

A helyi önkormányzatok nemzetközi környezete



Szerkesztette
FARKASNÉ GASPARICS EMESE



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK NEMZETKÖZI KÖRNYEZETE

Vákát oldal

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK NEMZETKÖZI KÖRNYEZETE

Szerkesztette
Farkasné Gasparics Emese

LUDOVICA EGYETEMI KIADÓ ❖ BUDAPEST, 2021

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú,
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű
kiemelt projekt keretében jelent meg.

Szakmai lektorok

Balázs István

Hulkó Gábor

Szerkesztő

Farkasné Gasparics Emese

Szerzők

Balázs István

Hulkó Gábor

Zöld-Nagy Viktória

© A kiadó, 2021

© A szerkesztő, 2021

© A szerzők, 2021

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

<i>Balázs István: Az Európai Régiók és Települések Tanácsa, valamint az önkormányzati világszövetségként működő UCLG tevékenysége</i>	7
1. A kutatás célja, tárgya, módszerei és eszközrendszere	7
2. A helyi önkormányzatokkal foglalkozó nemzetközi szervezetek tevékenységének jellege és főbb eredményei	27
3. Az Európai Települések és Régiók Tanácsa (CCRE/CEMR), valamint az önkormányzati világszövetségként működő United Cities and Local Governments (UCLG)	39
4. Konklúziók	93
Felhasznált irodalom	106
<i>Zöld-Nagy Viktória: Az Európai Unió helyi önkormányzatokat érintő tevékenysége</i>	113
1. Az Európai Unió (EU) működése, alapszerződések	113
2. Az Európai Unió szervei	115
3. A Régiók Bizottsága	121
4. A Régiók Bizottsága által megalkotott lényeges dokumentumok	123
5. A Régiók Bizottsága működése	128
6. Kohéziós politika	132
7. A Kohéziós politika 2. célkitűzése: európai területi együttműködés	133
8. A területi együttműködés uniós jogi eszköze, az európai területi társulás	135
9. További határon átnyúló együttműködést támogató eszközök	141
10. A makroregionális stratégiák	143
Felhasznált irodalom	148
Internetes források	148
<i>Zöld-Nagy Viktória: Az Európa Tanács helyi önkormányzatokat érintő tevékenysége</i>	151
1. Az Európa Tanács (ET) működése, szervei	151
2. Az Európa Tanács önkormányzatokkal kapcsolatos nemzetközi egyezményei	153
3. Miniszterek Bizottsága	163
4. A helyi és regionális önkormányzati miniszterek konferenciája (1991–2011)	171
5. Az Európa Tanács Demokrácia Főigazgatósága	176
6. A Demokrácia és Kormányzás Európai Bizottsága (CDDG)	177
7. A Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa (CLRAE)	182
8. Az ET Önkormányzati Szakértői Központja	203
Jogszabályok, charták, ajánlások	209
Internetes források	211

<i>Zöld-Nagy Viktória: Az OECD helyi önkormányzatokat érintő tevékenysége</i>	215
1. Az OECD szervezete	215
2. Az OECD működése, döntései	216
3. A helyi önkormányzatok működését is érintő szervezeti egységek működése	219
4. Kiadványok	229
5. A Közzolgálati Innovációk Obszervatóriuma (Observatory of Public Sector Innovation [OPSI])	236
Internetes források	236
<i>Hulkó Gábor: A V4-országok helyi önkormányzati rendszerének összehasonlító elemzése</i>	239
1. Az önkormányzati rendszer alapvető jellemzése, alkotmányos alapok, alapfogalmak lehatárolása	239
2. Feladatmegosztás és hatáskörök az önkormányzatok és az államigazgatás közt	246
3. Az önkormányzatok belső szervezeti rendje	252
4. Az önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet	260
5. A helyi önkormányzatok nemzetközi együttműködésének keretei	268
6. Gazdálkodási és költségvetési alapok	270
7. Zárógondolatok	275
Felhasznált irodalom	279

Balázs István

Az Európai Régiók és Települések Tanácsa, valamint az önkormányzati világszövetségként működő UCLG tevékenysége

1. A kutatás célja, tárgya, módszerei és eszközrendszere

1.1. A kutatás célkitűzéseiről

A kutatás célja a helyi önkormányzatokkal foglalkozó nemzetközi szervezetek, valamint a kiválasztott V4-országok helyi önkormányzati témafeldolgozásainak, módszertani ajánlásainak összegyűjtése, magyar nyelvű feldolgozása és publikálása a helyi önkormányzatok és önkormányzás nemzetközi környezete feltárásaként. A kutatás eredményei hozzájárulást adnak az egész helyi önkormányzati projekt részelemeinek nemzetközi összehasonlító megalapozásához, illetve nemzetközi környezetének feltárásához.

Mindezeknek külön nyomatékot, hangsúlyt ad az a tény, hogy a 2008-as globális világválság következményeinek felszámolása nemcsak az állam és a közigazgatás – korábban a New Public Management (a továbbiakban: NPM) általi – leértékelésének újragondolását igényelte, hanem ezen belül a helyi önkormányzati szerepkörök átértékelését is.

A kutatások egyik fő kérdése ezért az, hogy miképp alakult az állami és a közigazgatási szerepkörök újrafelosztása a központi állami szervek és a helyi önkormányzatok közt, vajon a helyenként alkalmazott recentralizáció lehet-e a domináns megoldás.¹

1.2. A kutatás tárgya

A kutatás tárgykörét jelentő nemzetközi környezet tehát a helyi önkormányzatokkal mint a közigazgatás egyik alrendszerével empirikus, tudományos vagy szakmai-érdekképviseleti

¹ Lásd BALÁZS–HOFFMAN 2017.

alapokon foglalkozó nemzetközi szervezetek, elsősorban Európára koncentráltan, de nem kizárólagosan.²

A kiválasztásra mindenekelőtt a helyi önkormányzatokra vonatkozó nemzetközi konвенциók kidolgozó vagy azt kezdeményező szervezetek, illetve a tudományos publikációkban leginkább hivatkozott kutatóintézmények számbavételével került sor azzal, hogy ebből nem zárhatók ki bizonyos szubjektív elemek sem.

Mindezekre tekintettel hangsúlyozandó, hogy a kutatás nem az egyes nemzetközi szervezetek jogállására és működési mechanizmusára koncentrál, hanem a működés eredményeiként létrejött dokumentumokra.

Ebből a szempontból azonban már most szükséges megjegyezni azt, hogy csak és kizárólag a helyi önkormányzatokra koncentráló, az egész világot átfogó nemzetközi szervezet nincs.

