezért a régiók ebben a típusban is – habár korlátozottabb mértékben - „politikainak” nevezhetők.

A másik esetben (pl. Franciaország 1982 után, Olaszország 1970-1996 között) a választott regionális testületek a központi kormányzati feladatok területi szintű végrehajtása érdekében korlátozott közigazgatási hatáskörökkel bírnak. Ezzel szemben nélkülözik az alkotmányos

státust és a pénzügyi önállóságot, következésképpen decentralizált, az állami (központi) akaratot regionális szinten megjelenítő unitárius államról beszélhetünk.

Összehasonlító nézőpontból természetesen mindkét altípus az unitárius állam regionalizációjának nevezhető. A világos, egyértelmű modellek felállítását azonban megnehezítik az egyes országokban lejátszódó folyamatok történelmi gyökerei és aktuálpolitikai vonatkozásai.

A regionalizmus és a regionalizáció többféle nézőpontból, interdiszciplináris fogalmi keretekkel és metodológiával értelmezhető, összetett jelenség. Az első regionalista mozgalom a 19.században a nemzetállam, illetve a liberális demokráciák egységesítő törekvéseivel szemben mint a történetileg kialakult, erős identitású kulturális és nyelvi közösségek védelmezői léptek fel, összefonódva erősen ideologikus függetlenségi, modernizációs, vagy hatalmi törekvésekkel.

Ezzel szemben a 20.század utolsó harmadában kibontakozó „új regionalizmus” a gazdasági hatékonyság, a „posztfordizmus” és a demokratikus hatalomgyakorlás – aktuálpolitikai megfontolásoktól és autonómia törekvésektől szintén el nem vonkozható – intézményi és tartalmi (szakpolitikai) oldalát jelenítette meg. Ezen érvelés szerint a racionális, méretgazdaságossági, makroökonómiai és piaci szempontokra épülő, az intézményrendszert (polity) és közpolitikákat (policy) a területi érdekek figyelembevételével átalakító strukturális változások kifejezetten ösztönzik az állam és a kormányzat adaptációs mechanizmusainak kialakulását (Horváth, 1999). Ezt nagymértékben elősegítheti a kormányzás újszerű (new mode of governance) felfogásának megvalósulása, amely a hierarchikus állami irányítással szemben a nem-állami és piaci szereplők bevonásával megteremti a lehetőségét a horizontális kapcsolatrendszerek vagy a közpolitikai hálózatok (policy network) útján érvényesülő együttműködési formáinak.

Az 1960-as évektől az eredendően modernizációs projektként induló „top-down” regionalizáció, illetve a kulturális - területi autonómiaigényeket megfogalmazó „bottom-up” típusú regionalizmus fejlődését egyre növekvő mértékben befolyásolta az európai integráció. A belső piac és a monetáris unió létrehozásával párhuzamosan megjelenő új területi egyenlőtlenségek kezelésére létrehozott, immár közösségi szintű strukturális és kohéziós politika egyrészt felerősítette az egymással is versengő regionális (szubnacionális) érdekeket, másrészt – különösen a szubszidiaritás és a partnerség elvének gyakorlatba történő átültetése révén – szorosan összefonódott az állami intézményrendszer decentralizációjával.

A régiók szerepét az egységesülő Európában számos elmélet próbálta és próbálja leírni, megérteni. A közbeszédben leggyakrabban előforduló és kellőképpen „mediatizált” „Régiók

Európája” – gondolat tudományos szempontból ma már értelmezhetetlen, miután alapvető definíciós problémákat vet fel: tulajdonképpen mely régiók Európájáról van szó? A régiók történetileg kialakult heterogenitása része a „sokszínű egységes” európai örökségnek, ugyanakkor szerepüket és lehetőségeiket alapvetően meghatározza az államtípus (centralizált unitárius, decentralizált, regionalizált, föderális), az alkotmányos, joghoz kötött funkció (politikai vagy tervezési-statisztikai tércategória), a politikacsinálást (policy-making) érintő hatáskörök tartalma, valamint a közigazgatás és területfejlesztés többi szereplője felett gyakorolt ellenőrzési jogkörök kiterjedése.

2.2 A centralizált államtól a föderális alternatíváig

Olaszország államberendezkedése, a közigazgatás és államigazgatás átalakulása modellértékűnek tekinthető a regionalizált államtípus, valamint az aszimmetrikus regionalizáció és regionalizmus kritériumainak megértése szempontjából. A második világháború után stabilizálódó nyugat-európai demokráciák között itt valósult meg legmarkánsabban a német mintájú, föderatív és a centralizált, jakobinus állammodell közötti „harmadik utas”, regionalizált közigazgatás és államigazgatás gyakorlata.

Az egységes olasz állam megalakulását követően az időről időre felmerülő autonómiatörekvések szinte kivétel nélkül akkor erősödtek fel, amikor tartósan bizonyuló válság alakult ki állam és társadalom, centrum és periféria között. Az adott történeti-politikai kontextustól függetlenül a regionalizmusról és regionalizációról folytatott viták tartalma nem változott: egyrészt az országon belüli gazdasági, szociokulturális és etnikai különbségek által gerjesztett feszültségek, másrészt a kormányzati stabilitás és a közigazgatás működésének színvonala táplálta a politikai diskurzusok folyamatosságát.

Az olasz állam egységét veszélyeztető törekvéseknek az 1948-ban elfogadott demokratikus alkotmány azzal próbálta elejét venni, hogy kompromisszumos megoldásként lerakta egy új típusú, a német típusú föderatív és a centralizált, jakobinus állam sajátosságait ötvöző regionalizált unitárius állam alapjait.

Az eredeti szándék az volt, hogy a regionális önkormányzatok autonómiája ne veszélyeztesse a köztársaság egységét, miközben a központi kormány a korábbi centralizált működés helyett csupán a politikai irányítás, illetve az egyes igazgatási szintek (régió, provincia, község) közötti egyeztetés feladatait lássa el (Temesi 2001: 22-23). Első lépésként az alkotmány

létrehozott öt, törvényhozói és közigazgatási hatáskörrel, saját feladatokkal rendelkező speciális jogállású régiót. Trentino-Alto Adige, Valle d' Aosta, Szicília és Szardínia, majd 1963-tól Friuli-Venezia Giulia olyan történet identitással rendelkező, határmenti közigazgatási egységek voltak, ahol komoly gazdasági és etnikai problémák, elszakadási törekvések jelentkeztek. A történelmi gyökerekből táplálkozó feszültségeket ajánlatosabbnak tűnt a nagyobb fokú autonómia engedélyezésével mérsékelni.

A „rendes jogállású” régiók kompetenciáit az alkotmány szintén nevesítette. Ezzel azonban egy aszimmetrikus, „változó geometriájú” regionális beosztás jött létre: míg a különleges jogállású régiók hatáskörei és kompetenciái sokkal szélesebb kört érintettek, pontos meghatározásukat és megvalósításuk eljárásait saját alaptörvények tartalmazták, míg a „rendes jogállású” régiók esetében az alkotmány definiálta az illetékesség területeit (Regional and Local Government, 2001).

Ezzel együtt egyik régió sem rendelkezett saját és kizárólagos törvényhozási jogkörökkel, azt kizárólag a központi kormánnyal egyetértésben gyakorolhatták. Azzal, hogy az alkotmány a regionális kompetenciákat sorolta fel, szellemiségében meglehetősen távol került a föderalista államszervezet kialakításától, annál is inkább, mivel a „rendes jogállású régiók” életre hívása (amelyek területén a lakosság 85 %-a élt) ekkor még erőteljes politikai ellenállásba ütközött. A regionális államreformot támogató kereszténydemokraták és politikai szövetségeik ugyanis attól tartottak, hogy ezzel olyan törekvések alkotmányos-intézményi keretei jöhetnek létre, amelyek a központi irányítással szemben esetleg szeparatista, de az állam egységével szemben mindenképpen centripetális politikai alternatívákat fogalmaznak meg. Így aztán az olasz állam még több mint húsz éven keresztül centralizált unitárius államként működött.

