

SZOLCSÁNYI BÁLINT*

**VÁLTOZATOK EGY TÉMÁRA – HOFFMANN,
MORAVCSIK ÉS A TÖBBSZINTŰ KORMÁNYZÁS
AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓRÓL**

2007 során a megszokottnál nagyobb figyelmet kapott a hazai sajtóban (is) az Európai Unió. A média majd' minden orgánuma kiemelten foglalkozott a márciusban, a Római Szerződés aláírásának 50. évfordulóját megünneplő (de legalábbis annak apropóján megtartott) berlini csúcstalálkozóval, illetve az ezen alkalommal kiadott „ünnepélyes nyilatkozattal” – és a nyilatkozat kapcsán előtérbe került uniós „családi perpatvarral”. Az újságok hasábjain, a tévécsatornák adásaiban, az internetes hírportálok tudósításai között egy másik kontextusban is előtérbe került az integráció, mégpedig az energiaellátással összefüggésben, a Nabucco és/vagy Kék Áramlat (Blue Stream) gázvezetékek, illetve Magyarország, a hazai politikusok és szakértők e témát érintő nyilatkozatai kapcsán. E két nagy visszhangot keltett témán kívül a külpolitika iránt érdeklődők további, nem kevésbé fontos (sőt, bizonyos szempontból nagyobb jelentőséggel bíró) kérdések vonatkozásában is találkozhattak az Unióval. Gondolok itt elsősorban – de nem kizárólagosan – az iráni atomprogramra, a koszovói rendezésre vagy az USA rakétavédelmi rendszerével, annak továbbfejlesztésével kapcsolatos elképzeléseire.

A tudósítások megnövekedett számát magyarázhatjuk azzal, hogy Magyarország uniós tagállamként közvetlenül is érdekeltté vált az Uniót érintő kérdések megválaszolásában, ugyanakkor e „hírdömpinget” nagy valószínűséggel elsősorban nem az motiválta, hogy társadalmunk a csatlakozás óta eltelt évek alatt kiemelkedően EU-tudatosra vált volna és az integrációval kapcsolatos tudásszomja már-már olthatatlanná vált. E híradások, elemzések arra utalnak, hogy a XXI. század elejére az integ-

* BGF Külkereskedelmi Főiskolai Kar, Külgazdasági és EU Intézeti Tanszék, főiskolai tanársegéd.
Email: churok@gmail.com

ráció a nemzetközi kapcsolatok számos területén aktívvá vált és igyekszik érdekeit egyrészt kialakítani, megfogalmazni, másrészt képviselni. Ha azt talán egyelőre túlzás is lenne állítani, hogy a nemzetközi rendszer egészét tekintve megkerülhetetlen és döntő jelentőségű tényezővé vált volna az Unió, az a megállapítás helytálló, hogy aktivitása, szerepe és érdekérvényesítő képessége egyre inkább növekszik.

Már csak emiatt sem érdektelen feltenni azt a kérdést, hogy minek is tekinthető tulajdonképpen az európai integráció? Melyek a legfontosabb, ma is relevanciával bíró elméletek az EU-val, annak dinamikájával, hajtóerőivel kapcsolatban, illetve ezek mennyire alkalmasak arra, hogy viszonylag pontos előrejelzéseket adjanak az EU jövőbeli szerepvállalásáról? Magyarország számára a kérdés abból a szempontból sem közömbös, hogy épp folyamatban van „külpolitikai stratégiánk” újrafogalmazása, megalkotása, mely munka során célszerű az integrációelmélet eddig elért eredményeinek figyelembe vétele is, tekintettel arra, hogy hazánk külpolitikájának legnagyobb részét az „EU-politika” képezi. Mind gazdasági, mind politikai szempontból legfontosabb partnereink derékhadát uniós tagállamok teszik ki, Ukrajna kivételével valamennyi szomszédunk uniós tagállam vagy (potenciális) tagjelölt, és az Unión kívüli partnereinkkel folytatott kapcsolatok szempontjából is meghatározó az a tény, hogy az EU tagállamai vagyunk, amennyiben integrációs tagságunk meghatározza azt a (hol szűkebb, hol tágabb) keretrendszert, melyen belül hazánk szabadon alakíthatja kapcsolatait harmadik országokkal.

Az integrációval kapcsolatos elméletek áttekintése előtt érdemes megjegyezni, hogy természetesen az egyes elméleteket a „maguk helyén” kell kezelni. Egyrészt egyetlen elmélet sem adhatja vissza teljes mértékben és tökéletesen a komplexitást, mellyel az integráció működik. Az élet – kiváltképp az Unión belüli élet – jóval bonyolultabb annál, mintsem hogy azt egyetlen elmélet – legyen az bármilyen átfogó is – kifogástalanul le tudná írni, és mikor az egyes teoretikusok felállítják modelljeiket, természetesen és érthető módon leegyszerűsítésekkel élnek, hogy fő céljukat – az integráció működésének, az azt előrehajtó vagy éppen visszafogó erők dinamikájának megértését – elérjék.

Másrészt ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy – a társadalomtudományok egyéb területeihez hasonlóan – a nemzetközi kapcsolatok terén sem beszélhetünk egyetlen helyes elméletről. Az egyes elméletek egy-egy gondolkodás-, illetve látásmódot kínálnak számunkra, és a teoretikusaik által alkotott keretrendszeren belül igyekeznek értelmezni az integráció egy-egy jelenségét. Ezen elméletek a legtöbb esetben nem zárják ki egymást, mindössze más-más magyarázatokkal szolgálnak ugyanazon eseménnyel kapcsolatban.

Végül fontos megjegyeznünk, hogy bár az egyes elméletek időnként azzal az igénnyel is fellépnek, hogy különféle előrejelzéseket, jövőképeket fogalmazzanak meg (illetve az egyes elméletek alapján megfogalmazhatók bizonyos jövőképek), ezen jövőre vonatkozó kijelentések megalapozottságának figyelembe vételekor nem tekinthetünk el attól, hogy a világon nagy valószínűséggel egyetlen országban sem úgy zajlik a külpolitika-alkotás, hogy a diplomaták egy-egy feljegyzés, elemzés, tárgyalási álláspont elkészítése előtt alaposan áttanulmányoznák ROBERT KEOHANE, JOSEPH NYE, ANDREW MORAVCSIK vagy épp STANLEY HOFFMANN vonatkozó munkáit és ennek alapján tennének javaslatot az adott megbeszélésen képviselendő álláspont tartalmára vonatkozóan.

Tekintettel egyrészt az elmúlt évtizedek során született integrációelméletek nagy számára, másrészt jelen írás terjedelmi korlátaira, elkerülhetetlenül szükséges bizonyos fokú szelekció. E helyütt három integrációelméleti irányzattal foglalkozom [a föderalizmust és a (neo)funkcionalizmust ismertnek tételezve]: egyrészt a HOFFMANN-fémjelezte „realista intergovernmentalizmussal”, másrészt a MORAVCSIK nevéhez fűződő „liberális intergovernmentalizmussal”, harmadrészt a Multi-Level Governance (MLG) elméletével. Az egyes elméletek ismertetésekor először az adott elmélet legfontosabb megállapításai kerülnek bemutatásra, majd az elmélettel kapcsolatos legfontosabb kritikai megjegyzések, problémák, végül pedig azon kérdés kerül felvetésre, hogy e kritikák ellenére mennyiben releváns napjainkban az adott felvetés.

REALISTA INTERGOVERNMENTALIZMUS

Az intergovernmentalizmus realista ágának főszereplője a nemzetállam, melynek legfontosabb célja biztonságának garantálása, illetve (másodsorban) saját (gazdasági) hasznának maximalizálása. Az elmélet egyik legfontosabb képviselője STANLEY HOFFMANN, aki munkájában (HOFFMANN; 1966) többek között arra kereste a választ, hogy miért nem érvényesül a neo-funkcionalisták elképzelése az ún. „spill-over” hatásról, tehát hogy miért nem feltétlenül igaz az, hogy az élet valamely területén elinduló integráció már-már automatikusan magával hozza az együttműködés újabb és újabb területekre való kiterjedését, az integráció elmélyedését. Merthogy míg a „spill-over” hatás számos vonatkozásban beigazolódni látszott az integráció kezdeti időszakában, a hatvanas évek közepétől az elképzelés egyre kevésbé állta meg a helyét.

E tekintetben fontos újítása a (neo)realizmusnak a „high policy”, illetve a „low policy” közötti különbségtétel, amennyiben egy állam biztonságával, védelmével összefüggő kérdések (például a kül-, biztonság-, vagy a védelempolitika) a „high policy” csoportjába kerülnek besorolásra, míg az ehhez kevésbé kötődő politikaterületek (mint például a kereskedelem-, agrár-, közlekedéspolitika stb.) „low policyként” jönnek számításba. A „low policy” tartományban van esély arra, hogy az integráció „öngerjesztő módon”, majdhogynem automatikusan mélyüljék, illetve újabb és újabb politikákra terjedjen ki, ezen automatizmusnak vannak bizonyos határai, melyek egybeesnek a „low” és a „high policy” között húzódó határokkal.

A nemzetállamok tehát korántsem veszítették el jelentőségüket az integráció előrehaladtával, és bizonyos, a nemzeti szuverenitás szempontjából kiemelkedő fontosságú politikaterületeken nem fognak belemenni szuverenitásuk csorbításába, vagy – pontosabban kifejezve – annak közösségiesítésébe. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy bár e megállapítás kétségkívül frappáns és jól érthető, számos problémát is felvet.

E megközelítés egyik fontos problémája annak a feltételezése, hogy az egyes politikaterületek között jól kivehető, éles határok húzhatók, melyek alapján a politikák kategorizálhatók „nemzeti szempontból fontos”, illetve „kevésbé fontos” kategóriákba. Ugyanakkor e feltételezés korántsem biztos, hogy minden esetben helytálló. Időnként e kategorizálás lehet ugyan egyértelmű,¹ a legtöbb esetben azonban egyrészt sem a

¹ Példának okáért nem járunk messze a valóságtól, ha kijelentjük, hogy hazánk számára a bálnavadászat szabályozása nem bír kiemelt szereppel. Am ezen esetekben is szükséges némi leegyszerűsítéssel élnünk: egyrészt az adott területet viszonylag szűken kell értelmezzük és el kell tekintsünk attól, hogy a bálnavadászat kérdése fontos lehet akár a halászat és a mezőgazdaság

politikák egymástól való egyértelmű elhatárolása nem magától értetődő (pl. a versenypolitika összefügg a regionális politikával, a KKV-politikával, a kereskedelempolitikával, a fogyasztóvédelemmel, a foglalkoztatáspolitikával stb.) másrészt arra sem lehet mindenki által elfogadható választ adni, hogy mi számít „nemzeti szempontból fontos” politikának, melyek irányításáról a tagállamok nem hajlandók lemondani.

HOFFMANN arra utal, hogy a „high policy” területe olyan politikákat foglal magába, melyek a biztonsággal, külpolitikával, védelempolitikával függnek össze. Csak-hogy egyfelől ez a fajta megközelítés az ezredforduló utánra idejémtúlnak mondható, amennyiben a „biztonság” fogalmát a globalizáció előrehaladtának korában jóval kiterjesztőbb értelemben használjuk. Másfelől pedig nehezen védhető a hoffmanni álláspont abban az esetben, ha figyelembe vesszük, hogy a kereskedelempolitika jelentős mértékben integrált politikaterület: a Közösség megalakulásától kezdve az integráció napirendjén szerepel, az egyik legkiforrottabb, legérettebb politikája az EK-nak. A kereskedelempolitika és a külpolitika közötti komoly összefüggések és kölcsönhatások léte ugyanakkor nyilvánvaló. Tehát ha el is fogadjuk, hogy a tagállamok szuverenitásuk központi elemének tekintik a külpolitikát és ezért nem hajlandók ennek irányításáról lemondani, akkor nehezen tudjuk megmagyarázni, hogy miért közösségiesítették szuverenitásukat egy olyan területen, melyre az esetek többségében úgy is tekinthetünk, mint a külpolitikai erőfeszítések hatékonyságát, sikerességét elősegítő egyik eszközre.

A (neo)realista elmélettel szemben felhozható másik érv az, hogy az államok azért annál heterogénebbek, mint azt a (neo)realizmus feltételezi, és korántsem arról szól, hogy minden külpolitikai cselekedetüket kizárólag biztonsági megfontolásaikból vezetnék le. Problémát jelent továbbá az a megfogalmazás, hogy az államok az általuk fontosnak tartott területeken megálljt parancsolnak a szuverenitás közösségiesítésének, hiszen ebből az következne, hogy az integráció igazából csak azokon a területeken teljesebben ki, amelyekre a tagállamok mindegyike „kevésbé fontos” politikának tart. Ha már csak egyikük is kiemelt nemzeti érdekként kezeli az adott kérdést, máris lehetetlenné válik a továbblépés, márpedig mondhatni ahány ország, annyiféle életbevágóan fontos politikaterület. Ezzel szemben az integráció történetét vizsgálva azt tapasztalhatjuk, hogy egyrészt bizonyos területek annak ellenére kerültek az integráció látókörébe, hogy egy-egy tagállamban igencsak érzékeny kérdésnek számít(ott) azok kezelése [l. pl. Belgium és a szénipar kérdése (SZÜCS; 2005)], másrészt pedig az is előfordult, hogy egyes államok éppen azért szorgalmazták egy-egy területen az európai szintű szerepvállalást, mert számukra fontos területről volt szó (l. pl. az északi országok szerepvállalása a környezetvédelmi politika terén végbemenő integráció tekintetében).

Mindent összevetve tehát egyrészt korántsem egyértelmű a „high policy” és a „low policy” közötti elhatárolás, mint azt a (neo)realizmus feltételezi, másrészt az sem határozható meg pontosan, hogyan is viselkednek az egyes tagállamok, mikor egy általuk fontosnak tartott politikáról és e politika közösségiesítéséről van szó. Nem

nagyobb rendszerét figyelembe véve, akár az EU-USA, EU-Japán kapcsolatok szempontjából, melyek alakulása korántsem mellékes számunkra. Másrészt figyelmen kívül kell hagynunk a „package deal”-ek, „issue linkage”-ek lehetőségét, melyek következtében igenis előfordulhat, hogy Magyarország egy bálnavadászattal kapcsolatos közösségi szintű jogszabály egyik harcos „kerékkötőjeként” jelenik meg az integráció döntéshozó, döntés-előkészítő fórumain.

nyilvánvaló továbbá az sem, miért lenne a gazdaság kérdése úgy általában kevésbé fontos, mint a biztonságpolitikáé.

Ami viszont fontos felismerése a (neo)realizmusnak (a neo-funkcionalizmussal, föderalizmussal szemben) az az, hogy az integráció mélyülése korántsem tekinthető automatikusnak és egyes területek makacsul ellenállnak a közösségiesítésnek.¹ Ugyanakkor ha végigtekintünk azokon a politikákon, melyek terén szerényebb mértékű előrehaladást sikerült elérnie az integrációnak, azt látjuk, hogy ezek közt éppúgy találunk olyanokat, melyek inkább a gazdaság kérdéseivel foglalkoznak, mint olyanokat, melyek alapvetően politikai jelentőséggel bírnak.² Az integrációs hajlandóság kapcsán tehát nagy valószínűséggel nem a biztonsággal szorosan összefüggő kérdések, illetve az ahhoz lazábban kapcsolódó politikaterületek között húzódik a határvonal.

Már ha húzható egyáltalán bármiféle egyértelmű határvonal e tekintetben. Mert-hogy a „mérsékeltbben integrált” politikák nem feltétlenül ugyanazon okból kifolyólag „mérsékeltbben integráltak”. Az adópolitika nagyfokú közösségiesítése más miatt „maradt el”, mint a szociálpolitikáé, oktatási politikáé vagy a külpolitikáé. Ezen okok bemutatása túlmutat jelen tanulmány keretein, így ehelyütt kénytelenek vagyunk megelégedni e probléma megemlékezésével, megjegyezvén, hogy korántsem érdektelen a kérdés vizsgálata³.

LIBERÁLIS INTERGOVERNMENTALIZMUS (LI)

A realista intergovernmentalizmusnál jóval kifinomultabb a főként ANDREW MORAVCSIK nevéhez köthető „liberális intergovernmentalizmus”. A LI annyiban természetesen hasonlít a realista iskolához, hogy központi és kulcsfontosságú szereplőként az egyes racionálisan viselkedő államokat nevezi meg, ugyanakkor az integráció, nemzetközi együttműködés tekintetében már korántsem elsősorban a biztonság kérdéseire fókuszál, hanem annak okaként számos egyéb motiváló tényezőt is megnevez. Fontosnak tartom megjegyezni, hogy MORAVCSIK rengeteg szempontból körbejárta az integráció egészét éppúgy, mint annak egy-egy részletkérdését, sajátos vonását. Ehelyütt igyekszem általános képet nyújtani arról, hogyan is tekint a LI az integrációra.

Ha összehasonlítjuk az intergovernmentalizmus realista, illetve liberális ágát, legfőbb különbségként az tűnik fel, hogy a LI jóval nagyobb szerepet szán a gazdaságnak, az együttműködésből származó anyagi, kézzel fogható hasznoknak, mint a realisták. MORAVCSIK az integrációra mint alapvetően gazdasági összefogásra tekint, melynek fejlesztésekor az egyes tagállamok elsődlegesen mérlegelendő szempontjai között kiemelt helyen szerepelnek a megszerezhető gazdasági előnyök, legyen szó akár egy nagyobb piachoz való hozzáférésről és ezzel összefüggésben méretgazdaságossági előnyökről, akár a közösségi kasszából érkező, vagy legalábbis várható transzferekről.

¹ Bár tény, hogy ezen „ellenállás” intenzitásának mértéke politikaterületenként változik.

² Természetesen a „gazdaság” és a „politika” területei között sem húzható éles határvonal: ahogy egy-egy külpolitikai fellépésnek is lehetnek gazdasági következményei, úgy egy-egy alapvetően gazdasági kérdésekkel foglalkozó döntés is járhat olyan hatásokkal, melyek befolyásolják a külpolitikát.

³ E kérdés kapcsán említést érdemel például Scharpf (2000) munkája, mely (a későbbiek során bemutatásra kerülő) Multi-Level Governance szempontjából igyekszik meghatározni mindazon feltételeket, melyek az egyes politikák közösségiesítésének lehetőségeit szabályozzák.

A LI által felállított keretrendszerben a nemzetek feletti intézmények korántsem tekinthetők az „integráció motorjainak”, az integráció menetével, további fejlődésével kapcsolatos kérdések, illetve az igazán fontos ügyek rendezésekor igazából partvonalra szorúlnak és sem formális, sem informális csatornákon keresztül nem tudják befolyásolni a döntéshozatalt. (l. pl. MORAVCSIK; 1995; 1999b). E szervek inkább egyfajta „titkárságként”, illetve „szabályozó ügynökségként” funkcionálnak az esetek túlnyomó többségében, nevezetesen a mindennapi munkában, a rutin jellegű ügyek elrendezésekor. Ez persze fontos szerep, de nem annyira meghatározó, mint ahogy azt más elméleti iskolák (pl. a föderalisták vagy a neo-funkcionalisták) állítják.

Igen gyakran hivatkoznak például arra, hogy az Egységes Európai Okmány (EEO) a nemzetekfeletti jelentős mértékű kiterjesztésével járt, és a folyamat elindítója a DELORS-vezette Bizottság volt, hisz az EEO jelentős részben a Completing the Internal Market c. Fehér Könyv megvalósítása. Csakhogy MORAVCSIK (1995) arra hívja fel a figyelmet, hogy a Bizottság szerepének, jelentőségének megítélésekor nem elég annak a megállapítása, hogy a Bizottság tett egy javaslatot, majd ezt követően valami hasonló meg is valósult, hisz a dolgok ilyenképpen alakulásában számos egyéb tényező is közrejátszhatott. És e tekintetben felveti azt a kérdést, hogy ha a Bizottság ily nagyfokú politikaalkotási képességekkel bír, akkor mi lehet az oka annak, hogy számos olyan javaslatából, melyekkel korábban előállt, gyakorlatilag nem lett semmi. Mindebből azt a következtetést vonja le, hogy igazából „az integrációt előre hajtó alapvető exogén tényező nem a politika-javaslatok [policy ideas] szupranacionális kínálata, hanem azok intergovernmentális kereslete.” (MORAVCSIK, 1995: 618). Ezen keresletet pedig – mint az fentebb említésre került – leginkább gazdasági érdekek motiválják.

A gazdasági érdekeken túlmenően MORAVCSIK (1994)¹ meglátása szerint a kormányokat az is a nemzetközi összefogás kiszélesítésére ösztönzi, hogy ezáltal azok hazai mozgástere bővíthet, amennyiben figyelembe vesszük, hogy a nemzetközi együttműködésben való részvétellel kapcsolatos kérdések rendezésének letéteményesei általában az egyes államok végrehajtó hatalmai. Tehát a kormányok inkább abban lesznek érdekelték, hogy minél több területen elinduljon valamifajta együttműködés, mivel ezáltal újabb és újabb fórumokat nyithatnak a maguk számára, ahol a hazai ellenőrzés alól kikerülve nagyobb szabadsággal és manőverezési képességgel próbálhatnak meg érvényt szerezni érdekeiknek.

MORAVCSIK egy megbízó (különbéle társadalmi csoportok) – ügynök (végrehajtó hatalom, ill. adott esetben végletesen leszűkítve az állam- vagy kormányfő személye) modellben gondolkodván arra helyezi a hangsúlyt, hogy a nemzetközi együttműködés tovább növeli az amúgy is fennálló információs aszimmetriát a két fél között, csökkenti az el-, illetve beszámoltathatóság lehetőségét, valamint – ezzel összefüggésben – növeli a már megkötött, letárgyalt szerződésekkel, megállapodásokkal kapcsolatos ellenállás tranzakciós költségeit, továbbá a nemzetközi együttműködés egyfajta ideológiai alátámasztást is nyújthat a kormányok számára (amennyiben például az „európai egységre” hivatkozván is meg lehet próbálkozni egyes döntések elfogadtatásával).

¹ Tekintettel arra, hogy a modell alapfelvetései az elmúlt majd' tizenhárom év során nem változtak, úgy gondolom, a hivatkozott írásban elmondottak továbbra is relevánsnak tekinthetők.

A hivatkozott tanulmány, illetve az abban kifejtettek számunkra annyiban érdekesek, hogy mindez természetesen az EK-ra is igaz, sőt, ahogy MORAVCSIK megjegyzi, az EK eredménye, hogy „rendkívüli mértékben” koncentrálódik a hatalom egyrészt a végrehajtó szerv, másrészt és sokkal inkább az állam- és kormányfők kezében (MORAVCSIK; 1994:15.), akik egyfajta „kartellbe” (MORAVCSIK; 1994:1.) tömörülve, saját otthoni ellenzékükkel szemben összefogva törekszenek saját mozgásterük kibővítésére és a hazai ellenőrzés lehetősége alóli kibújásra.

Ezzel a megközelítéssel azonban az a gond, hogy míg minden modellalkotásnál – mondhatni meghatározás szerint – kétségtelenül szükség van a leegyszerűsítésre, úgy gondolom, jelen esetben MORAVCSIK túlon túl leegyszerűsíti a valóságot többek között akkor, amikor az állam- és kormányfők szándékainak és érdekeinek ilyen fokú homogenitását feltételezi, illetve amikor az uniós ügyek intézése feletti ellenőrzést már-már lehetetlennek tartja. Ráadásul a modell azt vetíti előre, hogy az integráció által érintett területek folyamatosan és automatikusan bővülnek, hisz az Európai Tanács (EiT) tagjai egyre inkább meg kívánják szabadulni otthoni kötöttségeiktől, melyre a leginkább kézenfekvő megoldást az kínálja, hogy az integráció hatáskörét bővítik és ahány területet csak lehet „külpolitikává” tesznek.

Az integráció effajta „mélyítésének”, illetve „szélesítésének” persze elvileg határt szab, hogy az alapszerződések módosításai tagállami ratifikációt igényelnek, miáltal a belpolitikai szereplőknek lehetőségük nyílik e törekvés megakadályozására, ám mint MORAVCSIK megjegyzi az EiT sok esetben el is kerülheti a tagállami ratifikációval járó nehézségeket, ha a nemzetközi megállapodások római szerződésen kívüli, „hagyományos” (és adott esetben ratifikációt nem igénylő) formáit, vagy épp az Európai Tanácsi döntés eszközt választja (MORAVCSIK; 1994:20).

Úgy gondolom továbbá, hogy a nemzetközi együttműködés csak abban az esetben támogatja az egyes kormányok / kormányfők mozgásterét, amennyiben annak keretében számukra elfogadható, érdekeiknek, meggyőződésüknek megfelelő döntések születnek. Ezt elvben persze biztosíthatja az EiT-ben tapasztalható egyhangú döntéshozatal, ám míg a döntések (kiváltképp a főként stratégiai kérdésekkel foglalkozó az EiT esetében) hosszú távra szólnak, az állam- és kormányfők – nem is beszélve a miniszterekről – cserélődnek (*nota bene* az EiT tagok mandátuma nem ugyanabban az időben jár le, és ez a tény szintén az ellen szól, hogy az állam- és kormányfőkre érdekeik alapján homogén csoportként tekintsünk, arról nem is beszélve, hogy az EiT tagjainak többsége számol azzal a lehetőséggel is, hogy a soron következő választásokat elveszítheti, így ha ma az egyik fő céljának azt tekinti, hogy a hazai ellenzék ellenőrzése alól kikerüljön és ellenfeleit partvonalra szorítsa, könnyen lehet, hogy holnap azon kapja magát, hogy tehetetlen az új kormány politikájával szemben), és bár kétségtelenül előfordul, hogy az egyes állami vezetők (időnként) hajlamosak arra, hogy olyan döntéseket hozzanak, melyek utódaik politikai mozgásterét is befolyásolják, ezt a fajta magatartást az integráció egyik hajtóerejeként feltüntetni igen nagyfokú rosszindulatra vall.

Mindent összevetve a LI iskolája igen alaposan kidolgozott elmélet, mely az integráció számos jelenségére magyarázatul szolgál, és MORAVCSIK maga különösen nagy hangsúlyt fektet tanulmányaiban a módszertani megközelítésre. Legtöbb írásával kapcsolatban nem is elsősorban módszertani kifogások merülnek fel, hanem hogy sok esetben annyira igyekszik állításait alátámasztani, az egyes szereplők motiváló tényezőit igazolni, hogy azok már-már Ágnes asszonynál is súlyosabb monomániás

eseteknek tűnnek.¹ Ennek megítélésem szerint jelentős részben épp módszertani merevsége lehet az oka, nevezetesen azon törekvése, hogy minden jelenséget tesztelhető modellekkel próbáljon magyarázni.

A tesztelhetőség, ellenőrizhetőség természetesen fontos eleme minden tudományos munkának. Ugyanakkor az sem elhanyagolható tényező, hogy a világban (kiváltképp a társadalomtudományok terén) számos olyan jelenséggel találkozunk, melyek nem szükségképp engedik magukat különböző modellek keretei közé beilleszteni, és bizonyos fokig úgy vélem a kutatói munkában is szerepe lehet a megérzéseknek, intuíciónak, illetve a nem számszerűsíthető, nem feltétlen kézzel fogható és kimutatható kölcsönhatásoknak, hisz az élet jóval színesebb annál, semmint hogy mégoly átfogó „törvényekkel” leírható lenne.

Ezzel kapcsolatban megjegyezhető, hogy MORAVCSIK tán „legfőbb ellenségének” a konstruktivistákat tartja (mely elméleti iskola ismertetése túlmutat jelen tanulmány keretein), több helyütt számon kérve rajtuk a tesztelhető kiindulópontok, alaptézisek hiányát (pl. 1999a; ill. 2001.). Ugyanakkor érthető módon nehezen adható pontos és precíz válasz arra a kérdésre, hogy normák, eszmék, ideológiák mennyiben befolyásolták egy adott szereplő adott cselekedetét egy adott helyzetben, ám az is kétségtelen, hogy mindezen tényezők szerepet játszanak a politikaalkotásban, döntéshozatalban. E tényezők mellőzésével kapunk olyan képet a döntéshozókról, melyet MORAVCSIK igyekszik elének tárnai: a döntési helyzetben saját érdekeit felismerő, ezen érdeket (már-már végletesen) a középpontba állító, racionális döntéshozó alakját. Ám – legkésőbb HERBERT SPENCER óta – észben kell tartanunk, hogy kérdéses, létezik-e egyáltalán „racionális cselekedet” ebben az értelemben.²

A „MULTI-LEVEL GOVERNANCE” (MLG)

A MLG több fontos ponton is eltér a korábban tárgyalt elméletektől: egyrészt nem köthető olyan nagy mértékben egyetlen teoretikushoz, mint a realista vagy a liberális intergovernmentalizmus.³ Másrészt – és ami a mi szempontunkból fontosabb – a MLG sokkal inkább deskriptív, semmint normatív elmélet, azaz középpontjában nem az áll, hogy cselekvési mintákat nyújtson az államok, döntéshozók számára, vagy magyarázza azok magatartását, hanem a jelenlegi helyzet ismertetése, bemutatása. Harmadrészt fontos felhívni arra a figyelmet, hogy a MLG „G”-je „governance”-ra és nem „government”-re, „kormányzásra” és nem valamifajta „kormányzat”-ra utal. Sokkal inkább az irányítás, döntéshozatal rendszere áll a szemlélet középpontjában semmint az egyes szereplők által e rendszerben betöltött szerep. Negyedrész a MLG helyzetértékelése gyökeresen eltér a korábban tárgyalt kormányközi elméletektől, amennyiben az irányzat megszületését az a felismerés, meglátás

¹ Erre nemcsak a már hivatkozott 1994-es tanulmány szolgál ékes példával, melyben az állam- vagy kormányfők már-már egyetlen motiváló tényezőjének tűnik a hazai ellenőrzés (öncélú) elkerülése, hanem a de Gaulle tevékenységével foglalkozó írása is, ahol a francia kormányfőt gyakorlatilag egyetlen cél vezette integrációval kapcsolatos munkásságában, nevezetesen hogy a közös agrárpolitika minél inkább a francia érdekeknek megfelelően alakuljon (Moravcsik, 1998).

² A „korlátozott racionalitás” és a problémával összefüggő egyéb kérdések kapcsán l. Zoltayné (szerk.) (2005)

³ Ehelyütt az MLG kapcsán Scharpf (2000), illetve Marks és Hooghe (2003) munkáira támaszkodom.

motiválta, hogy az állam hatalma bizonyos fokig erodálódik, és napjainkban már korántsem igaz az a kijelentés, mely szerint a „szuverén (nemzet)állam” lenne a nemzetközi rendszer egyetlen kiemelkedő fontosságú szereplője, hisz mind a nemzetközi szervezetek, mind a szubnacionális entitások, mind pedig a globalizáció előrehaladtával egyre növekvő mértékű kölcsönös függések a tagállami mozgáster beszűkülésével jártak, illetve járnak. Az államok hovatovább a saját területükön zajló folyamatokat sem tudják teljes mértékben ellenőrzés alatt tartani, legyen szó akár a kormányokról, akár a nemzeti parlamentekről, akár a bíróságokról.

A legegyszerűbben tán a nemzeti bíróságok és a parlamentek mozgásterének szűkülésére mutathatunk rá, így érdemes az elemzést ezen intézményekkel kezdeni.¹ A nemzeti bíróságok kapcsán megemlíthető a közösségi jog néhány sajátossága, melyek – bizonyos értelemben – korlátozzák a tagállami igazságszolgáltatást, jogalkalmazást. Ide tartozik mindenek előtt a közösségi jog (bizonyos elemeinek) közvetlen hatálya, illetve nemzeti jog felett élvezett elsőbbsége, melyek következtében a nemzeti bíróságok arra kényszerülnek, hogy mindazon jogszabályokat, melyeket a saját törvényhozásuk alkotott meg, figyelmen kívül hagyjanak, amennyiben az a közösségi jog valamely elemével ellentétes rendelkezéseket tartalmaz. A nemzeti bíróságoknak figyelemmel kell kísérniük az Európai Bíróság munkáját, és adott esetben ítéletük meghozatala előtt az előzetes döntéshozatali eljárás keretében kötelesek kikérni a luxemburgi taláros testület véleményét. (BLUTMAN; 2003)

A nemzeti parlamentek szerepének „leértékelődéséről”, relativizálódásáról tán még többet olvasni, hallani a szakirodalomban, sajtóban, mint a bíróságokkal összefüggő kérdésekről. A vonatkozó megállapítások lényege, hogy míg korábban (értsd az integráció kezdete előtt) a „nép akaratát”² kifejező nemzeti parlamentek rendelkeztek egyedül törvényhozói funkciókkal, mára e szerepük jelentős része elveszett, de legalábbis számos esetben arra korlátozódott, hogy az uniós irányelveket – melyek kimunkálásában nem vehetnek részt – átültessék nemzeti jogrendjükbe, vagy más módon igazítsák a hazai jogi környezetet az integráció „elvárásaihoz”.^{3,4}

¹ Tekintettel arra, hogy a témának mára hatalmas szakirodalma van, ehelyütt csak a témánk szempontjából legfontosabb sajátosságok említés szintű ismertetésére kerítünk sort. A nemzeti bíróságok, ill. a közösségi jog sajátosságai kapcsán l. pl. Blutman (2003), Várnay, Papp (2005), a nemzeti parlamentek integrációjában betöltött szerepéről Győri (2004).

² A főszöveg idézőjeleit az a tény indokolja, hogy mind ez idáig nem sikerült olyan módszert kitalálni, mely az egyéni preferenciákat torzulások nélkül közösségi preferenciákká aggregálná, sőt: az már bebizonyosodott, hogy a jelenleg alkalmazott választási, szavazási módszerek képtelenek erre. Másként fogalmazva: a választások eredményei nem tükrözik a választók akaratát. A kérdésről részletesebben l. Zoltayné (szerk.) [2005], vagy Goodin-Klingeman (szerk.) [2003].