Az ilyennek tételezett United Cities and Local Governments (UCLG) is kontinentális tagszervezetek szövetsége, így például a helyi önkormányzatiság szempontjából kiemelkedően fontos Európa tekintetében feladatait az Európai Települések és Régiók Tanácsa (CCRE) látja el. Csak annyiban térünk ki működési kérdésekre, amennyiben az adott szerv kifejezetten a helyi önkormányzatokkal, helyi önkormányzással kapcsolatos feladatkörrel rendelkezik, akkor bemutatjuk a működést, a képviselői formáját.

A kormányközi szervezetek közül az ET a legfontosabb, hiszen annak képviselői alapon működő szervezete is van, a CLRAE, csakúgy, mint az Európai Régiók Gyűlésének, amely ráadásul csak területi önkormányzatokkal kapcsolatos feladatokat lát el.

Kiemelendő még az EU egyes intézményeinek tevékenysége is, függetlenül attól, hogy a helyi önkormányzati rendszer – és általában a közigazgatási rendszer – kialakítása az uniós tagállamok nemzeti ügye. Ugyanakkor külön intézmény foglalkozik a jogalkotás tekintetében az önkormányzati érdekek megjelenítésével, becsatornázásával (Régiók Bizottsága). Az EU tekintetében és a kutatás szempontjából továbbá nem elhanyagolható az uniós támogatások kérdése sem, hiszen a támogatáspolitikában is vannak közvetlenül az önkormányzatoknak címzett támogatások (közösségi programok, határ menti programok stb.), illetve kifejezetten a határ menti térség szereplőinek, alapvetően a helyi önkormányzatok határon átnyúló együttműködéseit könnyítő jogi eszköz (európai területi társulás).

A közigazgatást érintő legnagyobb adatgyűjtést és -feldolgozást végző OECD pedig csak a központi kormányzattal és államigazgatással foglalkozik közvetlen módon, a helyi önkormányzatokkal szektorálisan (például nagyvárosi igazgatás, terület- és településfejlesztés stb.). Igaz, ezen a téren is változások következtek be, mert éppen a már említett UCLG-vel együttműködve nagyon színvonalas kiadvány készült 2016-ban az OECD gondozásában a világ helyi önkormányzatainak felépítéséről és finanszírozási rendszereiről.³

Hasonló a helyzet a tudományos területen is, így a közigazgatási kutatásokat a világon átfogó Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet, az IISA közvetlenül nem foglalkozik a helyi önkormányzatokkal; a korábban hivatkozott és a helyi önkormányzatokat kutató

² Ez már csak azért is szükséges, mert a helyi önkormányzatok világszervezeteként működő United Cities and Local Governments komoly szakmai anyagokkal rendelkezik a világ más kontinensein működő helyi önkormányzatok vonatkozásában is. Lásd www.uclg-decentralisation.org/en/node/200 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

³ Lásd www.uclg-decentralisation.org/sites/default/files/SDGsatSubnationalLevelORUFOGAR.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

európai hálózatok pedig meglehetősen szerény nemzetközi aktivitást fejtenek ki különösen Európán kívül. A lokalitáson túlmutató okok feltárása ugyan nem e kutatás feladata, de erre utaló következtetéseket is tartalmaznak az eredmények, így például arra is, hogy ez a globálisan és nemzetközileg szintén jellemző korlátoltság mennyiben járul hozzá a helyi önkormányzatiság mint demokratikus érték relatív háttérbe szorulásához.

A kutatás során prioritást kapott a Magyarország viszonyaihoz hasonló adottságokkal rendelkező V4-országok összehasonlító feldolgozása.

A jelzett országtanulmányok (Szlovákia és Csehország) tartalmi oldalról hasonló szerkezetet követnek, de az országok feldolgozása a pozitív és hatályos jogi szabályozásra fókuszál egyes kiemelt témakörök (feladatmegosztás és hatáskörök, szervezeti rend és törvényességi felügyelet) mélyebb elemzésével.

A témakörök tekintetében a következő főbb tartalmi csoportok különíthetők el:

- a) Az önkormányzati rendszer alapvető jellemzése, alkotmányos alapok; a helyi önkormányzatok helye a közigazgatás szervrendszerében, valamint általános viszonyrendszerük egyéb állami szervekhez, alapfogalmak lehatárolása.
- b) Feladatmegosztás és hatáskörök – az önkormányzati autonómia kérdései a feladatellátás és hatáskörgyakorlás viszonylatában; önkormányzati és államigazgatási, valamint a kötelező és önként vállalt feladatok és hatáskörök; feladatmegosztási szabályok az önkormányzatok és az államigazgatás közt.
- c) Szervezeti rend – az önkormányzatok belső szervezete, illetve a szervek egymás közti viszonyrendszere; az egyes szervek feladat- és hatásköri vizsgálata, munkamegosztási szabályok.
- d) Törvényességi felügyelet – a törvényességi felügyelet típusa és rendszere; a felügyeletet ellátó szervek leírása, a törvényességi felügyelet eszközrendszere; a felügyeletet végző szervek hatáskörei, illetve tényleges beavatkozási lehetőségei.

1.3. A kutatás módszerei

A kutatás módszereit a célok határozták meg, amelyek alapvetően *alkalmazott kutatási* jellegűek.

Az összehasonlító jogi vizsgálatok elsősorban *empirikus* jellegűek, a helyi önkormányzati igazgatás kérdéseivel foglalkozó nemzetközi szervezetek, valamint a kiválasztott államok figyelemre méltó önkormányzati témafeldolgozásainak, módszertani ajánlásainak összegyűjtése és feldolgozása alapján zajlottak. A munkát *A helyi önkormányzatok nemzetközi környezete* címmel publikálták.

Az érintett nemzetközi szervezetek mindenekelőtt az Európa Tanács (ET), az Európai Unió (EU), valamint az OECD. Fontos továbbá az Európai Települések és Régiók Tanácsa (CCRE), valamint az önkormányzati világszövetséggént működő United Cities and Local Governments (UCLG) tevékenységének számbavétele is. A tudományos jellegű nemzetközi szervezetek közül a Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet (IISA) és annak európai szervezete (GEAP), valamint a Helyi Autonómia Európai Kutatócsoportja (GRALE) és a Helyi Autonómia Obszervatórium (OLA) kerülnek be a vizsgálatba azzal, hogy ez utóbbiak fő profilja csupán a helyi önkormányzatiság.

Az említett országtanulmányok felvállaltan és tudatos módon eltérnek a nemzetközi szervezetek tevékenységére támaszkodó nemzetközi környezettől.

Nem vitatható azonban egyrészt hatásuk a magyar helyi önkormányzati rendszerre, de egyben indikátorai is lehetnek annak, hogy a vizsgált nemzetközi folyamatok milyen hatással vannak a kelet-közép-európai régió hasonló körülményei közt intézményesült és működő helyi önkormányzati rendszereire.