A régióknak azonban sikerült olyamatosan napirenden tartani feladataik és hatásköreik bővítésének szándékát. Ennek eredményeként 1970-ben végre sor került a 15 regionális tanács megválasztása, majd 1971-ben a régiók jogállásának kihirdetésére (Temesi 2001: 23). A régió mint a központi állam döntéseinek végrehajtásául szolgáló középszintű területi (közigazgatási) egysége a hetvenes évektől – a hatáskörök és eszközök 1972 és 1977 közötti átadása eredményeként – a kilencvenes évek közepéig reprezentálta a decentralizált unitárius állam működését.

A régiók törekvéseit egyrészt – utóbb elemzendő – pártpolitikai szempontok, másrészt a jóléti állam megnövekedett közfeladatai vitték sikerre, egyben biztosítva a közigazgatás feletti kormányzati ellenőrzés kiterjesztését a jóléti kiadások csökkentéseinek időszakában. Az „adminisztratív decentralizáció” lényegében annak a beismerése, hogy a gazdasági és társadalmi feladatok kizárólagos, centralizált ellátása nem hatékony és nem is gazdaságos. A

kilencvenes évek elejére azonban az is világossá lett, hogy mindez inkább elmélyítette, mintsem megoldotta volna az olasz állam működési zavarait (Dente, 1997).

Az olasz állam strukturális válsága négy dimenzió mentén értelmezhető:

- (1) a politikai pártok,
- (2) a politikai osztály,
- (3) az intézmények,
- (4) a kormányzás, közigazgatás és államigazgatás.

Alapvetően politikai válságról beszélhetünk tehát, amelynek nyilvánvaló gazdasági és társadalmi kihatásai is érzékelhetők voltak. A továbbiak során ebben az értelmezési keretben próbáljuk elhelyezni az olasz közigazgatási rendszer eredendő problémáit, amelyeket az olasz állam átfogó strukturális (és részben konjunkturális) válsága tett nyilvánvaló és reformot igénylő politikai kérdéssé.

- (1) A régió mint területi közigazgatási egység alapvetően pártpolitikai alkuk eredményeként született meg. Az Olasz Kommunista Párt (OKP) a régiók alkotmányba foglalásával kívánta kárpótolni magát azért, hogy kizárták a nemzeti egység kormányából (1945-47). A hidegháborús légkörrel magyarázható, hogy a régiók két évtizedig lényegében csak papíron léteztek, mivel a kereszténydemokraták és szövetségeseik attól tartottak, hogy Közép-Itália (ahol a kommunisták befolyása különösen erős volt) a kommunista baloldal kezébe kerül. Az 1970-ben bekövetkezett változás hasonló okokkal magyarázható, amelyet a kereszténydemokraták által vezetett balközép kormány válsága és az OKP fellépése idézte elő. A régiók "politikai fogantatása" a továbbiakban is rányomta bélyegét a helyi intézmények működésére, a politikai osztály rekrutációjára és kapcsolatrendszerére.
- (2) Az 1992-ben kirobbant vesztegetési botrányokba nemcsak az országos, hanem a regionális politikai elit is belesodródott. A nagyobb helyi önkormányzatokkal ellentétben ez nem jelentette a regionális testületek feloszlását és új választások kiírását, a központi kormány átalakításához képest pedig nem jelentek meg a színen új, „szakértői”, vagy technokrata csoportok sem. Az országos politikai válság regionális szinten egyfajta bénultságot eredményezett, ami csak az évtized második felében kezdett feloldódni.
- (3) Mint említettük, a régiók életre keltése szorosan kapcsolódott a jóléti állam működéséhez. A jóléti állam önként vállalt szociális funkcióinak részeként a regionális tervezés intézményesítésével „felülről” integrálta a regionális és helyi gazdaságot, amivel egyben elismerte az ország (nemzetgazdaság) területi dimenzióinak sokszínűségét. A mögöttes elv az volt, hogy egy gazdaságilag és társadalmilag heterogén országban ekképpen lehet

biztosítani a közszolgáltatások egységét és minőségét. Míg a föderális országokban a régiók költségvetése átlagosan kevesebb mint 30 % - ban függ a központi költségvetéstől, Olaszországban ez az arány a rendes jogállású régiók esetében a kilencvenes évek közepére már elérte a 90 % -ot, amit ráadásul előre meghatározott célokra kellett fordítani (Molnár, 2002). A rendes jogállású régióknak így igen csekély beleszólásuk volt a pénzügyekbe, ami részükről a politikai felelősség teljes hiányához, a kormány részéről pedig a túlköltekező, rosszul gazdálkodó térségek igényeinek fenntartások nélküli teljesítéséhez vezetett. A központi költségvetési források és a regionális léptékű kiadások mértékének különbözősége a nyolcvanas évektől fokozatosan az államháztartási hiány és az államadósság mértékének növekedését eredményezte. Az egyre kevésbé teljesíthető finanszírozási igények a korrupciós ügyekkel együtt folyamatosan erodálták a regionális intézmények és politikusok hitelességét, legitimációját.

- (4) Az olasz decentralizáció legfontosabb problémái sokáig szorosan összefüggtek a közigazgatás és államigazgatás nehézségeivel. Az egyik pólust a központosított államigazgatás, a másikat a területi autonómiák széleskörű hálózata képviselte. Közöttük nem alakult ki egyértelmű hierarchia, így az egyes szintek nem voltak képesek érdekeik és hatalmi jogosítványaik folyamatos érvényesítésére. A központi hatalom sem rendelkezett azokkal az eszközökkel, amelyek révén a közpolitikák végrehajtását a legalsó helyi szintekhez telepíthette volna. Hasonlóan a szubnacionális szintek sem rendelkeztek olyan mértékű jogalkotási és pénzügyi autonómiával, amelyek révén saját, a helyi igények figyelembevételével elkészített stratégiákon alapuló közpolitikákat tudtak volna megvalósítani. Mindez kellő magyarázatot nyújt arra, hogy az olasz állam politikai és gazdasági válsága hogyan függött össze az intézmények széttöredezettségével, a gyengén teljesítő bürokrácia túlburjánzásával, a fejlesztésre szánt források egyszerre pazarló és egyszerre alacsony hatékonyságú felhasználásával.

A válság egyik legismertebb megnyilvánulásának a nyolcvanas évek végétől kibontakozó, egymástól meglehetősen különböző, diffúz politikai célokat és szociokulturális mentalitást hordozó, alulról szerveződő regionalista mozgalmak tekinthetők (ligák, Agnelli Alapítvány, baloldali polgármesterek mozgalma). Ezek még inkább ráirányították a figyelmet a valódi decentralizáció szükségességére, ugyanakkor a mozgalmi ideológia kertelés nélkül élére állította a „valamilyen mintájú föderalizmus kontra szeparatizmus („Padánia-terv”, „Észak lázadása”) alternatíváját. A kilencvenes évek derekától kezdve lényegében valamennyi meghatározó társadalmi és politikai szereplő kialakította a maga decentralizációval kapcsolatos álláspontját, ami az aktuális történelmi helyzet

eredményeként összekapcsolódott az olasz állam demokratikus intézményeinek konszolidációjával. Ami a viták tartalmát illeti, az elszakadási törekvéseket nem számítva mai napig erőteljesen érvényesül a hatályos alkotmányos keretek lebontását szorgalmazó föderalista elképzelések túlsúlya. A tervezetek általánosságban az alábbi pillérekre támaszkodnak:

- (1) „vertikális szubszidiaritás” a föderalizmus szellemében (nevesíteni kell a központi kormányzat kompetenciáit, és amire nem terjed ki a felhatalmazás, azok a hatáskörök értelemszerűen regionális hatáskörbe tartoznak),
 - (2) az olasz parlament felsőházát, a szenátust a német Bundesrathoz hasonló második kamarává kell átalakítani;
 - (3) mindezek alapján a cél egy „valamilyen”, de az előzmények alapján mégis a német mintájú kooperatív föderalizmushoz leginkább hasonló államszervezeti modell megvalósítása. Ezzel szemben a regionális politikai osztály a korábban jelzett „politikai paralízis” következtében számottevően nem vett részt a föderalizmusról és benne a régiók jövőjéről szóló vitákban. Másodszor a kilencvenes évek második felében kialakult két nagy pártszövetség (az Olajfa és a Szabadságok Háza) deklarációi egy inkább decentralizált, semmint föderális rendszer mellett tették le a garast. A hangsúlyt mindkét oldalon arra helyezték, hogy a föderalizmus kiindulópontja csakis a helyi és területi önkormányzat lehet, márpedig ez önmagában nem jelenít meg valódi hatalommegosztást, legfeljebb az intézményi keretek szélesebb körű és hatékonyabb koordinációjának ígéretét. Harmadszor pedig ellentmondásosnak bizonyultak az említett két meghatározó politikai erő által kibocsátott deklarációk. Egyfelől decentralizációt (regionalizált államot, „valamilyen” föderációt) hirdettek, ugyanakkor a konkrét, közpolitikákat érintő problémák orvoslása érdekében központilag irányított, kormányzati beavatkozást javasoltak. Mindezek alapján a kilencvenes évek vitáinak mérlegét az alábbiakban összegezzük:
- (1) a fő kérdések nem arra irányultak, hogy mi valójában a régió, a regionalizmus vagy a regionalizáció aktuális tartalma, sokkal inkább a központi kormány szervezetének a hatékony működése, az állami és társadalmi kapacitások mobilizálhatósága került előtérbe;
 - (2) ennek következtében a decentralizáció problematikája csupán általánosságban azonosítható a közigazgatási reform koncepciójával, gyakorlati megvalósulását tekintve mindenkor szorosan kötődik az államreform és a kapcsolódó europánizáció által közösen életre hívott feladatok megoldásához.

3. Az europanizáció hatása Olaszországban

Az europanizáció napjainkban divatos, ám gyakran vitatott fogalomnak számít az EU és a tagállamok közötti viszonyrendszer kutatására vállalkozó tanulmányokban (Ladrech, 1994, Börzel and Risse, 2000, Bulmer and Burch, 2000, Olsen, 2002, Bulmer and Radaelli, 2004). A megközelítések sokszínűsége ellenére (vagy talán éppen ezért) a fogalom megkerülhetetlen az európai integrációval kapcsolatos politikatudományi, ezen belül is kitüntetetten a közpolitikai elemzések körében. Az elmúlt évtized során az Európai Unióval kapcsolatos a kutatások tematikájában az „integráció mint folyamat” nézőpontját fokozatosan az „EU ,mint többszintű kormányzás” szemlélete váltotta fel. A kérdés immár nem kizárólag az, hogy milyen tényezők alakítják az integrációt, hanem hogy miként értelmezhető az EU mint részben önállósult, öntörvényű dinamikával és strukturális jegyekkel bíró döntéshozatali rendszer, amely ennél fogva az intézményi és közpolitikai adaptáció szükségességét fogalmazza meg tagállamai számára.

Az europanizáció kétoldalú, „bottom-up” és „top-down” dimenziókat egyaránt magába foglaló folyamat. Az előző az európai intézmények (normák, szabályok, eljárások) fejlődését hangsúlyozza, utóbbi pedig ezen intézményeknek a tagállamok politikai struktúráira és folyamataira gyakorolt hatásait, adaptációs követelményeit fejezi ki. „Bottom-up” nézőpontból az európai intézményrendszer a függő változó, a tagállami belpolitika pedig a magyarázati tényező szerepét tölti be, míg a „top-down” szemlélet alapján az integráció olyan független változó, amely hatással van a tagállami intézményekre és közpolitikákra.

Olaszország először a monetáris integráció, majd konkrétan a Maastrichtban elfogadott konvergenciakritériumok teljesítése során tapasztalta meg, mivel jár és milyen adaptációs mechanizmusokat igényel az európai és hazai közpolitikák közötti inkompatibilitás. A tradicionális pártcsaládokra épülő politikai rendszer, a „pártokrácia” 1991 és 1993 között tetőződő válságával egyidejűleg Olaszország 1992 nyarán a fizetéseképtelenség szélére került, ami azzal a veszéllyel (is) járt, hogy az EU alkalmasint kizárja a monetáris integráció megteremtésének kritériumait felvállaló országok köréből (Fabbrini-Brunazzo, 2003). Ez egyben az alacsony hatékonysággal működő, korrupciós ügyekkel terhelt politikai osztály és bürokrácia, átfogóbb értelemben pedig a decentralizált unitárius állam legitimitását is megkérdőjelezte. A válságkezelést a köztársasági elnök és az európai intézmények felügyelete alatt működő, pártonkívüli miniszterelnökök (Ciampi és Dini) vezette szakértői, technokrata kormányok végezték el. Ezzel egyidejűleg, mint említettük, az ország legfejlettebb, észak-

keleti térségeiben kibontakozott a ligák mozgalma, amelyeket 1994-ben az Északi Liga egyesített Umberto Bossi vezetésével. A Liga kezdetben az autonómiát, később a föderációt, majd végül a teljes északi terület elszakadását tekintette politikai céljának. Érvelésük szerint a fennálló, centralizált politikai struktúra gyengíti az északi régiók gazdasági versenyképességét. Az egyébként befelé forduló és integráció ellenes Liga programjában tehát – paradox módon – az EU-ra történő hivatkozás egyben érveket sorakoztatott fel az erőteljesebb területi decentralizáció, illetve szélsőségesebb formában az elszakadás mellett. Az europanizáció és a belpolitikai törekvések közötti szoros összefüggést az is jelzi, hogy miután Olaszország végül sikeresen csatlakozott az euróövezethez, az elszakadási törekvések társadalmi bázisa is jelentősen csökkent (Molnár, 2002), a Liga pedig ideiglenesen felhagyott a szeparatista törekvésekkel. Mindent összevéve a maastrichti konvergenciakritériumok és a Stabilitási Paktum nyilvánvalóvá tették az unitárius olasz államszervezet működésképtelenségét, igazolták a változtatást sürgető törekvéseket, támogatták azok megvalósítását. Az europanizáció tehát ebben az esetben top-down módon, a monetáris integrációhoz kapcsolódóan, indirekt eszközökkel segítette elő a centralizált olasz állam lebontását és reformját. Mindez elsősorban az adminisztratív decentralizáció és a fiskális föderalizmus kialakításában fejeződött ki.

3.1. A fiskális és adminisztratív föderalizmus

Az Amato (1992-93) és Ciampi (1993-94) vezette kormányok idején született meg az az ötlet, mely szerint a fiskális föderalizmus bevezetésével az ország pénzügyi helyzete rendbe hozható. A Prodi kormányzat (1996-1998) még ennél is tovább ment, miután megígérte a regionális és helyi hatóságoknak, hogy amennyiben 0,1 %-al csökkentik közkiadásait, cserébe nagyobb pénzügyi önállóságot kapnak (Regional and Local Government, 2001).

Ugyancsak a Prodi-kormányzat fogadta el a parlament az adminisztratív föderalizmust bevezető ún. Bassanini-reformokat (az akkori közigazgatási miniszterről nevezték el). Az 59/1997.sz. törvényv. („Első Bassanini tv.”) a szubszidiaritás jegyében felhatalmazta a kormányt, hogy feladatokat és hatásköröket adjon át a régióknak, provinciáknak és a helyi önkormányzatoknak. A 127/1997.sz. („Második Bassanini tv.”) törvény egyszerűsítette a közigazgatási eljárásokat, a döntéshozatalt, valamint eltörölte a helyhatóságok által hozott intézkedések előzetes ellenőrzését. Ezen reformok nemcsak újrafogalmazták a közigazgatási és pénzügyi kapcsolatokat a központ és a periféria között, hanem pontosították az olasz régióknak és helyhatóságoknak a regionális politika kialakításában betöltött szerepét.