³ Ráadásul időnként különösen aggályosnak találtatik, hogy miközben e „hagyományos” törvényhozó testületek kezéből e hatalom jelentős része kicsúszott, azt részben egy olyan intézmény (nevezetesen a Tanács) vette át, melynek tagjai a tagállamok miniszterei (pontosan fogalmazva „miniszteri szintű képviselői” – e megfogalmazásbeli különbségnek a későbbiek során fontos szerepe lesz!), ergo nemzeti szinten a végrehajtó és nem a törvényhozó hatalom képviselői.

⁴ E probléma részletes tárgyalása túlmutat mind e tanulmány terjedelmi korlátain, mind annak tulajdonképpeni témáján. Fontosnak tartom ugyanakkor megjegyezni, hogy a parlamentek estleges nagyfokú szerepvesztése, leértékelődése nem feltétlenül törvényszerű következménye az integrációs tagságnak, amennyiben minden tagállam maga dönti el, miként vonja be nemzeti parlamentjét az európai ügyek intézésébe, a közösségi döntéshozatallal kapcsolatos feladatok ellátásába. Bizonyos fokú szerepvesztés (a minősített többségi döntéshozatal létéből fakadóan)

A tagállami szerepvesztés legneuralgikusabb pontja a kormányokkal függ össze. Vajon az integrációs tagság megnöveli-e a kormányok szerepét és mozgásterét ügyeik intézésében – amint azt a fentebb tárgyalt iskolák esetében láttuk – avagy épp ellenkezőleg, a kormányok kénytelenek szuverenitásuk csökkenésével szembenézni? Másként megfogalmazván a kérdést: szupranacionális szervezetnek tekinthető-e az integráció, de legalábbis tartalmaz-e szupranacionális elemeket? Meglátásom szerint ez az a pont, ahol a MLG megközelítése igazán értékes és hasznos választ ad. Merthogy a MLG nem azt mondja – mint amit időnként a föderalisták, nevezetesen –, hogy az EU *en bloc* nemzetek feletti szerv, vagy ha még nem is az, előbb-utóbb kétségtelenül azzá válik, ugyanakkor az intergovernmentalista nézőpontot sem teszi magáévá, mondván hogy a nemzetekfelettség igazából elhanyagolható tényező lenne, hanem ehelyett úgy válaszol a fenti kérdésre, hogy bizonyos területeken igenis jelentős befolyással rendelkeznek a nemzetek feletti szereplők, míg más kérdések kapcsán az irányítás továbbra is a kormányok kezében van – adott esetben akkor is, ha e politikaterületek a szerződések szerint az első pillér alá tartoznak is. Hiszen éppen az a MLG lényege, hogy más-más kérdések adott esetben más-más szinteken dőlnek el.

Itt tartom fontosnak azon meglátás körüljárását, mely szerint az integráció központi szereplői a tagállamok, legfontosabb intézménye a Tanács, következésképpen az EU is alapvetően kormányközi intézmény, a szupranacionalizmus mint olyan egy (rém)álom, ilyesmiről szó sincs Európában. Úgy gondolom, hogy ez a felvetés korántsem feltétlenül helytálló sem az elméletben, sem a gyakorlatban. Elméleti oldalról közelítve a kérdést úgy gondolom, hogy az integráció szupranacionális jellege nem zárja ki azt, hogy a döntéshozatalban központi szereppel bírjanak a tagállamok. A „nemzetek felettség” nem jelent valamiféle „nemzetek nélkülséget”. Még a legelkötelezettebb föderalisták sem gondolkodnak a nemzetállamok eltörlésében és nem gondolják azt, hogy egyes politikaterületek tekintetében továbbra is az egyes államok kompetenciájának megőrzése lenne a legmegfelelőbb. Ahogy akár Svájcra, akár Németországra, akár az USA-ra tekintünk, azt látjuk, hogy egyes kérdésekben a kantonok, bundeslandok, államok meghatározó szereplőkként lépnek fel.

Természetesen hatalmas különbségek vannak ezen említett föderációk és az Európai Unió között, és kétségtelen, hogy az Unió tagállamai több területen és nagyobb mozgástérrel bírnak, mint az egyes tartományok. De nem is célja senkinek, hogy az integrációból valamiféle szuperállamot kovácsoljon: a fenti példával mindössze azt kívántam érzékeltetni, hogy még egy kiforrott föderációban is rendelkeznek az államok mozgástérrel és részt vesznek a döntéshozatalban. Ahogy egy föderáció léte nem jelenti az azt alkotó részek feleslegessé válását, úgy az integráció szupranacionális jellegének elismerése sem zárja ki, hogy a tagállamok fontos szerepet játszanak az EU életében.

Amikor azt vizsgáljuk, vannak-e az európai integrációnak szupranacionális elemei, akkor a helyes kérdésfeltevés meglátásom szerint nem az, hogy központi szerepet játszanak-e a kormányok az integráció döntéshozatalában, előrevitelében (hisz, mint azt jeleztem, a szupranacionalizmus és a kormányok központi szerepe megíté-

természetesen akkor is bekövetkezhet, ha egy adott tagállam (kvázi) vétőjogot biztosít saját parlamentjének a kormány által a Tanácsban képviselendő álláspont kapcsán. A szerepvesztés mértékét, fokát azonban nem determinálja az integrációs tagság.

lésem szerint nem zárják ki egymást), sokkal inkább azt érdemes e tekintetben vizsgálnunk, hogy mennyire korlátozzák az egyes kormányok mozgásterét a közösségi intézmények. És e tekintetben fontosnak tartom arra felhívni a figyelmet, hogy a Tanács is közösségi intézmény, és annak ellenére, hogy itt a tagállamok képviselői ülnek, a Tanács szerepének növekedéséből még nem feltétlenül következik, hogy ezzel az integráció szupranacionális jellege csökkenne.

Merthogy a tagállami mozgástér korlátai nem pusztán a Bizottság, az Európai Parlament vagy az Európai Bíróság képében jelenhetnek meg: a Tanácson belül is előfordulhat, hogy egy-egy tagállam, illetve tagállamok egy csoportja kénytelen alávetni magát a Közösség akaratának. Erre persze mondhatjuk azt, hogy más nemzetközi szervezetek esetében is előfordul, hogy egyes tagállamoknak nem sikerül érdekeiket érvényesíteniük és bele kell menniük olyan kompromisszumokba, melyek nem feltétlenül szolgálják nemzeti érdekeiket. Csakhogy míg más, „hagyományos” kormányközi együttműködési formák esetében az ilyen jellegű döntések meghozatalakor jogi szempontból nézve a tagállam saját döntésének eredményeképp fogadja el a kompromisszumot, addig az integráció keretein belül olyan döntések végrehajtására is kötelezhető, melyek meghozatala, jogerőre emelkedése ellen mindvégig szót emelt. Ez pedig távolról sem elhanyagolható különbség!

A Közösség kormányközi jellegét hangsúlyozók, a szupranacionalizmus létét kétségbe vonók további fontos érve, hogy még a közösségi érdekeket képviselni hivatott Bizottság is gyakran tagállami szempontokat figyelembe véve alakítja ki álláspontját, készíti el javaslatait egy-egy kérdésben és szó sincs arról, hogy akár a biztosok, akár a Bizottságnál dolgozó hivatalnokok saját nemzeti hovatartozásukat háttérbe szorítva igazi „európaiak” lennének.¹ Ez kétségtelenül valamivel erősebb érv, ám megítélésem szerint ez is támadható, amennyiben olyan fajta szupranacionalizmust feltételez, mely valóban csak fikcióként képzelhető el.

A Bizottság nem mindentől hermetikusan elzárva létezik és működik, hanem a mindenkori politikai, gazdasági, társadalmi környezetbe ágyazottan. „Vegyítszta” szupranacionalizmus a szónak abban az értelmében, hogy a tagállami érdekeknek semmiféle teret nem engedünk és tőlük a végtetekig függetlenül működő intézményeket képzelünk el, természetesen nem léteznek és nem is létezhet. Ennek számon kérése tehát úgy gondolom, nem jogos. A Bizottság kapcsán a tagállamoktól való függetlenség követelménye érthető, és méltán helyez nagy hangsúlyt erre a szerződés² (I. pl. 213. cikk, 2. bek.), ám e követelmény nem értelmezhető akként, hogy a Bizottságnak a tagállamoktól elszigetelten kellene működnie.

Sőt: a szerződés a Tanáccsal való együttműködést is előírásaként fogalmazza meg (I. pl. 218. cikk, 1. bek.). És bár tény, hogy a Bizottság érdeke és feladata a közösségi érdekek képviselete, illetve védelme, nyilvánvalóan az sem elhanyagolható szem-

¹ A Bizottság és az EP valamint a szupranacionalizmus kérdésének kapcsolatainak tárgyalására ehelyütt kevesebb teret szentelek, ám ennek nem az az oka, hogy ezen összefüggések kevésbé lennének fontosak, sőt. Egyrészt azonban mára komoly mértékben áll rendelkezésre a témával foglalkozó szakirodalom, másrészt pedig bízom benne, hogy azon állítás meggyőző alátámasztására, mely szerint a Közösség rendelkezik szupranacionális elemekkel, kevésbé részletes, a lényegre szorító ismertetés is elegendő.

² Külön jelölés hiányában „szerződés” alatt mindvégig az Európai Közösség Alapító Szerződése értendő. A hivatkozott cikkek a Nizzai Szerződéssel módosított változatra vonatkoznak.

pont a bizottsági előterjesztés elkészítésekor, hogy végül a javaslat elfogadásra kerüljön a Tanácsban. Emiatt aztán korántsem húzódik egyértelmű határvonal a „tagállami érdekekhez való igazodás” és a „politikai realitások figyelembe vétele” között, így egy-egy olyan eset megítélése, melynek során a Bizottság egy-egy tagállam, vagy tagállamok egy adott csoportjának érdekeire való tekintettel módosította álláspontját korántsem egyértelmű, és részben a szemléltető értékrendjétől, adott esetben prekonceptióitól függ.

Az Európai Parlament tekintetében nyilvánvaló, hogy a tagállamoknak sok befolyásolási lehetőségük nincs a testület személyi összetételére, miután az intézmény közvetlenül választják. Az EU alapvetően kormányközi jellege mellett érvelők általában nem is ezt szokták az intézmény, pontosabban fogalmazva a nemzetek feletti elemekkel rendelkező, és ezen elemek fontosságát hangsúlyozó integráció híveinek szemére vetni, hanem hogy az EP nem tekinthető „igazi” parlamentnek, hisz jóval kisebb hatáskörrel rendelkezik, mint egy tagállami törvényhozás, illetve hogy – ezzel összefüggésben – az EP szerepe kisebb, mint a Tanácsé, valamint hogy e testületben is előfordul, hogy nemzeti érdekek mentén folyik a politizálás.

A felvetéseket sorra véve a következőket tudjuk megállapítani. Tagadhatatlan, hogy az EP nem rendelkezik a „klasszikus” parlamentekhez mérhető hatáskörökkel. Ugyanakkor az EP és a „hagyományos” parlamentek közötti összehasonlításnak csak annyiban van értelme, amennyiben az integráció hasonlít egy államra. Kétségtelen, hogy bizonyos területeken az EP mozgásteret igencsak korlátozott, ahogy ugyanakkor az is tény, hogy egyéb kérdésekben az EP mára megkerülhetetlen szereplővé nőtte ki magát, és számos esetben nem lehet oka panasza, mikor arról van szó, mennyire sikeresen tudja keresztülvinni akaratát, elképzeléseit – adott esetben a tagállamokkal szemben. Ráadásul azon területek között, melyeken az EP komoly befolyással rendelkezik, szép számmal találunk olyanokat, melyek az élet fontos részét képezik.¹ Az is kétségtelen tény, hogy időnként az Európai Parlamentben nemzeti érdekek mentén folyik a politizálás. Am kérdés, hogy attól, hogy ez (helyelközzel) előfordul, kijelenthető-e, hogy az EP valójában nem tekinthető szupranacionális intézménynek, hanem tulajdonképpen erre az intézményre is célszerű a nemzeti érdekérvényesítés egy újabb fórumaként tekinteni, már ha egyáltalán bármiféle fórumként tekintünk rá és nem írjuk le mint marginális szereplőt.

A szupranacionalitás témakörében mondottakat összefoglalva tehát megállapítható egyrészt: az, hogy szupranacionális elemekkel rendelkező integrációnak tekintjük-e az EU-t, mely adott esetben komoly mértékben korlátozza az állami szuverenitás gyakorlását és szűkíti a tagállamok mozgásterét, részben attól függ, hogyan definiáljuk a szupranacionalitást, másrészt pedig hangsúlyozandó, hogy az integráció annál színesebb, semmint hogy egyértelműen kijelenthető legyen, hogy *en bloc* szupranacionális avagy kormányközi lenne. Az egyes politikaterületeken eltérő mértékben érvényesül a nemzetek felettség, ám ebből nem helyes azt az általánosítást levonni, hogy a nemzetek felettség említésének semmiféle létjogosultsága nem lenne az integrációval kapcsolatban.

Az állam mozgásteret, befolyása azonban nemcsak „felülről” behatárolt, hanem „alulról” is. Más megfogalmazásban: nemcsak szupranacionális intézmények szo-

¹ Az EP politikaformáló, érdekérvényesítő képességeiről, növekvő szerepéről ld. pl. Horváth (2004).

rítják keretek közé az állami szintet, hanem az egyes szubnacionális szereplők növekvő mozgástere is. A régiók, illetve egyéb állami szint alatti szereplők autonómiájának növekedése természetesen változó képet mutat, más-más mértékben és eltérő motivációk hatására ment végbe az egyes országokban, így ehelyütt a kérdés részletekbe menő elemzésétől el kell tekintünk, megemlítendő azonban MARKS és HOOGHE 2001-es kutatása, melynek egyik fontos eredménye, hogy 1980 és 2001 között az Unió egyetlen államában sem következett be kompetencia-átruházás a központi hatalom irányába, ugyanakkor a tagállamok felében végbement valamilyen szintű decentralizáció (idézi: MARKS és HOOGHE; 2003).

A régiók megerősödésének legnyilvánvalóbb jelei uniós szinten Maastrichtban mutatkoztak meg, amikor is egyrészt létrejött a Régiók Bizottsága, miáltal a regionális érdekek közvetlenül is megjelenhettek az integráció döntéshozatali mechanizmusában (igaz, egyelőre igencsak visszafogott, konzultációs formában), másrészt pedig átfogalmazták a szerződés azon rendelkezését, mely a Tanács összetételére vonatkozik. Míg Maastricht előtt csak a tagállamok kormányainak tagjai lehettek a Tanács tagjai, Maastricht óta az intézmény kapui a tagállamok „miniszteri szintű képviselői” előtt állnak nyitva. A megfogalmazás átalakítására kimondottan azért volt szükség, hogy a föderális országokból az egyes tartományi kormányok is megjelenhessenek, ha az adott tagállam úgy dönt, hogy a napirenden szereplő kérdés nem elsősorban szövetségi szintű probléma és az adott kérdésben a tagállami képviselőt rábízhatja valamely tartományának kormányára.

Ráadásul az eddig említett, állami szempontból korlátozó tényezőkhöz még hozzávehetjük a civil szervezeteket, melyek közt szép számmal találhatók határokon átnyúlók is, illetve a transnational companies-eket (TNC), valamint az Unión kívüli egyéb nemzetközi szervezeteket, melyek adott esetben szintén komoly mértékben korlátozhatják az egyes államok mozgásterét. Szó sincs tehát arról, hogy az állami szuverenitás továbbra is ugyanolyan lenne, mint a XX. század első felében vagy még korábban. Mind tartalmában, mind terjedelmében jelentős átalakulások mentek végbe, a világ ügyeinek intézése (ha úgy tetszik kormányzása) többközpontúvá és többszintűvé vált.

Az európai integrációval kapcsolatban ennek megfelelően a MLG annak *sui generis* jellegét hangsúlyozza, melynek része az is, hogy a különböző szereplők az élet különböző területein eltérő mozgástérrel rendelkeznek. Emiatt aztán nem is adható egy átfogó modell, mely leírná akár a kormányok, akár a közösségi intézmények, akár a szubnacionális szereplők integrációs döntéshozatalban, érdekérvényesítésben elfoglalt helyét, szerepét „úgy általában”.

Az 5. oldal harmadik lábjegyzetében már említett SCHARPF például négyféle felállást különböztet meg az integrációs döntéshozatallal kapcsolatban, melyek közül az egyik (az általa „kölsönös igazodásnak” nevezett) az integráció keretein kívül valósul meg, míg a másik három során a kormányok (pontosabban fogalmazva a nemzeti intézmények, amennyiben SCHARPF kitér pl. a bíróságok által játszott szerepre is) a Közösség intézményein keresztül gyakorolják kormányzati funkcióikat, hol kisebb, hol nagyobb mozgástérrel.¹

¹ A Scharpf-i kategóriákat alkalmazva, a kormányok mozgásterét egyre szűkebbre szabó együttműködési módok a következők: „kormányközi tárgyalás”; „közös döntés”; „hierarchikus irányítás”. [Scharpf (2003: 11-22)]

A jelen tanulmányban érintett integrációelméletek közül annyiban mindenképpen a MLG a leghelytállóbb, amennyiben ez nem is törekszik valamilyen átfogó modell megalkotására az egyes szereplők kapcsán, hanem belátja, hogy az integráció komplexitásából kifolyólag az ilyesfajta igénnyel fellépő modellek alkalmazhatósága eleve behatárolt. Ugyanakkor tán ez az egyik legnagyobb hiányossága is, hisz a MLG számára az integráció hétköznapi nyelven kifejezve egy „bonyolult valami”, kissé tudományosabban megfogalmazván pedig egy *sui generis* entitás. Csakhogy ezzel sokkal közelebb nem jutottunk az integráció egészének, az azt vezérlő és előrehajtó – illetve időnként visszafogó – erők dinamikájának megértéséhez.

A multi-level governance-szel kapcsolatos kritikai megállapítások közül még két-tővel kell foglalkoznunk. Az egyik a közösségi jog elsőbbségének problematikája. Annak ellenére, hogy a gyakorlatban tulajdonképpen elfogadottnak lehet tekinteni a közösségi jog elsőbbségét, illetve egyes elemeinek közvetlen hatályát – értem ez alatt azt, hogy e két sajátosságot viszonylag ritkán vitatják – , egyes vélemények szerint igazából sem az elsőbbség, sem a közvetlen hatály nem magától értetődő. Ez a fajta gondolkodás tükröződik a német alkotmánybíróság azon döntésében is, melyben kimondta, hogy a közösségi jog az NSZK területén csakis a német alkotmányon keresztül hatályosulhat. (Tehát elvileg a németeknek – és hozzájuk hasonlóan természetesen más országoknak is – lehetőségük van arra, hogy alkotmányuk – vagy a kérdést szabályozó egyéb törvényük – megváltoztatásával zárójelbe tegyék a közösségi jog elsőbbségének és közvetlen hatályának elvét. Miáltal természetesen az *acquis*, illetve az Európai Bíróság nemzetek feletti jellege is megkérdőjeleződik.)

Merthogy a közösségi jog szóban forgó sajátosságai nem kerültek rögzítésre sem a Közösséget, sem az Uniót létrehozó szerződésekben. E tekintetben (is) előrelépést hozott volna az Alkotmányszerződés, mely kimondta volna, hogy a közösségi jog a tagállami jogokkal szemben elsőbbséget élvez (1. az alkotmány szerződés I-6 cikkét).

Hasonlóképpen az alapokig visszamenő és a közösség szupranacionális jellegét kétségbe vonó az az érvelés, mely arra hívja fel a figyelmet, hogy a Közösség szuverenitása származtatott: addig terjed (mind időben, mind térben, mind tartalmában), ameddig azt a tagállamok jónak látják, és hogy ezt a szuverenitást bármikor visszavonhatják, illetve csökkenthetik. Másként megfogalmazva a problémát: amennyiben a Bizottság vagy a Tanács egy olyan döntést hozna, mely első ránézésre sérti egy-egy tagállam érdekeit, igazából – ha jobban belegondolunk – ekkor sem sérti a tagállam érdekeit, mert az adott állam a Közösségről, illetve az Unióról szóló szerződés aláírásával hozzájárult ahhoz (tehát érdekeivel megegyezőnek találta), hogy a közösségi intézményeket ilyen hatalommal ruházzák fel.

ÖSSZEGRZÉS

Mint azt jól tudjuk, egyetlen modell vagy elmélet sem képes teljes körűen leírni a vizsgálat tárgyát, legyen szó akár az integrációról, akár a világrend alakulásáról, akár a világgazdaságról, akár valamilyen egyéb kérdéstről. Ez még a természettudományok számos ágával is így van (gondoljunk csak BOLYAI matematikai munkásságára vagy a fény természetével kapcsolatos elképzelésekre), a társadalomtudományok kapcsán pedig különösen ingoványos talajra tévedünk, amennyiben modell-, illetve szabályalkotásra, törvényszerűségek feltárására adjuk a fejünket. Ez azonban nem teszi feltétlenül szükségtelemmé a társadalomtudományi kutatásokat, mindössz-

sze korlátokat állít azok alkalmazhatóságával kapcsolatban. Ha ezen korlátokat nem vesszük figyelembe és olyan elvárásokat fogalmazzunk meg ezen elméletekkel szemben, melyek teljesítésére azok nem képesek, akkor értelemszerűen magunk is hibás következtetésekre juthatunk és azzal kell szembesülnünk, hogy az élet rácsafol előzetes várakozásainkra.

A jövőbeli események nagy pontossággal való előrejelzése meggyőződésem szerint kimondottan olyan feladat, melynek ellátását hiába is várjuk bármelyik elmélettől. Az alkotmány szerződés elutasítása egyik fent kifejtett elmélet keretei között sem volt előrelátható.¹ Az intergovernmentalista iskolának arra a kérdésre kellene választ adniuk, hogy végül miért is bukkott el egy olyan dokumentum, melyet a tagállamok kormányai egyhangúan fogadtak el, és mely több területen is a Tanácsot erősítette volna az integráción belül (l. 2,5 évre választott EiT elnök, vagy hogy a második pillér tekintetében a kezdeményezési jog a Bizottságról az uniós külügyminiszterre szállt volna). A multi-level governance kapcsán az vethető fel, hogy az alkotmány előkészítésében az Európai Konvent keretei között az „európai kormányzásban” részt vevő összes intézmény képviseltette magát (a közösségi intézményeken és a tagállamokon kívül az állampolgárokat „európai szinten” képviselték az EP küldöttei, „nemzeti szinten” pedig a nemzeti parlamentek küldöttei). És bár az alkotmány szerződés Konvent által megfogalmazott szövege és a kormányközi konferenciát követő megállapodáson elfogadott szöveg rendelkezései közt található fontos módosítások, megítélésem szerint erősen kérdéses, hogy e módosításoknak tudható be a szerződés elutasítása. Leginkább talán a tudattartalmakra, hiedelmekre, normákra nagyobb hangsúlyt helyező konstruktivista iskola szolgálhat magyarázattal e kudarcra, ám ezzel kapcsolatban az a gond, hogy ezen iskola a sikert is gyakorlatilag ugyanígy meg tudta volna magyarázni, és az előrejelzések között is mind a pozitív, mind a negatív végeredmény szerepeltethető lett volna.

Előrejelzésre, jóslásra tehát nemigen alkalmazhatók a különböző elméletek. E teóriák haszna meglátásom szerint abban mutatkozik meg, hogy az integrációval szemben reális elvárásokat fogalmazzunk meg. Ezen elképzelések alapján azt nem tudjuk megmondani, hogy mit fog tenni egyik vagy másik állam, illetve nem tudjuk előre jelezni, milyen irányba is teszi meg az integráció a következő lépést. Azt a csapdát azonban segítenek elkerülni, hogy az integráció automatikus mélyülését feltételezzük, hogy túlzott reményeket tápláljunk a Közösség szupranacionális intézményeinek „agenda-setter” funkciójával kapcsolatban, vagy hogy túlzott és indokolatlan leegyszerűsítésekkel éljünk az integráció egyes szereplői és az általuk ellátott feladatok kapcsán.

Az integrációelméletek fontos és hasznos segítséget nyújthatnak abban, hogy mérjük azt a politikai, gazdasági, társadalmi környezetet, melynek keretei között EU-tagként politikánkat alakítjuk, azonosítsuk az egyes területek legfontosabb szereplőit, az őket mozgató érdekeket, illetve az egyes aktorok mozgásterét. De bármily fontos, illetve hasznos is az integrációelméletek által nyújtott iránytű, hiba lenne csak és kizárólag ezek alapján alakítani döntéseinket: egyéb tudományterületek eredményeit is figyelembe kell vegyünk, de még ezek teljes körű figyelembe vétele sem garantálja az érdekérvényesítés sikerét. Hisz, mint említettük a társadalomtudományok a legtöbb esetben nem képesek minden körülmények között működő

¹ Az más kérdés, hogy utólag megmagyarázhatók-e a történetek.

törvényszerűségeket felállítani. Mindig számolnunk kell valamilyen fokú bizonytalansággal, mely az „emberi tényező” képében, annak összetettségében jelenik meg, és mi sem nélkülözhetjük a megérzéseket, intuíciót.

Az előbb említett hasonlatnál maradva: ahhoz, hogy egy hajó sikeresen révbe érjen, nemcsak iránytűre van szükség, hanem szextánsra, vízmélység-mérőre, térképre és számos egyéb eszközre. Ugyanakkor a mégoly jól felszerelt hajó is zátonyra futhat kapitány nélkül.

HIVATKOZOTT IRODALOM

- BLUTMAN LÁSZLÓ (2003): *Az előzetes döntéshozatal*; KJK-Kerszöv, Budapest.
- GOODIN, ROBERT E. – KLINGEMAN, HANS DIETER (2005): *A politikatudomány új kézikönyve*; Osiris, Budapest.
- GYÓRI ENIKŐ (2004): *A nemzeti parlamentek és az Európai Unió*; Osiris, Budapest.
- HOFFMANN, STANLEY (1966): *Obstinate or obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe*; in: *Deadalus* 95: 892-908.
- HORVÁTH ZOLTÁN (2004): *Az Európai Parlament együtt döntési szerepe*; Földkör Kiadó, Budapest.
- MARKS, GARY – HOOGHE LISBET (2003): *Contrasting Visions of Multi-Level Governance*; www.unc.edu/~hooghe/downloads/contrasting_visions.pdf.
- MORAVCSIK, ANDREW (1995): *Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder*; in: *Journal of Common Market Studies*; Vol. 33; No. 4; 611-628.
- MORAVCSIK, ANDREW (1999a): *Is something rotten in the state of Denmark? Constructivism and European integration*; in: *Journal of European Public Policy*; Vol. 6; No. 4. 669-681.
- MORAVCSIK, ANDREW (1999b): *A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation*; in: *International Organization*; Vol. 53; No. 2; 267-306.
- MORAVCSIK, ANDREW (1994): *Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*; Harvard University; Center for European Studies Working Paper Series No. 52.
- MORAVCSIK, ANDREW (1998): *De Gaulle and European Integration: Historical Revision and Social Science Theory*; Harvard University; Center for European Studies; Program for the Study of Germany and Europe; Working Paper Series 8.5.
- MORAVCSIK, ANDREW (2001): *Bringing Constructivist Integration Theory Out of the Clouds: Has it Landed Yet?*; in: *European Union Politics*; Vol. 2; No. 2; 226-240.
- SCHARPF, FRITZ W. (2000): *Notes Toward a Theory of Multilevel governing in Europe*; Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung; Discussion Paper 2000/5.
- SZŰCS ANITA (2005): *Belgium: Kisállami dilemmák a nagyhatalmak árnyékában*; in: KISS J. LÁSZLÓ (szerk.): *A huszonötök Európai*; Osiris, Budapest; 36-81.
- VÁRNAI ERNŐ – PAPP MÓNICA (2005): *Az Európai Unió joga*; KJK-Kerszöv; Budapest.
- ZOLTAYNÉ PAPIKA ZITA (szerk.) (2005): *Döntésmélet*; Alinea Kiadó, Budapest.

KISS ANDRÁS*

**ISPA EXPERIENCES IN THE NEW MEMBER
STATES FOCUSING ON THE ENVIRONMENT
PROJECTS**

1. INTRODUCTION

We celebrated the 3rd anniversary of the great enlargement of the European Union (EU) on 1st of May 2007, when three years ago the EU was extended with 10 new member states. So it is reasonable to examine the experience gained from the use of the ISPA pre-accession fund, which provided financial support to 8 states¹ out of the 10 newly joined members to set-up their institutions and infrastructures before the accession. Before 2000 the EU decided to help the pre-accession procedure and introduces the Council Regulation (EC) N^o 1267/1999 which defined ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-accession) in the year of 1999.

The aim of this article is to present the experiences concerning environmental projects of the last six years as viewed by the ISPA beneficiary countries which joined to the EU in 2004. These countries did not use only the ISPA, but following their accession the Cohesion Fund support also.

ISPA Questionnaires were sent to 8 countries¹ containing three different topics: general information (mainly statistical), results and management. Based on the filled Questionnaire one can look behind the numbers and other data. The experiences of Hungary concerning ISPA and the transition period to Cohesion Fund were specially examined. Together with the evaluation of the questionnaires, the Annual

* Ministry of Environment and Water Development Directorate, Head of Unit, M. Sc. in Bioengineering, PhD-student, Budapest University of Technology and Economics, E-mail: kissand@mail.kvvm.hu.

¹ Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Slovakia, Slovenia.

Reports of the Instrument for Structural Policy for Pre-accession (ISPA) 2003-2005 were also analysed and compared with the results of the answers provided by the countries referred to in my article.

2. GENERAL INFORMATION OF ISPA

The **Instrument for Structural Policies for Pre-accession** (ISPA) has been set up as part of Agenda 2000 and was confirmed by the Luxembourg European Council of December 1997 which provided for an enhanced pre-accession strategy. The strategy encompassed three different pre-accession instruments (PHARE, ISPA, SAPARD) which were to assist the candidate countries in preparing for accession during the next seven years (2000-2006). The Commission ensured the coordination of the pre-accession funds with the Joint Monitoring Committee. There are separate steering committees for ISPA and PHARE both led by the DG Enlargement.

According to the "ISPA Regulation" (Council Regulation (EC) N° 1267/1999 of 21 June 1999) "*ISPA shall provide assistance to contribute to the preparation for accession to the European Union of the following applicant countries: Bulgaria, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Romania, Slovakia, and Slovenia, in the area of economic and social cohesion, concerning environment and transport policies [...]*". [1]

This Regulation was created based on a lot of opinion of European Organisations (Commission, European Parliament, etc.), even having regard to the Treaty establishing the European Community, and in particular Article 308 thereof.

Articles (1) and (2) state the areas, which are supported by the ISPA:

(1) "The Community assistance granted under ISPA shall contribute to the objectives laid down in the Accession Partnership for each beneficiary country and to corresponding national programmes for the improvement of the environment and of transport infrastructure networks."

(2) (a) environmental measures enabling the beneficiary countries to comply with the requirements of Community environmental law and with the objectives of the Accession Partnerships;

Without the support of ISPA the beneficiary countries cannot implement these necessary environmental projects. There are two reasons for that: a. without the support the net present value of these projects are negative, b. if the total cost of these projects were financed by the state budgets solely, the countries could not hold the criteria of Maastricht.

Pursuant to **Article (2) Point 2** the minimum project size is 5 million EUR, therefore the „Measures shall be of a sufficient scale to have a significant impact in the field of environmental protection or in the improvement of transport infrastructure networks."

Article (2) Point 3 declares the balance between the environmental and transport sectors. It can be seen in the Chapter 3 how the Commission and the countries can hold this declaration.

Article (6) Point 2 states the cases when the rate of assistance can be reduced by the Commission:

- (a) the availability of co-financing;
- (b) the measure's capacity to generate revenues, and

(c) an appropriate application of the polluter-pays principle.”

It is very interesting that even then, in this Regulation the revenue-generated measure has appeared. This issue is very crucial nowadays because of the increasing self-contribution of municipalities caused by the revenue-generated incomes.

Article (15) declares that the possibility of the use of ISPA grant is valid until the accession of beneficiary countries to the EU. *After 1st May 2004 eight countries lose the right to use ISPA but they received Cohesion Fund support instead from this date.*

In consequence of the above from 2004 onward only Bulgaria and Romania remained the beneficiary countries of ISPA. In addition Croatia was entitled to receive ISPA assistance (2005: 25.0 M EUR, 2006: 35.0 M EUR), because it was accepted as a candidate country by June 2004.

The another important Regulation is Council Regulation (EC) N° 1266/1999 of 21 June 1999, which determines the rules of co-ordination between the PHARE programme, aid to agriculture and for structural measures.

Article (4) Point 2 defines the categories which are not supported by PHARE due to being supported by other measures.

Article (12) is also very important; this article determines the possibility of waiving of *ex-ante approval* from the EU Delegations to the beneficiary countries.

3. EVALUATION OF ANNUAL REPORT AND QUESTIONNAIRES

A special questionnaire (with three different topics, 14 questions) was sent to 7 *beneficiary countries* and filled in by my colleagues in *Hungary*. From 2004 these countries manage ISPA (yet CF) projects, meanwhile they receive CF funds too. The experience of the ISPA period can be evaluated through this special situation, e.g. the effectiveness of ISPA as a precursor of cohesion policy instruments was evaluated by these countries.