Az eddig vázoltakból is kitűnik az, hogy jelen munka meghaladja a helyi önkormányzati rendszerek vagy egyes országok helyi önkormányzatainak klasszikus összehasonlító jogi vagy intézményi kutatását. Nem azért, mert azokból olyan nagy lenne a bőség,⁴ hanem mert ezek eléggé elavultak,⁵ továbbá főleg országtanulmányokat tartalmaznak csupán, átfogó elemzéseket kevésbé.⁶

Ugyanakkor látni kell azt is, hogy jelen munka egy helyi önkormányzatokat kutató projekt alprogramja,⁷ ezért célja nem lehet a helyi önkormányzatokat érintő kutatómunka, illetve szakmai anyagok jelzett hiányosságainak felszámolása, hanem csupán az ahhoz történő hozzájárulás.

Mindezekre tekintettel a kutatás keretében megvalósul:

- a helyi önkormányzatokkal foglalkozó nemzetközi szervezetek, kutatóhálózatok által végzett munka feltárása;
- az így elkészült tudástérkép alapján a legfontosabb dokumentumok kiválasztása és elemzése, amelyek a legátfogóbb módon (a lehető legtöbb helyi önkormányzati rendszert érintve, a legszélesebb szempontrendszert alkalmazva) vizsgálják a helyi önkormányzatokat;
- mindezek nyomán pedig a konklúziók eredményeként kísérlet történik a kutatási hipotézisekben szereplő kérdések megválaszolására.

Tekintettel azonban arra, hogy egy alprogramról van szó, amelynek horizontálisan és menet közben kellene kiszolgáltatnia a többi futó alprogramot ahhoz, hogy eredményei azokat valóban segíteni tudják, így atipikus megoldásokra is szükség van. Az említett kutatási célok és prioritások sajátos módszerek alkalmazását is igénylik.

Kiindulópontként a vizsgálandó nemzetközi szervezetek beazonosítása keretében az általuk végzett szakmai, tudományos tevékenység elemzésére került sor. Ehhez mindegyiknek a publikációk, illetve adatbázisok áttekintésére volt szükség. Ennek során elsősorban a kutatás céljai határozzák meg – a kiválasztás szempontjait szem előtt tartva – a kutatási hipotéziseket is, azokhoz nem mereven ragaszkodva. Ha ugyanis a vizsgálat új jelenségekre, tendenciákra utaló adatokat, következtetéseket, elemzéseket tár fel, úgy ezek értelemszerűen visszahatnak a hipotézisekre is. Erre már csak azért is szükség van, mert a kutatás

⁴ Így például LOUGHLIN–HENDRIKS–LIDSTRÖM 2011; vagy MORENO 2012.

⁵ Az ET Helyi Demokrácia Bizottsága anyagainak átlaga például több mint 10 év, de van 22 éves, illetve a legújabb is 5 éves. Lásd <https://publicsearch.coe.int/#k=structure%20des%20collectivit%C3%A9s%20locales#f=%5B%5D> (A letöltés dátuma: 2020. 08. 31.)

⁶ Lásd <https://global.oup.com/academic/product/the-oxford-handbook-of-local-and-regional-democracy-in-europe-9780199562978?cc=hu&lang=en&#> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

⁷ KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú, *A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés* című kiemelt projekt keretében megvalósuló, az Önkormányzati Kutatóintézet 2017/18. Operatív Kutatási Terv Nemzetközi alprogramja.

indításakor áttanulmányozott forrásokból nem lehetett globálisan érvényesülő tendenciákat megállapítani a világ helyi önkormányzati rendszereire, de még kontinentálisan vagy regionálisan is nehéz ilyeneket találni.

A változás és a közigazgatás, illetve a helyi önkormányzati rendszerek rezilienciája⁸ az, ami mindenütt jelen van, de más és más hangsúlyokkal.

A forrásfeldolgozás sajátossága ezért olyan empirikus tapasztalatok begyűjtésére való törekvés, amely meggyőzően képes alátámasztani a valós, vagy éppen cáfolni egyes vélt tendenciákat. A közigazgatási tárgyú kutatásoknak és így a helyi önkormányzati alrendszerre vonatkozóknak is éppen az az egyik legproblémásabb jellemzője, hogy kevés az azokat alátámasztó és megbízható, továbbá nyilvánosan hozzáférhető és felhasználható adat. Ha pedig mégis fellelhetők ilyenek, akkor ezek – egységes kritérium- vagy indikátorrendszer hiányában – egymással nehezen összevethetők.

A közigazgatás ugyanis nem csupán a nemzeti szuverenitás körébe tartozó állami intézményrendszer, hanem annak fő védelmezője és egyben megvalósítója is. Nem véletlen ezért, hogy az egyes országok közigazgatásának felépítésére és működésére nincsenek kötelező érvényű nemzetközi előírások, illetve ilyen felhatalmazással rendelkező nemzetközi szervezetek. Mindezekre tekintettel a közigazgatás alapintézményeinek fogalmi köre is jelentősen különbözik az egyes országokban, ezért a rájuk vonatkozó és többnyire önkéntesen szolgáltatott adatok is eltérnek egymástól.

Vannak persze törekvések és jó példák is e helyzet megváltoztatására, így mindenekelőtt az OECD kétévente közreadott „közigazgatási tükör” jelentései⁹ vagy az EU közigazgatási hálózata, az EUPAN¹⁰ munkája, ám ezek érvényesülési köre meglehetősen korlátozott.

Az EU-ban egyébként közismert a kormányzati funkciók szerinti statisztikai besorolási rendszer, a COFOG,¹¹ azonban ez strukturális összehasonlításra nem alkalmas.

Ebből a szempontból akár kivétel is lehetne az ET, hiszen ez az egyetlen olyan nemzetközi szervezet, amely nemzetközi konvencióval rendelkezik, ha nem is az egész közigazgatásra, de éppen a helyi önkormányzatokra. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája¹² azonban azért, hogy létrejöhessen és kiterjedhessen minden létező helyi önkormányzati rendszerre, olyan tág megfogalmazásokat alkalmaz, amelyek széles körű értelmezésre adnak lehetőséget.

Erre példa a charta alapján és mintájára létrehozni szándékolt Regionális Önkormányzatok Európai Chartája tekintetében a regionális autonómia fogalmi meghatározására tett kísérlet. Az erről szóló „helsinki elvek”¹³ szerint a regionális önkormányzatok a központi államigazgatás és a települési szint között helyezkednek el.