A Bassanini-reformok kiindulópontja az volt, hogy Olaszországban lényegében 1865 óta változatlan maradt a kormányzati struktúra, ami több mint egy évszázad múltán egyre pazarlóbbnak bizonyult és egyre gyengébb hatásokkal működött, miközben évről évre nőtt a költségvetés hiánya és az államadósság mértéke. A decentralizáció elmélyítésére irányuló törekvések csakis e szélesebb értelemben vett állam – és kormányzati reform összefüggésében valósulhattak meg. A reform az alábbi területeket érintette:

- Decentrizáció, fiskális és adminisztratív föderalizmus;
- Kiszervezés, privatizáció, liberalizáció (ENEL, Alitalia, Telecom Italia);
- A kormányzati struktúra átalakítása (minisztériumok és területi államigazgatási szervek összevonása, háttérintézmények létrehozása, a Miniszterelnöki Hivatal megerősítése);
- Közszolgálati reform (a New Public Management gyakorlatának bevezetése);
- Jogszabályok ritkítása, a hivatalos eljárások egyszerűsítése (konzultációs testület felállítása a kormány, régiók, helyhatóságok, a szociális és üzleti szféra részvételével);
- A költségvetés szerkezetének átalakítása (költségvetési fejezetek számának és a kifizetésre jogosult intézmények körének csökkentése, a közcélú kiadások, az államháztartási hiány, az államadósság mértékének lefaragása);
- Az elektronikus kormányzás bevezetése (Nemzeti Akcióterv 2000-2002 között 40 millió euró értékben)

A felsorolt kormányzati reformok a regionalizáció deregulációs, neoliberális koncepciójához kapcsolódnak a „horizontális szubszidiaritás” jegyében (Giuliani, 2001).

A neoliberális állam lebontotta a központi támogatások rendszerét, az adócsökkentés következtében mérsékelte az állami feladatvállalást. Emellett a közszolgáltatások privatizációjának ösztönzésével (“New Public Management”), a helyi sajátosságokra és részben helyi erőforrásokra épülő (endogén), innovációorientált regionális politika modelljével tovább erősítette a tervezés és döntéshozás decentralizációját. A központi állam szerepének visszaszorulása, a területfejlesztés szereplőinek közvetett ösztönzése, a döntéshozatali folyamatokba való egyre szélesebb körű bevonása nagymértékben hozzájárul ahhoz, hogy az államigazgatási és területi szintek közötti hierarchiát fokozatosan a koordináció tárgyalásokon és együttműködési szerződéseken alapuló formái váltsák fel. Ennek első megnyilvánulása a 142/1990 sz.törvény volt, amely azon túl, hogy megerősítette a helyi önkormányzatok jogszabályalkotási autonómiáját, egyben létrehozta a közszférán belüli, illetve az üzleti szféra irányában is alkalmazható, intézményesített partnerség alapjait.

A Bassanini-reformok erre alapozva, a közigazgatás rugalmas, átlátható, teljesítményorientált és felhasználóbarát működését kívánták elősegíteni az intézményrendszer hatékonyságának és legitimitásának erősítése érdekében.

Azt is látni kell azonban, hogy a fenti, neoliberális paradigma mellett a reform lényegesen megerősítette a regionalizáció demokratikus, a területi autonómia és a föderalizmus irányába mutató elemeit. A „vertikális szubszidiaritás” elve azt jelenti, hogy a közszférához kapcsolódó feladatok csak abban az esetben kerülhetnek magasabb szintre, ha az alsóbb szintű intézmények nem képesek azok ellátására. Az első Bassanini törvény (59/1997.sz. törvény.) megfordította az alkotmány hagyományos megközelítését azzal, hogy az állami kompetenciákat sorolta fel. Így értelem szerűen a többi helyhatóságok hatáskörébe került.

Az alaposan felduzzadt hatáskörök ellátása az alábbi intézkedések bevezetését illetve folytatását vonta maga után:

- (1) Fiskális föderalizmus: a területi szintek és önkormányzatok pénzügyi autonómiájának erősítése (az állami pénzügyi transzferek helyett helyi adók bevezetése, illetve állami adókból való részesedés);
- (2) Adminisztratív föderalizmus: állami feladatok és hatáskörök gyakorlásának, a szükséges jogi normák megalkotásának átruházása regionális (kisebb mértékben helyhatósági) szintre;
- (3) Legitimáció és stabilitás: a polgármesterek, provincia – és régióelnökök közvetlen választása.

A fiskális föderalizmus az egyes kormányzati szintek közötti hatalom – és munkamegosztás optimális közpolitikai és gazdasági paramétereit fejezi ki. Szűkebb értelemben az erőforrások hatékony felhasználását hivatott elősegíteni azáltal, hogy a területi és helyi szinteknek átadott kompetenciák mértékét a fizetőképes helyi kereslethez igazítja (Börzel-Hosli, 2002).

Az olasz régiók bevételeinek és kiadásainak 1990 és 1999 közötti alakulása egyértelműen a pénzügyi autonómia felé mutat. Az évtized elején a rendes jogállású régiók saját forrásai 2,3 %-ot, a speciális jogállásúaké mindössze 0,5 %-ot tett ki az összes bevétel arányában. A forrásfelhasználás önállóságát tekintve a rendes jogállású régiók 11,4 %, míg a speciális jogállásúak 60,2 % felett rendelkeztek szabadon (Raimundo, 2001). Mindez jó illusztrálja az olasz regionalizáció „változó geometriájú” fejlődését: a speciális régiók – miközben szinte valamennyi forrásuk kormányzati transzferekből származott – széleskörű felhasználási önállósággal rendelkeztek, míg a rendes jogállásúak még az évtized második felében is kénytelenek voltak bevételeik 60 %-át egészségügyi és szociális szolgáltatásokra költeni. A

bevételek és kiadások szerkezetének aszimmetriája, az állami transferektől való függés, majd ennek következtében a regionális és helyi hatóságok felelőtlen és túlköltekező működése, a költségek szándékos alultervezése, az ellenőrzés hiánya, az egészségügyi és szociális ellátórendszerek alacsony hatékonyságú működtetése nagymértékben hozzájárult az olasz államadósság drámai növekedéséhez a kilencvenes évek elején. A kritikák főleg a speciális jogállású régiók kiváltságos helyzetében látták a bajok forrását, miután az egy főre jutó állami transferek összege 1990-ben a speciális régiókban 3,7 millió líra volt, szemben a rendes jogállású régiók 1,6 milliárd lírájával (Raimundo, 2001). Az első lépés a fiskális decentralizáció irányába 1992-ben történt azzal, hogy a régiókhoz kerültek az egészségügyi hozzájárulások és a gépjárműadók. 1995-ben az egészségügyi alap, valamint a természeti katasztrófák elhárítását és alapvető nemzeti érdekek biztosítását biztosító költségvetési források kivételével eltörölték az állami transfereket, helyette a régiók részesedést kaptak az üzemanyag fogyasztási adójából, az elmaradott térségek kompenzációja érdekében pedig egy kiegyenlítő alapot hoztak létre. A régiók fiskális autonómiája irányába tett újabb lépés 1997-ben történt, egy regionális szintű, jövedelemtermelő tevékenységekre kivetett új adófajta (az "IRAP"), továbbá a személyes jövedelmek után megállapított különadó bevezetésével.

A legfontosabb változást azonban a Bassanini törvények részeként elfogadott 133/1999 sz. törvény eredményezte, amely eltörölte az egészségügyi transfereket, ehelyett a régiók újabb részesedést és különadókat kaptak a központi kormányzati adókból, különösen az ÁFA-bevételek és a személyi jövedelemadó vonatkozásában.

A régiók legfontosabb bevételei ezek után az alábbi forrásokból tevődtek össze:

- Az IRAP mértékének évi 1 %-os növelése;
- A nemzeti szintű személyi jövedelemadó 3 %-ából való részesedés
- Az üzemanyag fajtákra kivetett fogyasztási adók után járó részesedés;
- Az elmaradott régiók számára létrehozott kiegyenlítő alap az-ÁFA-részesedésből kerül felállításra - , amelynek célja, hogy segítséget nyújtson az egészségügyi szolgáltatások és közlekedéssel összefüggő feladatok ellátásában (Regional and Local Government, 2001).

Összegezve, a kilencvenes években végrehajtott pénzügyi reformok eredményeként 2000-re jelentős mértékben megváltozott a regionális bevételek és kiadások szerkezete, aránya, összetétele. A pénzügyi források az 1990-es szinthez képest a speciális státusú régiók esetében 0,5 % - ról 21 %-ra, a rendes jogállásúaknál 2,3 %-ról 57,4 %-ra nőttek. Ezzel

egyidejűleg a kiadások feletti szabad rendelkezés aránya 60 %-ról 85 %-ra, illetve 11,2 %-ról 60 %-ra emelkedett (Raimundo, 2001).