The answers of the questionnaires are presented in the following part of the article together with the critical analysis of ISPA Annual Report of 2003 „Annual Report of the Instrument for Structural Policy for Pre-accession (ISPA) 2003” determines important *key messages*, which were analyzed and sometimes criticized *from the point of view of the environmental sector*.

a) ISPA: an instrument to assist infrastructure investments in the EU priority fields of environment (and transport)

According to ISPA regulation the yearly ISPA budget (more than 1 billion EUR) was allocated to the countries based on the area, population and GDP/capita of the beneficiary countries. The *Table 1* shows the limit of the support / country (without Bulgaria and Romania).

In the environment sector 413 projects were approved in the amount of 3 847 million EUR from which 2 380 million EUR was the ISPA contribution (average rate 62%). The projects were related to sewerage and sewerage treatment, combined drinking water – sewerage measures, and solid waste management. Apart from this sectors there are some special projects too: the first air-quality project was approved in 2003 (Slovakia - Zilina: upgrade of heating plant), there are hazardous waste project (Lithuania) and ash field closure project (Estonia) too.

Table 1
The lower and higher limits of the support [1]¹

Czech Republic	5.5% – 8.0%	Lithuania	4.0% – 6.0%
Estonia	2.0% – 3.5%	Poland	30.0% – 37.0%
Hungary	7.0% – 10.0%	Slovakia	3.5% – 5.5%
Latvia	3.5% – 5.5%	Slovenia	1.0% – 2.0%

Table 2
Basic data of ISPA environmental projects in the examined countries²

	“A”	“B”	“C”	“D”	“E”
Estonia	129 335 639	95 460 549	74%	12	10,78
Slovenia	90 370 549	45 891 144	51%	9	10.04
Latvia	178 029 948	117 130 561	66%	11	16.18
Lithuania	213 665 494	124 069 495	58%	17	12.57
Slovakia	304 520 978	175 605 219	58%	18	16.92
Hungary	546 594 601	323 647 554	59%	19	28.77
Czech Republic	337 493 433	228 382 232	68%	14	24.11
Poland	2 047 387 825	1 269 853 545	62%	43	47.61
Total	3 847 398 467	2 380 040 299	62%	143	20.87

Legends:

“A”: Total eligible cost of ISPA projects (2000-2003), EUR

“B”: Total ISPA contribution of ISPA projects (2000-2003), EUR

“C”: Average ISPA contribution

“D”: Number of ISPA projects (2000-2003)

“E”: Average project size (M EUR)

The data presented in *Table 2* are especially interesting: it indicates the connection between the ISPA contribution of the country and the average project size. It can be seen that the countries divided the ISPA contribution almost equally in terms of parts per year and per projects. (Except one case: Latvia has some bigger projects, as it would have been expected based on the ISPA contribution).

¹ Source: Official Journal L72, 21 March 2000, p. 21.

² Source: own collection from ISPA Annual Report and annexes.

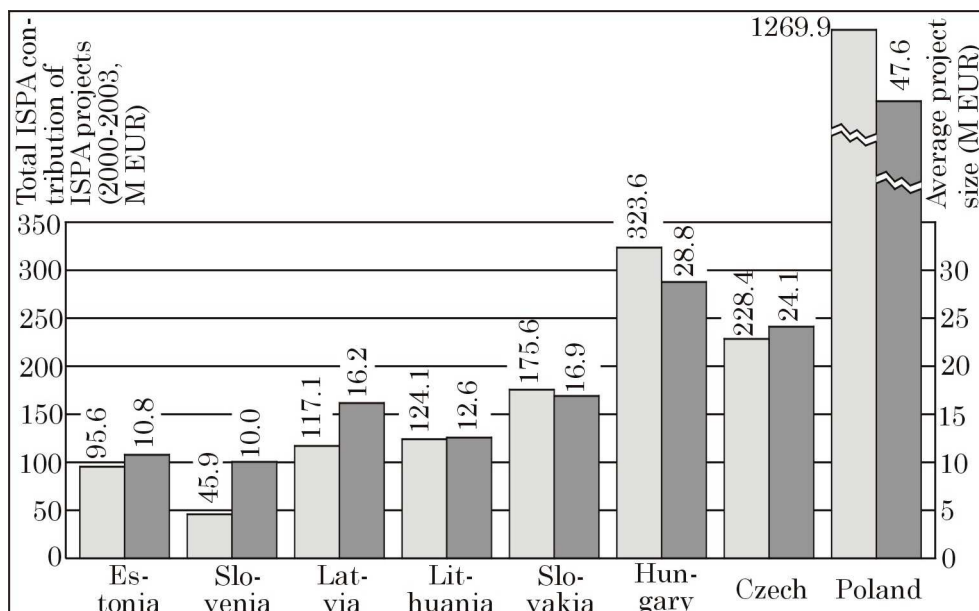


Figure 1
Connection between the ISPA contribution and the average project size¹

Table 3
The ratio of environmental and transport sectors from ISPA sources and the waste project among the environmental projects (including TA projects) [2]

	Environment	Transport	Deviation of environment sector from 50%	% of waste projects
Czech Republic	48%	52%	-2%	7%
Estonia	58%	42%	8%	33%
Hungary	51%	49%	1%	63%
Latvia	44%	56%	-6%	45%
Lithuania	48%	52%	-2%	47%
Poland	50%	50%	0%	14%
Slovakia	52%	48%	2%	0%
Slovenia	55%	45%	5%	22%

¹ Source: own collection from ISPA Annual Report and annexes.

It was mentioned in Chapter 2 that the Commission took efforts to hold a balance between the environmental and transport sectors. The deviations from 50-50% are within 10% in all countries, therefore the Commission held the requirements of Article (2) Point 3 of Council Regulation (EC) N° 1266/1999. The *Table 3* shows the result country by country.

The other important feature of *Table 3* is the proportion of waste management projects within the environmental sector. It is interesting to see that the methods of solving waste problems are very different across the candidate countries (later members). The proportion of waste management projects is above 60% in Hungary; meanwhile there are not any such kinds of projects financed by ISPA in Slovakia. The explanation is very complex: depends on the national strategic documents in the environment sector, on the derogation period for the waste water (it is very crucial in Slovakia and Czech Republic), that there are many private companies in the waste sector to solve the problems, and finally that we cannot leave the political effect out of consideration.

Concerning the effect of the environmental ISPA projects two areas (maybe not the most important ones) were highlighted in the questionnaire, but neither the affected number of population, nor the effect on employment is playing an important role in the examined countries. The first is more surprising, but there were a lot of "NA" in the questionnaires. In Hungary and Lithuania more than 40 % of the population is affected by the ISPA projects. It was expected that the effect on the employment rate is only limited. The repliers did not expect remarkable or any effect. In the construction phase and even more in the operational phase the number of new workplaces is limited. Therefore, supporting the objective of Lisbon and Gothenburg strategies is not too easy for the environmental ISPA projects.

In connection with payments of environmental ISPA projects the questionnaires show significantly improving results. Based on the questionnaires there are not any pre-funding systems for ISPA in the beneficiary countries. In my interpretation the pre-funding system is an instrument to help pre-finance the project preparation, even the implementation, and the payment request to the EU happens only after the closing of the project. The examination of this issue and collection of numbers are difficult, since generally the ISPA and CF data are gathered together in the intermediate bodies and managing authorities. For four countries (Estonia, Hungary, Latvia and Slovenia) the payments are presented in the *Table 4* until the end of 2003 and 2006.

Table 4
Payments until 2004 and 2006¹

Countries	Payments until		Increasing (%/yr)
	31.12.2003	31.12.2005	
Estonia	13 372 295	47 100 000	378 %
Hungary	30 720 764	121 000 000	441 %
Latvia	19 411 828	45 096 244	198 %
Slovenia	12 234 570	34 872 809	278 %

¹ Source: questionnaire.

Apart from the main projects, the EU approved many *technical assistance* projects and *EDIS* (Extended Decentralised Implementing System) *TA projects*. Two types of TA activities can be distinguished:

- technical assistance which is carried out at the initiative of the beneficiary country and which is directly related to project funding, i.e. project identification/preparation and decentralisation. This type of TA is financed from budget line B 7-020, and
- technical assistance which is carried out at the initiative of the Commission – mostly let via framework contracts - and which is funded from budget line B 7-020A. [2]

The TA projects at the initiative of the beneficiary countries were the most important in relation to the investment projects: preparation of projects pipelines, applications and tenders were the tasks of the TA expert.

The TA projects at the initiative of the Commission were aimed at the strengthening the capacity and preparedness of the candidate countries through trainings, seminars and various studies (PPP, policy studies, e.g. EIA). There is a remarkable difference between the ISPA and ERDF Funds concerning the TA sources: In case of ISPA, the salaries of the ISPA institutes could not be financed by TA, although this could help the most. Most of the TA activities were undertaken in the framework of the “TA Action Programme 2001”, the activities of this programme were extended in 2003 until 30th April 2004 for the new Member States. The Delegations and the appraisal experts (Kampsax, Tractabel and EIB) were financed outside this programme.

The TA expert (the Delegation and the EU-supported – supported the projects) played a very important role in the project and the tender approval, but in many cases, there were not any marks of their requests or instructions. This led to eligibility problems in the projects, because in many cases the experts of the Delegations and the EU did not take into consideration the data of the basic documents (e.g. Financing Memorandum and Application Form with Feasibility Study) during the evaluation of tender dossiers. The *Table 5* presents the degree of satisfaction of the new Member States with the TA expert: (Number 1-5, 1 – bad experiences, 5 – very good experiences). The average opinion reflects better than bad opinion, the judgement of the TA experts is the lowest in Hungary.

Table 5
Satisfaction with the TA expert¹

Czech Republic	3	Lithuania	4
Estonia	4	Poland	4
Hungary	2	Slovakia	3
Latvia	3	Slovenia	3
Average: 3.25			

¹ Source: questionnaire.

b) ISPA: an instrument to accelerate sector and policy reforms

The preparation and implementation of ISPA projects had significant effects on sector policies of candidate countries. Concerning environmental investments the following areas should be mentioned:

- 1) The acceptance of EIA process – in the preparation phase of major environmental projects it is obligatory to launch an EIA procedure in the new Member States.
- 2) Following an EU audit, the special waste management Government Decree concerning the selection of operators was changed in Hungary.
- 3) In general one can say that the procurement systems of the candidate countries were harmonized with the EU Directives, and the whole procedures and the attitude of the participants became “European”.

The Commission made many efforts to strengthen the knowledge of countries about the **PPP** issue, but the result is not as good as it was expected. In spite of the PPP guideline, resource book on PPP studies and workshops / seminars, based on the questionnaire there were not any real PPP projects financed by ISPA. There were some PPP-like projects, where private money was involved but a. only for “simple” financing (without risk, and operation) b. only after the completion of the project (e.g. further investments, upgrading).

c) ISPA as a precursor of cohesion policy instruments

Probably the most important role of ISPA support was that the system set up was closely modelled on the CF. The different organizations engaged in the ISPA projects could prepare their manuals and procedures for the managing of Cohesion Fund.

The Commission helped the above-mentioned procedure with many studies and trainings (e.g. twinning, experts), but there were some problems in the management system which hindered the preparation for receiving the CF funds. The qualification of staff was the other important issue, and the twinning sources from PHARE helped to develop the talents of the associates. The Annual Meeting of ISPA partners and the ADEPT course financed by the Dutch government meant the possibility for the exchange of experience between the candidate countries.

Besides this, the beneficiary countries developed continuously their own systems in preparation for ex-ante approval. (EDIS will be mentioned in the next paragraph.) For instance in Hungary a semi-independent directorate was founded for the EU supports in September 2003 (ISPA, PHARE, later SF/CF etc.). After first of May 2004, the tasks of the Delegation of all new Member States have ended, and generally, the managing authorities and intermediate bodies continued the role of the Delegation.

d) ISPA: a benchmarking instrument

In the light of above it is not surprising that the managing system of the ISPA beneficiary have been progressing well during the years and through the “learning-by-doing” process the progress and effectiveness of the projects have improved, but problems naturally remained. The repliers weighted the reasons causing delays in the environmental projects, and the *Table 6* shows the result.

Table 6
Reasons which caused delays, ranked according to the beneficiary countries¹

	Ill preparation	External factors	Community involvement	Lack of managerial capacity
Czech Republic	4	3	3	3
Estonia	4	2	1	3
Hungary	4	2	1	3
Latvia	4	2	1	3
Lithuania	4	4	1	3
Poland	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Slovakia	4	1	1	1
Slovenia	4	1	3	4
Average	4	2.14	1.57	2.86

Analyzing the *Table 6* it can be seen that the ill preparation of the project is the most important factor, but the lack of managerial capability is almost the same. In this area training, guidelines and of course financial sources can be the solution of the problem. According to the questionnaire in Poland the lack of experience of the Polish contracting authorities in respect of tendering and contracting procedures caused the slow progress of environmental ISPA projects. The following list (with my comments) presents some very common reasons of delays, which have occurred concerning the ISPA projects (the list of polish MA):

- Poor quality of the tender documents prepared by the Final Beneficiaries – *see lack of managerial capacity, lack of experience and very often change of requirements of EU (Delegation);*
- Protests of the suppliers and contractors lodged in the course of procurement proceedings has delayed the signing of procurement contracts, subsequently causing many cases the repeating of the whole procurement procedure (as a result of cancelling the procurement procedure) – *it happens mainly with works tenders of big value, irrespectively of the compliance or otherwise of the procedure with procurement regulations;*
- Contractor's difficulties in fulfilling the provisions of contracts, mainly due to financial problems, caused an underestimation of procurements offer, resulting in the rise in market prices and the unfavourable changes in EUR/PLN exchange rate – *caused by the long preparation phase of the projects and the unpreparedness of submitted projects to the EU;*
- Delays in execution of building contracts – *ownership problems, claims and external factors, etc.*
- Bankruptcies of several executing companies – *not happened in Hungary fortunately;*

¹ Source: questionnaire.

- Insufficient administrative capacity of Final Beneficiaries, lack of experienced personnel, experts. – *see answer 1*;
- Problems in co-financing caused by the rising prices – *problems with financing the basic 10% self contribution also caused (causing) delays and claims from the contractors*;
- Unstable and changing legislation and administrative procedures caused by necessity of implementation of the EU legislation, e.g. in the area of obtaining consents, construction permits, etc.- *Due to the long preparation of the project phase this factor was inevitable.*

The managing systems of environmental ISPA projects were almost the same in all the beneficiary countries: Managing Authority (MA) – Intermediate Body (IB) – (Implementing Agency - IA) – (Final) Beneficiary (FB). There is no IA in every country, these organizations relate to the environmental projects, and help to the IB to manage them. Otherwise the IBs delegate a lot of tasks to this IAs. The disadvantages of this system (mentioned by Latvia) can be that the final beneficiaries do not have enough responsibility and functions in the project implementation process. The *Figure 2* presents the former ISPA organizational chart in Poland.

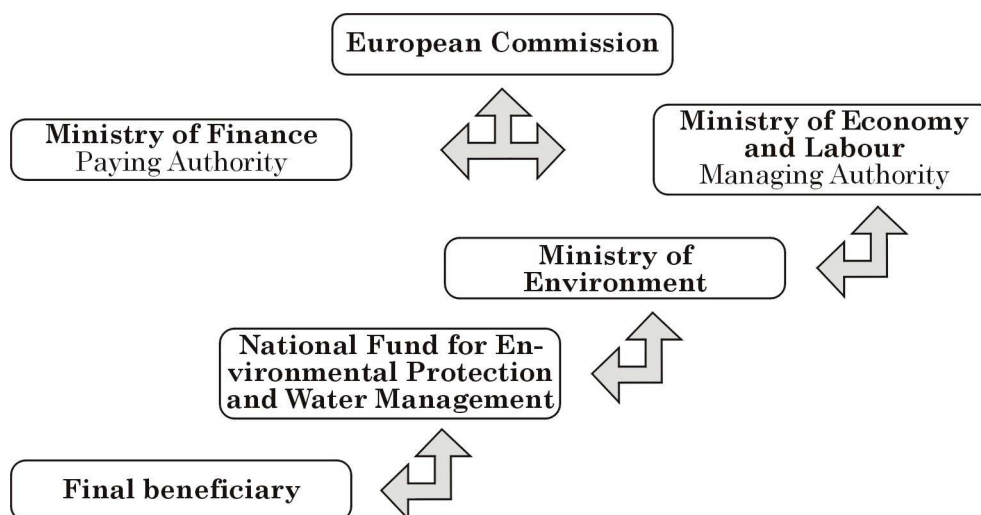


Figure 2
The organizational chart of polish ISPA management system¹

From the point of view of managing system the most important effect of the EU was the introduction of the EDIS system. A “Roadmap to EDIS for ISPA and PHARE”, drawn up in 2001, contains the details of the 4 procedural stages leading to EDIS: (1) gap assessment, (2) gap filling, (3) compliance assessment and (4) accreditation. ISPA technical assistance has been made available for the first 3 stages of the Roadmap. [2] Based on the Annual Report five countries reached the third phase, from which until the end of 2003 three fulfilled the criteria for the EDIS ac-

¹ Source: questionnaire.

creditation (in 2004). My personal and critical opinion is that it was too late. Even at the beginning of 2003 could have been known that 8 ISPA beneficiary countries would join to the EU in 2004, thus there remained just a few months for the completion of the EDIS process. On the other hand the whole procedure started too late, so it was almost impossible to finish it in time. Taking into consideration Romania and Bulgaria too, none of the ISPA beneficiary countries got EDIS before the accession, so the role of the EU Delegation remained decisive in every country.

The effect of outside organizations is also significant. The financial management and control of EU funds was quite regular, before the accession between May 2003 and January 2004 the auditors made a number of missions to the ISPA countries to assess the system, whether it was ready for the accession and the receipt of Cohesion Funds. The countries were strongly recommended to complete the III. Phase of EDIS, since this could have helped most in the handling of much more funds. The European Court of Auditors made audits every year, their findings touched the ISPA programmes too, and mentioned the necessity of strengthening the management and control system of pre-accession countries. Last but not least, the International Funding Institutes (IFI) have played an important role concerning ISPA projects, but their functions were different looking at the different countries case by case. In Hungary, the national part of all the environmental ISPA projects got EIB financing, whereas (e.g.) in Poland and Slovenia there are only negotiations with the IFIs. In the Baltic States, the NIB (Nordic Investment Bank) is playing an important role.

4. SUMMARY

The experience of the pre-accession period of new Member States is very important from the point of view of the reception of Cohesion Fund grant. The collection of information is not too easy and there are not any studies about the effect of ISPA support to the environment. The received questionnaires were good for the evaluation of this period. The ISPA projects are playing an important role in these countries (as Cohesion Fund projects), since the National Authorities have closed only a few projects. This topic should be deeper analyzed, how could it happen that we are dealing with ISPA project in 2007, even with projects approved in 2000. The environmental ISPA projects helped to end the deficiencies of ISPA beneficiary countries in respect of waste and wastewater / drinking water sector, transformed or modified the environmental process and acted on the public procurement too. The management system of these countries was reframed to be able to receive much more Cohesion and Structural Funds in the 2004–2006 and the 2007–2013 periods. In the future particular attention should be paid to the good preparation of projects and to the strengthening of Beneficiaries and all processes should be streamlined towards a more efficient funding system, and regular maintenance.

REFERENCES / BIBLIOGRAPHY

- [1] The mini ISPA Report 2000-2003, DG Regio, February 2004.
- [2] Report from the Commission. Annual report of the instrument for structural policy for pre-accession (ISPA) 2003.
Council Regulation (EC) No 1267/1999 of 21 June 1999.
Council Regulation (EC) No 1266/1999 of 21 June 1999.

MOLNÁR BEÁTA*

A RÉGIÓK SZEREPE A REGIONÁLIS OPERATÍV PROGRAMOK VÉGREHAJTÁSÁBAN

BEVEZETÉS

Magyarországon a regionális fejlesztési tanácsok és ügynökségek 1996-tól önkéntesen, 1999-től kötelezően jöttek létre a hét NUTS 2 egységben. Működésüket több tanulmány értékelt, azonban a 2004-es európai uniós csatlakozás – illetve a strukturális alapokból szerezhető támogatások – még jobban megnövelte a (terület)fejlesztési intézményrendszer megfelelő kiépítésének és teljesítésének jelentőségét. A regionális operatív program (ROP) ugyan 2004 és 2006 között a nemzeti fejlesztési terven belül arányaiban kis költségvetéssel rendelkezett, és ebben nem is történik radikális változás 2007-től, ez az összeg jóval nagyobb a potenciális hazai forrásoknál. Éppen ezért a kormány, amely felelős a programok szabályos és szakszerű végrehajtásáért, alaposan mérlegeli, milyen intézményekre bízta a fejlesztési dokumentumok kidolgozását, a pénzeszközök odaítélését. A lezárult és most következő ciklusban a ROP megvalósítása szervezeti szempontból egyaránt centralizált, ami azt jelenti, hogy az általános irányítás egy központi hivatal hatásköre, a régiók közreműködőként vesznek részt a programok lebonyolításában. A kérdés azonban az, hogy a térségi szereplők nem kaphatnának-e érdemibb funkciókat saját terveik menedzselésében, és ez konkrétan hogyan, milyen intézményi keretben realizálható. A tanulmány épít egy korábban elvégzett kutatás eredményeire is.¹

* BGF KKKF, főiskolai adjunktus, PhD-hallgató, PTE KTK.

¹ Melyek átdolgozva felhasználásra kerültek: A régiók szerepe a strukturális alapok irányításában címen megjelent kutatási zárótanulmány keretében, Idea Regionális Munkacsoport, 2007

1. EURÓPAI UNIÓS SZABÁLYOZÁS ÉS GYAKORLAT

Az Európai Unió (EU) regionális politikája különböző szintű régiókat támogat: az első célkitűzéshez az előző és a jelenlegi periódusban is a NUTS 2 egységek tartoznak. A pénzeszközök elnyeréséhez meghatározott fejlesztési dokumentumokat kell elkészíteni a strukturális alapokra vonatkozó 1260/1999, illetve 1083/2006 EK rendelet szerint. Ugyanakkor azok a tagállamok, melyek területének nagy része, egésze támogatott, nem csak kifejezetten regionális programokat dolgoznak ki, hanem egy nemzeti fejlesztési terv (NFT)¹ keretében ágazati jellegű („szektorális” / „tematikus”) operatív programokat (OP) is. A hivatkozott rendeletek keretjelleggel megszabják azt is, hogy a fejlesztések végrehajtását milyen intézményeknek kell bonyolítani. Eszerint 2000 és 2006 között kötelező volt a programok általános menedzseléséért felelős irányító hatóságok (IH), a felügyeletet biztosító monitoring bizottságok (MB) és a források fogadásával, továbbításával foglalkozó kifizető hatóságok (KH) felállítása. Az irányító hatóság lehet köz- vagy magánjogi, országos, regionális vagy helyi szervezet, a kifizető hatóság szintén bármely területi szinten elhelyezkedhet. A monitoring bizottság a partnerség elvének megfelelően az érintett kormányzati és térségi (önkormányzati) szereplők mellett bevonja a társadalmi, gazdasági szféra képviselőit is. Az irányító és kifizető hatóság feladatokat delegálhat a legkülönbözőbb közreműködő szervezetekhez (KSZ). 2007-től a rendszer annyiban változik, hogy a KH helyett igazoló hatóságot kell létrehozni, valamint szükség van egy ellenőrzési hatóságra is, ami az irányító-ellenőrző rendszerek működését kontrollálja.

A fentiek figyelembevételével a tagállamok maguk döntenek a programok menedzsmenéről, amiből az is kikövetkeztethető, hogy a gyakorlatok meglehetősen eltérőek. Mielőtt erre rátérnénk, szólni kell a decentralizáció / szubszidiaritás és a partnerség elvéről is. A decentralizáció itt elsősorban az Európai Bizottság (EB) és a tagállamok munkamegosztását takarja. A szubszidiaritás azt jelenti, hogy a feladatokat a lehető legalacsonyabb területi szinten célszerű megoldani. A partnerség keretében a nemzeti kormányok együttműködnek a térségi, önkormányzati szereplőkkel, a civil szférával (pl. környezetvédelmi, esélyegyenlőségi stb. szervezetek). Ez is azt erősíti meg, hogy a kooperációt az EU előírja, de azt nem, hogy a programok végrehajtását feltétlenül alacsonyabb szintű (szubnacionális) intézményekre kell bízni.

Megvizsgálva az uniós országok (régii EU-15) gyakorlatát, a szektorális operatív programok esetében általánosan jellemző, hogy irányító hatóságként minisztériumokat, országos hivatalokat jelölnek ki. Az egyes térségek sajátos igényeit tartalmazó regionális operatív programok (ROP) lebonyolítása már jóval színesebb képet mutat. Igaz, van példa az irányítás (névleges) centralizálására is (pl. Spanyolország, Nagy-Britannia), de sokkal gyakoribb a regionális menedzsment. Ha azonban nem elégszünk meg azzal, hogy a területi szintet nézzük, hanem azt is vizsgáljuk, hogy milyen intézmény tölti be az irányító hatóság funkcióját, akkor ismét vegyesebb a kép. E szempont azért lényeges, mert valójában az önkormányzatoktól vagy más decentralizált intézményektől (pl. térségi képviselőkből álló delegációs elven felépülő szervezet) várható el a területi szemlélet, a régió érdekeinek előtérbe helyezé-

¹ Az EU által elfogadott változat: Közösségi Támogatási Keret (KTK).

se. A területi államigazgatási (dekoncentrált) szervek ugyan szubnacionális intézmények, de alapvetően mégis a központi szint akaratát viszik le a régiókba. Ahogy az alábbiakból látható, egyes helyeken dekoncentrált modellt alkalmaznak (pl. Franciaország, Görögország), tehát az irányító hatóság NUTS 2 vagy 3 szintű régióban van, de államigazgatási szerv és nem önkormányzat vagy delegált intézmény. Máshol az irányító hatóság a regionális önkormányzat (pl. Olaszország, Hollandia), és vannak még egyéb megoldások is (pl. Írország). (Hozzá kell tenni, az önkormányzatok ott is jelentős szerepet vállalhatnak a fejlesztések megvalósításában, ahol közreműködői (KSZ) státusban vannak.) Speciálisak a föderális államok (Ausztria, Németország, Belgium), ott a regionális OP-k végrehajtásáért logikusan a tartományi kormányok felelnek. Az újonnan (2004-ben) csatlakozó országokban a menedzsment mindenütt centralizált.

1. táblázat

A regionális operatív programok irányítása az EU-tagállamokban (2000-2006)¹

Centralizált	Decentralizált, NUTS 2 (ön)kormányzat	Decentralizált, NUTS 2 egyéb	Egyéb
EU-9 (új csatlakozók) Finnország Nagy-Britannia (formálisan) Spanyolország	Ausztria Belgium Hollandia Olaszország	Görögország (dekoncentrált szerv) Franciaország (dekoncentrált szerv) Írország (delegált szerv) Portugália (delegált szerv)	Nagy-Britannia (ténylegesen, NUTS 1 dekoncentrált szerv) Németország (NUTS 1 kormány) Svédország (NUTS 3 dekoncentrált szerv)

A végeredmény nem ítéhető meg a részletek ismerete nélkül, de az jól érzékelhető, hogy az országok (EU-15) többségében a szubnacionális menedzsment jellemző – ez számunkra is iránymutatás lehet. Ugyanakkor elgondolkodtató, hogy az ún. unitárius államok kormányai akkor sem mindig adják ki kezükből a programok végrehajtását, ha az adott területi szinten önkormányzatok is működnek (pl. Franciaország, Spanyolország) – kivételként csak néhány példa említhető (pl. Olaszország, Hollandia) –, és ez is jelzésértékű. Hozzá kell tenni, hogy a szabályos és szakszerű lebonyolítás a kormány felelőssége, így annak nyilván körültekintően kell eljárnia a releváns hatáskörök telepítésekor. A potenciális irányító hatóságnak értelemszerűen elégséges és megfelelő anyagi, infrastrukturális és humán kapacitásokkal, jogi és intézményi feltételekkel kell rendelkeznie. Ez azonban kormánytól független, decentralizált testületeknél is elképzelhető – a központi szint mégis a neki alárendelt szervezeteket preferálja. Igaz, ha a közreműködő szervezeteknek jelentős kompetenciák jutnak, ez enyhíti a formálisan centralizált vagy dekoncentrált gyakorlatot.

Volt már szó a föderális és az unitárius államokról. Az is érdekes elemzési dimenzió, hogy van-e összefüggés a közjogi berendezkedés és a strukturális alapok menedzsmentje között. Az országok tipizálása a következő (PÁLNÉ, 2001):

¹ Forrás: az országok, régiók programozási dokumentumai.

- A föderális szerkezet a leginkább decentralizált, mivel az államot alkotó tartományok állami minőséget hordoznak („tagállamok”). Az unitárius állam területe viszont egységes központi irányítás alatt áll, a kormányzat nem osztja meg törvényhozó hatalmát az alsóbb szintű kormányzatokkal. E kategória azonban tovább bontható aszerint, hogy a szubnacionális szintek, a területi önkormányzatok milyen önállósággal rendelkeznek, mi a viszonyuk a központi szinthez.
- A központosított / klasszikus unitárius államokban a területi egységek önállósága korlátozott, nincs intézményes részvételi lehetőségük az országos politikában, ha vannak is területi önkormányzatok, azok elsősorban a településekhez és nem a központi kormányzathoz kötődnek (Görögország, Írország, Nagy-Britannia, Portugália).
- A devolúciós (decentralizált) államokban határozottabb decentralizáció érvényesül, közvetlenül a kormányzat alatt régiók jelennek meg közvetlenül választott testületekkel, de ezek szerepe korlátozottabb (Finnország, Hollandia, Svédország).
- A regionalizált államokban a régiók alkotmányban megerősített jogállással rendelkeznek, esetenként szabályozási hatalommal, jelentős önállósággal és mozgásterrel (Franciaország, Olaszország, Spanyolország).

Osszehasonlítva az előbbieket és az 1. táblázatot, megállapítható, hogy a regionális operatív programok menedzsmentje nem feltétlenül azt a megoldást követi, ami – e megközelítésben – a legkézenfekvőbb lenne.

Az új tagállamokban az Európai Bizottság javaslatára és a nemzeti kormányok egyetértésével centralizált modellt alkalmaztak. Az indok erre a tapasztalat hiánya, a térségi intézmények felkészületlensége, hiányosságai. Az első két év (2004–2006) kétségtelenül betanulási időszaknak tekinthető, de 2007-től mindenképp érdemes módosításokon, decentralizáción gondolkodni. A konklúzió mindenesetre az, hogy minden országban az egyedi sajátosságokat figyelembe véve kell dönteni, nincs „bevált recept”.

2. A RÉGIÓK SZEREPE A TERÜLETFEJLESZTÉSBN MAGYARORSZÁGON (1996-2006)

2.1. Régiók a területfejlesztési törvényben

Mielőtt megnéznénk a régiók jogszabály szerinti intézményeit és azok hatásköreit, célszerű egy kis elméleti kitélet tenni a tekintetben, hogy egyáltalán melyek azok a funkciók, amelyeket a régiók praktikusán betölthetnek. Mindenképp e körbe tartoznak a területfejlesztés egyes elemei, a vonalas infrastruktúra jelentős részének menedzsmentje, a magas színvonalú humánszolgáltatások biztosítása (pl. felsőoktatás), a környezetvédelem és bizonyos igazgatási-hatósági tevékenységek¹. (PÁLNÉ, 2002) Ezt elfogadva nem kérdés, hogy a regionális politikát szabályozó törvényben a régióknak indokolt számottevő szerepet szánni a térségi gazdaságfejlesztésben, felzárkóztatásban, marketingben stb.

Ha a régiók körét leszűkítjük a mai NUTS 2 tervezési-statisztikai (területfejlesztési) egységekre, azok szerepét a területfejlesztési törvény (Tft.) 1996-os megalkotásától kezdődően érdemes vizsgálni. A törvény eredeti változata megjelölte ugyan a

¹ Melyek magas szakértelmet, speciális feltételeket igényelnek, ugyanakkor nem kapcsolódik hozzájuk jelentős ügyfélforgalom.

régiót a területfejlesztés színtereként, nem intézményesítette abban az értelemben, hogy (két kivételtől eltekintve) nem tette kötelezővé a fejlesztési tanácsok (RFT) létrehozását. A régiókban nem működtek más olyan szervek sem (önkormányzat, dekoncentrált hivatal stb.), melyek elsődleges címzettjei lehetnek volna a területfejlesztésnek. Ennek ellenére számos fejlesztési tanács megalakult, így az 1999-es törvénymódosítás után – ami kötelezővé tette felállításukat – ezeket gyakorlatilag nem újonnan kellett létrehozni, hanem csak igazítani kellett a megszabott területi struktúrához. Közben ugyanis az országgyűlés 1998-ban elfogadta az Országos Területfejlesztési Konceptiót (OTK), ami meghatározta a tervezési-statisztikai (területfejlesztési) régiók területét, és ezeket egyben NUTS 2 egységként is definiálták az EU felé. Bár az említett törvénymódosítás mögött a régiók megerősítésének szándéka állt, számos tényező akadályozta a fejlesztési tanácsok eredményes működését. Kritikaként fogalmazódott meg pl. a testületek összetétele (enyhe kormányzati túlsúly), a jogállás tisztázatlansága, a feladatok elnagyoltsága, a munkaszervezetek (regionális fejlesztési ügynökségek, RFÜ) hiányosságai (létszám, felkészültség), a gyenge pénzügyi kondíciók. A Tft. nem határozta meg a régiók székhelyét és a tanácsok elnökének személyét sem. Mivel a térségi delegáltak elsősorban megyei kötődésűek, a döntésekben inkább az „egyenlődsé”, mintsem az egész régió érdekeinek figyelembevétele érvényesült. Ezekben azóta csak részleges előrelépés történt.¹

A regionális fejlesztési tanácsok legfőbb feladata a régió fejlesztési terveinek kidolgoztatása, elfogadása, a megvalósítás érdekében pénzügyi terv készítése, forrásgyűjtés, a végrehajtás ellenőrzése, egyes támogatások elosztása. Mindez a hazai „autonóm” területfejlesztéshez, annak eszközeihez kötődik. Az EU regionális politikájának vonatkozásai a törvényben csak nagyon általánosságban jelennek meg, a régiók közreműködnek a programok megvalósításában. A hatásköröket részletesebben azonban más jogszabályok, dokumentumok tartalmazzák.