Ez nem jelenti szükségszerűen azt, hogy a regionális és a települési önkormányzatok közt alá-fölé rendeltségi kapcsolat van. A regionális autonómián azt a jogilag biztosított hatáskört és valós képességet kell érteni, amely alapján a regionális önkormányzatok

⁸ Értelmezésére lásd www.iias-congress2018.org/index-fr.html (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

⁹ Elérhető: www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-en (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

¹⁰ Lásd www.eupan.eu/en/content/show/&tid=188 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

¹¹ Lásd [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Classification_of_the_functions_of_government_\(COFOG\)](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Classification_of_the_functions_of_government_(COFOG)) (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

¹² Lásd www.coe.int/en/web/congress/european-charter-of-local-self-government (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

¹³ Lásd BALÁZS 2016a.

az alkotmányos kereteken belül saját közügyeikben – a szubszidiaritás elvének megfelelően – önállóan szabályoznak és igazgatnak a lakosságuk érdekében.

Ahol regionális önkormányzatok működnek, a regionális autonómia elvét a belső jogrend vagy esetenként az alkotmány elismeri. „A regionális önkormányzat önálló döntéshozó képviselői szervvel rendelkezik [...] mely általános közvetlen, egyenlő és titkos választással jön létre [...]”¹⁴

A helsinki deklaráció részletezi a regionális autonómia tartalmát az alapfogalmak, a regionális hatáskörök, a többi helyi önkormányzathoz történő kapcsolódásuk, az állami szervekkel történő együttműködésük, a felettük gyakorolt ellenőrzés, a regionális autonómia védelme, a társulási jogaik, a külkapcsolataik, az önálló szervezeti alakításuk, a regionális önkormányzati szerveik, a hivatali szerveik, a saját bevételeik és költségvetési támogatásai, a finanszírozási rendszerük tekintetében.

Az ajánlás érdekessége, hogy a korábban készült regionálischarta-tervezetekkel ellentétben, ahol is a *régió* alatt a középszintű területi önkormányzatot, több területi önkormányzat léte esetén pedig a központi szinthez legközelebb eső területi önkormányzati szintet kellett érteni, nem értelmezi a *regionális* kifejezést. Ez azonban azt eredményezi, hogy az ajánlásban rögzített és a továbbiakban ismertetett kategorizálásban esetenként ugyanaz a területi önkormányzat több kategóriába is beletartozik.

Az ajánlásban foglalt szempontrendszer alapján a regionális önkormányzatok működése szempontjából 2002-ben a következő kategóriákba sorolták az egyes tagországokat:

- Első: az alkotmányban vagy szövetségi államszerződésben garantált – el nem vonható – elsődleges jogalkotó jogkörrel rendelkező régiók. Ausztria, Belgium, Finnország (Aland), Németország, Olaszország (különleges jogállású régiók), Orosz Föderáció, Szlovákia, Spanyolország, Svájc.
- Második: alkotmányban vagy szövetségi szerződésben nem garantált elsődleges jogalkotói jogkörrel rendelkező régiók. Egyesült Királyság (Skócia és Észak-Írország).
- Harmadik: az alkotmány és a nemzeti jogrend szerinti, annak hierarchiájába illeszkedő jogalkotói jogkörrel rendelkező régiók. Cseh Köztársaság, Magyarország, Olaszország (nem kiemelt jogállású régiók), Hollandia.
- Negyedik: a nemzeti törvények által meghatározott keretek közt biztosított, alkotmányban nem garantált jogalkotói jogkörrel rendelkező régiók. Egyesült Királyság (Wales), Lengyelország.
- Ötödik: a nemzeti törvényeket végrehajtó jogalkotási jogkörrel rendelkező régiók, amelyek közvetlenül választott testülettel rendelkeznek. Horvátország, Dánia, Finnország (Kainuu), Franciaország, Norvégia, Svédország, Törökország, Ukrajna, Egyesült Királyság (Nagy-London).
- Hatodik: a nemzeti törvényeket végrehajtó jogalkotói jogkörrel rendelkező régiók, amelyek a települési önkormányzatok által választott képviselőkből állnak. Albánia, Finnország (általános jogállású régiók), Lettország, Románia.

Mélyebb elemzés nélkül is megállapítható az, hogy az egyes kategóriákban szereplő területi egységek jogállása egymástól igen eltér, bennük megtalálhatók a szövetségi tartományok és az államigazgatási körzetek egyaránt, ami teljesen ellehetetleníti az összehasonlításukat.

¹⁴ Lásd <https://rm.coe.int/090000168071b0d4> (A letöltés dátuma: 2020. 08. 31.)

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának azonban van egy sajátos monitoring-rendszere, amelyben a tagországok helyi önkormányzati struktúrájának beazonosítása alapkérdés, ám ezek a dokumentumok nem nyilvánosak, csak az ezekből készült ajánlások.¹⁵

Így hát maradnak az egyes országok helyi önkormányzati rendszereit bemutató, már korábban említett, többségében igen elavult feldolgozások.¹⁶

A példaként felhozottakat a vonatkozó fejezetekben részletesen is feldolgozzuk, nemcsak az információ szintjén és céljából, hanem azért, hogy minden bennük rejlő értéket számba vehessünk.

1.4. A helyi önkormányzatok nemzetközi környezetének értelmezése

A kutatás céljai, módszerei és eszközrendszere áttekintését követően szükséges értelmezni azt is, hogy mit értünk a helyi önkormányzatok nemzetközi környezete alatt.

Mindenekelőtt tisztázni szükséges azt, hogy e fogalom csak a jelen kutatások szempontjából releváns, és azok tekintetében alkalmazható.

Ebből a szempontból nemzetközi környezet alatt értünk a helyi önkormányzatok tevékenységével foglalkozó minden olyan tudományos, szakmai, politikai, gazdasági stb. szervezetet, amelynek célja a helyi önkormányzatiság továbbfejlesztése.

Az ilyen típusú szervekből persze egyszerre sok és kevés is van. Sok, mert például minden helyi önkormányzati szövetségnek ez a célja, ezek száma pedig a világon több ezerre tehető.

Ezek teljes körű áttekintése nyilván nem is szükséges. A kutatás céljából kiindulva ugyanis elsősorban azon szervezetek jöhetnek számításba, amelyek tevékenysége igazolható befolyással bír legalább egy-egy kontinens, de mindenekelőtt Európa helyi önkormányzati rendszereire. E prioritásnak okai számosak, így az nem csupán a helyi önkormányzatiság eredete és fejlettsége által meghatározott, de a kutatás alprogramjának beágyazottsága miatt is indokolt.