A pénzügyi decentralizációhoz szorosan hozzátartozott, hogy az euróövezethez való csatlakozás biztosítékeként a központi kormányzat a régiók és a helyhatóságok 1998-ban egy ún. belpolitikai stabilitási paktumot kötöttek. A cél az volt, hogy a területi szinteket is bevonják és érdekeltté tegyék az Európai Stabilitási és Növekedési Paktum kritériumainak kormányzati teljesítésében. Amennyiben az 1999 és 2001 között tervezett hiányuk mértékét a GDP 0,1 %-val csökkentik, ennek arányában növelhetik pénzügyi autonómiájukat. A vállalások teljesítését az Állam és Régiók, valamint az Állam és Helyi Önkormányzatok Konferenciája ellenőrizték.

A belpolitikai stabilitási paktumnak különleges jelentősége volt abban az értelemben, hogy elsőként próbált választ adni arra, miként lehet egy erősen decentralizált országban összhangba hozni az euróövezetre vonatkozó kormányzati vállalásokat a régiók és helyi önkormányzatok pénzügyi önállóságával. Kétségtelen, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktum a vállalások és felelőségek tekintetében egyfajta belső aszimmetriát hozott létre a kormányzati és szubnacionális szereplők között, lévén előbbiek tartoznak de facto felelőséggel az EU felé, utóbbiak pedig elvileg választhatnak a költségvetési fegyelem, a politikai zsarolás, vagy éppen a „potyautas-magatartás” között. Az olasz belpolitikai stabilitási paktum sikere – ami kétharmad részben a régiók, egyharmad részben a provinciák és helyi önkormányzatok erőfeszítéseinek köszönhető – mindenesetre modellértékűvé vált a regionalizált vagy föderális tagállamok számára.

A pénzügyi decentralizációval egyidejűleg, szintén a Bassanini- reformok eredményeként történt meg az állami feladatok és hatáskörök átruházása a régiókra és helyi önkormányzatokra – más szóval megvalósultak az „adminisztratív föderalizmus” feltételei. Az 59/ 1997 sz. törvény meghatározta az állami feladatok körét, és vezérfonalként szolgált a fennmaradó kompetenciák régiókra, provinciákra és helyi önkormányzatokra történő átruházásának ütemezése során. Ennek eredményeként 1997 és 1998 között öt törvényerejű rendelet pontosította azokat a feladatokat, amelyek a központi kormányzattól a területi szintekhez kerültek. Végül 1999-2000 folyamán, miniszterelnöki rendeletek révén került sor az alábbi feladatcsoportok, valamint a hozzájuk tartozó emberi és anyagi erőforrások (a „fiskális föderalizmus”) eszközeinek végleges átadására:

- a helyi gazdaság fejlesztése, különös tekintettel az ipari, kereskedelmi, kézművesipari és turisztikai tevékenységekre;

- területfejlesztés, infrastrukturális beruházások, környezetvédelem (városi és természeti környezet védelme és rehabilitációja, úthálózat és közlekedés);
- egyéneket és csoportokat érintő szolgáltatások (egészségügyi és szociális szolgáltatások, oktatás, kultúra, sport);
- egyéb regionális és helyi igényekhez kapcsolódó közpolitikák (Regional and Local Government, 2001).

A hatáskörök átadása ugyanakkor nem jelentette azt, hogy a központi kormányzat végleg lemondott volna a közpolitikai irányelvek, valamint a tervezés és koordináció országos szintű kereteinek meghatározásáról.

Mindent összevéve, a Bassanini-reform három vonatkozásban is újrafogalmazta a központi-területi kapcsolatok intézményi kereteit:

- A régiók és helyi önkormányzatok a korábbiakhoz képest jóval több, elsődlegesen fejlesztésekhez kapcsolódó közpolitika “tulajdonosai” lettek.
- A korábban már biztosított intézmények fenntartása mellett a területi szintek további lehetőséget kaptak a helyi fejlesztési igényeknek megfelelő intézményhálózat “sűrítésére”;
- A vertikális hatalom-és munkamegosztás, az állami- és magán-szféra közötti együttműködés inkluzív, az érintett érdekcsoportok részvételén alapuló, intézményesített, tárgyalásokra és alkufolyamatokra alapozott formái alakultak ki.

A közpolitikai hatáskörök, az emberi és anyagi erőforrások kormányzati területi és helyi önkormányzati szintek közötti optimális megosztása azonban nem tekinthető pusztán a gazdasági hatékonyság feltételrendszerének. Legalább annyira fontos az érintett lakosság közvetlen vagy közvetett bevonása, a döntéshozatali ciklusban való politikai részvétel demokratikus formáinak megteremtése, végsősoron pedig az, hogy kialakuljanak a helyi és regionális, politikacsinálás legitim, hiteles elszámoltatható intézményi és személyes keretei.

A közigazgatás rendszer demokratikus tartalmának reformja a helyi önkormányzatok szintjén kezdődött, ami nem is lehetett volna másként, különösen ha figyelembe vesszük, hogy egyik alkotmányelőkészítő vegyes bizottság (1983-85, 1992-94, 1996-97) munkája sem hozott érdemleges sikert. A helyi önkormányzatokról szóló 142/ 1990 sz.törvény nemcsak megerősítette a helyi önkormányzatok jogszabályalkotási hatásköreit, hanem kísérletet tett arra, hogy a hagyományos, hierarchikus struktúrát egy rugalmasabb, menedzsmentjellegű működéssel váltsa fel. Ezt természetesen csak folyamatosan lehetett megvalósítani, mivel az

érintett csoportok és a szakszervezetek részéről éveken át tartó, komoly ellenállás bontakozott ki, amely az amerikai típusú “zsákmányelv” és a “pártsemleges közigazgatás” szembeállításával hevesen védelmezte a legalisztikus, helyenként átláthatatlan privilégiumokra épülő intézményi kultúrát. A New Public Management gyakorlata csupán a 29/ 1993 sz.törvény, majd a Bassanini-reformok eredményeként kezdett meghonosodni a közigazgatásban.

A helyi demokrácia megerősítésének következő lépését a polgármesterek és provinciaelnökök közvetlen választását bevezető 81/ 1993.sz. törvény elfogadása jelentette. Ezzel jelentősen megnövelte a helyi vezetők legitimitációját, és – legalábbis elvben – megszabadította őket a pártok közvetlen befolyásától. A helyi politikai osztály összetétele alapvetően megújult 1993 után, amit az is mutat, hogy számos nagyvárosban (Torino, Genova, Trieszt, Bari) korábban szinte teljesen ismeretlen politikusokat választottak polgármesternek. Azzal pedig, hogy a polgármesterek nevezhették ki a végrehajtó bizottság (giunta) tagjait, elindult ezzel egyidejűleg a helyi politika részleges depolitizálása, a professzionális, szakmai vonal előtérbe kerülése (Donovan, 2002). A helyi önkormányzatok és provinciák körében lezajlott változásokat az alábbiakban összegezhetjük:

- A külső ellenőrzés eltörlése, a végrehajtó intézmények megerősítése (142/ 1990 sz. törvény)
- A polgármesterek közvetlen választása, szakértő tanácsnokok kinevezésének lehetősége (81/ 1993 sz. törvény);
- Helyi ingatlanadó bevezetése, a helyi adóztatási kapacitás megnövelése.

Mindez jelentősen hozzájárult az új kormányzati stílus meghonosításához Olaszországban. A helyi önkormányzatok rugalmas, hatékony működése komoly hatással volt a régiók és a központi kormányzat körül kibontakozó Bassanini-reformokra. Az előzőekben tárgyalt fiskális és adminisztratív föderalizmus az államháztartási reform, valamint az állam karcsúsítása együttesen vezettek a regionális szintű demokrácia megerősítéshez 1999-ben és 2001-ben.