2.2. Régiók és az első Nemzeti Fejlesztési Terv

Tervezés

Az első Nemzeti Fejlesztési Terv (1. NFT) munkálatai már jóval az Unió tagság előtt megkezdődtek, de a végleges dokumentum később meglehetősen gyorsított tempóban készült el. A régiók értelemszerűen önálló operatív programokat szerettek volna, ám a kormány (és az EB) végül egyetlen regionális operatív programról (ROP) döntött. MÁRTON GY. 2004-es tanulmánya részletesen leírja azt a negatív evolúciót, ami ide vezetett, illetve kritikai észrevételeket és javaslatokat tesz a tervezési folyamattal kapcsolatban a régiók szemszögéből, valamint érvel egy „tervtörvény” megalkotása mellett. A főbb megállapítások:

- Miután eldőlt, hogy nem lesz hét, csupán egyetlen ROP, az eredetileg területenkénti prioritásokra épült volna. Később a program csak tematikus prioritásokat tartalmazott, ezzel elveszett az a lehetőség (a lényeg), hogy a régiók specifikus szükségletei érvényesüljenek. (A kormány és az EB azzal érvel, hogy a régiók nem rendelkeztek kellő mértékben ilyen tervekkel.)

¹ A területfejlesztési intézményrendszernek persze ez csak egy eleme, ami összefügg a többivel, ezért ha komplexebben néznénk a kérdést, akkor további problémákat is említhetnénk.

- Ráadásul a térségi szakemberek részvételét egyetlen alsó szintű munkacsoport biztosította a tervezésben, a koordinációs bizottságban már csak a TERET¹ kapott tanácskozási jogot.
- A szűk időkeretek miatt a konzultációk dömpingszerűen alakultak, ami nem tette lehetővé a tervezési folyamat megfelelő követését, és nem hagyott elég időt a javaslatok érdemi kidolgozására, a visszacsatolásra.
- Az átláthatóságot rontotta a kormányhatározatban való szabályozás is, ami lényegében csak a határidőket és a felelős államigazgatási szervek körét tartalmazta – ezáltal a kompetenciaviszonyok sem voltak kellőképpen világosak.
- Mivel a dokumentumok folyamatosan változtak, nem volt stabil tárgya az egyeztetésnek, ami nehezítette a véleményalkotást. Ugyanakkor végül elmaradt a konzultáció a véglegesített operatív programokról.
- A helyi partnerek közül a civil szervezetek, a gazdasági szféra (vállalkozók) és érdekes módon a politikai elit képviselői is többnyire távol tartották magukat az egyeztetéstől, így sajátos érdekeiket sem tudták megjeleníteni.

Végrehajtás

A 2004-2006-os Regionális Operatív Program (ROP) végrehajtásában – tekintettel a tapasztalatok hiányára, a jogi, intézményi, anyagi, humán kondíciókra – racionálisnak látszott a centralizált modell alkalmazása. Ez azt jelenti, hogy a program irányításával egy központi hivatal – legutóbbi nevén Országos Területfejlesztési Hivatal (OTH), amely a regionális fejlesztési miniszter felügyelete alatt állt – bízta meg. A Hivatal keretei közt működött az irányító hatóság (ROP IH) és a monitoring bizottság (ROP MB), ez utóbbiban a régiók képviselői is helyet kaptak. Az OTH azóta megszűnt (2006 nyár), az irányító hatóság a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséghez (NFÜ) – a Nemzeti Fejlesztési Hivatal (NFH) jogutódjához –, más szervezeti egységek az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztériumhoz (ÖTM) kerültek. A fejlesztések megvalósításába kétféle közreműködő szervezetet (KSZ) vontak be: a Váti Kht.-t és a regionális fejlesztési ügynökségeket (RFÜ). Ha az IH és a KSZ-ek közti munkamegosztást nézzük, utóbbiak részvételét lehet jelentősnek vagy épp kevésbé érdeminek tekinteni – ez megítélés kérdése. Annyi azonban biztos, hogy a régiók dolga elsősorban a pályázatadás, a projektszelekció és a tájékoztatás, a támogatási döntést az irányító hatóság által felállított döntés előkészítő bizottság (DEB) ajánlására az IH vezetője hozza meg. A szerződés-kötés és a projekt szintű monitoring ezután a Váti feladata, a pénzügyi menedzsment pedig mindenekelőtt a kifizető hatóság (Pénzügyminisztérium) kompetenciája. Ugyanakkor mielőtt kimondanánk, hogy a regionális fejlesztési ügynökségek pályázatértékelése determinálná a döntést, lényeges, hogy a Váti „minőségbiztosítás” címén részben újra elvégzi a projektek bírálatát.² E gyakorlat megkérdőjelezhető, mivel indokolatlan duplikációkhoz, túellenőrzéshez vezet. Végül megemlítenéd még a Nemzeti Fejlesztési Terv / Közösségi Támogatási Keret (KTK) egészének végrehajtásáért felelős koordináló-ellenőrző intézmény, a Nemzeti Fejlesztési Hivatalban / Ügynökségben lévő KTK IH és KTK MB.

¹ Területfejlesztési Régiók Egyeztető Tanácsa (RFT-k, RFÜ-k vezetőit tömöríti).

² Feloldhatatlan vélemény eltérés esetén az IH dönt.

2. táblázat
A ROP intézményrendszere, feladatok (2004–2006)¹

Intézmény	Feladatok
KTK IH, KTK MB (NFH / NFÜ)	<ul style="list-style-type: none"> • az egész Nemzeti Fejlesztési Terv megvalósításának koordinálásáért, monitoringjáért felel
ROP Irányító Hatóság (OTH / NFÜ)	<ul style="list-style-type: none"> • kidolgozza a programkiegészítő dokumentumot (PKD), módosítja a PKD-t és az Operatív Programot (OP) • működteti az Operatív Program Monitoring Bizottságot (OP MB), ellátja annak titkársági feladatait • részt vesz a KTK Monitoring Bizottságban • nyomon követi a programok előrehaladásának mérésére szolgáló szakmai és pénzügyi mutatókat • naprakészen rögzíti az adatokat az EMIR-ben², továbbítja a végrehajtás információit az Európai Bizottságnak (EB) • megszervezi a program közbenső értékelését • biztosítja a támogatott tevékenységek szabályozottságát és szabályszerűségét • meghatározott időszakonként jelentést tesz az előrehaladásról a KTK IH-nak illetve az EB-nek (az IH által készített éves jelentést az OP MB jóváhagyja) • előkészíti a pályázati kiírásokat és elvégzi azok minőségellenőrzését • felállítja és felosztatja az egyes pályázatok támogatására az értékelés alapján döntési javaslatot tevő bíráló bizottságokat (itt DEB)
ROP MB	<ul style="list-style-type: none"> • megerősíti vagy módosítja a PKD-t, a monitoringhoz szükséges indikátorokat • jóváhagyja az intézkedések keretein belül finanszírozott pályázatok kiválasztási kritériumait • áttekinti az előrehaladást • vizsgálja és jóváhagyja az éves és záró jelentéseket, mielőtt azokat az IH az EB elé terjeszti • megtárgyalja és jóváhagyja azokat a javaslatokat, amelyek az Alapokból történő hozzájárulásra vonatkozó EB határozat módosítására irányulnak • javasolhatja az IH-nak a támogatás felülvizsgálatát, módosítását
Váti Kht. (KSZ)	<ul style="list-style-type: none"> • minőségbiztosítási feladatokat teljesít a ROP IH részére az RFÜ-k pályázatkezelési kötelezettségeivel összefüggő dokumentumok vonatkozásában • ellenőrzi a támogatási szerződések megkötésének feltételeit, azok megléte esetén megköti azokat

¹ Forrás: NFT (2004-2006), ROP (2004-2006), 1/2004 Korm. rendelet, 124/2003 Korm. rendelet, 10/2004 TNM rendelet.

² Egységes Monitoring Információs Rendszer.

2. táblázat (folytatás)
A ROP intézményrendszere, feladatok (2004–2006)

Váti Kht. (KSZ)	<ul style="list-style-type: none"> • befogadja a kifizetési kérelmeket, e teljesítést igazoló számlákat és egyéb dokumentumokat, igazolja a teljesítést, utalványozza a kifizetést (a ROP IH számlájáról), megküldi a lebonyolítási számla összes forrásigényét a ROP IH-nak, számviteli feladatokat lát el • fogadja az előrehaladási jelentéseket, rögzíti az adatokat az EMIR-ben • eljár szabálytalanságok esetén, az IH-nál intézkedéseket kezdeményez • megelőző, közbenő, záró és utóellenőrzéseket végez, jelentést tesz az IH-nak
Regionális fejlesztési ügynökségek (KSZ)	<ul style="list-style-type: none"> • fogadják, nyilvántartásba veszik, ellenőrzik (jogosultság és teljesség szempontjából), értékelik, döntésre előkészítik a pályázatokat • részt vesznek a projektek helyszíni ellenőrzésében • ügyfélszolgálatot, internetes honlapot tartanak fenn az információszolgáltatás, tanácsadás érdekében
Kifizető Hatóság (Pénzügyminisztérium)	<ul style="list-style-type: none"> • támogatási igény benyújtása az Unióhoz, források fogadása, továbbítása

3. táblázat
Az egyes folyamatok felelősei (2004–2006)¹

Feladat	Szervezet
Pályázat kiírás	ROP Irányító Hatóság (IH)
Pályázatok fogadása, értékelése 1.	regionális fejlesztési ügynökségek (RFÜ)
Pályázatok értékelése 2. (minőségbiztosítás)	Váti Kht.
Döntés előkészítés	DEB (partnerségi elven épül fel)
Támogatási döntés	IH vezető
Szerződéskötés	Váti Kht.
Monitoring, ellenőrzés	Váti Kht., ROP MB (RFÜ-k)
Kifizetés	ROP IH, Kincstár
Jelentések	IH, Váti, RFÜ-k
Tájékoztatás	IH, RFÜ-k, Váti

¹ Forrás: 14/2004 TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet, OTH SZMSZ, ROP IH Működési Kézikönyv.

A régiók részvételének értékelése

A régiók (regionális fejlesztési ügynökségek) tevékenységének megítélése elvileg több forrás alapján is lehetséges. Megnézhető a közreműködő szervezeteket ellenőrző irányító hatóság teljesítményértékelése – ha van ilyen és publikus –, ugyanígy támaszkodhatnánk az RFÜ-k saját elemzéseire, továbbá bárki levonhat következtetést bizonyos nyilvános adatokból vagy akár saját tapasztalatból, végül az erre illetékes intézmények megbízhatnak különböző cégeket, személyeket egy ilyen típusú munka elvégzésével.¹ Bennünket azonban itt az érdekel, hogy a központi szint hogyan ítéli meg a régiók tevékenységét, amiből következtethetünk arra, hogy a kormány a jövőben milyen szerepet szánhat nekik. Az alábbiak vezetői interjúkon megfogalmazott véleményekre támaszkodnak.

A regionális fejlesztési ügynökségek teljesítményéről az irányító hatóság természetesen rendelkezik információkkal, de ezek elsősorban eseti felméréseken illetve mindennapi tapasztalatokon, mintsem rendszeres, komplex teljesítményértékeléseken alapulnak. A régiók alapvetően jól ellátták feladataikat – bár megfigyelhetők különbségek az egyes térségek között –, de nem tudott érvényesülni az az elv, hogy az IH csak a végső koordináló - ellenőrző intézmény legyen. Ugyanis az RFÜ-k kritikus pontokon nem vállaltak felelősséget döntéseikért, így operatív teendőket is „feltoltak”. Ez kapcsolódik ahhoz az észrevételhez is, hogy az átpolitizált fejlesztési tanácsok nyomást gyakorolnak az ügynökségekre. Konkrétan a regionális operatív program megvalósításában a régiók nyilvánvalóan nem rendelkezettek tapasztalatokkal, azonban időnként az ettől függetlenül is számon kérhető projektmenedzselési szakértelem hiánya is felfedezhető volt. Fontos lett volna az is, hogy a régiók egymás között terjesszék a „jó gyakorlatokat” (és ne a rosszakat). De nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy a sikeres program végrehajtás megfelelően kialakított eljárásokat és az IH színvonalas összehangoló munkáját is igényli (ezeken is van mit javítani).

A fentiekből az következik, hogy bizonyos elemekben akkor is pozitív változást kellene elérni, ha az intézményrendszer, az irányítási modell azonosságát feltételezzük. Ha pedig még ez is módosul (és ez részben esélyes), akkor egy sor más kérdés is felvetődik (4. pont).

3. REGIONÁLIS INTÉZMÉNYEK A MÁSODIK MAGYAR NEMZETI FEJLESZTÉSI TERVBEN (2007–2013)

A második Nemzeti Fejlesztési Terv (2. NFT) munkálatai egyértelműen azzal a szándékkal kezdődtek, hogy a régiók a jövőben nagyobb szerepet kapjanak a fejlesztési programok kidolgozásában és végrehajtásában. Az 1076/2004 Korm. hat. deklarálta a régiók ágazatokkal egyenlő súlyát a tervezésben és regionális munkacsoportok jöttek létre a regionális fejlesztési ügynökségek (RFÜ) bázisán. Először az NFT megalapozására szolgáló hosszú távú koncepciók (Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció, Országos Területfejlesztési Koncepció) készültek el – ezek a 2005 végi országgyűlési elfogadással váltak véglegessé. Kiolvasható belőlük a régiók megerősítésének célja: önálló regionális operatív programok (ROP), a meglévő intézmények

¹ A KTK intézményrendszerének félidei értékelése megtalálható a fejlesztéspolitikai portálon.

fejlesztése, a megyei dekoncentrált szervek regionalizálása, hosszabb távon a regionális önkormányzatok megteremtése. Közben már ismert volt a kormány és az érintett központi hivatalok decentralizációs (dekoncentrációs) törekvése, bár a konkrét elképzelések nem kerültek nyilvánosságra. Ugyanakkor az már 2005 őszén eldőlt, hogy az irányítás központosított marad akkor is, ha a régiók több jogosítványhoz jutnak a programok lebonyolításában. Ez azért érdekes, mert előbb született meg a döntés az intézményrendszer alapjairól mint a regionális programok számára. Ugyanis a preferált megoldás az önálló ROP-ok kidolgozása volt, de sokáig homályban maradt, hogy ez hét (hat + egy) operatív programot vagy egy közös ROP-on belül alprogramokat jelent. Sokan úgy vélték, ennek nincs túl nagy jelentősége, a lényeg az, hogy a térségek fejlesztési tervei elkülönülnek¹ – mások viszont ragaszkodtak az önálló programokhoz². A menedzsment szempontjából logikus, hogy ha egyetlen regionális operatív program van, akkor annak az irányítása centralizált legyen, de ha hét ROP van, akkor a végrehajtást is a régiókra bízzák. Persze ez utóbbi esetben sem lehetetlen a központosított menedzsment, de a több program nyilvánvalóan nehezebben kezelhető. Hozzá kell tenni, hogy ha a régiókhoz közreműködő szervezeti (KSZ) státusban az eddigihez képest jelentősebb kompetenciákat delegálnak, akkor a helyzet megint más.

A 2006 tavaszán társadalmi egyeztetésre bocsátott második nemzeti fejlesztési terv (Nemzeti Stratégiai Referenciakeret (NSRK) / Új Magyarország Program / Új Magyarország Fejlesztési Terv, röviden országstratégia) részben vázolta a fő csapásirányt a végrehajtási intézményrendszert illetően, de számos konkrétumot homályban hagyott. Nem volt meglepetés, hogy a regionális operatív programok irányítása centralizált lesz, de az kérdés maradt, hogy az irányító hatóság (IH) pontosan milyen szervezet keretein belül működik majd. Igaz, ez másodlagos szempont ahhoz viszonyítva, hogy „kik” lesznek a közreműködő szervezetek, illetve milyen lesz a hatáskör- és feladatmegosztás a központi szint és a régiók közt. Az említett decentralizációs szándék tükröződött abban, hogy a tervek szerint a regionális fejlesztési tanácsok (RFT) hozták volna meg a támogatási döntést, azt az IH csak különleges esetben vizsgálhatta volna felül. A tanácsoknak szintén jelentős szerepet szántak a monitoringban. A KSZ-ek kettőssége (Váti - RFÜ-k) kiküszöbölődni látszott, ugyanis az anyag csak a regionális ügynökségeket jelölte meg (nevesítette), bár a megfogalmazás nem zárt ki további intézményeket sem. Ami érzékelhető volt még a dokumentumból, az a központi koordinációs szervezet megerősítése.

Összességében ebben a változatban pozitívan értékelhető, hogy a 2004–2006-os gyakorlathoz képest elmozdult a decentralizáció felé, az adott modellen belül előbbre helyezve a régiókat.

Ezután lezajlottak a parlamenti választások, és a régi - új kormány elkezdte újragondolni a fejlesztéspolitika intézményrendszerét illetve az országstratégiát. Az NFH bázisán létrejött a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ), ami (egy kivétellel) tömöríti az irányító hatóságokat is. Ezzel választ kaptunk a tematikus és regionális OP-k országos szervezeti kereteivel összefüggő bizonytalanságokra. (Az NFÜ-t a „kancelláriaminiszter” irányítja, az elnök vezeti, az elnök munkát a fejlesztéspoliti-

¹ Viszont egy OP-n belül könnyebb a pénzeket átcsoportosítani.

² Érthető, hogy az egyetlen ROP a régiók gyenge pozícióját jelezné, de mint korábban történt rá utalás, ezért ők maguk is sokat tehetnek színvonalas, egyedi fejlesztési terv készítésével.

kai kormánybiztos irányítja.) Az új rendszert – melynek elemei még a Nemzeti Fejlesztési Tanács (tanácsadó) és a Fejlesztéspolitikai Irányító Testület (FIT, véleményező, döntéselőkészítő, koordináló) – tapasztalatok híján korai lenne minősíteni, de az nyilvánvaló, hogy ez a koncentráció a tárcák hatáskörét csorbítja. Mielőtt a fejleményeket vészjóslónak tekintenénk a régiók szemszögéből, nézzük, mi történt még.

A nyári rendkívüli ülészakban a parlament elé került az alkotmány és az önkormányzati törvény (mindkettő „kétharmados”) módosítása, miszerint a régiókban önkormányzatok alakultak volna. Ám mivel nem kapták meg az ellenzék támogatását, a közigazgatási reformnak ez a része egy időre lekerült a napirendről. A kormány így a társulások ösztönzésében vagy dekoncentrált szervezetekben gondolkodhat. (Ez azért érdekes számunkra, mert az önkormányzatok mindenképp jelentős szerepet kaphattak volna a regionális operatív programok menedzselésében.)

A 2. NFT augusztusban nyilvánosságra hozott változata azonban továbbra sem világítja meg a ROP-ok végrehajtását. Immár egyértelművé vált, hogy az irányító hatóság az NFÜ-ben lesz, de a régiók kompetenciái még jobban elnagyoltak mint a korábbi verzióban. Noha szerepel itt is, hogy a regionális fejlesztési tanácsok döntenek, de a feltételek nincsenek közelebből megvilágítva. Az ügynökségek sincsenek nevesítve mint közreműködő szervezetek, ugyanakkor arra sincs utalás, hogy más intézményt vonnának be. Az anyag rögzítette még, hogy az igazoló és az ellenőrző hatóság a Pénzügyminisztérium lesz, erre számíthattunk.

Ezek után 2006 őszére – az utolsó pillanatra – véglegesítették a komplett fejlesztési tervet (stratégia és operatív programok), ám a várakozásokkal ellentétben ez sem határozta meg részleteiben a regionális programok megvalósításának intézményrendszerét. Ugyanez elmondható a kihirdetett intézményrendszert és eljárásrendet szabályozó két jogszabályról is, vagyis a mai napig sem tudható bizonyosan a regionális tanácsok szerepe. A KSZ-ekre vonatkozó rendelet szerint a közreműködői feladatokat továbbra is az RFÜ-k és a Váti látja el, azonban egy-egy prioritás tekintetében csak az egyik intézmény illetékes.

4. ELMÉLETI LEHETŐSÉGEK A REGIONÁLIS OPERATÍV PROGRAMOK IRÁNYÍTÁSÁRA

A ROP-ok végrehajtásában elméletben három irányítási modell képzelhető el (PÁLNÉ K. I. - SOMLYÓDYNÉ P. E., 2005):

- 1) A centralizált modellben preferáltan egyetlen regionális operatív program van, melynek irányító hatósága központi szinten helyezkedik el (pl. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség) – a régiók közreműködő szervezetként szerepelnek (mint 2004–2006-ban a regionális fejlesztési ügynökségek). Ugyanakkor e variációnak is több altípusa lehetséges attól függően, hogy milyen munkamegosztás alakul ki a központi irányító hatóság és a közreműködő szervezetek közt. Az eddig alkalmazott megoldás pl. majdnem szélsőségesen centralizáltnak tekinthető, ehhez képest a kilátásba helyezett – ám kétséges realitású - alternatíva (az összehangoláson és ellenőrzésen kívül gyakorlatilag minden feladatot regionális intézmény lát el) egy decentralizáltabb verzió.
- 2) A dekoncentrált modellben (önálló ROP-ok) egy területi államigazgatási szerv (pl. regionális fejlesztési vagy közigazgatási hivatal) tölti be az IH funkciót, mellette közreműködők működhetnek. Magyarországon azonban az említett intézmények

közül az előbbi nem létezik, utóbbit pedig ugyan felállították, de nem kapott kompetenciát a ROP-ok kapcsán. Egy ilyen megoldás mindenképp csorbítaná a regionális fejlesztési tanácsok kompetenciáit, illetve párhuzamosságokat eredményezne. (Az ügynökségeknek ebben a modellben is jutna feladat.) A dekoncentrált szerv építhetne a meglévő intézményekre is (gyakorlatilag integrálva a Váti kirendeltségeket, regionális ügynökségeket), de ez az egyébként sokak által támogatott megoldás egyelőre lekerülni látszik a napirendről.

- 3) A decentralizált modellnek (több ROP) két altípusa van: 1. Regionális önkormányzat esetén ez kerül IH pozícióba (rövidtávon irreleváns), feladatokat delegálva más közreműködő szervezetekhez. 2. Önkormányzati régió híján a meglévő regionális intézmények (vagylagosan fejlesztési tanácsok / ügynökségek) menedzselnék a programokat (a monitoring bizottságot az IH szervezetétől függően kellene kialakítani).

Természetesen mindhárom modellnek vannak előnyei és hátrányai (l. a 4. táblázatot), a kérdés, hogy milyen tényezőket érdemes figyelembe venni a döntésnél:

- uniós előírások: jelentős mozgásteret hagynak;
- támogatott területek aránya: kevés kedvezményezett régió esetén nagyobb a szubnacionális irányítás esélye;
- regionális OP-k száma, pénzügyi súlya: minél több ROP van és minél több forrás kötődik hozzájuk, annál nagyobb a tétje a menedzsmentnek (kormányzati szempontból ez a centralizációnak kedvez, de a régiók motivációja is annál nagyobb);
- államtípus, tradíciók: egy Magyarországhoz hasonló ún. klasszikus unitárius államban inkább a központosított vagy dekoncentrált modellt alkalmazzák;
- politikai akarat, közigazgatási reform: ha nincs elég erő és lehetőség a decentralizációra, az önkormányzati régió megteremtésére, a megvalósítás a jelenlegihez hasonló marad – ezt az elhatározást szubjektív érdekek akadályozhatják;
- állami felelősség: alapvető fontosságú, hogy a programok szabályos és szakszerű lebonyolításáért a kormány felel, ezért csak olyan megoldást támogat, ami számára garanciát jelent erre;
- helyismeret, közelség: a regionális menedzsment előnyös;
- demokratizmus, önállóság: e kritériumnak a decentralizált intézmények felelnek meg;
- szakmaiság, infrastruktúra, pénzügyek: a kívánt feltételeknek eleget kell tenni, elvileg bárhol teljesülhetnek, gyakorlatilag a regionális fejlesztési tanácsok, ügynökségek nem rendelkeznek kellő forrással;
- költségek, hatékonyság: a (relatív) olcsóság lényeges, de nem feltétlenül elsőrendű szempont, inkább centralizáció esetén áll fenn, a hatékonyság viszont nem területi szinthez kötődik, ellenben jó folyamatszervezést, a hatásköri átfedések kiküszöbölését követeli;
- folytonosság: praktikus építeni a felhalmozódott tapasztalatokra;
- összhang a hazai pénzeszközökkel kezelő területfejlesztési intézményrendszerrel: ha a társfinanszírozáson kívül nem marad jelentős forrás, indokolatlan kettős intézményrendszert fenntartani;
- idő: rövidebb és hosszabb távon más megoldások kínálkozhatnak, 2007-től nem minden elméleti lehetőség reális.

4. táblázat
Összefoglaló táblázat az irányítási modellekről

Modell	Jellemzők	Előnyök	Hátrányok	Alkalmazás valószínűsége (2007–2013)
Centralizált 1.	1 (vagy több) ROP, központi IH, régiók (és mások) KSZ-ek	erős kormányzati felügyelet, folytonosság, olcsóbbság, esetleg jobb hatékonyság, koordináció	ami decentralizált 1 előny (távolság, nehezebb átláthatóság stb.) + bürokrácia	lehetséges
Centralizált 2.	ua., de régióknak több hatáskör	ua., de nagyobb decentralizáció (részben érvényesülhetnek annak előnyei)	ua., de kisebb mértékben	elképzelt
Dekoncentrált	több ROP, IH dekoncentrált szerv (? bázison*) KSZ nem feltétlenül van	erős kormányzati felügyelet, de több helyismeret, nagyobb közelség	decentralizált intézmények vesztesek, párhuzamosságok esélye, drágább	látszólag lekerült a napirendről
Decentralizált 1.	több ROP, RFT / RFÜ az IH RFÜ KSZ / nem feltétlenül kell más KSZ	helyismeret, közelség, területi szemlélet, demokrácia, nem bürokratikus intézmény, könnyebb koordináció, átláthatóság, esetleg hatékonyság	kevés kormányzati felügyeleti eszköz, anyagi stabilitás hiánya, közvetlenebb politikai ráhatás, költségesebb	valószínűtlen
Decentralizált 2.	több ROP, IH regionális önkormányzat, KSZ lehet pl. RFÜ is	ua. (de bürokrácia) + kormányzati bizalom, biztosabb intézményi, személyi, anyagi háttér	drágább mint centralizált, csak erős önkormányzattal működik	hosszabb távon preferált (de 2007-től kizárt)

* A dekoncentrált modellben sok függ a szervezeti bázistól, ha a deko beolvasztja az RFÜ-t, Váti-t, akkor hatékony, könnyen koordinálható is lehet.

Mint látható, a regionális önkormányzat – mint irányító hatóság – egyértelműen kedvezőbb megoldásnak tűnik a többinél. Ugyanakkor, mivel az önkormányzat inkább célmeghatározó, döntéshozó, koordináló, ellenőrző testület, az operatív teendőket más intézmények végezhetnék – pl. maradhatnának a fejlesztési ügynökségek közreműködő szervezetek. (Az önkormányzatok területfejlesztési funkcióiról bővebben lásd PÁLNÉ, 2004.) A szakirodalom és a személyes megkérdezések alapján valószínűsíthető, hogy ez az a modell, melynek alkalmazását konszenzus övezhetné. Ám néhány éven belül az ismert okokból mégsem számolhatunk reálisan e variációval. Mielőtt megnéznénk a többi lehetőséget, meg kell jegyezni, hogy még ha hatalmas

(szervezeti vagy ön-) érdekektől mentesen szemléli is valaki a dilemmát, az értékrend akkor is befolyásolja a preferenciát. Vagyis nem jelenthető ki, hogy objektíve egyik vagy másik megoldás előnyösebb, már csak azért sem, mert a fentiek csak a fő vázat adják, sok függ a konkrét, részletes szabályozástól. Ezért egyet lehet érteni azzal a véleménnyel is, hogy valójában nem az irányítási modell jellege az elsődleges, hanem az, hogy azt (bármelyiket) jól valósítsák meg: döntés szülessen és azt következetesen vigyék végig. Ennek ellenére természetesen a szakértők rendelkezhetnek határozott állásponttal, letéve a voksot valamelyik intézményi struktúra mellé.

A regionális szereplők vagy akik a térségi szempontokat előre rangsorolják, a decentralizáció elkötelezettjei értelemszerűen azt tartanák kedvezőnek, ha a regionális programok irányító hatóságai regionális intézmények lennének. Ez jelenti egyrészt a meglévő szervezeteket (RFT-k, RFÜ-k), de a konkrét konstrukciótól függően más, esetleg új testületeket is. Lényeges azonban az, hogy e szervezetek decentralizált intézmények legyenek, azaz függetlenek a központi kormányzattól¹. E megoldások – megfelelő garanciákkal – biztosítanák a szabályos, jó minőségű végrehajtást. (Bővebben lásd pl. FINTA (szerk.), 2005.) A központi szint képviselői (akik véleménye ismert) viszont szkeptikusak a vázolt szisztémával szemben, mert bár elvben helyeslik a decentralizálást, azt gondolják, a jelenlegi feltételek mellett (regionális tanácsok és ügynökségek jogi státusa, anyagi és egyéb kondíciói) az irányítás nem adható át a régióknak, nincs garancia a programok szabály- és szakszerű megvalósítására. Ha pedig a fennálló feltételeket jelentősen – a kormány számára elfogadhatóan – módosítanák, pl. a regionális tanácsok, ügynökségek feletti vezetői kinevezési jogkörrel, tulajdonszerzéssel, költségvetési szervvé alakítással stb., azok már nem „ezek” a szervezetek lennének. A központi intézmények szemszögéből tehát a hangsúly azon van, hogy az irányító hatóság valamilyen módon a közigazgatás része legyen, stabil pénzügyi eszközökkel és persze megfelelő humán kapacitással. A kormány számára ez a szervezeti, személyi, szakmai, pénzügyi kapcsolat (alárendeltség) nyújtja az elvárt biztonságot. Ugyanakkor ez a megközelítés még mindig több megoldás előtt hagyja nyitva az utat.

A dekoncentrált modellben egy területi államigazgatási szerv látná el az IH funkciót, melynek szervezeti bázisa többféleképpen képzelhető el. Létrehozható egy regionális fejlesztési hivatal a meglévő intézmények megtartásával, ez esetben azonban nagyon nehezen alakítható ki olyan munkamegosztás, hogy ne legyenek párhuzamos kapacitások, fölösleges duplikációk a feladatokban, hatásköri összeütközések – és természetesen ez elég drága rendszer. Ha viszont a dekoncentrált szerv beolvasztaná a Váti kirendeltségeket és a regionális fejlesztési ügynökségeket, az egyrészt ellentétes a decentralizációs törekvésekkel, másrészt nem érdeke a helyi (megyei) politikusoknak, fejlesztési tanácsoknak – e verzió alighanem az ő jogköreik csorbításával járna. (Az ügynökségek, illetve a Váti kapacitásaira, szakértelmére gyakorlatilag bármilyen intézményrendszerben szükség van, tehát a tanácsok azok, amelyek egy „reformmal” pozíciót veszthetnének.) A fennálló szisztémából kiindulva az a következtetés vonható le, hogy bár a – külföldön is népszerű – dekoncentrált modell említett második verziója tisztán kormányzati, közigazgatás szervezési (ha úgy tetszik, technikai) szempontból igen vonzóan tűnik, túl sok tényező akadályozza a realizá-

¹ Tekintettel arra, hogy a regionális fejlesztési tanácsokban némi kormányzati túlsúly érvényesül, valójában nem minősíthetők teljesen decentralizált intézménynek.

lást. (Ugyanis tulajdonképpen nem érdeke sem az országos hivataloknak, sem a megyei politikusoknak.) E variációnak pedig kétségtelen előnye a fejlesztésekhez való közelség, helyismeret – ilyen értelemben (de csak ebből a szemszögből) egy lépés a decentralizáció felé – és egyben kormányzati hierarchiába csatlakozás. Mindamellatt jelezzük azt is, hogy menedzsment szempontból nem a legjobb a bürokratikus szervben történő végrehajtás, mivel a fejlesztési programok eredményes és hatékony menedzsmentje nem igazán államigazgatási feladat, attól eltérő szemléletet (nagyobb rugalmasság, teljesítményorientáció, gyorsaság stb.) igényel. Ezért is célszerű legalább közreműködőként más intézményeket is bevonni.

Ha az eddigieket elvetettük, valójában nem is marad más, mint a centralizált modell, annak valamelyik típusa. Figyelemmel a fentiekre, ez számos előnnyel rendelkezik (relatív olcsóság, tapasztalatok hasznosítása, kormányzati bizalom stb.), amelyek persze másfélék, mint a decentralizációnál említettek. Tekintettel azonban arra, hogy a programok megvalósításának általános tapasztalata volt, hogy túl sok operatív tevékenység csúszott fel az irányító hatósághoz, ez a jövőre nézve eleve azt az elvárást támasztja, hogy a régiók önállóbban, erősebb kompetenciákkal bírva lássák el feladataikat. Az IH csak a végső koordináló, kontrolláló intézmény legyen, hozzáteve, hogy ez hét regionális operatív program esetében különösen racionális követelmény. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a szakmai meglátások egybeesnek a politikai szándékokkal, amelyek szintén a decentralizáció felé kívánnak elmozdulni. Ha a szavakat tettek is követik, akkor ez azt jelenti, hogy a munkamegosztás nem csak a gyakorlatban, hanem papíron is módosul, és a 2004–2006-os struktúrát egy olyan szabályozás követi, melyben a régiók jóformán a teljes végrehajtási folyamatért (tervezés, projektszelekció, döntés, monitoring stb.) felelnek. Épp ezért meggyőző lehet az az érvelés, miszerint ha a régiók ténylegesen maguk menedzselik a programokat, akkor kár ragaszkodniuk az IH „címhez”.