Ennek megfelelően a kutatási terv négy nagy nemzetközi szervezetet emel ki: a helyi önkormányzatok világszervezeteként működő UCLG-t és annak európai tagszervezetét, a CEMR/CCRE-t, magát az EU-t, az OECD-t, valamint a nemzetközi jogi értelemben leginkább releváns ET-t.

1.4.1. A helyi önkormányzatok és az Európa Tanács (ET)

A helyi önkormányzatok és az ET viszonyát illetően rögzíteni szükséges, hogy az rendkívül differenciált, mivel az ET igen összetett szervezet, amelynek választott képviselőkből álló szervei – így a Parlamenti Közgyűlés, de különösen a Helyi és Regionális Önkormányzatok

¹⁵ Lásd www.coe.int/fr/web/congress/group-of-independent-experts-on-the-european-charter-of-local-self-government-gie- (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

¹⁶ Lásd <https://publicsearch.coe.int/#k=structure%20des%20collectivit%C3%A9s%20locales#f=%5B%5D> (A letöltés dátuma: 2020. 08. 31.)

Kongresszusa – és a kormányok képviselőiből álló Miniszteri Bizottság törekvései egymástól igen eltérőek lehetnek. Így például a kongresszus több évtizedes törekvése a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájához hasonlóan egy regionális autonómiáról vagy demokráciáról szóló charta létrehozása. A kormányok képviselőiből álló Miniszteri Bizottság és szakbizottságai pedig vitatják ennek létjogosultságát, és eddig – mivel ezek rendelkeznek valódi döntési jogkörrel – megakadályozták egy ilyen nemzetközi szerződés létrejöttét.

Az ET helyi önkormányzatokat érintő tevékenységének vizsgálata azonban ezek ellenére is kiemelkedően fontos, mert ma ez a demokratikus jogállam értékeihez hozzátartozó helyi önkormányzati rendszerek közös értékeit feltáró, azt őrző és továbbfejlesztő egyetlen kormányközi nemzetközi szervezet. Mint ilyen – különösen az igen differenciált és bonyolult érdekrendszert közvetítő – intézmény érzékenyen reagál a helyi önkormányzati rendszerek változásainak közös vonásaira, így a már említett regionalizációra, a helyi demokrácia fejlesztésére, a határon túli együttműködésekre stb. Az ET különböző szerveinek a helyi önkormányzatokat vizsgáló tevékenysége elsősorban empirikus adatokra épül, amelyeket a tagországok szolgáltatnak, vagy az azokat érintő vizsgálatok (például a charta hatályosulását vizsgáló) tárnak fel. Ez azért fontos, mert már korábban utalás történt arra, hogy a közigazgatást érintő kutatásokban viszonylag kevés a valódi empirikus anyagokra támaszkodó konkrét elemzés, pláne olyan, amely országonként és folyamatában vizsgálja a jogi szabályozás és a tényleges működés eredményeit, változásait.

Az ET különböző szervei ebből a szempontból kivételt jelentenek, mert a Parlamenti Közgyűléstől kezdve, a Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusán át, a Helyi és Regionális Önkormányzatok Irányító Bizottságáig,¹⁷ illetve 2014-től a helyébe lépett új bizottság, a Demokrácia és Kormányzás Európai Bizottsága széles körben, gyakorlati és elméleti megközelítést alkalmazva foglalkoznak a témával.

Az ET-nek a tagállamok képviselőiből álló Miniszteri Bizottságán keresztül, továbbá a szakminiszterek rendszeres informatív találkozóin révén hatása van a nemzeti politikákra is. Az ET által kidolgozott ajánlások és konvenciók pedig közvetlenül is hatnak a nemzeti rendszerekre.

A regionalizáció témakörét érintő ET-törekvéseket ezért célszerű kiemelni, mert az ET különböző szervei összetételének jelentős különbözősége miatt más és más üzenetek fogalmazódtak meg ebben a témakörben.

Ahogy már említettük, a kormányok képviselőiből álló legfontosabb döntéshozó testület, a Miniszteri Bizottság eddig ellenállt annak, hogy a regionális autonómiának vagy demokráciának a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájához hasonló nemzetközi konvenciója legyen. Ennek a visszautasító pozíciónak persze okai vannak, ezek közül a legfontosabb talán a regionalizáció folyamatában mutatkozó ellentmondások köre, amelyeket csak mélyített a 2008 végén kiteljesedett pénzügyi-gazdasági világválság. Az azóta eltelt egy évtized óta sem változott ez a helyzet, sőt gyakorlatilag lekerült a napirendről, és a helyét a többszintű kormányzás¹⁸ célrendszere veszi át.

¹⁷ 2014-től a Helyi Demokrácia Európai Bizottsága. Elérhető: www.coe.int/fr/web/good-governance/cddg (A letöltés dátuma: 2018. 07. 11.)

¹⁸ Elérhető: <https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/default.aspx> (A letöltés dátuma: 2020. 08. 31.)

Éppen ezért ma már – kötelező érvényű konvenciók erőltetése helyett – az ET különböző szerveinek a helyi önkormányzatokat érintő munkájának jellege is változóban van, és a hangsúly inkább a – sokkal kisebb ellenállást jelentő – legjobb gyakorlatok összegyűjtésén, illetve terjesztésén van.

Ennek részleteit a témakört feldolgozó fejezetek tartalmazzák.

1.4.2. Az OECD közigazgatási tevékenysége és ennek hatása az európai közigazgatásra

Az OECD intézményesen 1988-tól foglalkozik a tagországok közigazgatásával. Igaz, eredetileg ezt elsősorban a globalizáció által vezérelve a neoliberális államfelfogásnak megfelelő Új Közmenedzsment (NPM) irányvonal közigazgatási alkalmazása érdekében tette. E tevékenységének azonban jelentős EU-s kötődése is van, mert ennek keretében került sor az EU megbízásából az úgynevezett Közös Közigazgatási Térség (Common Administrative Space) fogalmának megalkotására és az annak jellemzőit tartalmazó szempontrendszer kialakítására.

A keleti bővítés során a csatlakozni kívánó országok számára a „tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás” meglétének vizsgálatára, illetve megteremtése érdekében kidolgozott dokumentum az akkori tagországok közigazgatásának közös értékrendjére mint közös európai közigazgatási teret alkotó keretre épülő ajánlásokat tartalmazott *Közös Közigazgatási Tér (Common Administrative Space)* néven, és hozott létre közigazgatás-fejlesztési segélyprogramot az EU Bizottsága és az OECD PUMA közös SIGMA programja révén. Ezen eszközök felhasználásával került sor elsősorban a csatlakozás folyamatában a tagjelölt országok közigazgatásának vizsgálatára és a megfelelőnek tartott irányba történő fejlesztésére. Ennek keretében jelent meg tehát először intézményes formában az EU és a tagországok közigazgatásának viszonya, valamint a közigazgatás fejlesztésének feladata az OECD aktív közreműködésével.¹⁹

Az *Európai Közigazgatási Tér (EAS)* azonban későbbi fejlődése során az EU keleti bővítésétől eltérő, bővebb fogalomként vált. Ennek egyik fő oka annak a gyakorlatnak a tartathatatlansága volt, hogy csak a csatlakozni szándékozó egykori szocialista országok számára fogalmazódjanak meg közigazgatási követelmények a kapacitás oldaláról.