3.2. Az európai folyamatok hatása az olasz regionális politikára

Az európai regionális politika erősen ösztönözte az önkormányzati régiók kialakítását az unitárius országokban, vagy éppen tovább erősítette a már decentralizáltan működő területi intézményeket. Brüsszel a régiókat közvetlen csatornának tekinti a strukturális politika

megvalósítása szempontjából, miközben a tagállami kormányok fenntartják az ellenőrzést a tervezés, költségvetés és végrehajtás felett. Az europainizációs folyamat végérvényesen legitímálta a regionalizáció fogalmát, különösen azokban az országokban (így például Itáliában), ahol ez a tendencia az egyre kevésbé működőképes unitárius állammodellben (vagy annak decentralizált formájában) kezdett kibontakozni.

Az olaszországi regionális politika középpontjában évtizedeken keresztül a központi fejlesztésekkel támogatott Mezzogiorno-probléma állt. Az 1950-es évektől önálló minisztérium és pénzügyi alap („Intervento Straordinario per il Mezzogiorno”) irányította a déli fejlesztéseket. A regionális politika központi szabályozása a hetvenes évek végéig általános európai gyakorlatnak számított, mígnem a kis-és középvállalkozások terjedésével párhuzamosan mérséklődő irányítási központosítás, az állam gazdaságszervező funkciójának gyengülése és a jóléti állam átalakulása a decentralizáció felerősödését, és a területfejlesztés centrális intézményeinek átszervezését eredményezte. Ennek mértéke, szerkezete és a változások időtartama országonként eltérő volt, miután a területi intézmények kialakításában nem csupán szakmai, hanem politikai szempontok is érvényesültek (Horváth 1999). Az olasz területi politika sokáig ellenállt a változásoknak. A kilencvenes évek elejére nyilvánvaló lett, hogy az új alapokra helyezett európai regionális politika alapelveit és eljárási rendjét egyszerűen nem lehet érvényesíteni az itáliai területfejlesztés jogi és intézményi közegében. Az EU strukturális és kohéziós politikájához való alkalmazkodás jegyében a 488/1992.sz.törvény eltörölte az Intervento Straordinario per il Mezzogiorno intézményét, a regionális politika irányításában pedig az ipari és a pénzügyminisztériumot ruházták fel jogosítványokkal. Az utóbbi hatáskörébe kerültek a regionális stratégiák és az uniós kapcsolatok, míg az ipari minisztérium irányította a területfejlesztés ösztönzési és beruházási rendszerét (Horváth 1999). A változások üteme azonban az évtized közepén kezdett felgyorsulni. A pénzügyminisztérium keretei között létrehozták az EU-támogatások igénybevitelét segítő és ösztönző Kohéziós Politika Igazgatóságát. Az intézmény 1998-tól - immár Fejlesztési és Kohéziós Politikák Osztálya (Department for Development and Cohesion Policies) néven- erőteljesen szorgalmazta a régiók erőteljesebb szerepvállalását a fejlesztési stratégiák tervezésében. Ennek keretében fokozatosan intézményesítették a kormányzati és regionális szereplők közötti tárgyalásokat, ösztönözve az érintett térségek és érdekcsoportok minél nagyobb arányú részvételét. Mindezek hatására a kilencvenes évek végére alapvető paradigmaváltás zajlott le az olasz regionális politikában. A reformok közös vonása, hogy a teljes olasz makrogazdaságra kiterjedő regionális fejlesztések szabályozását összekapcsolta a Strukturális Alapok igénybeviteléhez szükséges változtatásokkal, illetve a

Bassanini-reformok decentralizációs intézkedéseivel. Ezzel teljessé vált a többszintű kormányzás (multi-level governance) működésének intézményi feltételrendszere.

A központi és területi szintek közötti együttműködések formái közül kiemelkedő szerepet tölt be a programozás és az „egyeztetett tervezés” (negotiated planning) szemlélete és gyakorlata. Előbbi a strukturális és kohéziós politika egyik legfontosabb alapelve, ami fejlesztések szempontjából legfontosabb stratégiák és prioritások kialakítását, továbbá egymásra épülő tervdokumentumok kidolgozását jelenti. Az „egyeztetett tervezés” jogi kereteit a 662/1996. sz. törvény alakította ki azzal, hogy az európai regionális politika alapelveinek megfelelően határozta meg a tervdokumentumok típusait: program-megállapodás, program-egyezmény, programszerződés, térségi megállapodás, térségi szerződés. A központilag szabályozott, specifikus területekre irányuló területfejlesztés korszakát immár végérvényesen az érintettek széleskörű bevonására és konszenzusára épülő partnerségi formák és közpolitikai hálózatok váltották fel. Az „egyeztetett tervezés” gyakorlata az emberi és anyagi erőforrások mobilizálásával, a kormányzati és területi együttműködések projekt-orientált formáinak bevezetésével valójában a Bassanini-reformok által is szorgalmazott „vertikális szubszidiaritás” proaktív megközelítését alkalmazta (Giuliani, 2001).

Össességében az olasz régiók az európai támogatások révén folyamatosan növelték abszorpciós kapacitásaikat, de ez még mindig alacsonyabb az EU 15 átlagánál. Mindennek számos oka van. Makroszinten tart még a többszintű kormányzás tanulási folyamata, mikroszinten pedig számos régióknak nehézséget okozott a támogatási lehetőségek kihasználása. Ugyanakkor a regionális politikai osztály – különösen ott, ahol megvoltak a szükséges gazdasági, társadalmi és kulturális feltételek – előszeretettel hivatkozott az europánizáció követelményeire és a megszerezhető forrásokra akkor, amikor érveket sorakoztatott fel a regionális és helyi autonómiák további bővítése érdekében (Fabbrini-Brunazzo, 2003).

3.3. Bekapcsolódás az európai döntéshozatalba

Elemzésünk erre vonatkozóan három kérdésre próbál választ találni: sikerül-e a régióknak a kizárólagos kompetenciáikat érintő európai ügyekben egységes, aggregált álláspontot kialakítani; milyen koordinációs intézmények épültek ki a kormány és a szubnacionális szintek között, és milyen hatékonysággal közvetítik a régiók érdekeit; hogyan tudnak a régiók az államon kívüli csatornák révén bekapcsolódni a közösségi döntéshozatalba?

A nyolcvanas évek közepétől az itáliai régiók – hasonlóan más országok politikai tartalmú régióihoz – az európai belpolitikában látták azt a lehetőséget, amelynek révén erősíthetik pozícióikat a kormánnyal szemben. A közösségi ügyeket eredetileg Olaszországban is a nemzetközi kapcsolatok részének tekintették, ami hagyományosan a végrehajtó hatalom monopóliumának számított. A régiók nyomására azonban az Alkotmánybíróság egymást követő határozatai a „nemzetközi kapcsolatok” tartalmát fokozatosan olyan ügyekre szűkítették, amelyek során az állam a „külső” hatalmát gyakorolja tárgyalások és nemzetközi szerződések formájában (Desideri-Santantonio, 1997). Ezzel megnyílt a lehetőség arra, hogy a régiók részt vegyenek „külföldi vonatkozású, önmagukat népszerűsítő”, vagy „pusztán nemzetközi jellegű” tevékenységekben. A kormányzat részéről a Külügyminisztérium feladatainak újragondolása, a közösségi ügyek kezelésének a Miniszterelnöki Hivatalra történő átruházása, végül pedig a Közöségi Politikák Koordinációs Minisztériumának létrehozása jelezte, hogy Olaszországban is különbséget tesznek a közösségi és nemzetközi kapcsolatok között azon az alapon, hogy előbbi már nem tartható külügynek, miután integráns részévé vált a nemzeti szintű belpolitikának.