Végül szólni kell még a közreműködő szervezetekről is, melyek szerepe szintén nem lebecsülendő – főleg, ha az irányító hatóságok jelentős hatásköröket delegálnak hozzájuk. E téren kétféle vélemény van. Az egyik szerint a közreműködők között versenyhelyzetet kell teremteni, hogy valóban azok kapjanak szerepet a programok végrehajtásában, melyek arra a legalkalmasabbak. Ezek lehetnek akár alapítványok, bankok vagy más intézmények is. Eszerint tehát nem a KSZ-ek száma, hanem a feladatellátás minősége a domináns szempont, valamint az is lényeges, hogy nem megfelelő teljesítés esetén szankciókat, végső soron szerződésbontást lehessen kezdeményezni. A másik álláspont az, hogy – okulva a 2004–2006-os időszak tapasztalataiból is – a közreműködő szervezeteket „egyneműsíteni” kell, azaz csak egyféle KSZ legyen, preferáltan a regionális fejlesztési ügynökségek. Ezzel elkerülhető a párhuzamosságokból származó hatékonyságvesztés, részleges decentralizációt biztosít, és egy kifejezetten területfejlesztési célú intézménynek alkalmasnak kell lennie a programok teljes körű (az adott keretektől függő) menedzselésére. A kettő közti átmenet az egy intézkedés – egy közreműködő elve, ami úgy von be összességében több szervezetet, hogy azok ne „ütközzenek” – úgy tűnik, 2007-től ez a variáció fog megvalósulni.

A konklúzió a fentiek alapján a következő. A legszerencsésebb irányítási modell a regionális önkormányzat, mint a regionális operatív programok lebonyolításának fő letéteményese. Amíg azonban ezek nem jönnek létre, addig a leginkább célravezetőnek a formálisan centralizált, de érdemben számottevően decentralizált modell tű-

nik. (Érvelhetünk a teljes decentralizáció – a meglévő intézményi bázison – vagy a dekoncentráció mellett is, de ezeket túl sok elem hátráltatja.) Talán mondhatjuk, hogy ennek a megoldásnak van is realitása, de tényként azért még semmiképp sem kezelhető. Maga az irányító hatóságok szervezeti hovatartozása a 2007–2013-as ciklusra már eldőlt, jogszabály tervezet szintjén megvan a közreműködők személye is, azonban a konkrét kompetenciák még nem ismertek.

ÖSSZEFOGLALÁS

A nemzetközi összehasonlítások azt mutatják, hogy nincs általánosan alkalmazott gyakorlat illetve „bevált recept” a regionális operatív programok (ROP) menedzselésére. Ugyanakkor az megfigyelhető, hogy ha a kormányok ragaszkodnak is ahhoz, hogy az irányítás közigazgatási szervek útján történjen, azok többnyire regionális és nem központi szintűek. Magyarország esetében tehát mindenképp elvárható, hogy a régiók önálló programokkal rendelkezzenek (ez így is lesz), és meg kell nézni, hogyan tudnának minél jobban, érdemibb hatáskörökkel részt venni azok végrehajtásában. Természetesen eltérőek a vélemények abban, hogy melyik irányítási modell lenne a leoptimalisabb, de az biztos, hogy a regionális önkormányzatról mint menedzselő hatóságról egyelőre le kell mondanunk. A központi szereplők nem bíznák a meglévő regionális intézményekre a ROP-ok megvalósítását (fő felelősként), így gyakorlatilag csak két alapvető variáció marad: a centralizáció – akár lényegi módosításokkal – vagy a dekoncentrált megoldás (ez utóbbi biztosan nem 2007-től). A tanulmány azt mutatja be, mi volt a régiók szerepe a 2004–2006-os periódusban és milyen alternatívák képzelhetők el a jövőre nézve.

FORRÁSOK

Tanulmányok, dokumentumok

- Az EU tagállamok programozási dokumentumai (2000–2006)
 FINTA ISTVÁN (szerk.) (2005): A strukturális alapokhoz kapcsolódó intézmény- és eljárási rendszer jogi szabályozásának felülvizsgálata, korrekciója; Kutatási zárótanulmány az OTH részére, MTA RKK Pécs
 NFH (2004): Nemzeti Fejlesztési Terv 2004–2006
 NFH (2006): Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió
 NFH (2006): Az Új Magyarország programja / fejlesztési terve (NSRK, 2. NFT)
 NFÜ (2006): Regionális Operatív Programok
 OTH (2004): Regionális Operatív Program 2004–2006
 OTH (2005): ROP Irányító Hatóság Működési Kézikönyve
 OTH (2005): Szervezeti és Működési Szabályzat
 OTH (2006): Országos Területfejlesztési Konceptió
 MÁRTON GYÖRGY (2004): Az Első magyar Nemzeti Fejlesztési Terv tervezési folyamatának tapasztalatai regionális szemszögből; Falu Város Régió, 2004/9
 PÁLNÉ KOVÁCS ILONA (2001): Regionális politikai és közigazgatás; Dialóg Campus
 PÁLNÉ KOVÁCS ILONA (2002): Regionális fejlesztési politika, Uniós csatlakozás és a magyar közigazgatás; Magyar Jog Melléklete, 2002/1–2.
 PÁLNÉ KOVÁCS ILONA (2004): A regionális önkormányzatok és a regionális politika (területfejlesztés) irányítása; Idea-tanulmányok, BM

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA - SOMLYÓDYNÉ PFEIL EDIT (2005): A közigazgatás szerepe a fejlesztéspolitika hatékonyságának javításában; NHF megbízásából készült, MTA RKK Pécs (+kiegészítése: A fejlesztéspolitika regionális irányításának lehetséges modelljei)

Jogszabályok

- 1260/1999 EK rendelet a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról
- 1083/2006 EK rendelet az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999 EK rendelet hatályon kívül helyezéséről
- 1996. évi XXI. tv. a területfejlesztésről és területrendezésről
- 255/2006 (XII. 8.) Korm. rendelet a 2007–2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről
- 130/2006 (VI. 15.) Korm. rendelet a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségről
- 1/2004 (I. 5.) Korm. rendelet az Európai Unió strukturális alapjaiból és Kohéziós Alapjából származó támogatások hazai felhasználásáért felelős intézményekről
- 195/2003 (XI. 28.) Korm. rendelet a Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatalról (OTH)
- 124/2003 (VIII. 15.) Korm. rendelet az Európai Unió által nyújtott egyes pénzügyi támogatások felhasználásával megvalósuló programok monitoring rendszerének kialakításáról
- 1076/2004 (VII. 22.) Korm. hat. az Európa-terv (2007-13) kidolgozásának szakmai és szervezeti kereteiről
- 14/2007 (V. 8.) MeHVM-ÖTM együttes rendelete a Regionális Operatív Programok végrehajtásában közreműködő szervezetek kijelöléséről
- 14/2004 (VIII. 13.) TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet a strukturális alapok és a Kohéziós Alap felhasználásának általános eljárási szabályairól
- 10/2004 (VI. 12.) TNM rendelet a Regionális Fejlesztési Operatív Program végrehajtásában közreműködő szervezetek kijelöléséről

SZILVIA SZÁNTÓ*
DÁVID HARSÁNYI**

INTEGRATED MARKETING COMMUNICATION IN HIGHER EDUCATION?

INTRODUCTION

Marketing approach is getting more and more common in Hungary nowadays, even in the non-profit sectors. Along with it, marketing communication also plays an increasing role in the management of organizations, institutions, associations and schools. From a certain point of view, these organizations are in *competitive situation*, where the rivalry is for attention, commitment, sponsorship, membership, etc. Universities and colleges must meet the challenge of the increasing competition in higher education. So they have to get acquainted with the *principals of marketing, communication* and public relations.

This study has the following *goals*:

- to analyze the communication of higher education institutions, give a general introduction and point out the shortcomings and difficulties;
- to draw attention to the necessity of an overall approach: integrated marketing communication;
- to give recommendations for remedying the problems – generally and also specifically.

The paper concentrates on Budapest Business School, College for Management and Business Studies (BBS-CMBS) since the available information was mostly on

* Professor, Budapest Business School, College of International Management and Business.

** Assistant professor, Budapest Business School, College of International Management and Business.

this institute. It is necessary to emphasize, that in many cases we introduce the viewpoints of students, because they are the most important target group of schools.

In our *previous studies* we examined the communication situation in higher education in Hungary on the one hand and marketing communication tendencies on the other. In this paper we combine these together with additional sources to give a wider perspective.

The paper's title is a question. The reason for this is that many institutions are still not applying marketing and communication theories in their everyday practice. The question is not whether it is necessary, but whether enough effort is being expended on it. In our opinion, institutions will be forced to act and communicate as competitors.

METHODOLOGY

The paper is based on several different sources. As we mentioned above, the basis is provided by *previous studies*. Two of them concern communication issues of higher education institutions [2, 3] and two the tendencies of marketing communication [4, 5]. For the two on higher education, we made 3 focus group interviews with students and 16 in depth interviews with teachers, administrators and exchange students. For the two studies on marketing communication tendencies we interviewed 10 professionals from different communication sectors – beyond the numerous secondary sources. For this paper we asked 55 more students from different faculties, classes, so *altogether 102 respondents* were interviewed.

Other resources, mainly *studies of related topics* were used to get a greater perspective. And of course as teachers of Budapest Business School, we get many *personal insights* from our everyday work at the College.

The study's goal is to draw attention to the importance of this issue and to give a comprehensive introduction to the topic. We concentrated on spontaneous recalls, personal (and group) opinions, ideas rather than concrete numbers. Our research was rather qualitative aiming to understand the tendencies, shortcomings, needs and possibilities; however, it provided a strong basis. There is no doubt that the problems mentioned exist, although practical solutions can differ in various institutions.

SITUATION ANALYSIS AT HIGHER EDUCATIONAL INSTITUTIONS

Universities and colleges as service providers

Until recent years, when new students entered a university or college, they found themselves in a strange situation. They had a right to an education, but they were not at the centre of their institution's attention. They found it very difficult to solve their problems, and the employees of the institution were not very helpful. Unfortunately the attitude is very similar sometimes even today.

But the situation is changing. In response to increasing competition, *schools are forced to behave more and more like business enterprises*. The number of schools, even those offering similar programs, continues to grow. At the same time, the number of total applicants is dropping and this tendency is likely to be continuing. (The number of applicants in the last few years was: 2004: 167 082, 2005: 149 828, 2006: 132 527, 2007: 108 854. [6]) Private schools are also stronger competitors for public universities and colleges. Potential students can choose amongst schools, as people

can choose, e.g., internet providers. This is most obvious in the case of post graduate courses and those requiring considerable tuition, but the situation is becoming the same in the case of first degree programs as well. (Another aspect is that in the new higher education system the number of applicants is a key factor in financing schools.)

As the market situation changes, market actors, such as *schools also have to change*. They have to compete for applicants, and to do so, *they have to become familiar with the principles of service marketing*. When we take a look at the 7Ps (Product, Price, Place, Promotion, People, Physical Evidence and Process, the key elements of service marketing), we can see that many factors influence the success of a service. Schools should bear this in mind. It is ironic that marketing, communication, public relations, etc. are taught in business schools – but not commonly practiced in all of them, yet.

The increasing competition forces schools to provide a wide range of programs. This is a way to better serve their students. However, it makes the administrative structure very complex, and with the new credit system it requires better organization and communication. *“A more flexible education system requires more flexible communication.”* [8]

Our research clearly showed: from the point of view of satisfying students, *communication is as important as the education itself*. When we asked students about their difficulties, they mentioned mostly administrative and communication problems. Students can only evaluate the effectiveness of the curriculum after graduation, but how they feel while at the institution is based on such factors as how they get the information they need, and how effective the communication is between them and the school. We believe that the key is in the student centered attitude of the institutions.

So the first and most important factor for schools is the *attitude* of the administration and teachers to the situation, to competition, to everyday practice, to students, to colleagues and also to marketing and communication principles.

The important target groups

Defining and examining target groups are fundamental for competing companies. Schools usually do not define and analyze their target audiences, so communication can not be tuned to them. We would like to point out the three major targets: students, employees and potential students. (Besides these, of course, there are several other important groups, such as parents, competitors, sponsoring or other cooperating companies, politics and the media.)

Students, as the main target audience of schools should get special attention. Their satisfaction is essential, since they are very important opinion leaders: the general image of the school is formed by them, potential applicants get information from them, and, of course, it is much easier to work with pleased ‘clients’. We have to get feedback from them, examine their needs, and try to provide them with all the necessary information they need.

Employees are usually not considered as an important target audience at schools. This is a grave mistake, because they also have great influence on image. Teachers and administrative employees are in key positions, and as information providers, they also affect students’ attitudes. Employees have to be well prepared, so they can give adequate and sufficient information. Their everyday job requires

this, and also their overall satisfaction as an employee. Satisfaction is a key factor again, because of commitment and workflow. Like competing for students, competition for teachers will soon be an important issue for schools, too. (Shortly professors will be restricted to employment at a single institution.)

Potential students are in the center of external relations, but this is also a relatively neglected area of communication. This is a problem, because applicants (and other target groups) judge the institution by the quality of information given, and how easily they can get it from the school.

As we can see, communication is not sufficient in any relation, therefore development is needed.

Communication needs at schools

Practically it is impossible to collect all the communication needs, but we would like to summarize the most important ones, those that students mentioned most frequently.

Attitude. Probably the most important critique was the way students are treated by administrative staff and teachers. As we mentioned earlier, serious changes are needed in this area (schools are service providers!).

More opening hours. It is often very difficult for students to get in touch with the right person at schools (administrative employee, teacher). We got many recommendations on this topic, such as more opening hours or online forums for courses, teachers and administrative staff. We have to keep in mind, that opening hours can be extended easily through the internet, since it is open 24/7. In the case of competing companies, information has to be given when (and where) the user wants it. That is why companies run multi-channel contact centers whereby customers can reach the firm personally or by telephone, mail, e-mail, etc. anytime. In the case of schools, it should be the same.

Harmonization. Central administration, departments and teachers often give different information. This has to be harmonized by an effective central information system.

Central information system. Our interviewees did not define it clearly, but we got many suggestions pointing in this direction. Students recommended the improvement of kkf.hu (the official home site of BBS-CMBS), Kulker-Online (the student homepage), the Neptun (the administrative online system of class schedules, exams and grades) and the SharePoint (the file-sharing system of the school) – but the real solution would be a system that has all the relevant information in one place. (It is a problem with the current kkf.hu homepage that the information is not complete and up-to-date and it is very hard to find because of the linear structure: many documents should be reachable from different links.) A good idea is to store all the documents (such as regulations, official forms or even memos on meetings) in one site, and only put a link in circular e-mails. This will improve the performance of the system, save memory and can be reached later easily. Unfortunately the existing online system has many failures, and the Neptun brakes down in important situations.

New forms of communication. Students mentioned some new (mostly online and mobile) communication ways (e.g. forums, chatting, sms). With this, old channels (e.g. letters, notice boards) would lose their importance, since they cannot fulfill the expectations of the recent challenges. Non-personal communication is becoming more

and more important because of distance learning courses: „*the international education market is developing towards an unlimited time and place in education*” [8]

Two-way communication. It is very important for service-driven companies, but in schools, students (and employees) are rarely asked to give feedback. Continuous measurement of communication (and other areas) is elemental to develop the communication system and also to get suggestions and ideas. It was a good idea of the BBS-CMBS management to introduce an “idea-box”, where students can put their questions and suggestions.

More personal relationship. While communication is becoming superficial, students (and also teachers) feel the need for more personal contacts. Students suggested discussions, sporting events or excursions with teachers.

Other issues. Though not mentioned by students, there are some other points worth noting. Because of many foreign students, it is becoming more important to provide information in different languages. There is a new need for on-line/electronic exams, as well, and some courses or classes do not need personal contacts. These also lead us to the importance of online communication.

THE PROBLEM OF MULTI-CHANNEL COMMUNICATION

The *number of communication points is almost uncountable* and untraceable at schools. In our previous study we summarized the possible ways of reaching the students at Budapest Business School, College for Management and Business Studies. (This table is not complete, since many other communication sources exist, such as management, outside groups, policy makers, etc., but contains the most important possibilities. It concentrates on students, but there are other important directions of communication, such as teacher-administrator, management-administrator, management-teacher, potential student-administrator, etc.)

Maybe the most important problem is that there are too many connections, but there is no *central information spot*. Student Information Service (HISZ) answers usually only general questions, and in many cases students are sent to different places (from central administration to teachers or to departments and back and forth). The situation is about the same online, where the central home site can not give all the necessary information and other information sites exist besides it, as we saw earlier. A *central database* would be necessary, where all the important information is filed (or linked), and *can be reached every time from everywhere easily*. In the case of companies, off-line information desks use the same online database to avoid inconsistency. Of course in a system like this, delegation of work, data recording, and authorization is fundamental to success. (With a central, well functioning, easy-to-reach online database the significance and frequency of face-to-face information would drop dramatically – which makes the system more efficient of course.)

The opportunity for users to get information is only one side of the problem. The other is when the *information provider wants to reach its target groups*. In these cases it is not necessary for the target person to search the information actively (such as in the case of notice boards, homepages, etc.). Nowadays one can be reached by many ways (such as telephone, mobile, sms, mail, e-mail). Telephone is a relatively costly method and is not useful in mass targets. Mailing is very expensive and slow – and gives no feedback. Sms is relatively cost effective, can reach

mass audience, but developing the system needs investment. The best choice should be e-mails, but it is essential to get the everyday e-mail addresses of the recipients.

*Table 1
Communication channels and information sources concerning students*

Channel	Source						
	Teacher	Departmental administration	Central administration	Student Info Service-HISZ	Student organizations	Students	
Face-to-face dialog	x	x	x	x	(x)	X	A
Face-to-face group discussion	X	(X)	(X)		X		P
Personal information for private e-mail	(X)	(X)				X	P
Group information for private e-mails	X	(X)				X	P
Mail	(x)	(x)	X				P
Telefax		(x)	(x)	(x)			A
Telephone	x	x	x	x	x	X	P
Sms						X	P
Official homesite (kkf.hu)	X	X	X		(X)		A
Student homesite (Külker-online)	(X)	(X)			X	X	A
Student homesite forum	(x)				(x)	X	A
Department or teacher homesite	X	X					A
Student magazine (Kanyar)		(X)	(X)		X		A
Printed material, handouts	(X)	(X)	X	(x)			P
Departments notice boards	X	X			X		A
Central notice boards, posters			(X)		X	X	A
Neptun (central online administration system) messages	X	(X)	(X)				P
Sharepoint	X						P

Notation:

X: automatic information channels – those students should follow constantly
x: non-automatic information channels – where activity is needed from students
(): not typical but existing methods

Empty fields: not typical communication methods

A: active / this channel requires activity from the audience

P: passive / this channel does not require activity from the audience

Internal communication is in a minimum of 2-3 year lag behind the potential communication possibilities and necessities. (E.g. paper based communication forms are still frequently used instead of online solutions.) *New communication methods* (such as online notice boards, forums, chats) are being adopted very slowly.

The goal should be to *reduce the communication channels* (especially active channels), so students can get every information from one source (ideally online), and can be reached by one channel (ideally at one private and active e-mail, in urgent cases by sms). This means that *real-time updating* of the central database is essential where every participant has the right and possibility to change the information connected to him or her. (One such system is Coospace: www.coospace.hu. It is very flexible, and with necessary arrangements most information could be published by it. [1])

It can be seen that simplification is necessary to operate an effective communication system. But this does not mean that every decision has to be supervised, or made by principals. Total centralization is very hard to achieve because of the complex organizational and course structure. The tendency at companies is also against total centralization and hierarchy. The goal is a *well established decentrally updated system*, where every participant knows his or her competency and can make decisions upon the established principles.

INNOVATION IN MARKETING COMMUNICATION

After reviewing the concrete situation of the College, it is worthwhile to take a look at the international *marketing communication tendencies* [4, 5]. As we will see, these changes in communication principles are related closely to the problems mentioned above, and can provide answers to the questions.

The most important new principles of marketing communication are – according to our previous study [4]:

- Strategic approach
- Integrated communication
- One-to-one communication
- Customer relationship management (CRM)
- Extensive communication channels
- The growing role of internet and mobile
- Guerilla-, virus-marketing and other new forms of communication
- Others, such as global and local approach at the same time, the growing role of corporate social responsibility (CSR), word of mouth, (online) communities, entertainment and research.

Our research of the communication situation of higher education showed the *necessity of applying these principles*. People expect more and more from companies, and with higher expectation levels, they want more from schools as well.

Strategic approach means “big-picture” thinking, accurate situation analysis, long term planning, and strategy making before tactical steps.

The long term strategic key factor in communication success is **branding**. Companies, products without brands are hard to sell for consumers. Many experts believe brand is of greater value and importance than the product itself or the company’s concrete properties. Yet, we can not speak of (conscious) brand building in the case of

most schools. In BBS, very little effort has been made concerning corporate identity, image, or reputation, and a program is just starting to change this situation.

Integrated marketing communication is a concept, where the organization integrates and coordinates the different communication channels to give clear, consistent and convincing messages for the different target groups to gain maximum efficiency and effectiveness. This needs a strategic approach, clearly defined objectives, good budget allocation, constant feedback and, of course, cooperation of every participant.

One-to-one communication has an increasing role in the (direct) marketing discipline. With new technical solutions (such as computer systems, developed data bases, e-mails, sms, etc.) it is possible to address a mass audience one by one. Companies have discovered the different needs of various clients and try to satisfy them in a personalized way. With the complex educational programs and with the credit system students have various problems – so the solutions have to be varied, as well.

Besides one-to-one communication, ‘one-to-some’ is also very common these days, where the target audience is a special group with the same special needs. (In the case of schools it can be a seminar group or specializations, for example.)

Customer relationship management comes from the recognition, that it is much easier to keep a client than persuade a new one. So CRM tries to build customers’ commitment to the company through continuous communication, and follows a person through a longer time period (from being a potential client to being an active client and even after). CRM has not been a relevant issue for schools so far, but changes in conditions will likely change this, too.

- Students can choose a university after finishing college, so they have to be convinced to stay at the same institute.
- Schools also offer post graduate/paying courses, where the potential applicants can be the alumni students.
- Graduated students are a very important target group for schools, because they remain opinion leaders concerning the institute, they can be a good public relation opportunity (e.g. lobbying), and also alumni students at different companies can help the school with offering cooperation (trainee programs, presentations, etc.) or financial support (sponsoring).

The *growing number of communication channels* and solutions is a possibility and also a challenge for companies and for schools. It is more and more difficult to choose the right medium to reach the target audience, and of course institutions have to be familiar with the latest (and possibly the most useful) methods. Home-pages, e-mails are not new forms of communication nowadays, but sms, online forums, group chatting, blogs or RSS are still relatively unknown at schools.

Other issues are also important, but we would like to concentrate on the most relevant aspects.

Last but not least we have to talk about **budgeting**. Communication is not primarily a question of money, but obviously the development of a new system requires some expenditure – besides a lot of work. With a good functioning new system, the investment is returned in the quality and efficiency of communication (better transparency and organizing, less but more effective work).

REASONS AGAINST INTEGRATED COMMUNICATION AT SCHOOLS (SUMMARY)

From the above information we can see that integrated communication is a good opportunity for schools to improve their communication, and with it their service. However, there are several factors that make it complicated to establish such a communication system. The difficulties are as follows.

Approach. There is no cultural background of systematic and user-driven communication in Hungarian schools. The system is sender-centered and it is hard for the receiver to get the information.

Structure. In a complex organization structure, with complicated decision making processes and centralization, the adoption of new ideas can be very difficult.

Participants. Everyday work usually fills in employees' working time, so additional tasks are not welcomed (even if the everyday work would be easier afterwards). Concrete tasks unfortunately overpower global assignments, and the motivation of employees is low for new ideas (low salary – minimum work). There is fear from changes or new methods; there are no experts and experience in this area.

Budget. Financial investments are necessary (systems have to be set up), and it is not easy to measure the efficiency of the new system.

REASONS FOR INTEGRATED COMMUNICATION AT SCHOOLS (SUMMARY)

Despite the difficulties, integrated communication is still a preferable idea for schools. We summarize the necessities that led us to it.

Competition. Overall rivalry of schools is present in the field of communication, too. Some (usually smaller, newer, private) schools put greater emphasis on communication: they use new methods (such as information in sms, online solutions, etc.) and ask for feedback regularly.

Increasing needs. Target groups (students, employees, applicants, etc.) have different and increasing needs, so schools also have to satisfy higher communication expectations.

Role of communication. The importance of image or reputation is even greater these days. The amount of information grows dramatically nowadays, and the situation is the same with schools. The complexity of the organizational system requires sufficient communication structure. These facts lead to the increased role of communication. It is also important to integrate the different functions, such as marketing, communication, public relations, human resources, etc. – and it can be done with the help of communication.

Fragmentation. Fragmentation is present in the following fields:

- very complex structure of the institution with many information senders and receivers;
- many target groups with different needs;
- uncountable communication channels and methods.

These make it necessary to coordinate communication, and to engage in an integrated communication system.

Return on investments. Though building a new communication system requires mainly commitment and work, certain investments have to be made. But after building the infrastructure, we are convinced that it produces good ROI in middle and long term.

So the adoption of integrated communication (and other communication principles) is not a choice but an absolute necessity for higher education institutions which want to compete for students, professors, supporting companies, etc.

RECOMMENDATIONS

The communication of the Budapest Business School *has to be treated as one coherent system*. This approach will show the contradictions, inconsistencies, and shortcomings of the communication system. It will improve communication effectiveness or even efficiency.

Professors in many cases are consultants, managers, directors at companies or have their own enterprises. They are familiar with the practical problems of an organization. Their knowledge can be used to improve the school's management decisions – even in communication. With this, we would avoid the typical problem: “We teach it – but we do not practice it.” An *advisory board, regular consultative meetings* or preparing studies (such as this one) can improve achievements and efficiency of the organization.

The School has economic, financial, technical, IT managers and even a TQM consultant – but it does not have *marketing or communication managers*. Without this, a coherent, efficient communication system cannot be developed and run.

With appropriate coordination, an expert team could *lay down the fundamental principles of communication*. It would give sufficient background for everyday work and provide help to the communicators. A corporate communication and corporate design handbook (or more importantly, its easy-to-reach online form) should be developed, which contains the basic communication elements (e.g. logos, fonts), actors, procedures of communication systems and easy-to-use solutions for communicating, such as formats, formulas, visual elements, sample mails, etc.

A *central communication system and database* is essential, where all the important information is reachable. This must be updatable easily by authorized persons whenever necessary. A well organized, high standard, fast and stable homepage has to be connected to the central database. The system has to be easy-to-use, endowed with a highly efficient search capability, so that every user can find the needed information relatively fast. Besides the information given, links should be provided to other relevant data sources (such as other homepages). With this overall system, the unnecessary information circulation in e-mails and mails can be reduced dramatically, the administration becomes much easier and the system becomes more transparent therefore the control will be much easier, too.

In the case of BBS, the Sharepoint system can be a solution, but unfortunately it is not as multi-functional and easy-to-use as it should be. The CooSpace system can be a solution to the problem, but it does not yet substitute every online information page. However, its advantage is that users can see automatically all the relevant information they need in one place. Developing a new central (electronic)

messaging system is also fundamental, where all the important persons (mainly students, teachers and administrative colleagues) can be reached by e-mail (or even sms).

Besides the reduction of communication channels *new communication forms* (such as online chat, forums, online notice boards, etc.) are needed.

Two-way communication is another key factor, where all the target groups are asked regularly, and with the feedback the system can be constantly improved.

But these arrangements do not reach the goals without the *commitment of leaders and also employees*. Orientation meetings, trainings are necessary to achieve this.

CONCLUSIONS

The focus of this study was the necessity of integrated communication, but it also dealt with other important marketing communication issues, such as strategic approach, (one-to-one marketing, CRM), the complexity of communication channels, and the increasing role of internet and mobile communication. Other principles, such as global and local approach at the same time, the growing role of corporate social responsibility (CSR), word of mouth, (online) communities, entertainment and research will also be important issues soon. [4]

It is essential for schools to adopt these principles in their everyday practice, if they want to survive the intensifying competition. Developing a complex, but flexible and easy-to-use communication system with a qualified leader is the most optimal way to improve the effectiveness of communication practice for schools.

SOURCES

- [1] Golobics, Pál – Rós, László: The CooSpace System, Presentation, Budapest, July 25, 2007.
- [2] Harsányi, Dávid – Szántó, Szilvia: Interaktivitás a felsőoktatásban [Interactivity in Higher Education], Marketing Oktatók Klubja Konferenciája [Marketing Educators' Club's Conference], Győr, August 25-26, 2005.
- [3] Harsányi, Dávid – Szántó, Szilvia: Interaktivitás megjelenése, szükségessége és lehetőségei a felsőoktatás adminisztrációs tevékenységében [The Appearance, Necessity and Potential of Interactivity in the Administration of Higher Education], Magyar Tudomány Napja Konferencia 2005 [Hungarian Science Day Conference 2005], Budapest, November 10-11, 2005.
- [4] Harsányi, Dávid – Kosaras, Klaudia: Innováció a marketingkommunikációban [Innovation in Marketing Communication], Marketing Oktatók Klubja Konferenciája [Marketing Educators' Club's Conference], Budapest, August 24-25, 2006.
- [5] Harsányi, Dávid – Kosaras, Klaudia: Újszerű marketingkommunikációs eszközök [Hot Marketing Communication Tools], Magyar Tudomány Napja Konferencia 2006. [Hungarian Science Day Conference 2006], Budapest, November 9-10, 2006 in BGF Tudományos Évkönyv 2006. [BBS Science Yearbook 2006].
- [6] Hiller, István: Felsőoktatási felvételi ponthatárok 2007. [Admission Points in Higher Education 2007], presentation, July 26, 2007 http://www.felvi.hu/bin/content/dload/sajtoszoba/vonalhuzas_sajtaj_%2004.ppt#1

- [7] Veres, Zoltán: Új követelmények a menedzserképzés gyakorlatában [New Requirements in the Practice of Management Education], Marketing Oktatók Klubja Konferenciája [Marketing Educators' Club's Conference], Veszprém, August 28-29, 2000.
- [8] Veres, Zoltán – Józsa, László: Globalizálható-e az oktatásmódszertan? Kultúraközi konfliktusok a menedzserképzésben [Can the Teaching Methodology be Globalized? Inter-cultural Conflicts in the Manager Education] 2004.

REIZINGERNÉ ANITA DUCSAI*

THE EMISSION ALLOWANCE TRADING IN EUROPEAN UNION

SUMMARY

The reason of the below summary is a new economic area, market. The emission regulation of greenhouse gases causing global warming is a question having world-wide environmental and economic impact. The European Union established a closed trade system which concerns almost 12,000 polluting undertakings on the continent directly. It does affect their production, strategy, social responsibility but also influences the rest of the society by the emerging costs. The present paper is examining the emission allowances of greenhouse gases, their role with regards the economic policy and environmental matters, with special attention to the trade system established in the European Union.

INTRODUCTION

The question of the climate change is a global problem, which effects' occur globally, irrespective of the emission of the greenhouse gases; therefore the management of the problem is only possible by global cooperation.

This was the reason for the conclusion of the United Nation Framework Convention on Climate Change ratified by almost every country of the world, which emphasises the responsibility of the respective member states with regard to the management of the problem. It was declared at the Rio Conference that "human activities

* Corvinus University Budapest, Finance-Accountancy Institute, Managerial Accountancy Department, Assistant Lecturer.

have been substantially increasing the atmospheric concentrations of greenhouse gases, that these increases enhance the natural greenhouse effect, and that this will result on average in an additional warming of the Earth's surface and atmosphere and may adversely affect natural ecosystems and humankind”¹.

It is a principle of the Framework Convention that the developed countries are primarily responsible for the past emissions therefore they have to take a significant role in the reduction too. The protection of the climate system is possible through fairness and joint responsibility differentiated on the basis of the respective countries' population.

In the Kyoto Protocol coming into force on the 16 February, 2005 – adopted in December 1997 – the developed countries accepted an emission reduction of 5.2% on average for the period of 2008–2012 compared to the 1990 level. The Protocol is relating four gases (CO₂, CH₄, N₂O and SF₆) and further two gas categories. The gases are calculated to a common amount based upon their contribution to the global warming.

The former president of the World Bank, Sir Nicholas Stern was the first who stated in his report to the government of the United Kingdom, that the global warming has overwhelmingly negative effect on the economic life in the long run, including the GDP.² According to Stern a rise of five-six Celsius degrees is probable in the coming hundred years. The long-term financial effects of natural disasters and of health problems occurring as a consequence of the climate change are invaluable.

The so called ‘Kyoto mechanisms’: the emission allowance trading, joint implementation and the clean development mechanisms came into the front. The basic idea for all three mechanisms is that the environmental interventions, the reduction of emissions have to be accomplished where the greatest result is to be expected through a relatively minimal expenditure.

EU ETS

The greenhouse gas emission allowance trading scheme of the European Union³ (ETS) is a significant element for fighting the climate change. The Union started an emission trading scheme voluntary on an international level but obligatory for the member states reaching beyond the Kyoto aims. This is the first international CO₂-emission trading system of the world. Nearly 12,000 establishments belong under its effect (combustion installations, mineral oil refineries, coke ovens, steel-, and ironworks, as well as cement-, glass-, lime-, brick-, potter's craft, cellulose- and paper-mills), which are all together responsible for almost one-half of Europe's CO₂-emission.⁴

¹ United Nation Framework Convention on Climate Change (1992), page 1.