Másfelől az OECD PUMA által programszerűen ösztönzött és hirdetett közigazgatási globalizáció a keleti bővítéstől függetlenül is hatott az EU szerveire és a tagországokra egyaránt. Az OECD által hirdetett „jó kormányzás” neoliberális közigazgatás-politikája szülte, a globalizációhoz kötődő követelménye ugyanakkor összekapcsolódott a helyi önkormányzatiságra kiható demokrácia és a szubszidiaritás elvének következetes alkalmazásával is. Az Európai Parlament 2001-ben erre tekintettel is fogadta el *A helyes hivatali magatartás európai kódexe* című fehér könyvét,²⁰ amely az uniós kormányzás és jogalkotás átalakításának a keretdokumentumaként a nyitottság, a részvétel, a számonkérhetőség, a hatékonyság és a koherencia követelményeit tartalmazta.

¹⁹ Bővebben lásd BALÁZS 2016a, 126–141.

²⁰ Elérhető: www.ombudsman.europa.eu/hu/resources/code.faces/hu/3510/html.bookmark#/page/1 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 09.) Ennek alapját képezte az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikkében szabályozott megfelelő ügyintézéshez való jog. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=EN> (A letöltés dátuma: 2020. 08. 31.)

Az Európai Közigazgatási Tér fogalmának tartalmára nagy hatással volt a szubszidiaritás elvének közigazgatási adaptációja és a már többször említett és az 1990-es években meghatározó irányzat, a regionalizáció.

Ez az elsősorban az EU Régiók Bizottsága által támogatott koncepció azonban nem kapott támogatást a tagországok többségétől, és bizonyos mértékben ehelyett került sor a hivatkozott többszintű kormányzás programjának meghirdetésére. Az Európai Parlament állásfoglalása szerint is támogatott koncepció a szubszidiaritás elvére alapozva a többszintű kormányzás sajátos modelljét célozta megvalósítani. Ez azt jelentené, hogy a közügyek intézésében a települési és a regionális (területi) önkormányzatok kapnának elsődleges szerepet a tagállamok kormányai mellett.

A tagállamok kormányai azonban eddig mérsékelt lelkesedéssel fogadták e törekvéseket. Az eddigiekben említett európai integrációs törekvések tehát mind ez idáig a gyakorlatban nem jártak sok eredménnyel, így jelenleg az Európai Közigazgatási Teret a közös közigazgatási kultúra megteremtése jellemzi, de elsősorban a működésben. A „jó kormányzás” elvei pedig jogilag releváns módon az EU Alapjogi Chartájában jelennek meg.

Az OECD által inspirált fejlődés nyomán ugyan az EU változatlanul nem hozhat kötelező döntéseket a tagországok közigazgatására vonatkozóan, és így olyan szervezetet sem hozhatott létre, amely az ebbe a körbe tartozó döntéseket előkészítené vagy végrehajtaná. Kialakult viszont egy sajátos, a tagországok közigazgatásával közvetetten vagy informálisan foglalkozó intézményrendszer.

Ennek vázlatos áttekintése előtt azonban rögzíteni szükséges, hogy az OECD SIGMA Program²¹ napjainkban is működik, sőt aktivitását a tagjelölt országokon túl kiterjesztette a Balkánra és Törökországra, a kaukázusi országokra, Moldovára, Ukrajnára, illetve az EU számára az utóbbi időkben felértékelődött észak-afrikai országokra is.

A 20 éve működő program a közszolgálati menedzsmentre, a közigazgatás törvényi kereteire, a közigazgatási reformstratégiák kidolgozására és a reformok megvalósítására egyaránt vonatkozik.

Meg kell említeni azonban, hogy az eredetileg az EU keleti bővítéséhez kapcsolódó és kvázi csatlakozási előfeltételnek tekintett Európai Közigazgatási Tér kritérium- és szempontrendszere érvényesülésének értékelése kikényszerítette azt, hogy az EU Bizottsága és a tagországok, valamint a tagjelölt országok képviselői időnként találkozzanak, áttekintsék a közigazgatási kapacitást érintő problémákat, és közös megoldásokat, illetve fejlesztési irányokat próbáljanak meg konszenzussal kidolgozni.

A találkozók előbb a csatlakozási tárgyalások egy-egy fontosabb állomásához, rendezvényéhez kötődtek, majd később a szintén ebbe a körbe sorolható elnökségi programok keretében valósultak meg, és ez napjaink gyakorlata is. Így vált az EUPAN az európai uniós tagállamok köztisztviselőit tömörítő informális hálózattá, amely a tagországok és jelöltek közigazgatási együttműködését, illetve a közigazgatási ismeretek átadását és átvételét segíti.

Az EUPAN-ban folyó munka három szinten: politikai szinten, vezető köztisztviselői szinten és szakértői szinten történik.

A politikai szint azt jelenti, hogy a közigazgatásért felelős miniszterek és az illetékes európai biztos(ok) találkoznak az egyes elnökségi rendezvények keretében.

²¹ Lásd bővebben www.oecd.org/site/sigma (A letöltés dátuma: 2018. 10. 09.)

A köztisztviselői vezetői szint azt jelenti, hogy a közigazgatásért és közszolgáltatásért felelős legmagasabb szintű vezetők (országoként eltérően főigazgatók, közigazgatási államtitkárok, főtitkárok stb.) találkoznak, ami rendszerint kíséreseménye a politikai szintű találkozóknak.

Szakértői szinten a munkaprogramnak megfelelő szerkezetben kialakított, a humán erőforrással, innovatív közszolgáltatásokkal, e-kormányzattal kapcsolatos kérdésekkel, a jogi szabályozás javításával stb. foglalkozó munkacsoportokban folyik a munka, ideértve a közigazgatási intézetek és felsőoktatási intézmények igazgatóinak rendszeres találkozóit is.

Az Európai Bizottságban az igazgatási ügyekért felelős alelnök biztosítja a politikai szintű képviselőket, míg a vezetői és technikai szintű részvétel összehangolását a Humánerőforrásügyi és Biztonsági Főigazgatóság végzi. A hálózatnak a korábban megnevezett Európai Közigazgatási Intézet (EIPA) is tagja.