Az itáliai régiók álláspontjának közösségi ügyekre vonatkozó egységes és intézményesített aggregációját a 2001-es alkotmányreformig számos tényező akadályozta. A viszonylag gyenge alkotmányjogi pozícióit tovább erodáló kétféle jogi státus, a jakobinus (napóleoni) államszervezeti tradícióból táplálkozó, erősen centralizált kormányzati struktúra, az egyes minisztériumokat uraló „pártokrácia”, a „Bassanini-törvények” révén éppen csak kibontakozó pénzügyi autonómia ráadásul – miután a hetvenes évek olasz iparfejlődésének kulcsterületei az ország középső és északkeleti régió lettek – a gazdasági fejlettség tekintetében ma már három-vagy négyfős regionális tagozódást mutatnak. Bonyolítja a helyzetet, hogy a föderalizált államokkal ellentétben az olasz régiók nem gyakorolnak szervezeti és pénzügyi befolyást a provinciákra és a helyi önkormányzatokra, amelyek ezzel szemben saját funkciókkal és hatáskörökkel rendelkeztek, közvetlenül a kormányzat ellenőrzése alatt. Ez a kettősség a minisztériumi struktúrákban is tükröződött: a provinciák és helyhatóságok nem a Regionális Ügyek Minisztériumához, hanem a Belügyminisztériumhoz tartoztak. Az itáliai régiók hatalmát így felülről a centralizált kormányzati struktúra és a „pártokrácia, belülről az eltérő jogállás, gazdasági fejlettség, adminisztratív kapacitás, alulról pedig az erős identitással, párt – és intézményi befolyással rendelkező provinciák és helyhatóságok korlátozták. A kormányzat és a régiók közötti koordináció jogi alapjait elsősorban a strukturális alapok reformja hívta életre. A 83/1987 sz. törvény információátadása és véleményfogadásra kötelezte a kormányzatot a régiók kizárólagos kompetenciáit érintő

közösségi ügyekben. A németországi folyamatok első, informális szakaszához hasonló eljárás a gyakorlatban nem bizonyult hatékonynak. Egyrészt a törvény nem részletezte, milyen kötelezéssel bír a régiók állásfoglalása, másrészt a rendszer – egységes álláspont híján – csak bilaterális alapon működött, végül pedig a kormány saját hatáskörében dönthetett a Bizottságtól érkező dokumentumok továbbításáról és rangsorolásról.

Az egyeztetés intézményes formája a konzultatív jogkörű Állandó Konferencia létrehozásával valósult meg. A belga Európai Ügyek Igazgatóságához hasonlóan a testületet a régióelnökök, a miniszterelnök (akit a regionális ügyek minisztere helyettesíthet) és az illetékes szakminiszterek alkotják. A föderális modellben működő, kiterjedt hatáskörű belga intézménnyel összehasonlítva az olasz testület kompetenciája és tevékenységének határfoka jóval szerényebb. A Konferencia a közösségi szakpolitikák regionális vonatkozásaival kapcsolatos, nem kötelező erejű általános irányelveket fogalmaz meg. Habár jog szerint félévenként kellene ülést tartania, az eddigi tapasztalatok szerint az összehívásra jogosult miniszterelnökök ritkábban élnek az alkalommal. A napirendet alapvetően a strukturális politika végrehajtása során fellépő pénzügyi problémák uralják, amelyek megvitatása során ismételten kiütköznek a régiók közötti ellentétek (Molnár, 2002).

Valójában tehát nincsenek a kormányzatra kötelező erejű, a régiók aggregált álláspontját érdemben közvetíteni képes intézményi kapcsolatok az állam és a régiók között európai ügyekben. A Parlament EU- ügyekben illetékes ad hoc ellenőrző bizottságainak sincsenek formális kapcsolatai a régiókkal, mivel a föderális államoktól eltérően a szubnacionális szintek nem rendelkeznek közvetlen képvisellel az olasz parlament felsőházában.

Az államon kívüli csatornák igénybevételét sokáig korlátozta az 1980-ból származó azon kormányrendelet, amely eltiltotta a régiókat attól, hogy közvetlen kapcsolatba lépjenek az EK – testületekkel. Csupán 1994-ben született meg az a törvény, amely különbséget tett a nemzetközi és közösségi tevékenységek között, és ezzel lehetővé tette, hogy a régiók – összhangban a kormányzat és a parlament által az EK szakpolitikák végrehajtására kialakított eljárásokkal – kizárólagos kompetenciákat érintő ügyekben felvegyék a kapcsolatot a közösségi intézményekkel. Két év múlva – 1996 januárjától – a régiók már információs irodákat nyithattak Brüsszelben, és a képviselők helyet kaptak az Állandó Képviselőtanácsban (Fabbrini-Brunazzo, 2003). A Régiók Bizottságába az olasz kormány lényegében azonos arányban delegálja a régiók, provinciák és helyhatóságok képviselőit. A 15 rendes régió 7, az 5 speciális státusú 1-1, a provinciák 5, a helyhatóságok 7 helyet kaptak. Ez a megoldás a spanyol vagy német eljáráshoz képest jóval szűkebbé szabja a régiók lehetőségeit.

Az olasz régiók az alkotmánymódosításig egyáltalán nem tudták kihasználni a Római Szerződés 203. cikkelye által biztosított lehetőséget a Tanácsban való döntéshozatali képviseletre, mivel a hatályos alkotmányból nem lehetett kiolvasni, hogy a regionális kormányok tagjai (elnökei) az országos kormányzat miniszteri szintű képviselőjének tekinthetők-e. Ez a tény ismételten rávilágít arra, hogy a 203. cikkelyt csak a föderális államok régiói tudják ténylegesen kihasználni. Ezt csak részben ellensúlyozza az olasz régióknak az utóbbi két évtizedben mutatott aktivitása az inter – és transzregionális együttműködések terén (Arge-Alp, Alpok-Adria, Coantro, Európa Négy Motorja, Periférikus Mediterrán Régiók Gyűlése) (Desideri-Santantonio, 1997).

4. Az alkotmánymódosítás előzményei

A kilencvenes években, mint láttuk, a decentralizáció folyamatos politikai és parlamenti viták tárgya lett Olaszországban. Az europánizáció felerősítette az unitárius és decentralizált országokban zajló regionalizációs folyamatokat (Grasse, 2001). A fiskális és adminisztratív föderalizmus bevezetése csupán egyik eleme volt az olasz területi rendszer föderalista átalakítására vonatkozó igényeknek. A másik lehetséges irányt a föderális államreform képviselte, amelynek társadalmi jelentőségét jelzik a három ízben (1983-85, 1992-94, 1996-97) is létrehozott parlamenti Kétkamarás Bizottság-egyébként rendre sikertelennek bizonyuló-tervezetei és a szinte megszámlálhatatlan mennyiségű egyéni kezdeményezések.

Nem kétséges, hogy a föderális modell soha nem élvezte az olasz képviselők és az ország legerősebb pártjainak támogatását. Mindkét nagy pártkoalíció a decentralizált, de nem igazán föderális rendszer híve (Dente, 1997). A centralizált szellemiségű, privilégiumokat őrző politikai kultúra, a szenátus megszüntetésének lehetősége (amely a parlamenti képviselői helyek szükségszerű csökkenését eredményezte volna), az államigazgatás szereplőinek tiltakozása oda vezetett, hogy számos politikai vezető és képviselő csendes ellenállást tanúsított a föderális reformmal szemben. Az olasz parlament kétkamarás jellege egyébként is olyan vétőjogokat biztosít a szenátoroknak, amelyek révén megakadályozhatják a

nemkívánatosnak vélt intézményi változásokat (pl. a szenátus átalakítása a Régiók Kamarájává).

Az európai regionális politikához történő alkalmazkodás nem ütközött komolyabb akadályba vagy ellenállásba, ám a központi és területi szintek intézményi kapcsolatait érintő reformok komoly feszültségeket váltottak ki.

Mindez a változások természetének eltérő jellegéből fakadt. Az első eset procedurális, intézményi tekintetben mikroszintű változásokat eredményezett, a másodikban viszont makroszintű strukturális változások történtek a központi és területi szintek „kormányközi” kapcsolatrendszerében. Nyilvánvaló, hogy az ellenállás ott bizonyult a legerősebbnek, ahol a változás hatalmi erőviszonyok módosulását eredményezte az érintettek között, míg jóval kevesebb konfliktussal járt az elsősorban technikai és szakmai jellegű módosítások bevezetése.

Ennek következtében az európai regionális politika adaptálása a „pozitív összegű játék” jellemzőit mutatja (a régiók pénzügyi támogatása nem a központi költségvetés forrásaiból történik, működnie kell a partnerségnek, ráadásul minden jel arra mutat, hogy a központi kormányok hosszú távon is megkerülhetetlenek a támogatások megszerzésében, elosztásában és a megvalósítás ciklusaiban).