² Stern (2006).

³ Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC.

⁴ Source: Internet: www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference

The Kyoto mechanisms were strongly criticised by the environmental activists for a long time, while on the other hand several countries and undertakings were trying to thin down the system of the Union with the other two mechanisms from the very beginning.

To understand the reasons thereof it has to be firstly surveyed what the Joint Implementation (JI), and the Clean Development Mechanism (CDM) do mean.

In the case of the JI a polluting enterprise invests into a project in another country, which results the reduction of the emission, and part of this reduction will be 'acquired' by it and can be managed on its own right. The condition of the realisation of the JI project is the additionality, therefore to prove that the investment would not have come into existence by self-effort.

The accounted JI credits may be used for the fulfilment of own obligations, but may also be subjected to market trading too. The projects implemented after 2000 are already allowed to be taken into this system, while the generation and charge of the JI credits is only possible after 2008.

The CDM gives the possibility for industrial countries to acquire emission allowances by executing emission-reducing projects in developing countries. As well as in the case of JI an industrial country 'A' (or one of its enterprises) may invest into a project resulting emission reduction in country 'B', which country belongs to the group of developing countries, and therefore is not bound by the controlled pollution emission under the Kyoto Protocol. The emission allowances are in this case called CER ('certified emissions reductions') or CDM credits. The allowances generated by the CDM projects are creditable since 2000, and will be accountable in the first period starting in 2008.

The project-based investments (JI and CDM) are – unlike the emission trading – not founded on the distribution of emission allowances, but are calculating the emission-reduction based upon the already implemented projects. Hence the number of emission allowances is resulting by the difference of the baseline (namely the benchmark) and the effective emission values. By the determination of the baseline emission value the effect of the emission-reduction project is not taken into account.

The opponents of the CDM project argue that such an acquisition of emission allowances could also result that the "economically potent countries could maintain their unsustainable energy-consumption practice"¹. Countries in a better position or those polluting may easily get hold of the emission quota of the developing countries at a small expense without executing grave developments.

As the Kyoto, as well as the EU emission allowance trading (also called as emission trading, quota trading) system grants great flexibility for the participating countries how to achieve their undertaken obligations. Only the framework conditions are laid down for the parties and member states, and within these they may freely select as their own competence the most applicable elements of the national emission allowance trading system.

¹ Beliczay-Szabó(2003)

ESTABLISHMENT OF THE NATIONAL TRADING SCHEMES

The basic principle of the national trading schemes is the definition of the 'cap'. The emission cap is prescribed for the enterprises in the sectors obliged to emission-reduction and if the undertakings exceed this cap or do not reach it, then they may trade with the missing or excessive amount on the national market – hence the expression cap and trade system.

The emission allowances are costless in the probationary period – which will expire at the end of this year – while its 95% was to be transferred free of charge, while the remaining amount was open for auctions offered by the state authorities.

The Hungarian State distributed 97.5% of the quotas free of charge (preserving 2.5% for the new members), while the half of the remaining quotas was marketed the last year, and this March. This year's return was over one million euro, through the accepted bids of the auction participants the CO₂ quota was 0.88 euro.

The quantity of the allowances distributed in the probationary period were not harmonised for the Kyoto undertakings were only concerning the period between 2008 and 2012 and do not include obligations with regard to the 'way there'. Nevertheless a joint distribution process upon which the allowance distributions are to be in compliance with the Kyoto undertakings, hence the enterprises have to observe their emissions already before 2008.

The member states had to develop an allocation plan, to be approved by the European Commission. The plans include the total quantity of the quota to be distributed and the method of distribution. Thereby the member states limit the CO₂ emission in the energy and industrial sectors to create a deficit, thus making possible the establishment of an operative market and to make the emission-reduction possible.

After the initial quota allocation anyone may participate in the trade, so every natural and legal person may acquire the quota, while the principles of the free movement of goods and capital are to be taken into consideration.

In Hungary the executive decree No. 272/2004 was the first subjecting the regulation of greenhouse gases. The Parliament adopted in 2005 the 2005/XV Act on the trade of the greenhouse gases' emission units which was complemented by the executive decree (No. 143/2005) on the rules of implementation. Two further relevant regulations from 2006 are the executive decree No. 109/2006 on the detailed rules of disposition of the greenhouse gases' emission units belonging to the Hungarian State Treasury as well as the executive decree No. 66/2006 on the promulgation of the National Distribution Plan and of the National Distribution List for the 2005–2007 period about the trade of the greenhouse gases' emission units and about the detailed rules of disposition of the emission units.

THE EXPENSES OF THE IMPLEMENTATION OF THE KYOTO OBJECTIVES

Before examining how much it does it come to through this system to implement the Kyoto objectives it is worth to observe how it would have been possible to get emission units for the polluting entities!

It is common sense that the overall plant costs just like the social costs on a macroeconomic level are both greatly influenced by the methods used for the initial distribution of emission allowances. Basically three principal distribution method is known¹:

- auction,
- grandfathering (distribution of the allowances free of charge) and
- updating (this is cost-free too, but the quantity of the acquired allowances may depend on the performance of the undertaking).

The updating does not encourage for the reduction of the emission, for a higher performance results more emission units, while the grandfathering gives the possibility for the enterprises to lobby for the favourable quantity. These do not occur during a public auction. The social impact is also clearly determinable since if the emission allowances are distributed through an auction to the polluting entities, then other taxes and incidental expenses may be reduced from this income.

The reason for the allowances for basically being distributed free of charge is the definition of the 'cap' for by that it can be assured that an undertaking reaching its goals – polluting less – does not have to pay, and may even realise return while for exceeding the emission quota the price elaborated by the market is to be paid. It is nevertheless important to highlight that during the creation of the system it was inevitable to regulate the distribution, for the business decisions would have been greatly influenced if the respective member states would have laid down diverse conditions.

Numerous studies are concerning why the EU ETS system is the most feasible on a gross social level.²

The Kyoto objectives implemented through the European Climate Change Programme may be achieved by a yearly expense of 2.9–3.7 billion euros which is less than the 0.1% of the EU's GDP. Without the emission trade system these rates could reach even 6.8 billion euros. The distribution of costs is depending on what decisions are brought in the distribution plans, together with the other provisions which do relate to the supervision of the system. The system also protects the economic competitiveness of the Union, for any other alternative measurement would result higher expenses than indispensable towards the undertakings. If the governments do not use the trade system to facilitate the correspondence, they have to implement more expensive measurements in other sectors and regions.

Investigating the expenditures it is important to indicate that the so called 'connective directive'³ further decreases the costs while protecting the enterprises. This Directive – as the title also indicates – connects the flexible mechanism of the Kyoto Protocol – the JI and the CDM – with the EU emission trade system.

It is the ever urgent duty of the national legislative to abolish the uncertainties in the related regulations, normative whereas the Hungarian enterprises would have more alternatives to correspond to the obligations of the emission trade system.

¹ Beliczay-Szabó (2003).

² Source: Internet, www.europa.eu.int/comm/environnement/climat/emission/pdf/dir_101en.pdf

³ Directive 2004/101/EC of the European Parliament and of the Council of 27 October 2004 amending Directive 2003/87/EC establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community, in respect of the Kyoto Protocol's project mechanisms.

BIBLIOGRAPHY

Erzsébet BELICZAY - Zoltán SZABÓ: Emisszió-kereskedelem (Emission trade), Levegő Munkacsoport, 2003.

Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium [KvVM], kézirat: Klímaváltozás: természettudományos háttér és a majdani elkötelezettségi tárgyalások lehetséges politikai keretrendszere; 2006. február (Manuscript of the Environmental and Hydrographic Ministry: Climate change: Scientific background and the possible political framework of the future undertakings; February 2006).

Stern review: The Economics of Climate Change 2006. Internet: http://www.hm-treasury.gov.uk/media/999/76/CLOSED_SHORT_executive_summary.pdf
Downloaded: 21 March, 2007.

Further Internet resources

<http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference>, Downloaded: 12 January 2006

[http://www.europa.eu.int/comm/environ/ climat/emission/pdf/ dir_101en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/environ/ climat/emission/pdf/dir_101en.pdf),
Downloaded: 14 December 2005

International Agreements, Acts

United Nation Framework Convention on Climate Change, 1997.

http://www.kvvm.hu/szakmai/klima/dokumentum/pdf/unfcc_hun.pdf

Kyoto Protocol, 1997. http://www.kvvm.hu/szakmai/klima/dokumentum/pdf/kp_hun.pdf

Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC

Directive 2004/101/EC of the European Parliament and of the Council of 27 October 2004 amending Directive 2003/87/EC establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community, in respect of the Kyoto Protocol's project mechanisms

Hungarian Acts and Regulations

2005. évi XV. törvény az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről (2005/XV Act on the trade of the greenhouse gases' emission units)

2006. évi LIX. törvény az államháztartás egyensúlyát javító különadóról és járadékról (2006/LIX Act on the surtaxes and allowances improving the balance of the state budget)

2007. évi IV. törvény az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményben Részes Felek Konferenciájának 1997. évi harmadik ülészakán elfogadott Kiotói Jegyzőkönyv kihirdetéséről (2007/IV Act on the promulgation of the Kyoto Protocol adopted on the third session of the Parties of the United Nation Framework Convention on Climate Change in 1997)

- 66/2006. (III. 27.) Korm. Rendelet a 2005-2007 közötti időszakban az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmére vonatkozó Nemzeti Kiosztási Terv és Nemzeti Kiosztási Lista kihirdetéséről, valamint a kibocsátási egységek kiosztásának részletes szabályairól (Executive Decree No. 66/2006 on the promulgation of the National Distribution Plan and of the National Distribution List for the 2005-2007 period about the trade of the greenhouse gases' emission units and about the detailed rules of disposition of the emission units.)
- 109/2006. (V. 5.) Korm. Rendelet az üvegházhatású gázoknak a Magyar Állam kincstári vagyonába tartozó kibocsátási egységeivel való rendelkezés részletes szabályairól (Executive Decree No. 109/2006 on the detailed rules of disposition of the greenhouse gases' emission units belonging to the Hungarian State Treasury)
- 213/2006. (X. 27.) Korm. Rendelet az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló 2005. évi XV. törvény végrehajtásának egyes szabályairól (Executive Decree No. 213/2006 on the rules of implementation of the 2005/XV Act on the trade of the greenhouse gases' emission units)

ERIKA TÓTH*

**THE REFLECTION OF NATIONAL CULTURES
IN THE ORGANISATIONAL CULTURE
OF THE EUROPEAN COMMISSION**

The present article introduces an empirical research conducted at the European Commission, analysing its organisational culture and how that reflects national cultural diversity. Organisational culture in general received increasing attention since interest arose in humanities in the 1960s, followed by several cross-national organisational studies that linked differently managed organisational cultures with different corporate efficiency. (CINI, 2001) Few studies have however analysed the organisational culture of political institutions (CINI, 2001, SHORE, 2000, HOOGHE, 2001, etc) where problems are more complex as decision makers take more and different factors into considerations compared to the business world. In the present analysis of the European Commission the research project was particularly interested how a supranational institution representing the whole community's interest manages to create a common working culture for its employees coming from a diverse national cultural background and how it takes these national cultural forces into account when creating its human resource policies.

1. INTRODUCTION

The article introduces an empirical research which aimed to describe and analyse the present organisational culture of the European Commission, focusing on its relation with national cultures. The academic importance of this analysis is given by the fact that academic literature is very limited about the reflection of national cul-

* MSc in Business and Economics and MA in Analysing Europe (European Studies), University of Maastricht, Faculty of Social Sciences.

tures in the Commission's organisational culture following the accomplishment of the KINNOCK-reforms in 2000¹. As these reforms have seriously changed the organisational culture and climate, the research outcomes carry added value to the academic literature and present an up-to-date description of the organisation's human resource policies. The detailed description of the project, as well as the database of the empirical research is available on request.

The article introduces first a brief presentation of those organisational theories, anthropological views and studies about the Commission's organisational life that provided theoretical background for the empirical research. Then the methodology of the research will be discussed and a detailed presentation of the outcomes will be given. Finally, the most important findings will be highlighted.

2. THE THEORETICAL BACKGROUND OF THE RESEARCH – THEORIES ON ORGANISATIONAL CULTURE

The history of organisational culture research started in the 1960s, when interest arose in humanities. Several disciplines analysed and discussed the new concept, however the major debate arose between anthropologists and organisation theory approaches. (CINI, 2001) Anthropologists understand organisational culture as a metaphor for the organisation itself. They hold that the emergence of organisational culture is a natural process which cannot be influenced by single persons. Therefore anthropological studies focus on the description and analysis of organisational cultures.

Business studies on the other hand do not think that organisations *are* cultures but they state that organisations *have* cultures. They agree that organisational cultures can develop naturally out of the day-to-day interaction of employees; however they consider organisational culture as an asset that can be manipulated; and if successfully managed, it can largely contribute to the efficiency of the organisations. (CAMERON and QUINN, 2006) In the 1970s the first empirical results have been published by cultural theorists, proving the causal link between differently managed organisational cultures and differences in corporate effectiveness, (HOFSTEDE, 2000) and they became particularly important because their quantitative character enabled cross-national comparison. These findings gave another rise to the development of cross-cultural management theories and to the rising importance of international human resource management.

2.1. Institutionalism and Culturalism

The most significant division in cross-national comparative research is probably the one between institutionalists and culturalists. (SORGE, 2004) Culturalists explain differences in behaviour of persons belonging to different communities by different values and beliefs – as SORGE says: "*A practice is sustained because people find it repulsive, unethical or unappealing to do otherwise*". (2004, pp. 118.) This approach holds that members of certain communities receive information

¹ The Vice-President of Romano Prodi, Neil Kinnock initiated an extensive reform process in the Commission, outlined in the White Paper of March 2000. The reforms targeted three main areas: the decision-making mechanism; the financial management system and the Commission's human resources policy. (Cini, 2001)

about values (defining what is good or bad; expected and accepted forms of behaviour, etc.) from their early childhood on and they reflect on them during their entire life. HOFSTEDE (2000) calls this “*the programming of the mind*”. Individuals may not act accordingly, but they are aware of the norms and also of the consequences of the deviation.

Institutionalist on the other hand explain the differences by different systems of institutions that set rules what people have to follow. Compared to culturalist theories, this approach holds that the decisions and behaviour of individuals are determined “externally” and not “internally”. “*People comply with norms because a wider formal system of laws, agreements, standards and codes exist.*” (SORGE, 2004, pp. 118.) Importantly however SORGE also points out that there can be no clear cut between the two approaches since individual behaviour and social structures are reciprocally constructed.

2.2. Interpretations of Culture

Both anthropologists and organisational theorists agree that it is very difficult to define the concept of culture. This is partly attributable to its taken-for-granted character – people usually do not recognise their own culture until “*it is challenged, until they experience a new culture, or until it is made overt and explicit through ... a framework or model.*” (QUINN and CAMERON, 2006, pp. 16.) Probably the most wide-spread presentation of culture is the SCHEIN-model (SCHEIN, 1992), illustrating its layered nature as an ice-berg, where only the tip is visible for the observer. The tip, the artefacts are easily observable but do not show those values, beliefs, assumptions that have created them.

Culture however is layered another way as well. Individuals at the same time belong to different (sometimes imagined) communities that interact, sometimes contradict with each other in the value setting process. VAN NISPEN and FAZILI (2006) in their model distinguished among four theoretical levels: individual; family or working group; organisational and national level. The individual takes different roles in these communities and faces different expectations. The final behaviour or the final decision taken will be the sum of these different values. This model is particularly relevant to the research because it clearly shows that not only the national level determines a person’s behaviour, neither fully explains his or her reaction in a given situation. Every person takes a set of values into account when acting. Analysing a great number of nation states of the world, empirical studies however still have found that internal variations within national samples are much less significant than the external variations among national samples. (ROMANI, 2004, pp. 143.) In organisational terms, employees from different organisations but in the same nation may share the same values, norms and beliefs; and these are distinct from those of other nations. This cultural coherence gives significance to the effect of national culture on individual decisions and so justifies cross-national comparative research.

2.3. Organisational Culture – the New Competitive Advantage

Organisational culture started to receive increasing attention from the business world when international competition became more intense in the 1980s. After years of research business companies found that a strong, unique culture reduces collective uncertainties by facilitating a common interpretation system for mem-

bers; it creates social order; ensures the continuity of values; establishes a collective identity and elucidates a vision of the future. (CAMERON and QUINN, 2006, pp. 5.) A well-managed organisational culture also contributes to the success on individual level: it increases physical and emotional well-being, employee moral, commitment and thus productivity. (CAMERON and QUINN, 2006)

Every organisation has its subunits; those however very often show very different characteristics. As small communities, these subunits develop their own cultures based on their own underlying values. Importantly however all subunits also contain common elements that are characteristic for the entire organisation. This is the glue that binds the pieces together, and this is what business literature calls corporate culture. (CAMERON and QUINN, 2006) This argument is very important with regards to the empirical research, since research outcomes also showed that different Directorate Generals, despite of their diversity (and the diversity of their units – that is the subunits of the subunits) show typical elements that characterise the entire European Commission.

2.4. Cross-National Organisational Studies

The relationship between organisational and national culture has been largely discussed by scholars from very different scientific areas and continues being so. HOFSTEDE emphasises that a person's socialisation is much more deeply shaped by its society's culture than by the culture of the organisation for which the person works. (HOFSTEDE and PETERSON, 2000, pp. 404.) He explains that people face national cultural values already during their early childhood socialisation process, usually before the age of 12, and they confirm these values continuously in their actions later on. According to his theory, business leaders can create and manage a "strong" organisational culture, where underlying values, norms and expected behaviour are well known by all employees, but this can never compete with the strength of the early socialisation process. These views are sharply in contrast with those of OUCHI (1981)¹ who holds that managers are able to establish strong cultures that are different – or even opposing the national ones.

HOFSTEDE and PETERSON (2000) solve the contradiction by arguing that national cultures affect values, whereas organisational cultures affect practices. (pp. 412.) Therefore foreign employees may comply with company practices but do not give up their own, original values.

This discussion line raised the attention to the case of multinational environments – such as the European Commission – where people coming from different national backgrounds may carry different values with themselves. The culture of the organisation for which they work imposes an independent set of values upon them, which may coincide or contradict with the original national values. In the case of contradicting values, the employees have to separate their behaviour in the working place from that of their private lives, taking on double roles in order to meet the expectations of both communities. This may lead to role conflicts. The research project was particularly interested how employees deal with this situation: whether they identify themselves with the organisation's culture; whether they reflect on their national cultures even in work situations; or is their commitment to the origi-

¹ Cited by Hofstede and Peterson, 2000, pp. 412

nal national values decreasing also outside of the working atmosphere, because of the different environment where they live and work. And finally, the project intended to investigate whether the DG Personnel and Administration – the Human Resource Management department of the European Commission – takes these forces into account when creating personnel policies.

2.5. The Process of Assimilation

When analysing an organisation culture, it is also important to see how the assimilation process of newcomers happens in the organisation. That means how the organisational culture is communicated to the employees. When an organisation culture is well-managed, norms and – to the possible extent – values are made explicit to the new workforce in order to avoid future misunderstandings. Clear job descriptions, behavioural norms, motivational factors can speed up the assimilation process and thus contribute to the effectiveness of the new employee.

In organisational theory, most scholars recognise the importance of anticipatory adjustment of newcomers; especially when they are working in an international environment. HARZING (2004) finds that the more accurate the newcomers' expectations are; the lower is the level of uncertainty, the fewer the surprises and the lower the level of culture shock. (pp. 271.) She also found that role clarity – the extent to which what is expected from the new employee is clear and unambiguous); role discretion (flexibility in the execution of the job), as well as support from co-workers and logistical support are positively related to work adjustment. The research has tried to find out more about the existence of these practices in the European Commission.

2.6. Cross-National Organisation Research Projects - HOFSTEDE

The pioneer of cross-national quantitative research was GEERT HOFSTEDE who carried out an international study, analysing basic values at the IBM Corporation, two times, in 1968 and 1972. He distributed company attitude surveys in 50 countries, among 41,000 employees. The basic idea of his study was to identify universal dimensions that are present in all cultures and to compare cultures accordingly. HOFSTEDE identified five dimensions: power distance; individualism versus collectivism; masculinity versus femininity; uncertainty avoidance and long-term versus short term orientation.

Power distance, as ROMANI (2004) describes, “*refers to the relationship between supervisors and subordinates*”, reflecting “*the extent to which the less powerful members of organisations expect and accept that power is distributed unequally*”. (pp. 144.) Uncertainty avoidance defines the extent to which the members of a culture feel threatened by unknown situations and try to avoid them by strictly regulating all work processes. Individualism versus collectivism refers to the extent to which the employee defines him/herself independent from the organisation and they prefer “*to be managed as individuals with acknowledgement of their individual achievements*” (ROMANI, pp. 146.), or they consider themselves as members of a group and take responsibility for their work also collectively. The dimension masculinity versus femininity originally was called ego goals versus social goals in HOFSTEDE'S study until he linked it with gender studies, popular in social science literature in the 1970s. As ROMANI says, “*A masculine environment is generally presented as a place where career success is an important motivation. Feminine*

environments are seen as valuing the well-being and satisfaction of employees and tending to foster intuitive and consensus-oriented styles of management." (pp. 147.) And finally, long term versus short term orientation reflects to the decision making process of the organisation – whether it favours strategic planning, considering outcomes on an extended time frame, or on the contrary, it favours fast results and immediate achievements.

HOFSTEDE'S work has received intense critique. ROMANI mentions the most common concerns: some scholars questioned the appropriateness of HOFSTEDE'S methodology, using questionnaires; others disliked the idea of studying nations as representatives of culture (disrespecting multicultural nations); and others criticised the obsolescence of the data, collected between 1967 and 1973. Despite of these criticisms, even ROMANI acknowledges HOFSTEDE'S contribution to management studies. After years when culture was perceived as "intangible", "soft" component that cannot be measured, HOFSTEDE was the first to combine cultural dimensions with quantitative analysis, make cross-national comparisons and show culture's consequences on managerial behaviour. (ROMANI, pp. 148.)

2.7. Further Research on Cultural Dimensions

Following HOFSTEDE'S path, TROMPENAARS and HAMPDEN-TURNER also compared national cultures, basing their studies on the same assumption as HOFSTEDE did; i. e. national cultures carry universal characteristics. They distinguished seven dilemmas in their research: neutral versus affective; individualism versus communitarism; universalism versus particularism; achievement versus ascription; specificity versus diffuseness; sequential versus synchronic time and inner versus outer directedness.

The dimension neutral versus affective describes the extent to which emotions are shown explicitly in work issues, together with rational arguments. Universalism vs. particularism defines whether employees always have to obey rules, or it is more the given situation that determines whether to apply them. The dimension achievement vs. ascription refers to the extent to which social status will be based on individual performance or more on the individual's background and experience. Specificity vs. diffuseness measures whether various spheres of life (work, leisure time) are integrated (e.g. colleagues get to know the families of each other) or they keep these spheres of life rather separated. Sequential vs. synchronic time analyses the time orientation of cultures: whether they act in a monochronic way (dealing with one task at the same time) or in a polychronic way (doing several things at the same time); and it also examines whether the given culture orients itself more to the past, the present or to the future. And finally, inner vs. outer directedness reflects to the relation of the individual to its environment: in organisational terms it examines whether individuals believe that personal efforts matter for success, or they hold that personal relationships, networks do more for it. (ROMANI, 2004)

ROMANI (2004) points out that there is a major difference between HOFSTEDE'S and TROMPENAARS and HAMPDEN-TURNER'S approach – while HOFSTEDE placed values into the core of cultures, TROMPENAARS and HAMPDEN-TURNER hold that meanings, the interpretation of values are in the centre. TROMPENAARS and HAMPDEN-TURNER state different values carry different meanings with themselves, but sometimes the same values do not conclude in the same interpretations. Therefore, they consider meanings as a more precise means to measure cultural differences.

Cultural differences have further been analysed by HALL (1990) who presented a new orientation to communication by introducing the dimension high versus low context communication. He holds, low context cultures focus on the word spoken and they code all information they want to transmit. On the other hand, high context cultures do not need to explicitly express everything they want to say because the larger part of the message is already in the person – in the shared past, experience, cultural background. Therefore high context culture often tend to be more homogenous than low context ones.

A number of studies have followed HOFSTEDE's and TROMPENAARS and HAMPDEN-TURNER's path. (LANE, DiSTEFANO and MAZNEVSKI, 1995; ROMANI, 2004; SAGIV and SCHWARTZ, 2000; the GLOBE research programme - DICKSON, ADITYA and CHHOKAR, 2000; ROSE, KAHLE and SHOHAM, 2000 are just a few of them.) In the author's perspective however they have not really presented any dimension that would have essentially extended the existing model of describing cultures by HOFSTEDE, HALL and TROMPENAARS and HAMPDEN-TURNER.

Before concluding this section of cross-cultural analysis, it is important to discuss the limitation of this methodology. National comparisons on cultural level can lead to stereotypes that create the image of an "average" citizen which usually does not fit any single individual. This phenomenon is called the fallacy of averages. (VAN NISPEN and FAZILI, 2006, pp. 10.) The scores on cultural dimensions therefore should always be used as indicators of probable behaviour patterns. Cultural dimensions can never describe fully a culture, but they are still meaningful because – as ROMANI (2004, pp. 163) mentions –, they raise implicit cultural differences on a conscious level. And when they are already explicit, international leaders can carefully deal with them, thus avoiding conflict situations.

3. THE EUROPEAN COMMISSION

The cultural characteristics of the European Commission have been investigated by a number of researchers.¹ Few have dealt however with the influence of national cultures on the organisational culture of the Commission, and they conducted their research before the accomplishment of the reforms of the year 2000. These studies reported about a lack of a coherent organisational culture that would be managed by human resource policies and that would give an identity and universal guidelines for those working in this multicultural environment. These facts gave ground to the research interest to describe today's European Commission in terms of its organisational culture and how that reflects national cultural diversity.

3.1. Different Views about Civil Servants' Attitudes in the European Commission

Prior to the KINNOCK-reforms, the European Commission's organisational life has been investigated by SHORE (2000), HOOGHE (2001) and EGEBERG (1996).

SHORE (2000) tried to find evidence for the emergence of a "European identity" inside of the Commission's institution. He calls the process of shifting employees' loyalty gradually to supranational ideals "engrenage". He also points out however,

¹ Cini (2001) cites Abélés (1993), Bellier (1995), McDonald (2000) and Shore (2000), pp. 4.

that this process is not without difficulties at all, taking into account “the heterogeneous and traditionally fiercely nationalistic” (pp. 17.) character of Europeans, which is due to the lack of a common culture that usually unites nationstates. The task of creating “unity in diversity” does not seem to be easy, considering that the cultural Europeanisation of civil servants should happen in a way where national cultures can still flourish. When analysing integrational processes in EU institutions, (or “the ‘colonisation’ of Europe by itself” as SHORE calls it, pp. 27.) SHORE holds that these administrators working at the European Commission and adapting a new European, supranational identity may be the model how citizens of Europe will be. Therefore he gives a very important role to the European Commission’s staff in constructing a European consciousness in the entire imagined community of the European Union.

HOOGHE (2001) however is not so certain about whether Commission civil servants take a supranational identity or work on an intergovernmental basis. Taking into account that both studies have been conducted more or less at the same time (SHORE published his results in 2000 while HOOGHE did so in 2001), these contradictions gave ground to the analysis of these tendencies in the present research.

3.2. A Supranational European Identity versus Corporate Loyalty

SHORE (2000), when talking about supranationalism, mentions that the term traditionally refers to three different concepts. “*First, it was a legal concept concerning questions of sovereignty and levels of authority; second, for those Europeans who shared MONNET’s and SCHUMAN’s aspirations, it embodied a federalist political agenda and neofunctionalist assumptions about advancing the integration process through incremental spillover; and third, the concept itself functioned as an instrument for achieving the first two elements.*” (SHORE, pp. 136.)

SHORE further describes that the European Commission, since its creation in the 1950s carries a supranational character, being more than an intergovernmental organisation, it “*came to see itself as the principal agent of European integration and European consciousness*”.(pp. 151.) This affects its staff policy as well – civil servants working in the Commission are required to build up their primary loyalty to the European Union and not to the member states from which they come. How much however employees’ commitment and sense of community is the result of their commitment to European issues or to the organisation itself, is not so clearly defined by SHORE.

SHORE acknowledges that the strong sense of community among Commission civil servants is partly the result of a natural process, shared by employees who all have to deal with work issues of the same organisation and most of them deal with difficulties emerging from living in a foreign environment. He cites an official who, having worked for twenty-five years for the Commission, commented this issue in the following way:

We do not necessarily feel that we’re ‘Europeans’, but we do identify with our employer. It’s like someone who works for a multinational company: I suppose it’s a corporate identity of sorts. ... But remember, people have chosen to work here. You shouldn’t underestimate the problems of expatriation involved. Most people here do identify with the aims of the Commission. They wouldn’t work for it they didn’t ... [though] there is less Euro-idealism in the new generation than in the past. (cited by SHORE, 2000, pp. 140-141.)

The last sentence is remarkably in accordance with EGEBERG's view. He cites WESSELS (1985), holding that the first-generation of bureaucrats tended to be more committed to European ideals than newcomers do, due to the war experiences they share. Newcomers, he mentions, are more career-oriented and emphasise more salaries and promotion prospects than ideas. (EGEBERG, 1996, pp .726.) Still EGEBERG concludes that civil servants in the Commission tend to be more Europe-oriented than those who go for career opportunities in national governments.

SHORE holds, the same conditions under which civil servants live and the same problems of living abroad, naturally create a community among Commission employees. Interestingly however, SHORE also found that while work relationships are extremely multinational in the Commission, social networks outside of work tend to follow along the lines of common nationality and language. This observation raises again the question how much influence national cultures exercise on organisational cultures and individuals.

Important is also to recognise that the European Commission consists of several Directorate Generals and subunits; and these have their own, unique cultures that may unite persons and that may do not completely coincide with the general culture of the European Commission. Still SHORE finds that the existence of a general culture of the Commission, orienting people to European values, can result in an emerging European identity shared by the employees.

Interestingly, HOOGHE is not so much convinced of the supranational character of the Commission's workforce. She cites responses of officials both in favour and against this hypothesis. Some of her interviewees hold that an official should give priority to the unity of the European civil service rather than to his own ideas and this should also mean that he has to step out of his nationality to become transnational. (pp. 85.)

It is of course wrong to say that one does not have anymore a passport, a nationality ... But it is also true that one should try to lose one's national identity – no, not to lose it, but to make abstraction of it. I have many links with [my country], but my thinking is not anymore like a [countryman] (official #70, in HOOGHE, 2001, pp. 85.)

As a contrast, HOOGHE cites other officials, emphasising the cultural diversity in the Commission:

I like my service to be a microcosm of the Community. I like my colleagues to reflect the diversity within the Community ... There is some wonderment in that. There is a certain mystery as to how people with such different backgrounds can work together. (official #30 in HOOGHE, 2001, pp. 85.)

In a sense, you have to be naturally more accessible for other nationalities than for your own. You can take it for granted that you have some comprehension of the values and interests of your own member state because you come from there. And you presumably obtained your job because you understood your country rather well. Some of my compatriots say: 'I do not have any contact wit the UK anymore.' I sometimes meet Danish officials saying: 'I do not want to go back to Denmark. I do not want to think about Denmark.' But in fact, if they do not know their country, they are less valuable to this institution. They have to reflect; they are here to reflect their national cultures and values ... Local conditions are often not known except by nationals. (official #39 in HOOGHE, 2001, pp. 91)

Contrary to some of my colleagues, I believe that the Union is made of member states, whether you like it or not, of country nationals who are very attached to their nationality. We have to respect and work with this reality. (official #150 in HOOGHE, 2001, pp. 91.)

Considering these very different attitudes towards the issue of different nationalities in work relations, the research also aimed to find out more about these tendencies.

3.3. Administrative Cultures and National Diversity

Some of the respondents in the empirical research have clearly rejected the idea that there could be any kind of conflict situations among people working together with different national backgrounds in the European Commission. This is an interesting phenomenon, since both HOOGHE and SHORE mention issues that could give grounds to conflicts. HOOGHE for example observed negative stereotypes, based on one's nationality. One of her interviewees said:

I once said that for a Greek to prove that he is not stupid, he has to work very hard; but for another nationality to prove that he is not stupid, he has to work very little. ... Nationality in the sense of saying "the Greeks do this", "the Italians do this", "the Germans do that" is very much ingrained in the Commission. One should judge a person on merit irrespective of sex or nationality. (official #63 in HOOGHE, 2001, pp. 169.)

HOOGHE gives no indication of how characteristic this phenomenon could be; therefore the research tried to test it both during the interviews and in the questionnaires.

HOOGHE holds, linguistic issues can also contribute to conflict situations. Despite the Commission is a multilingual environment, HOOGHE states, to be French or British/Irish is an obvious advantage because French and English are the Commission's working languages. (pp. 169.) She illustrates her argument by quoting an official:

It is not the same thing, when, in a meeting of directors or heads of cabinet, you negotiate in French and English with people for whom this is their first language, their mother tongue ... It is a serious handicap, which should not be underestimated. If say, a Frenchman throws a joke in French, he can grab the attention, and at the same time, by altering a nuance, he can then give the sentence a totally different meaning. A non-French-speaking person simply cannot achieve this in the way a native speaker can ... I think the best solution is what DAVID WILLIAMSON [then secretary-general of the Commission, and British] does. DAVID WILLIAMSON ... never speaks English to a non-English. For example, he knows that I speak better English than French but, when I see him on a bilateral basis, he speaks French to me. He does that because he wants to have the same handicap. And I find it a very nice thing to do. (official #61 in Hooghe, 2001, pp. 169-170.)