Az EUPAN sokrétű munkája elsősorban a közigazgatás minőségének, teljesítményének és hatékonyságának növelését szolgálja a legjobb gyakorlatok átadásával és az új megoldások kialakításával.²²

Az EU és a tagországok közigazgatásában egyaránt fontos szerepet tölt be ezenkívül az 1981-ben maastrichti székhellyel alapított Európai Közigazgatási Intézet (EIPA²³).

Az EIPA feladata elsősorban az EU és a tagországok köztisztviselőinek továbbképzése, illetve az általuk ellátott közfeladatok minősége javításához való hozzájárulás, továbbá az együttműködésükhöz szükséges keretek nyújtása. Ennek érdekében már luxemburgi (bírák képzése) és barcelonai (helyi igazgatás és gazdaságfejlesztés) regionális központokkal is rendelkezik.

Az EIPA tevékenységi köréből, illetve annak eredményeiből a magyar közigazgatásban leginkább a minőségfejlesztést szolgáló közigazgatási értékelési keretrendszer, a CAF²⁴ ismert, amelynek kidolgozásában és alkalmazásában egyaránt részt vett, de egyre több közszolgálati tisztviselő jut el az EIPA által szervezett kurzusokra is.

Mindezekre tekintettel rögzíthetjük, hogy az EU és a tagországok közigazgatás-fejlesztése közt intézményes és sokszínű viszony alakult ki, ami azonban még távolról sem jelenti a közigazgatás egységesülését, így a közigazgatás fejlesztése változatlanul a tagállamok hatáskörébe tartozik.

A helyi önkormányzati alrendszer ebben a tekintetben azonban háttérbe szorul, és az EU intézményrendszerén belül közvetlenül csak a Régiók Bizottsága tevékenységében jelenik meg.

Ez ugyan nem az OECD európai közigazgatásra gyakorolt hatása miatt van így, de tény az is, hogy az OECD sem foglalkozik külön a helyi önkormányzatokkal.

Ennek mindkét szervezet esetében az egyik fő oka, hogy kormányközi szervezetekről lévén szó, a kormányok a tevékenység fő érintettjei és egyben kötelezettjei. Ebből adódóan a közigazgatás tekintetében is elsősorban a kormányok irányítása alatt álló államigazgatási alrendszer vizsgálata és fejlesztése jöhet szóba.

Ez azonban nehezen választható le a közigazgatás többi alrendszeréről, így közvetett módon a hatás mindenképp kimutatható, illetve igazolható lesz a vonatkozó fejezetben részletesen tárgyaltak alapján.

²² Lásd bővebben HORVÁTH–KÁDÁR 2011.

²³ European Institute of Public Administration. Elérhető: www.eipa.eu/ (A letöltés dátuma: 2018. 10. 09.)

²⁴ Lásd www.eipa.eu/portfolio/european-caf-resource-centre/ (A letöltés dátuma: 2018. 10. 08.)

Az OECD közigazgatási tevékenységét mindenekelőtt a kormányzással foglalkozó bizottságán, a Public Governance Committeeen (PGC²⁵) keresztül fejti ki.

Az általuk vizsgált témakörök horizontális jellegűek, azaz elvileg minden közigazgatási alrendszerre kiterjeszthetők, mint

- a költségvetés és közfinanszírozás;
- a korrupció elleni fellépés és a közszolgálati etika;
- a közbeszerzés;
- a közigazgatási innováció;
- az e-közigazgatás;
- közszolgálat;
- változás- és kockázatmenedzsment;
- a szabályozási közpolitika stb.

Az ezekből készült és a világ közigazgatását érintő, kétévente kiadott „közigazgatási tükör” jelentések²⁶ talán a legértékesebb és világviszonylatban is egyedülálló, szisztematikusan kidolgozott indikátorrendszeren alapuló adattartalommal rendelkező kiadványok.

Ugyanakkor ezek tartalmi vizsgálata alapján megerősíthető az a korábban jelzett megállapítás, miszerint az OECD elsősorban a kormányzati szektorként felfogott államigazgatással foglalkozik.

Ez még akkor is igaz, ha például éppen a költségvetési és finanszírozási tárgykörben a helyi önkormányzati világszövetségeként működő UCLG-vel együtt kifejezetten a szubnacionális kormányzati szintet magában foglaló komoly kiadvány készült az OECD együttműködésével.²⁷

Ez perspektivikusan, kiegészítve az eddigi „tükörjelentéseket”, betöltheti azt az űrt, amely a helyi önkormányzati közigazgatás kutatásában eddig sajnálatos módon jelen volt.

A helyi önkormányzatokat azonban az OECD más, elsősorban ágazati kérdéskörökkel foglalkozó tevékenysége is érinti, mint a közegészségügy, közoktatás, szociális ellátórendszer vagy éppen a település- és területfejlesztés.

Az ezekből készült különböző publikációk sok érdekes és értékes adatot tartalmaznak, amelyekre sajnálatos módon csak elvétve hivatkoznak a vonatkozó szakirodalomban.

Vizsgálódásaink ezért kiemelt figyelmet fordítanak az OECD e tevékenységének bemutatására és az adaptációs lehetőségek feltárására.

1.4.3. A helyi önkormányzatok nemzetközi szervezetei, a Városok és Helyi Önkormányzatok Világszövetsége (UCLG) és annak európai szervezete, az Európai Települések és Régiók Tanácsa (CEMR/CCRE)

A helyi önkormányzatok nemzetközi szövetségei tekintetében előre kell bocsátani azt, hogy egy igen differenciált szervezeti rendszerről van szó. A címben jelzett két, de valójában

²⁵ Lásd www.oecd.org/fr/gov/public-governance-committee.htm (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

²⁶ Elérhető: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/panorama-des-administrations-publiques-2017_gov_glance-2017-fr#WbADV83YXIU#page1 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

²⁷ Elérhető: www.uclg.org/sites/default/files/global_observatory_of_local_finance-part_iii.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

egységet alkotó szervezet kiemelése témánk szempontjából azért nem tűnik önkényesnek mégsem, mert ezek azok, amelyek tevékenységükkel talán leginkább befolyásolják a helyi önkormányzatiság alakulását.

A helyi önkormányzatok nemzetközi szervezetei, a Városok és Helyi Önkormányzatok Világszövetsége (UCLG²⁸) és annak európai szervezete, az Európai Települések és Régiók Tanácsa (CEMR/CCRE²⁹) tevékenysége a legkiterjedtebb és leginkább ismert. Mellettük még feltétlenül megemlítendő azonban az Európai Régiók Gyűlése is (AER³⁰), amelynek tevékenysége azonban csak a nevében jelzett területi szintre terjed ki, bár a 33 európai országot átfogó és 270 területi önkormányzatot érintő tevékenysége, azok gazdasági potenciálja miatt, így is jelentős.