A második eset ellenben a „nulla összegű játék” jellemzőit mutatja (a központtól a régiókhöz történő hatalom és munkamegosztás szükségszerűen maga után vonja ez előbbi viszonylagos gyengülését és az utóbbi megerősödését). A régiók politikai térnyerése a kilencvenes évek végén kezdett radikálisan felgyorsulni, amikor is az europeanizáció által kiváltott hatások a régiók számára különösen kedvező belpolitikai környezetbe ágyazódtak. A politikai klímaváltozás két tényező összekapcsolódásával magyarázható: egyrészt egyre erőteljesebben hallatta hangját az erős választói legitimációval és személyes reputációval bíró regionális politikai osztály, másrészt a kielezett parlamenti légkörben a kormányzati többség rákényszerült arra, hogy a régiók támogatásával próbálja kifogni a szelet az ellenzék vitorlájából (Fabbrini-Brunazzo, 2003).

Az évtized végére az olasz belpolitikát meghatározó két nagy politikai tábor (Olajfa, Szabadságok Háza) mellett újabb törésvonal jelentkezett az országos illetve a regionális és helyi elitek között. A polgármesterek, provinciaelnökök, regionális politikai vezetők a maguk személyes legitimációjával egyre komolyabb vetélytársaivá váltak az országos politikusoknak akik közül sokan nem rendelkeztek hasonló, közvetlen felhatalmazással és presztízzsel.

Ebben a belpolitikai szituációban született meg az 1/1999.sz.alkotmányerejű törvény, amely bevezette a rendes jogállású régiók elnökeinek közvetlen választását. Az új politikai garnitúra

térfoglalását jelzi, hogy ezt követően többen is ringbe szálltak országos politikai pozíciók megszerzéséért. Jelzésértékű, hogy a balközép miniszterelnök-jelöltje Francesco Rutelli, a korábbi római polgármester lett, míg Silvio Berlusconi legnagyobb pártbéli vetélytársának Lombardia elnöke, Roberto Formigoni számított. Ami a második tényezőt illeti, a 2000. április 16-án megtartott regionális választások az akkor ellenzékben lévő jobbközép erők sikerét hozták, különösen nagyarányú győzelmet aratva az északi régiókban. Ez a választási vereség egy évvel az országos választások előtt-arra készítette a balközép kormányt, hogy beterjessze a régiók szerepét tovább erősítő, a föderalizmus felé mutató alkotmánymódosításokat. Emögött az a taktikai megfontolás húzódott meg, hogy ezzel csökkenthető a jobbközép befolyás a leginkább föderáció-elkötelezett északi régiókban. A parlament két háza két olvasatban, kevesebb mint egy év alatt, (2000.szeptember 26.-2001.március 8.) azaz a regionális választások után és a parlamenti választások (2001.május 13.) előtt. Az más lapra tartozik, hogy az Amato-kormány ezzel a lépéssel sem tudta megakadályozni a Berlusconi-vezette jobbközép választási koalíció győzelmét.

5. Következtetések

Magyarország EU-csatlakozását követően az „eredményes tagság” egyik legfontosabb előfeltételét a demokratikusa működő, decentralizált, hatékony, az európai támogatások sikeres fogadására és kezelésére („abszorpciójára”) alkalmas közigazgatás és területfejlesztés jelenti (Ágh, 2004). A reform előkészítése során hasznosnak bizonyulhat a többi, elsősorban a centralizált és decentralizált tagállamban zajló vagy már lezajlott közigazgatási reform tapasztalatainak feltérképezése és rendszerezése.

Az olasz decentralizáció folyamatának áttekintése és értékelése során mindenesetre az alábbi négy tényezőt érdemes figyelembe venni:

- Olaszország még mindig alapvetően duális gazdasági szerkezetű ország (nem tagadva a „Harmadik Itália” létezését), amelyben változatlanul komoly problémaforrást jelent az egy főre jutó GNP tekintetében az országos átlag mindössze 67 %-át elérő Mezzogiorno; a különbségek Észak-Itália, Közép-Itália és az európai átlag között hol csökkennek, hol pedig emelkednek; az adatokból mindenesetre az következik, hogy nem egyszerűen országon belüli területi különbségekről, hanem mélyen gyökerező strukturális dichotómiáról van szó;
- Olaszország csatlakozott az Európai Monetáris Unióhoz, elfogadta a Stabilitási és Növekedési Paktum előírásait, amely leszűkíti a mindenkori költségvetés mozgásterét; nyilvánvaló, hogy ezen feltételek mellett sokkal nehezebb eleget tenni a fiskális föderalizmus

kritériumainak, különösen akkor, ha a pénzügyi autonómia kedvezményezettjei (az olasz esetben a régiók és kisebb mértékben a helyhatóságok) egyúttal a politikai önállóságnak a korábbiakhoz képest minőségileg új szakaszába lépnek;

-jelenleg sem az olasz társadalom, sem a politikai osztály nem rendelkezik egyértelmű és közösen elfogadott ismeretekkel arról, hogy milyen előnyökkel és költségekkel jár a centralizált államszervezet decentralizációja vagy akár föderális típusú átalakítása;

-Olaszországban a kilencvenes évek elejétől fogva átfogó közigazgatási reformfolyamatok zajlanak. A polgármesterek, provinciaelnökök (1993-tól) valamint a régióelnökök (2000-től) közvetlen választása megerősítette a regionális és helyi autonómiákat, míg 1997-ben egy újabb, széleskörű program vette kezdetét az állami hatáskörök átadása, törvények számának radikális csökkentése, a dereguláció és az eljárások egyszerűsítésének jegyében („adminisztratív decentralizáció”).

A reform célkitűzéseit visszamenőleg is igazolta a 2001. október 7-én megtartott népszavazás, amely a föderalista államberendezkedés szellemében nagy többséggel módosította a központi állam és a régiók közötti kapcsolatok alkotmányos rendelkezéseit.

Az olasz közigazgatási-és államreform szakaszai, célkitűzései, tartalmi-jogi keretei, vitás kérdései az elmúlt tizenöt év eseményeinek tükrében viszonylag jól áttekinthetők. Ugyanakkor a reformfolyamat intézményi és közigazgatási vonatkozásai még korántsem nyerték el végső formájukat, ami jól látszik a 2001-ben bekövetkezett alkotmánymódosítást követően benyújtott újabb alkotmánymódosítás-tervezetekben. A jelenlegi olasz államberendezkedést nem könnyű elhelyezni Michael Keating ismert tipológiai rendszerében. A reformnak kétségkívül van egy föderális nyomatéka abban az értelemben, hogy a centralizált unitárius olasz állam (1948-1970) a decentralizált unitárius korszakot követően (1970-1996) elmozdult a „valamivel több, mint regionalizált unitárius állam” irányába (1996-2001).

A legutóbbi alkotmánymódosítás lendületbe hozta a föderalizmus alkotóelemeit, de egyelőre nem konstituált „valamilyen típusú „ föderális államot. Másfelől azt is látnunk kell, hogy az államreform „hosszú menetelése” nem redukálható csupán az állam közigazgatási és területi szintjeinek hatásköreit és viszonyrendszerét érintő újraszabályozás folyamatára. Legalább ilyen súllyal esik latba a demokrácia és a hatékonyság összekapcsolása. Olaszország erre tett kísérletet az állam teljes körű modernizációját és európai szintű versenyképességét megalapozó „adminisztratív (állami és társadalmi) kapacitások” kialakításával, amelyben meghatározó szerep jutott a döntéseket az érintettekhez közel hozó regionalizációnak,

valamint a társadalmi alrendszereken belül és egymás között szerveződő partnerségeknek és közpolitikai hálózatoknak.

Az olaszországi tapasztalatok azt jelzik, hogy egy unitárius államban az alkotmányos berendezkedést is érintő decentralizáció sikere leginkább azon múlik, hogy az érintett, befolyásos és legitim belpolitikai szereplők (regionális és helyi politikai osztály, gazdasági érdekcsoportok) tudnak és akarnak-e élni az európai integráció nyújtotta lehetőségekkel (pénzügyi források, legitimitáció, többszintű kormányzás). Más szóval az olasz eset is azt a széles körben elfogadott vélekedést erősíti, miszerint az europainizáció szükséges, de nem elégséges feltétele a tagállami belpolitika intézményi változásainak.