There is an intense discussion – reflected in SHORE's, in EGEBERG's and in HOOGHE's work – also about the character of the bureaucracy in the Commission. HOOGHE argues that the organisation of the Commission has reflected consociational principles over two decades until the reforms of NEIL KINNOCK in 2000 turned the administration again to a Weberian one. In a consociational administration, HOOGHE states, nationality is central. The Commission reflects national diversity and officials have to represent their nationalities. (pp. 191.) HOOGHE holds, over

two decades proportionality prevailed in the Commission and senior posts were divided among nationalities according to quotas, respecting a “geographical balance”. SHORE also mentions in his study of 2000 that national quotas – even if publicly denied – do play an important role in recruitment and promotion, especially where the post is considered to be of particular political sensitivity or of importance of national interests. (SHORE, pp. 141.)

Considering the Commission as a whole, HOOGHE in her study of 2001 argues that the administration turns again on taking a Weberian character due to the ongoing reforms, where nationality does not count much and officials reflect the general European interest.

SHORE mentions one more unique feature that characterised the Commission prior to the reforms: the coexistence of extremely strict, bureaucratic and legalistic rules on one hand; and flexible and informal practices on the other. He cites MOLE (1992) when describing it: “*Rules and procedures are rarely broken but they are constantly distorted, manipulated and ignored if they do not serve the purpose for which they were intended.*” (SHORE, 2000, pp. 181.) These characteristics are said to follow the French bureaucracy model. And these characteristics are sharply in contrast with the Anglo-Saxon administrative cultures that emphasise “*civil service neutrality, the formal absence of nepotism, a high degree of delegation and the principle of sharing information with colleagues*”. (SPENCE, 1994, cited by SHORE, pp. 216.) Respondents in the present research underlined that these major differences in administrative cultures do cause conflicts. Officials often mentioned the case of Swedish administrators who found the administrative culture of the Commission so inflexible that they could not cope with it and this largely contributed to their decision to return to their national administrations.

3.4. Human Resource Management in the European Commission

SHORE found that the Commission completely lacks a coherent personnel policy. Many of his respondents stated that once they were recruited, usually they were left to their own devices. SHORE cites an official, stating: “*There is no personnel policy. Or rather, the policy is to have no policy. What we have instead are the ‘Staff Regulations’.*” (cited by SHORE, pp. 198.) Several employees complained in SHORE’s study that they have not received any kind of career development, training, induction, support or guidance. These issues have obviously changed since then; today the European Commission employs a unit for career guidance and human resource management development in the DG Personnel and Administration.

SHORE’s conclusion was that the absence of a proper personnel policy resulted in extreme individualism and empire-building on one hand; and in disillusionment of the employees on the other. SHORE holds that the lack of the coherent personnel policy encourages officials to act as individualists, if they were to survive in the Commission. This includes intensive networking practices. A former official in the Personnel directorate commented this as follows:

To survive you need to see where you work and who you work with; you need a clientele; you need to know if he’s a ‘NOEL man’ or a ‘DE KOSTER man’. Yes, there is a French Mafia in the Commission. But there is also an English Mafia. You have Mafiosi everywhere ... The important thing is that they neutralise each other – that was my aim when I worked in DG IX. (cited by SHORE, pp. 199.)

The empirical research tried to find out whether these practices are still so central to the Commission's functioning and whether nationalities (including Nordic countries and Britain, famous of their anti-patronage cultures) can take equal advantages of these networking practices.

3.5. Towards The Framework of the Research

The above mentioned discussions all raised the attention to the Commission's internal life. The research questions examined the existence or not of the Commission's organisation culture and its perception by employees; career development practices and guidance in the assimilation process; the character of the administrative culture; the influence of national cultures on individual decisions and on the organisation as a whole; networking practices; and last but not least, how employees see their way in the debate between SHORE and HOOGHE: whether they act in a supranational way and embody the model of European citizens, or they lean on their national cultures to bring added value in their work. The next chapter describes the empirical research and its underlying methodology in further details.

4. THE METHODOLOGY OF THE EMPIRICAL RESEARCH

4.1. Designing the Field Research

The research posed questions to the two sides of human resource policies: the DG Personnel and Administration that may influence the organisational culture; and employees on the other hand, that "consume" and create the organisational culture. Because of time constraints it was only possible to select two Directorate Generals from which the research gathered employees' responses. An extensive research is however highly recommended, including all Directorate Generals, as it could provide more sophisticated data and deeper levels of understanding.

The selected DGs of the research were DG External Relations and DG Internal Market. When selecting the Directorate Generals, primarily the character of the policy areas they work with was considered – the research tried to include both external and internal policy areas. The target group among employees became the group of administrators, from rank A8 upwards – this group was expected to be multicultural and at the same time close to policy making, so that the research could test national influences on decision making processes.

In order to get the maximum amount of responses, standardised questionnaires were used, the same questionnaire being used in both DGs.

Qualitative measures however can increase the understanding of culture. Therefore, the quantitative analysis was combined with qualitative data: when analysing the human resource policy development, two in-depth interviews were made in the DG Personnel and Administration with persons having an overview of the human resource policy making process.

4.2. Designing the Questionnaire

The questionnaire had a "profile survey" character – it intended to describe the culture of the organisation by using multiple dimensions which measure the

strengths or weaknesses of organisational members' beliefs and values, without being necessarily mutually exclusive. (ASKANASY, BROADFOOT and FALKUS, pp. 135.)

Thus however, an important issue was the careful selection of the dimensions. Therefore the aim was to create a set of dimensions which are clearly distinguishable from one another; which are valid (actually measuring those characteristics of culture what is important in the research) and reliable (they are measuring culture consistently). Importantly, cultural dimensions were also only one part of the questionnaire: the discovery of employees' perception of the organisational culture continued by several closed and open-ended questions.

Concerning cultural dimensions, the author considered HOFSTEDE's, TROMPENAARS and HAMPDEN-TURNER's and HALL's dimensions as novel ones; and found other approaches that emerged after them somehow reflecting the same dimensions in different ways. Therefore, for the analysis, a combination of these dimensions was chosen, selecting those that make sense in a European environment.

The final list of the cultural dimensions in the research is as follows:

- 1) Low versus high power distance
- 2) Individualism versus collectivism
- 3) Low versus high uncertainty avoidance
- 4) Masculinity versus femininity
- 5) Short versus long term orientation of the organisation
- 6) Low versus high context communication
- 7) Neutral versus affective culture
- 8) Universalism versus particularism
- 9) Achievement versus ascription
- 10) Specificity versus diffuseness
- 11) Inner versus outer directedness

This list includes HOFSTEDE's five dimensions, extended with TROMPENAARS and HAMPDEN-TURNER's five dimensions – excluding from the originally seven dimensions the one about individualism vs. communitarism, as already being part in HOFSTEDE's set; and monochronic vs. polichronic time orientation because it was not found relevant in the European context – and adding HALL's dimension on low versus high context communication with special interest in analysing the existence or not of a "eurojargon".

The first part of the questionnaire shortly described the meaning of the dimensions and asked respondents to indicate their perceptions of them, using a scale between 1 and 10. The second part of the questionnaire consisted of closed and open-ended questions. Some of them deal with the perception of human resource policies and the guidance of the organisational culture, while others discover more the employees' attitude to cultural diversity and conflict situations and their attitudes toward the European Commission.

4.3. Designing the Interview

Both interviews took place in the Commission's offices in Brussels, and both interviews lasted more than an hour. Both officials agreed to the use of a tape recorder prior to the interviews and were willing and attentive subjects.

The draft of the interview questions coincides largely with the questionnaire distributed among civil servants in order to see whether the perception of the DG

Admin about the organisational culture and human resource policies differs from that of the employees in other DGs. Additionally, several questions were included that analyse more the human resource strategies.

The next chapter summarises the outcomes of the surveys and the interviews, and presents the answers to the research questions.

5. THE RESEARCH OUTCOMES

Before getting into details, it needs to be underlined that the outcomes of the project are not representative because of the limitations of the empirical research. They may however be considered as indicators of certain tendencies which will be discussed below.

5.1. Statistics on the Survey Respondents

Altogether, 26 questionnaires were received, more questionnaires being returned by employees of the DG Internal Market than by those of the DG External Relations (17 compared to five). On four questionnaires, respondents did not mark the DG for which they work – presumably in order to preserve their anonymity – this limits somewhat their interpretations. One respondent who e-mailed his/her answers asked the author once again to respect his/her anonymity. This sign of insecurity shows that 18% of the respondents consider the topic of the research as a sensitive issue area.

The national division among the respondents is large – 14 nationalities are represented in the 26 answers.

Concerning the age of the civil servants, the average for all respondents falls on 39.4 years. Generally speaking, respondents from DG External Relations are elder than those from DG Internal Market and Services. The entry dates to the Commission vary among all respondents from 1981 until 2006; the average of the years spent at the Commission civil service is 18.6 years in DG External Relations, 6.5 years in DG Internal Market and 9.2 in data of unknown origin, correlating with the age division. The average number of years spent in the Commission for all respondents is 9.3 years.

5.2. Organisational Culture in the Viewpoint of the DG Personnel and Administration

SHORE (2000) in his research mentions that employees did not see any kind of personnel policy and they felt, once they were recruited, they were usually left to their own devices. Since then – mostly thanks to the KINNOCK-reforms – this has changed and employees are offered several services, trainings and career guidance. Interestingly however, when the interviewees were asked about the management of the organisational culture, both of them have denied its existence.

According to the DG Personnel and Administration, the organisational culture as such still does not receive much attention, despite the recent reforms. This is a very interesting phenomenon since organisational theory holds that organisational change and human resources reforms cannot be successfully accomplished without the careful analysis and planning of the organisational culture. The KINNOCK-reforms brought management perspectives into to previously very rigid and hierar-

chical organisation of the Commission; still the transformation does not seem to have been accomplished completely. As one of the officials commented; only the artefacts seemed to have changed but not the underlying assumptions.

In the following sections the organisational culture will be discussed in details, presenting the questions posed for both interviewees and questionnaire respondents.

5.3. The Perception of the Organisational Culture based on the 11 Dimensions

The first dimension is *low versus high power distance*.

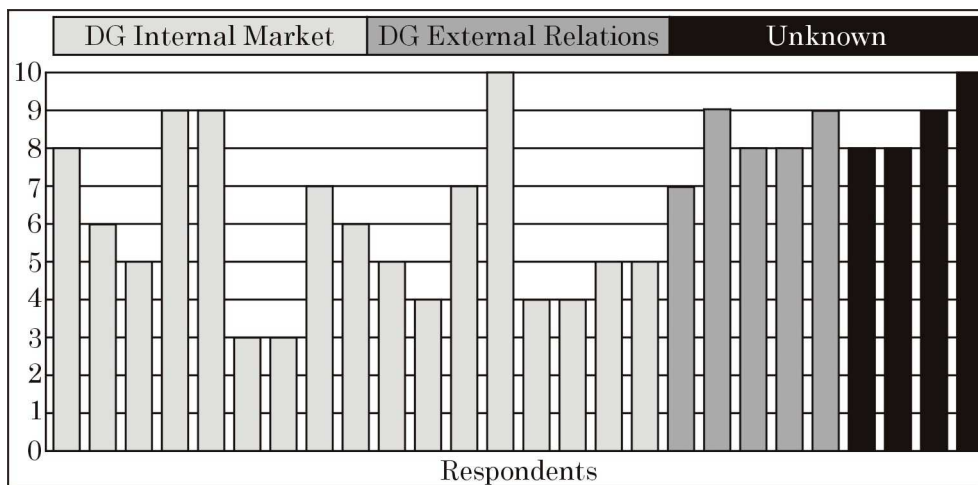


Figure 1
Respondents' perception of power distance

The average of the perception of power distance in the DG External Relations is 8.2; in the data of unknown origin 8.7 – both values are rather high, and the standard deviation among responses is low. The DG Internal Market shows somewhat different characteristics: here the average is 5.8 and the standard deviation among responses is high. The overall average for all responses is 6.7. This means, respondents in the DG External Relations agree that high power distance would characterise the organisational culture; while respondents in the DG Internal Market are not homogenous in their opinions. These differences might be caused by the fact that the perception of power distance is not only determined by the hierarchical character of the European Commission, but also by the atmosphere that characterises single DGs and units. *The relative high number in most respondents' answer shows that the European Commission functions in a hierarchical way.* This is an overall feature that probably characterises every DG to some extent. The difference between the two DGs and the high standard deviation in DG Internal Market shows however that DGs and their units create their own working environments that may deter from the overall picture. The interviewees confirmed this phenomenon.

The second dimension is *individualism versus collectivism*.

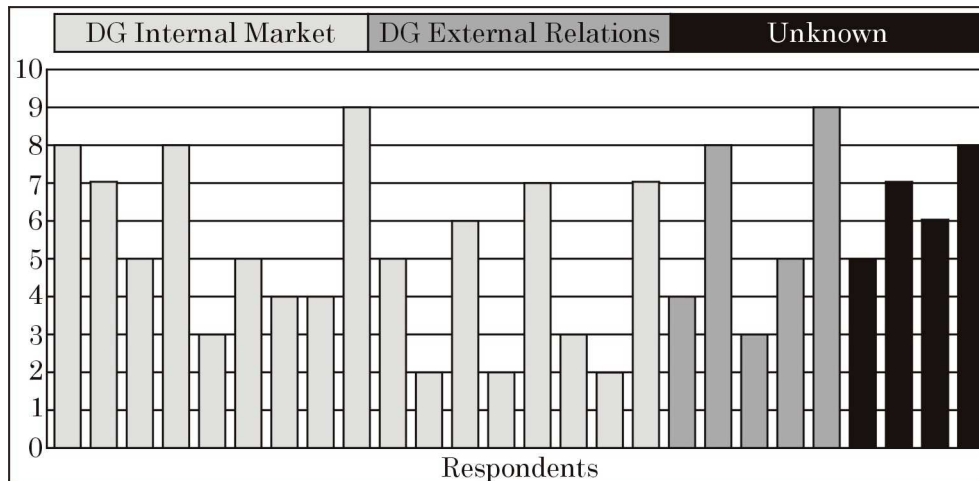


Figure 2
Respondents' perception of individualism vs collectivism

The average in DG External Relations is 5.8; in DG Internal Market 5.1 and in the data of unknown origin, 6.5. The overall average is 5.4. The standard deviation is high in both DGs. The mid-range value given several times by *respondents* means that they could not clearly distinguish whether the Commission carries more individualistic or more collectivistic characteristics. Differences among units can also be significant. My two interviewees pointed out that the KINNOCK-reforms brought probably more individualistic approaches – thus the differences may be caused by how deep the reforms have reached in single units. Therefore the repetition of the evaluation of this dimension is recommended later, when the units had more time to “digest” the changes.

The third dimension is *uncertainty avoidance* (see Figure 3).

The average in DG External Relations is 7.4; in DG Internal Market 6.8 and in the data of unknown origin, 8.5. These values are very close to each other. The overall average is 7.2. The standard deviation among the variables is moderate, and it seems to be higher in DG Internal Market than in DG External Relations. *Respondents generally tend to perceive the Commission as uncertainty avoidant*. This is in line with the interviewees' opinion.

The fourth dimension is *masculinity versus femininity* (see Figure 4).

The average in DG External Relations is 4.8; in DG Internal Market 5.4, and in the data of unknown origin, 6.7. The overall average is 5.5. The standard deviation among the variables is high, in both DGs. That shows that *respondents perceived quite differently, whether high earnings, challenging work and recognition are more emphasised in the organisation or more the interpersonal aspects of work, e.g. cooperation and good work relations*. This may be caused by the differences among the units and may be by the attempt of the organisation to promote both approaches at the same time, as expressed by the interviewees.

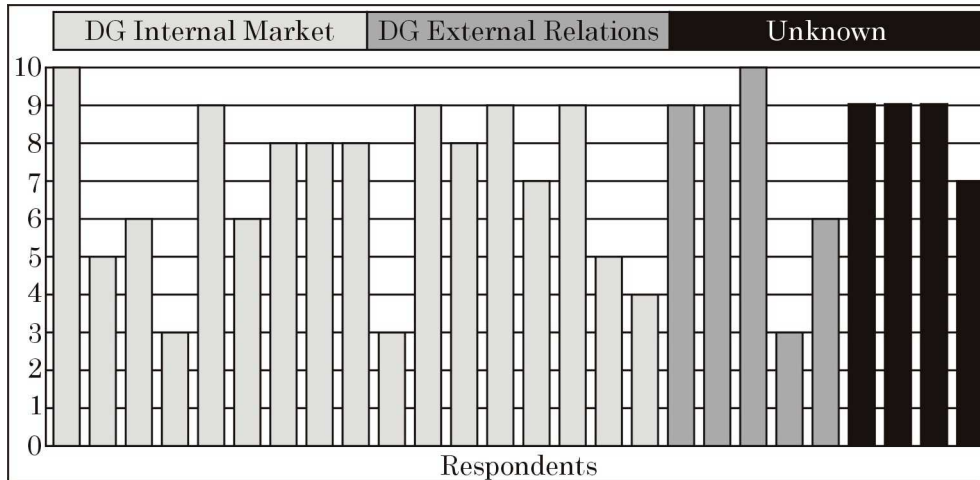


Figure 3
 Respondents' perception of uncertainty avoidance

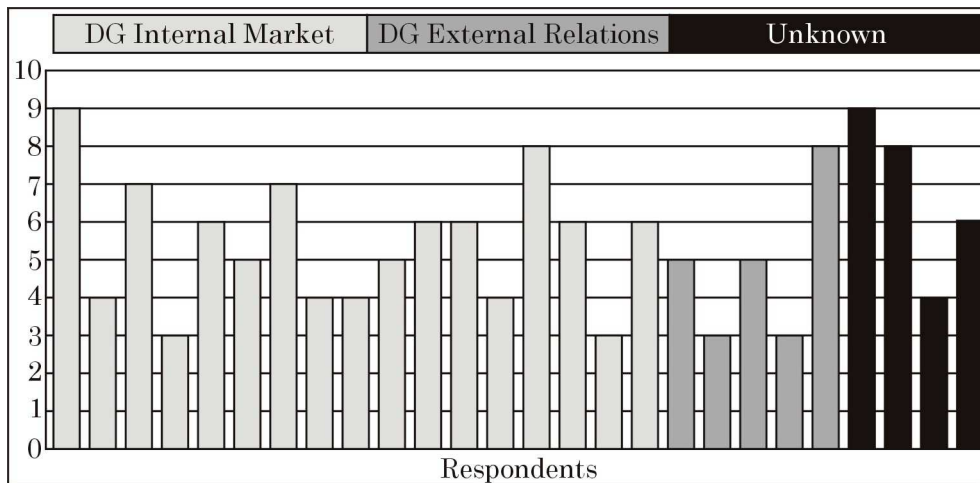


Figure 4
 Respondents' perception of masculinity vs femininity

The fifth dimension is *short term versus long term orientation of the organisation.*

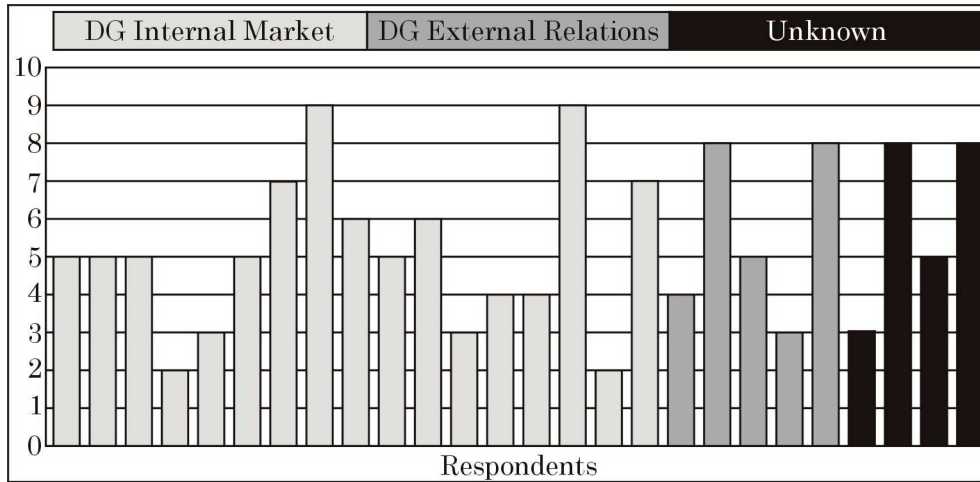


Figure 5

Respondents' perception of short vs long term orientation of the organisation

The average in DG External Relations is 5.6; in DG Internal Market 5.1; and in the data of unknown origin, 6. The overall average is 5.3. The standard deviation in data is high. The results show that *respondents perceive the time orientation of the organisation differently, but mostly they characterise it in medium or short terms.*

The sixth dimension is *low versus high context communication in the organisation.*

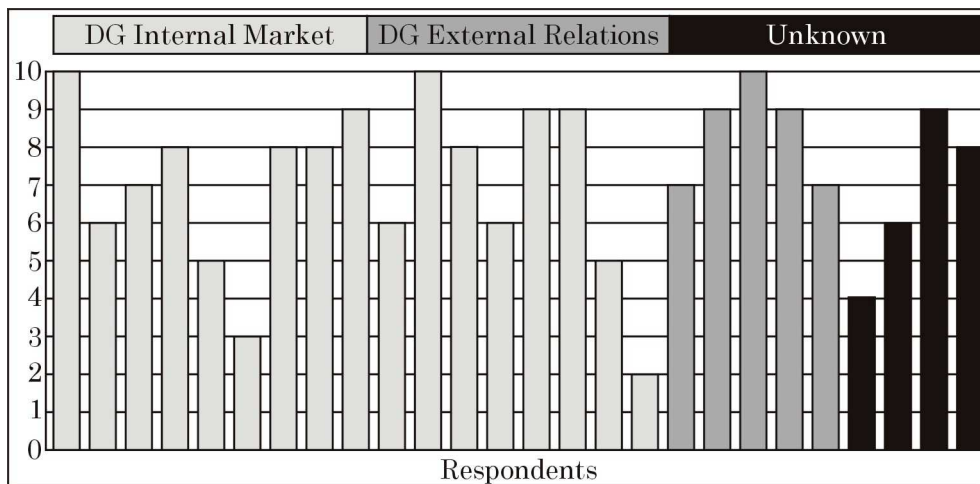


Figure 6

Respondents' perception of low vs high context communication

The average in DG External Relations is 8.4; in DG Internal Market 6.9 and in the data of unknown origin, 6.7. The overall average is 7. The standard deviation among data is high. The DG External Relations generally gave higher values and more homogenous answers than the DG Internal Market. Given the relatively high overall average, *there seems to be a tendency of high context communication in the Commission*: the variance in responses may also be caused by the differences of time spent at the organisation – newcomers probably do not share the “eurojargon” yet at the same extent as other employees do. This hypothesis is in line with the distribution between the two DGs – the DG External Relations, where respondents have been working for a longer time, gave higher values to this dimension than the DG Internal Market.

The seventh dimension is *neutral versus affective culture*.

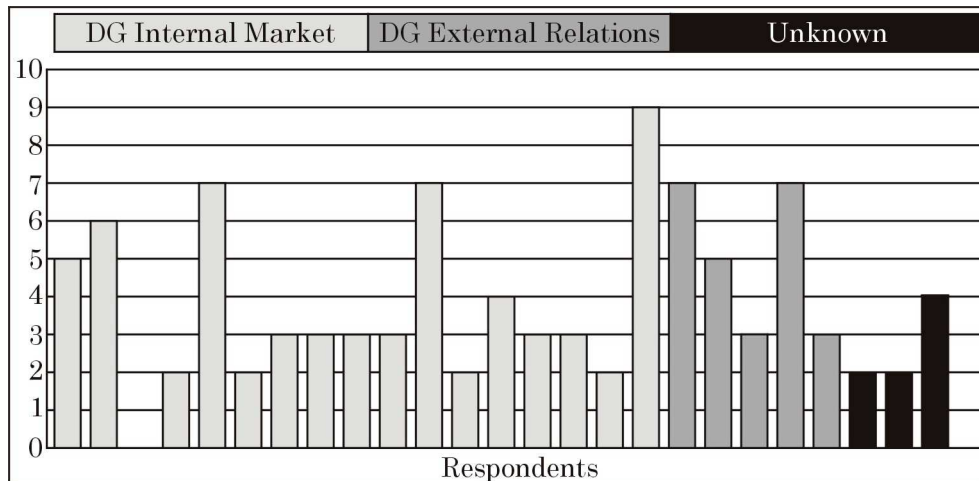


Figure 7
Respondents' perception of neutral vs affective culture

Two of the respondents have not answered the question – one in DG Internal Market, the other in the Unknown group; explaining that they think, this question could rather be answered by personalities and not by the organisational culture. The average in DG External Relations is 5; in DG Internal Market, 4; and in the data of unknown origin, 2.6. The overall average is 4. The values in general are very low (meaning that *respondents think, emotions are not shown in work relations*); and the standard deviation is moderate – most employees share the same view. The slight differences may be explained - similarly to the power distance dimension - by differences among the units. The two DGs show similarity in standard deviation; therefore the difference between them does not seem to be significant. As far as the interviewees are concerned, one official considers the working atmosphere in the Commission as rather rational, without showing emotions; while the other one emphasises the diversity of units in this issue.

The eighth dimension is *universalism versus particularism*.

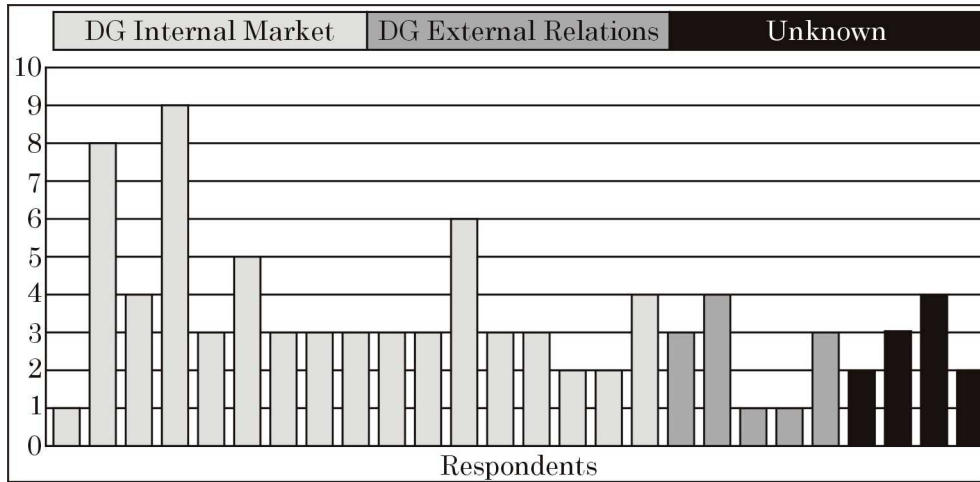


Figure 8
 Respondents' perception of universalism vs particularism

The average in DG External Relations is 2.4; in DG Internal Market, 3.8; and in the data of unknown origin, 2.7. The overall average is 3.3. These values are low, and the standard deviation among variables is low as well. This means, *most employees think, they have to follow the rules, irrespective of the given situation.* There is no significant difference between the two DGs.

The ninth dimension is *achievement versus ascription orientation*.

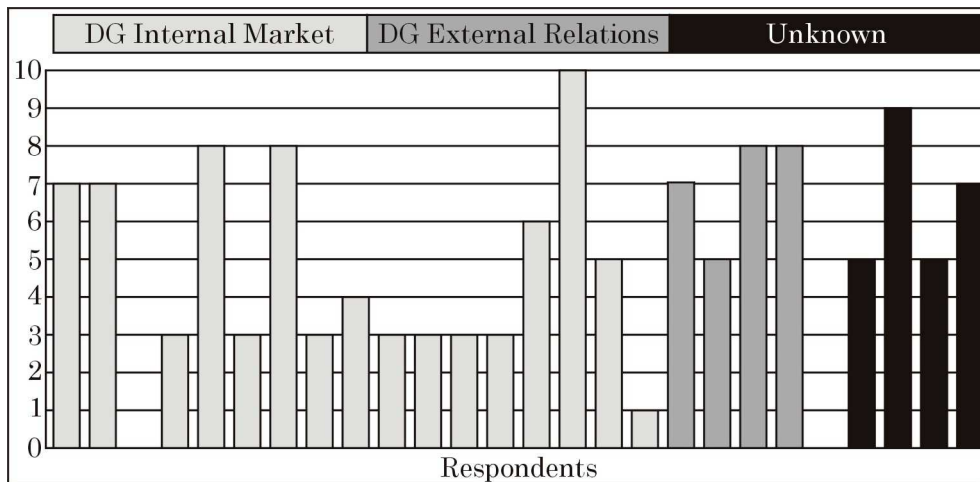


Figure 9
 Respondents' perception of achievement vs ascription orientation of the organisation

One respondent in DG External Relations and another in DG Internal Market did not respond to the question – the latter explained this by not having experience with promotion issues yet. The average in DG External Relations is 7; in DG Internal Market, 4.8; and in the data of unknown origin, 6.5. The overall average is 5.4. There is a significant difference between the values of the two DGs – employees in DG External Relations (who, generally speaking, have been employed by the Commission for a longer period than respondents in DG Internal Market) tend to think that promotion is based on the employees' background and former experience, rather than on his/her performance. (They gave higher values and they are also more homogenous.) The DG Internal Market gave lower values and the standard deviation in the group is high – representing that they perceive individual performance as more important but not all employees share the same view. The reason behind the differences may be caused by the entry date of the officials – *several employees who joined the Commission's civil service after the reforms of 2000 got to know a more performance oriented institution*. The DG Internal Market presented several respondents who arrived at the Commission after 2000.

The tenth dimension is *specifity versus diffuseness*.

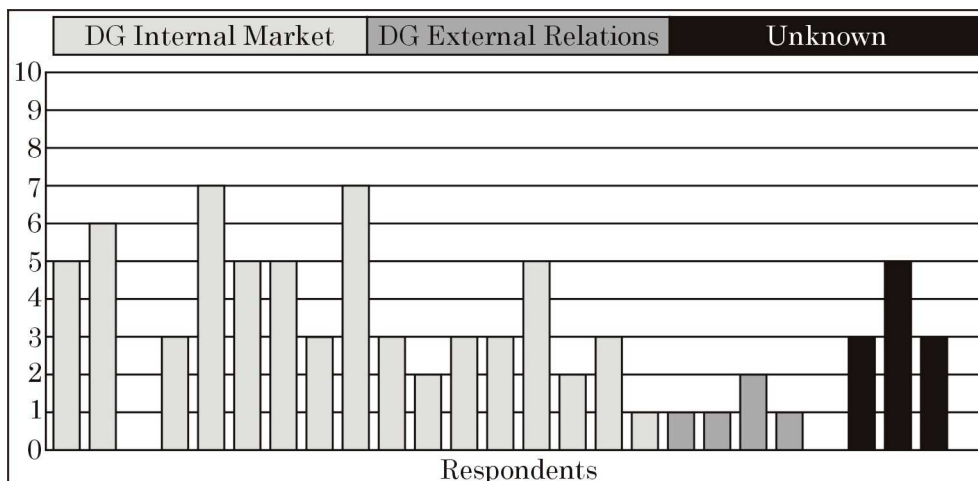


Figure 10
Respondents' perception of specifity vs diffuseness

Three respondents did not answer the question (each of the groups presenting one); one of them explained that he/she thinks, this issue is more influenced by individual personalities. The average in DG External Relations is 1.2; in DG Internal Market, 4; and in the data of unknown origin, 3.6. The overall average is 3.5. The standard deviation is low. These numbers are really low, expressing that *respondents tend to separate their private lives from their working sphere*. The DG Internal Market shows somewhat higher numbers and its variance is slightly higher than that of the other DG – this phenomenon might mean that younger civil servants at the beginning of their career tend to socialise more with their colleagues. The interviewees underlined the specific character of the organisation.

The eleventh – and last – dimension is *inner versus outer directedness*.

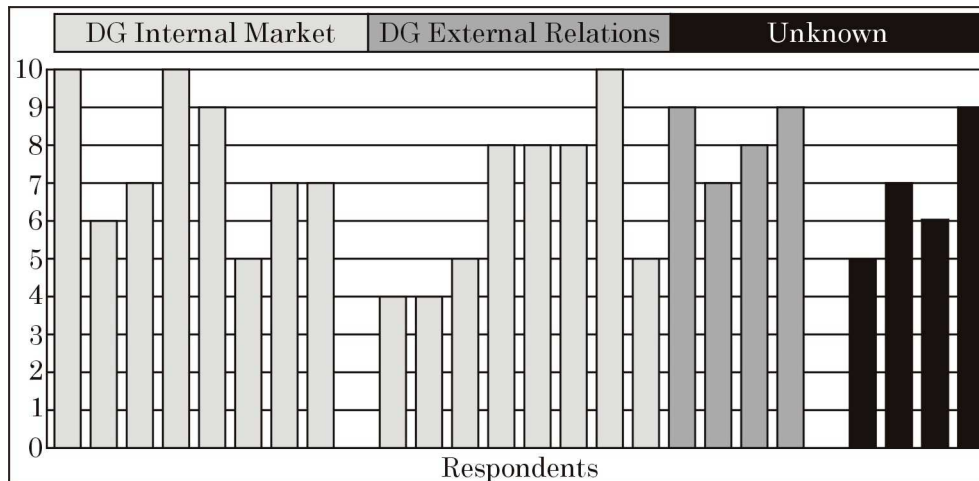


Figure 11
Respondents' perception of inner vs outer directedness

The average in DG External Relations is 8.2; in DG Internal Market it is 7; in the data of unknown origin, 6.7. The overall average is 7.2, the standard deviation is low. These high numbers and the relative homogeneity of the values express that *employees consider personal relationships, networks and political conditions as more important assets for success than personal efforts*. There is some difference again between the two DGs: the DG External Relations underlines more the personal relationships aspect than the DG Internal Market. These differences might be caused again by the time the respondents have spent at the Commission: those from DG External Relations probably had more time to build up and experience networks; and are also less used to the new, performance-oriented style of the Commission that followed the KINNOCK-reforms, compared to newcomers.

5.4. Further Questions on Organisational Culture

The second part of the questionnaire distributed in the two DGs consisted of closed and open-ended questions. They examined several aspects of the organisational culture: the assimilation process; commitment to the organisation of and to the case for Europe; intercultural conflicts and the debate between intergovernmentalism and supranationalism. The two interviewees also commented on these issues.

Question 2 in the survey investigated *whether respondents think the organisational culture of the Commission is well communicated to civil servants*. Respondents were asked to use a scale between 1 and 10 to demonstrate their perception (see *Figure 12*).

The average in DG External Relations is 3.6; in DG Internal Market, 5.5 and in the data of unknown origin, 3.5. The overall average is 4.8. The standard deviation is moderate in both DGs, but there seems to be a tendency of lower values in DG

External Relations compared to the DG Internal Market. In general, *respondents valued the communication of the organisational culture fair*. One official, who rated the communication with the score of 5, expressed that he/she finds the communication of the organisational culture good, but it mostly appears in lengthy documents. These views are in contrast with the DG Administration's approaches – both of the interviewees mentioned several ways how they try to communicate culture in the organisation.

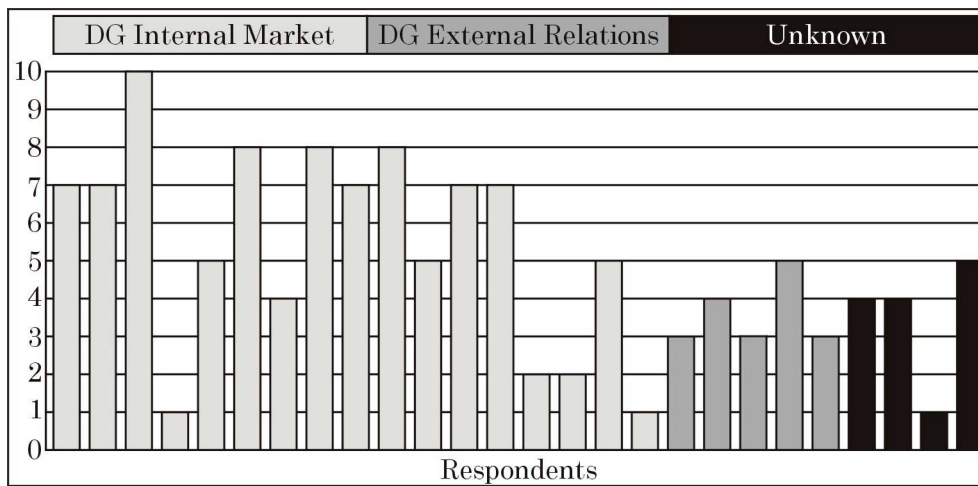


Figure 12

Respondents' perception of the communication of the organisational culture

The following four questions (*questions 3 through 6*) examined civil servants' assimilation process. The first posed the question *whether civil servants faced difficulties in fitting in to the organisational culture* of the Commission when they entered the organisation. Four officials out five in DG External Relations faced difficulties, four out of 17 in DG Internal Market did similarly; and two out of four in the data of unknown origin did so. Considering all responses, *38.4% of the respondents faced difficulties*. The difference between the two DGs is remarkable: *while in DG External Relations 80% of the respondents encountered difficulties; in the DG Internal Market only 23.5% did so*. The reason behind it can lay again in the fact that a number of respondents in DG Internal Market are freshly recruited officials. They joined an organisation with a clear focus on training – which was not the strength of the Commission decades ago.

Question 4 investigates whether officials received *adequate training* in order to understand the purpose of their assignment and the organisational norms when they entered the Commission.

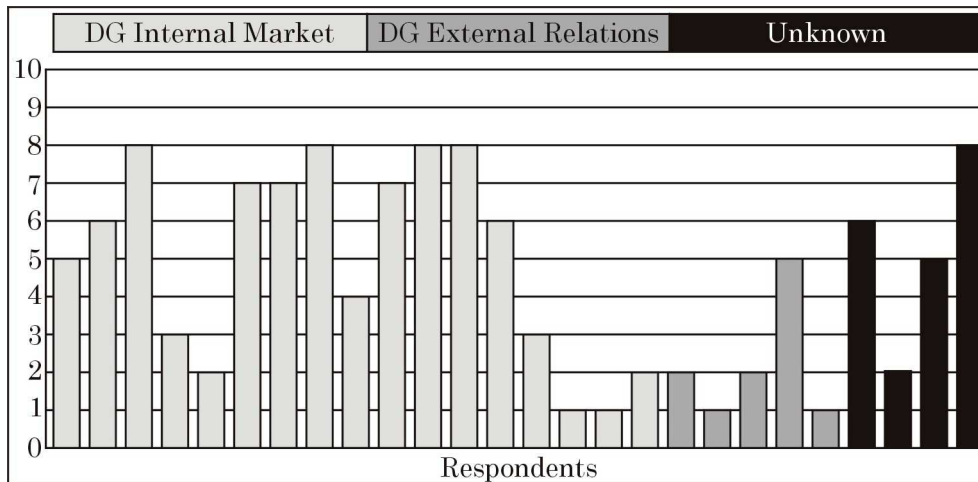


Figure 13
Respondents' perception of the quality of training upon entrance

The average in DG External Relations is 2.2; in DG Internal Market, 5; and in the data of unknown origin, 5.2. The overall average is 4.5. This means, generally, *respondents perceived the training they received upon their entrance to the organisation as fair*. The standard deviation is significantly larger in the DG Internal Market compared to the DG External Relations, and value scores are higher as well. When combining these data with the entry dates of officials, the correlation seems to be significant - the reason behind these differences is probably again the different character the organisation had before and after the reforms.

Question 5 examined *whether officials received support from their co-workers* during their assimilation process to the organisational culture. In DG External Relations, four respondents out of five answered with 'yes'; in DG Internal Market 14 out of 17 did so; and in the data of unknown origin three out of four did similarly. This rate of *support* (80% - 82.3% - 75%) is *very positive* and there seems to be (almost) no difference between the two DGs.

Question 6 analysed whether respondents have received *adequate career development guidance* during the time they have been working at the Commission. Respondents were asked again to indicate the quality of the career development guidance on a scale from 1 to 10.

The average in DG External Relations is 1.4; in DG Internal Market and Services, 4.3; and in the data of unknown origin, 6. The overall average is 4. Altogether, these values are low in both DGs, reflecting that *respondents perceived the quality of career development guidance as rather low*. The DG Internal Market shows again higher values and higher standard deviation, probably this can be caused by the different entry dates again.

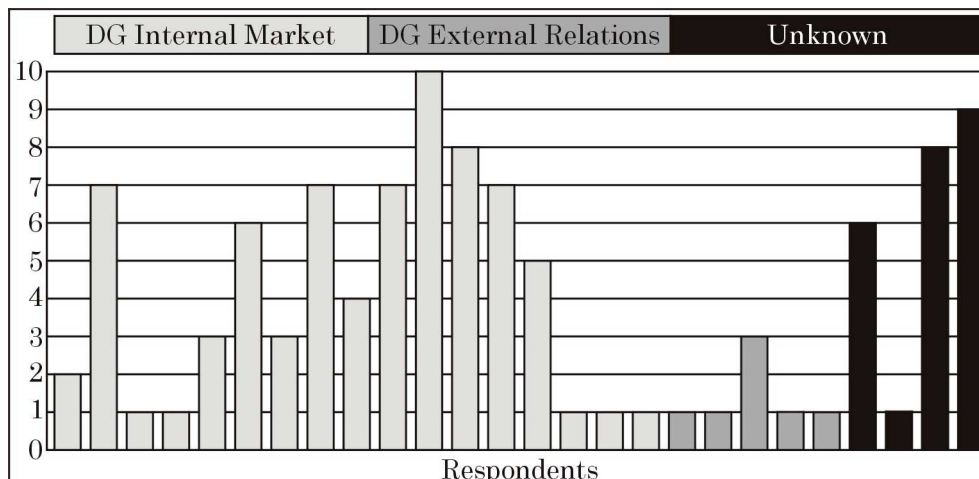


Figure 14
Respondents' perception of the quality of career guidance

The survey responses made it clear that the *effects of the reforms on training and career guidance have been significant*. The interviewees also acknowledged that these areas have fundamentally changed during the KINNOCK-reforms.

Question 7 examined whether employees feel free to undertake initiatives in their work, measuring how encouraged they are by using a scale between 1 and 10.

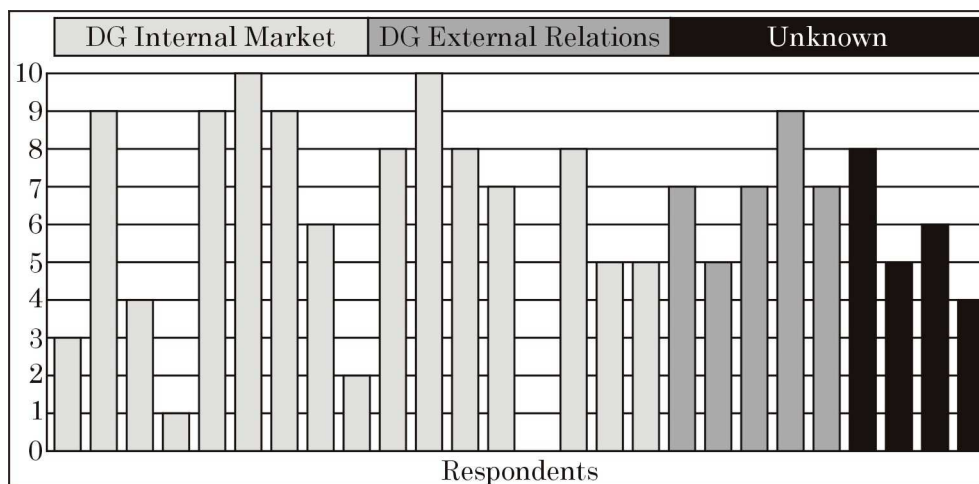


Figure 15
Respondents' perception of how free they are to undertake initiatives

One respondent in DG Internal Market did not answer the question. The average in DG External Relations is 7; in DG Internal Market, 6.5; and in the data of unknown origin, 5.7. The overall average is 6.4. This value is in the *higher medium*

rank. The DG External Relations presents higher values and more homogenous data – respondents here feel more encouraged to undertake initiatives, which might be explained by the longer time they spent at the Commission. The standard deviation in DG Internal Market is higher than in the other DG – that may be explained by the higher number of newcomers who may not (yet) be encouraged to undertake initiatives. One of the interviewees holds, employees are encouraged to undertake initiatives, but due to the bureaucratic character of the organisation, the process of getting through an idea in higher levels is long.

Question 8 asked respondents *whether they feel committed to the European Commission; and in case they are, is it because they have a special interest in European issues or because they feel loyal to the organisation* (or both of them). There were only three persons among all respondents who stated that they do not feel committed to the Commission – all of them came from the DG Internal Market and Services. Interestingly, they have been working already for several years at the Commission. *88.4% of the respondents felt committed to the Commission*, but not all respondents marked, to what extent they can explain this by the two factors mentioned above. Among those who did so, there are significant differences, in both DGs' responses. Out of the 14 answers, three persons ranked both factors at a generally "high" level, expressing that both of those motivate them to the same extent.

Europe is the best realistic way of achieving peace, welfare, friendship, economic success. It is also the best way to fight backward nationalisms. Besides my European ideals, I also feel obliged to be loyal to any decent employer, like the European Commission which offers the best working conditions in the world. (official#3)

Two respondents marked that both factors motivate them to the same extent (without mentioning the intensity). Three employees said, the impact of Europe versus corporate loyalty is like 60% against 40%; while one employee ranked this as 70% against 30%. Two officials marked this relation as 100% for Europe against 0% for corporate loyalty to the Commission; and one official stand for the contrary: 0% for Europe and 100% for loyalty to the organisation. One respondent voted "more" commitment to Europe; and one did so for the organisation of the Commission. The following quotations cite these two latter persons.

If I did not have a special interest in European issues, I would not work for an EU institution; loyalty is also important to me, but to a certain extent - which is defined by my personal values - I would not surpass it on account of loyalty. (official#12)

Probably [I feel] more loyalty to [the] employer, but European issues are nevertheless important. (official#18)

Question 9 touched upon the issue whether there are *conflict situations caused by different national cultures*. Eight respondents stated that there are no conflict situations that would be caused by different national cultures. Five of them came from the DG Internal Market and three of them from the data of unknown origin. Interestingly, all respondents from DG External Relations approved this kind of conflict situations.

One of these eight respondents commented his/her views in the following way:

I disagree with the implication that working with different nationalities gives rise to conflict situations. Nationalities seem to play relatively (surprisingly) small part in the organisational culture. (official#7)

69.2% of the respondents – who acknowledged the existence of *conflict situations based on different national cultures* – mentioned several issues that can give rise to problems.

Problems: Dutch directness versus the French more roundabout ways; Mediterranean penchant for informal networks as opposed to Dutch/German more “Weberian” views on organisation and communication/information sharing. Many clichés about national cultures turn out to be true here, even though there are numerous exceptions. (official#1)

On an individual level, I have never felt that problems have occurred because of differences in national culture. On the contrary, I feel that this is an enriching factor in the institution. However, different communication styles may on occasion give rise to difficulty. In meetings, some nationalities may tend to monopolize the speaking time and go into great and elaborate detail whereas some nationalities tend to be brief and to the point and at peril of being ignored. The Commission is often criticised for being too much based on the French administrative model. This is less true now than in the past but is a factor that sometimes creates difficulty for those who do not come from a French administrative model. (official#2)

Spaniards feel free to say what they really think, whereas the French or the Germans tend to regard disagreement with superiors as a personal betrayal. The British seem to hide their feelings and private lives, whereas Spaniards are not afraid of showing their human side. Greeks often seem to be unable to behave with pragmatism and efficiency. Northerners come from a different world but are usually efficient, kind and respectful. Spaniards usually get along quite well with Belgians, Italians and Portuguese - they tend to like each other and share their views and feelings. (official#3)

Very often linguistic issues cause offence, as well as stereotypical assumptions about each other. As a British person I tend to use irony all the time (it is for us a reflex), but it is not always appropriate! (official#4)

South-North differences are prevailing: Commission culture emphasizes “Northern” values: sticking to the rules/deadlines, doing things as fast as possible, punctuality better than quality, low attention on interpersonal aspects, highly hierarchic roles. We Southerners tend to have a more relaxed approach to these things and we survive pretty well. (official#5)

Expected social behaviour within work is different in Northern and Southern countries. (official#8)

Yes, of course, problems might appear - as people have different cultural, personal, etc backgrounds... (e.g. different cooperation habits, different apprehension of deadlines, etc.) - but this is, when perceived and understood in a good will, rather enrichment of the working environment. (official#12)

Yes - misunderstanding, working habits do not match, [there may be] nationalism and xenophobia. (official #13)

[There are] different expectations concerning the level of politeness and small talk (e.g. Italians versus Finns): colleagues from the South often complain about the “rudeness” of people from the North, although this is often a matter of culture than individual behaviour. (official#14)

Different communication traditions may lead to misunderstandings, different thinking on role of public authorities etc, different backgrounds on working envi-

ronment. *But the multicultural working environment also implies many benefits!* (official#18)

People communicate in very diverse ways (a shouting Greek is not an angry Greek, whereas a Scandinavian never raises his/her voice, etc.) which often leads to misunderstandings. People with different nationalities [also] tend to perceive and treat the issue in different ways (e.g. more formally vs. less formally). (official #21)

Problems: communication problems (language, expression); different backgrounds and expectations as to realities and deliverables. [There may be] problems in integrating in a longstanding international organisation with unwritten organisational rules and objectives and motivation drivers. (official#23)

Interpretation of the term loyalty; body language reading; ... So many! (official#26)

Employees emphasised remarkable North-South differences that often lead to misunderstandings, but at the same time they mentioned, this diversity enriches their working environment.

Question 10 investigated whether civil servants see ways how the organisational culture of the Commission tries to prevent conflict situations that arise of national cultural differences. Five respondents did not answer this question; nine respondents stated they receive adequate guidance; 12 respondents however – 57.1% of all the respondents – have not seen any ways how the organisation would support employees in dealing with these situations. There is a higher tendency of stating the absence of support in the DG External Relations (four respondents out of five) than in the DG Internal Market (five out of 17). One of these respondents commented this the following way:

Perhaps in training [there is support] but staff are really left to their own devices on this. Usually commonsense prevails. (official#2)

Those who confirmed the organisation's support described it in the following ways:

A culture aiming, sometimes excessively, for compromise and the middle ground, even where a clear choice would often be better. (official#1)

I would say you are "trained" for that - to accept, in a good way, differences. (official#12)

Avoiding. (official#13)

Multicultural organization with culture of multinationalism and multilingualism. (official#15)

Attempt to create common culture/approaches. (official#19)

People [are] used to work with strict procedures, etc. to organize work. (official#20)

Training on cultural differences. (official#21)

Awareness raising through training, language courses to overcome the language barrier, etc. (official#22)

The interviewees underlined the support from the organisation in the form of recently introduced trainings that deal with cultural differences.

Question 11 reflects on HOOGHE's (2001) observation, i.e. Commission officials tend to socialise with their own nationalities - thus presenting that national links are still strong and the cosmopolitan character of civil servants does not emerge so easily. The research tried to check this phenomenon among respondents, asking them *whether they think Commission officials generally prefer to socialise with*

colleagues of their own nationalities. Respondents were asked to choose among the answers agree with/without reservations or disagree with/without reservations. Twelve respondents (48%) agreed with the statement with reservations, three respondents (12%) agreed without reservations. Seven respondents (28%) disagreed with it with reservations and four (16%) disagreed without reservations. There is no significant difference between the DGs. *The high number of respondents in the “with reservations” areas shows that respondents are not certain about this issue, but the higher number to agreement than to disagreement shows a tendency that confirms HOOGHE’s statement.*

Question 12 investigates whether people face prejudices in their working environment because of their nationalities. This question again builds on Hooghe’s (2001) surprising observation, quoting an official who claimed to have disadvantages because of his/her nationality. The research tried to examine how representative this perception can be. Two respondents in DG External Relations approved the existence of prejudices; six in DG Internal Market did so (one respondent did not answer the question here) and one gave a positive answer in the data of unknown origin. *Altogether 36% of the respondents have faced prejudices in their working environment because of their nationalities.*

Question 13 examined whether civil servants are influenced by their nationalities when taking decisions – this question approaches the area of intergovernmentalism – supranationalism, in which some officials hold, civil servants have to reflect on their nationalities in order to give added value to their work. In the research responses were very diverse, there was however no significant difference between the DGs. Eleven respondents (44%) answered the question with “yes”; some of them reasoning: *“I think it is just natural, everybody is [influenced by nationality]...”* (official#12) One official mentioned: *“People tend to reason from the knowledge they have, and a lot of knowledge (e.g. in the field of legislation) is based on experiences in the respective member state.”* (official#20) *The majority, 13 respondents however rejected the idea of national influence in their work.*

The following two questions (*question 14 and 15*) continued to further discover this issue. They explicitly asked employees *whether they think civil servants working for the Commission should ‘limit’ their national identities and take a new, Eurofunctionnaire identity in their work, or they think preserving fully national identities brings added value for their work.* Respondents were asked again to choose between agree with/without reservations and disagree with/without reservations. Results show an interesting picture again. There were no significant differences between the two DGs. *Most of the respondents (eleven persons; 44%) agreed without reservations to the idea that they should limit their national identities and take a new, Eurofunctionnaire identity in their work.* Eight respondents (32%) agreed to this with reservations; five (20%) disagreed with reservations and one (4%) disagreed without reservations. This shows that Shore’s view of Eurofunctionnaires, who – at least in their work – limit their national identities and may become the model of European identity, is somewhat true. Interesting is however to combine these outcomes with the other question – whether civil servants reflect on their national values during work. Here most people (eight persons; 32%) disagreed with reservations; seven respondents (28%) disagreed without reservations – and the same number, seven persons agreed with reservations, while two persons (8%)

agreed without reservations. Apart from the high number of persons who agreed with reservations, interesting is also that several respondents who agreed to the previous statement, agreed to this one, too. This shows that *in respondents' perspective, the Eurofunctionnaire and national identities are not mutually exclusive*. One respondent articulated his/her opinion this way:

The preservation of national identity is natural and useful insofar as it helps to better understand the situation in a given member state. EU officials need to take decisions absolutely independently, but that is better founded and connected to reality if taken by someone who has a national identity. The lack of that leads to what is often described as technocracy. (official#22)

Question 16 asked employees *whether they think that the European Commission is promoting any of the two previous tendencies*. Here the results show an interesting picture again – the twenty employees who responded to this question are *equally divided*. Ten of them hold that *the European Commission is promoting a Eurofunctionnaire identity*; the other ten hold that *the European Commission is not influencing them in this respect*.

The Commission helps to "limit" national identity because very little emphasis is put in everyday life on the nationality to civil servants. (official#23)

I think [the Commission] is quite neutral in this sense. (official#12)

Signal given by high hierarchy staff are quite contradictory. (official#8)

The interviewees took a viewpoint similar to the survey respondents. They do talk about the emergence of a Eurofunctionnaire identity – even if they say, it is not influenced by the Commission – on the other hand, they also underline how important the information is for the Commission that employees carry about their national cultures.

Question 17 examined *whether employees think the organisational culture of the European Commission encourages individuals to seek their own interest*. This question refers to Shore's observation (2000) which stated the lack of a coherent personnel policy would lead to individualism and empire-building in the Commission. 14 officials (63.6% of those who answered this question) *denied the existence of this tendency* and only 8 respondents (36.3%) found that they are encouraged to seek their own interest. This significant change (the high number of "no" answers compared to Shore's statement) is probably due to the recent reforms and the stronger human resource policies.

Question 18 asked respondents *whether they think networking is an organic part of the Commission's life*, and question 19 examined *whether they think all nationalities are able to take equal advantage of the networking possibilities*. These questions also reflect on Shore's (2000) thoughts that were questioning whether persons coming from anti-patronage cultures (like the Danes, Brits and Swedes) are able to grasp the networking dynamics of the Commission. (pp. 200) Respondents in the survey found that *networking – both internal and external - is an organic part of the Commission's life* – 22 respondents (88%) answered with "yes" and only three persons (12%) with "no". On the other hand, 16 respondents (72.7%) found that *different nationalities do not take equal advantages of the networking possibilities*, while only six persons (27.2%) thought, they do so.

5.5. Summary of the Findings

The research project has concluded with several interesting findings. Probably the most surprising is that the interviewees in DG Personnel and Administration made it plain at the beginning of the interviews that there exists no management or guidance of the organisational culture as such, despite the major changes that took place in human resource management. When they started to analyse the dimensions and the further questions about the organisation, it turned out however, the DG Admin employs several policies and practices that – even if implicitly – strongly influence the organisational culture, including national diversity and conflict situations. So it seems, after the KINNOCK-reforms, the organisation and employees are not left alone to their own devices, as Shore observed it prior 2000. Employees, survey respondents have also confirmed this. *The KINNOCK-reforms seem to have brought radical changes in several areas of personnel policy and the result is a more coherent and coordinated organisation.* There are however certain areas where probably more attention and better communication is needed.

When describing the organisation, survey respondents have found it hierarchical, uncertainty avoidant, universalist, neutral, medium time oriented, high context communicative, specific and outer directed. They did not take clear position on the dimensions individualism/collectivism, masculinity/femininity and achievement/ascription. The variance in the data may be explained by personal differences and by differences among the DGs and units, as well as by the effects of the reforms. In case of certain questions there was remarkable difference between newcomers and respondents who have been employed for a longer period at the Commission – probably newcomers benefited most of the reforms and got used to a different organisation than what the Commission had been before, for decades. Generally, newcomers gave high values to trainings and faced less difficulties upon arrival compared to their colleagues who entered the organisation earlier. Both of these groups received great support from co-workers.

The communication of the organisational culture only proved to be fair – this may be explained by the relatively recent reforms and the still too bureaucratic character of the organisation – as one respondent said, the communication could be good but it always comes in lengthy documents. Career guidance also proved to be fair but recently recruited employees gave generally higher values as their elder colleagues – that may suggest some improvement. Interesting is to compare the findings with the responses of the DG Admin – they seem to put a lot of emphasis on training and career guidance, so the problem can be in the novelty of these services and in poor communication.

Employees feel moderately encouraged to take initiatives. Most respondents feel loyal to the Commission; the majority of them explain it more as a commitment to European issues, but there were also a number of responses expressing strong corporate loyalty. Most respondents also acknowledge the existence of conflict situations that are caused by different national cultures – they recognised differences in communication styles, linguistics, networking practices, humour, social behaviour, cooperation habits and attitudes to deadlines. Several respondents underlined significant South-North differences that can cause problems, but no one mentioned differences between Eastern and Western countries. Several respondents admitted

that diversity enriches their environment; a high number of them however marked, they do not receive help from the organisation for solving these conflict situations.

The majority of respondents think, employees tend to socialise with their own nationalities and surprisingly, quite a high number faced prejudices because of their nationalities.

Concerning the contradiction between SHORE's and HOOGHE's studies, respondents emphasised, they do take on a Eurofunctionnaire identity in their work and they rather embody supranationality in their decisions. This is in line with Shore's argument. On the other hand they also underlined that, at the same time, they reflect on their national values in their work and they consider it as a useful tool to apply. So they do not see a clear division between European and national identity – this idea is reflected in HOOGHE's work.

Employees do not feel “encouraged” by the organisation to seek their own interest only – this is an important change again compared to SHORE's observations. And finally, respondents think, networking is a crucial part of the Commission's life, and the majority of them hold, not all nationalities take equal advantages of the networking possibilities.

Coming back to the main research questions, it seems, the DG Personnel and Administration is strongly influencing – even if not consciously guiding - the organisational culture of the Commission. There is an overall Commission culture that sets basic values for the entire organisation, at the same time however DGs and units set their own values in their territories. There is a clear change in the organisation due to the recent reforms and employees and personnel issues in general receive now much more attention. The efficiency of human resource policies however did not prove to be good: even though the DG Admin mentions methods how they try to help people, respondents do not always approve them in their answers. The main focus of research – how national cultures are reflected in the organisational culture – has been investigated, and survey respondents acknowledged the existence of conflict situations, being caused by national cultural differences. The reaction of the HR department to this is not completely clear – some respondents mentioned a neutralising guiding, but the majority of respondents stated they did not receive help. There seems to be a clear tendency of an emerging Eurofunctionnaire elite - respondents do feel committed to Europe, and do think - at least in their work - they have to take a “European” identity. On the other hand, they still lean on their national values, so they see no clear division line between the two identities.

6. FINDINGS

The study presented in this paper analysed the reflection of national cultures in the organisational culture of the European Commission. The research was partly based on desk research – analysing the existing literature in the area of organisational theories and anthropological studies; and partly based on an empirical research conducted at the European Commission. The necessity for the empirical study arose by the fact that only limited academic literature has been presented about the organisational culture of the Commission following the accomplishment of the KINNOCK-reforms.

The empirical research has targeted civil servants and human resource policy creators. Due to time limits, only two Directorate Generals could participate in the project; and because of the low number of responses, the research outcomes are not representative, neither for the Commission, nor for the selected DGs. Officials were targeted by questionnaires in the DG External Relations and the DG Internal Market and Services, asking for their opinions about the organisational culture of the Commission. At the same time, two interviews have been conducted at the DG Personnel and Administration to learn more about their perception of organisational culture and about the human resource policies they implement on the organisation. The main research question was how national cultures are reflected in the organisational culture of the European Commission; the analysis however further investigated other characteristics of the organisational culture; conflict situations in the working environment of civil servants and human resource policy developments.

The main conclusion of the project is that the KINNOCK-reforms managed to change efficiently the organisational culture of the Commission. The description of the organisational culture gained through this analysis is very different from previous studies. (see SHORE, 2000; HOOGHE, 2001 for example) The traditionally rigid and bureaucratic organisation turned to be more performance oriented; the changes however have not been accomplished everywhere successfully and they were not efficiently accompanied by human resource strategies. An interesting phenomenon is that the organisational culture is not consciously guided – both interviewees denied the existence of conscious management of the organisational culture -, on the other hand, most of the human resource policies, trainings and career guidance are indirectly influencing that. Bringing the overall image of the organisational culture (that is targeted at by several trainings and programmes) to conscious level and communicating it well to employees could be a key to increase the efficiency of human resource tools.

The reforms have probably influenced more the recently recruited employees – they faced fewer problems in the assimilation process, benefit more from the trainings and career guidance and get to know an organisation that is more flexible and performance oriented. The integration of other employees to the reform process may still remain a task.

Concerning the main research question, the reflection of national cultures in the organisational culture of the Commission, most respondents acknowledged the existence of conflict situations arising from national diversity. The majority of them emphasised remarkable North-South differences in working styles, on the other hand emphasising that these differences enrich their working ambient. Interestingly they did not find the help of the organisation to solve these problems efficient enough – comparing this perception with the training programmes of the DG Admin, the problem can be in the communication process. The communication of the organisational culture has generally been considered as rather poor, thus this may be an area that needs further development.

Finally, concluding the academic debate between SHORE and HOOGHE about the emergence or not of a European identity both hypothesis proved to be true – officials in the Commission tend to receive a European, supranational identity; on the other hand they preserve their national identities and lean upon them to bring added value in their work.

REFERENCES

- ASHKANASY, N. M., BROADFOOT, L. E. and FALKUS, S. (2000): Questionnaire Measures of Organizational Culture in ASHKANASY, N.M., WILDEROM, C. P. M. and PETERSON, M. F. (Eds.): *Handbook of Organizational Culture and Climate*, SAGE Publications.
- CAMERON, K. and QUINN, R. (2006). *Diagnosing and Changing Organizational Culture*, Addison-Wesley.
- CINI, M. (2001). Reforming the European Commission: an Organisational Culture Perspective, Queen's Papers on Europeanisation, No 11/2001. Retrieved 12nd May 2007, from <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload,38427,en.pdf>
- DICKSON, M. W., ADITYA, R. N., and CHHOKAR, J. S. (2000). Definition and Interpretation in Cross-Cultural Organizational Culture Research: Some Pointers From the GLOBE Research Program in ASHKANASY, N.M., WILDEROM, C. P. M. and PETERSON, M. F. (Eds.) *Handbook of Organizational Culture and Climate*, SAGE Publications.
- EGERBERG, M. (1996): Organization and Nationality in the European Commission Services, *Public Administration*, Vol. 74 Winter, pp. 721-735.
- European Values Study (n. d.) Retrieved on 22nd June 2007, from <http://www.europeanvalues.nl/index2.htm>
- GROSS, J. L. and RAYNER, S. (1985). *Measuring Culture – A Paradigm for the Analysis of Social Organization*, Columbia University Press, New York.
- HALL, E. and HALL, M. R. (1990): *Understanding Cultural Differences – Germans, French and Americans*. Intercultural Press, Inc.
- HARZING, A-W. (2004). Composing an International Staff, in HARZING, A-W. and VAN REYSSEVELDT, J. (Eds.) *International Human Resource Management*. SAGE Publications Ltd.
- HOFSTEDE, G. (2000). *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviours, Institutions and Organizations Across Nations*, Sage Publications: London.
- HOFSTEDE, G. and PETERSON, M. F. (2000). National Values and Organizational Practices in ASHKANASY, N.M., WILDEROM, C. P. M. and PETERSON, M. F. (Eds.): *Handbook of Organizational Culture and Climate*, SAGE Publications.
- HOOGHE, L. (2001). *The European Commission and the Integration of Europe – Images of Governance*. Cambridge University Press.
- INGLEHART, R. (1997): *Modernization and Postmodernization, Cultural, Economic and Political Change in 43 societies*. Princeton, Princeton University Press.
- ROMANI, L. (2004). Culture in Management - the Measurement of Differences, in HARZING, A-W. and VAN REYSSEVELDT, J. (Eds.) *International Human Resource Management*. SAGE Publications Ltd.
- SAGIV, L. and SCHWARTZ, S. H. (2000): A New Look at National Culture – Illustrative Applications to Role Stress and Managerial Behavior in ASHKANASY, N.M., WILDEROM, C. P. M. and PETERSON, M. F. (Eds.): *Handbook of Organizational Culture and Climate*, SAGE Publications.
- SCHEIN, E. H. (1992). *Organizational Culture and Leadership*. Josse-Bass: San Francisco.

- SHORE, C. (2000). *Building Europe. The Cultural Politics of European Integration*. London/New York: Routledge.
- SOETERS, J. L. (2000). Culture in Uniformed Organizations in ASHKANASY, N.M., WILDEROM, C. P. M. and PETERSON, M. F. (Eds.) *Handbook of Organizational Culture and Climate*, SAGE Publications.
- SORGE, A. (2004). Cross-National Differences in Human Resources and Organisation, in HARZING, A-W. and VAN REYSSEVELDT, J. (Eds.) *International Human Resource Management*. SAGE Publications Ltd.
- TAYEB, M. H. (1988). *Organizations and National Culture – A Comparative Analysis*, SAGE Publications.
- TROMPENAARS, F. and HAMPDEN-TURNER, C. (1997): *Riding the Waves of Culture: Understanding Diversity in Global Business*, Mc Graw-Hill.
- VAN NISPEN, P. and FAZILI, S. (2006). *Change, a Question of Culture*, Fazili Consulting.
- World Values Study (n. d.) Retrieved on 24th June 2007, from www.worldvaluessurvey.org.