Ehhez képest az UCLG a világ több mint 240 ezer helyi önkormányzatát és 175 önkormányzati szövetségét foglalja magában, de még az európai tagszervezete is 41 ország 150 ezer helyi önkormányzatát fogja át.

A számok persze önmagukban nem mondanak semmit, de azért önkéntes és pénzbeli hozzájáruláson alapuló tagságról lévén szó, szükségképpen összefügg a két aspektus.

Ennél azonban meggyőzőbb az e szervezetek által végzett tevékenységet reprezentáló publikációk száma és tartalma. Nem kormányközi szervezetekről lévén szó, maguk a helyi önkormányzatok azok, amelyek ezeken keresztül nem pusztán érdekeik érvényesítését mozgathatják elő, de reális fejlesztési elképzeléseiket és az azokat alátámasztó adat- és érvrendszerüket is meg tudják jeleníteni.

Ezenkívül a mögöttük lévő jelentős gazdasági erő azt is lehetővé teszi, hogy célkitűzéseik alátámasztása érdekében a legjobb szakértői, illetve tudományos bázist mozgósítsák.

Éppen ezért érdemes kiemelt figyelmet e tevékenységük mind teljesebb becsatornázásának elősegítése a helyi önkormányzatiságot érintő tudományos tevékenységbe is.

Csak példaképpen érdemes ezekből néhányat felidézni: így a már említett UCLG-OECD-kiadványt a világ 101 országának helyi önkormányzati struktúrájáról és finanszírozási rendjéről³¹ vagy az Európai Települések és Régiók kiadványát *Európa 2030* címmel.³²

Ugyancsak figyelemre méltó az Európai Régiók Gyűlésének a regionalizációról szóló jelentése³³ is. Ezek és más kiemelkedő dokumentumok tartalmi elemzésére a vonatkozó fejezetekben kerül sor.

²⁸ Elérhető: www.uclg.org/en/organisation/about (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

²⁹ Elérhető: www.ccre.org/fr/article/a_propos_du_ccre (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

³⁰ Elérhető: <https://aer.eu/> (A letöltés dátuma: 2020. 08. 31.)

³¹ Elérhető: www.uclg-decentralisation.org/sites/default/files/global_observatory_of_local_finance_part_i-ii.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 09.)

³² Elérhető: www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/Europe_2030_Synthesis_FR.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 09.)

³³ Elérhető: https://drive.google.com/file/d/0BwZcrVDoCnn_dGdVZWlPdmNkZGM/view (A letöltés dátuma: 2018. 10. 09.)

1.4.4. Új tendenciák a helyi önkormányzati rendszerek fejlődésében és azok hatása a kutatás hipotéziseire

A kutatási hipotézisek felállításához mindenekelőtt azt kell vizsgálni, hogy a közigazgatás folytonos változása a helyi önkormányzati rendszer vonatkozásában vajon eléri-e azt a minőséget és mennyiséget, amely alapján már általános érvényű tendenciákról beszélhetünk?

A válaszhoz az elmúlt évtizedben megváltozott állam- és közigazgatás-felfogásból kell kiindulnunk, amelyben a neoliberális irányzatot felváltották más, jellemzően neoweberi vagy post-NPM irányzatok, bár ezek határai nem igazán alakultak ki.³⁴

Ezen belül is az egyes államok közigazgatásainak problémái ugyan egyrészt hasonlóan egymásra, de sok esetben – a sajátos körülményeik függvényében – azokra eltérő megoldásokkal, differenciált válaszokat adnak.

A vizsgált időszakban készült összehasonlító önkormányzati tanulmányok az előzőekben felvetett kérdésekre általában nem globális, hanem egy-egy témakört kiemelő válaszokat adnak. Ez azt jelenti, hogy a helyi önkormányzatokat érintő változásokat nem a nehezen megragadható globális összehasonlítás módszerével vetik össze, hanem valamiféle sajátos tipológiát alkalmaznak.³⁵

Ennek megfelelően az e tárgykörben megjelent egyik legátfogóbb és legjobb publikáció³⁶ is a helyi önkormányzatok területi kereteinek változásait (önazonosság és funkcionalitás), a helyi önkormányzatok és a központi állami szervek közti kapcsolatokat (autonómia és integráció), továbbá a helyi intézményrendszer változásait (a helyi demokrácia és a menedzsment összefüggései) vetette össze.

1.5. Új tendenciák a helyi önkormányzatok fejlődésében és azok hatása a kutatási hipotézisekre

1.5.1. A helyi önkormányzatok területi keretei változásainak vizsgálata

Ennek kiindulópontja az, hogy a közigazgatási szervezetrendszer a lakosság földrajzi elhelyezkedését különböző módokon követheti: így a lakosság elhelyezkedésének logikája mentén, egy adott földrajzi terület feletti ellenőrzés logikáját követve, vagy a lakossági közszolgáltatások megszervezésének logikája (funkcionalitás) mentén.

Ezek közül a lakosság elhelyezkedése köthető leginkább a helyi önkormányzatisághoz, azaz ez jelenti a helyi önkormányzati önazonosságot. Az országonként eltérő és több kritériumot (például származás, nyelv, tradíciók stb.) számba vevő meghatározás eredményeként alakulnak ki azok az alapegységek, amelyek keretei közt kerülhet sor a helyi önkormányzathoz való jog gyakorlására politikai értelemben.

A funkcionalitás érvényesülése ezeket a hagyományos kereteket írja felül, és erre láthattunk példákat Európában az elmúlt évtizedekben. A települési szintet érintően ennek megjelenési formája főként a településszervezés, valamint a társulási rendszer kiterjeszté-

³⁴ Így például KÜHLMANN–FEDELE 2010, 49.

³⁵ Így például WOLLMANN 2008.

³⁶ Lásd a helyi önkormányzatok összehasonlító kutatása nemrég elhunyt kiváló képviselőjének munkáját: MARCOU 2012.

se, amely maga után vonta a középszintű önkormányzatok változásait is. A regionalizáció esetenként ennek következményeként megjelenő irány volt, de nem mindenütt!

Végül e körben megjelenő sajátos probléma a nagyvárosi agglomerációk igazgatási rendszerének változása.

Mindhárom funkcionalitás irányába ható jelenség legfőbb kihívása az önkormányzati önazonosságot megvalósító politikai-képviselői intézményrendszerrel való harmonizáció. Napjaink területi reformjai körében mindegyik megoldással találkozhatunk.

Az északi országokra jellemző a települési önkormányzatok összevonása annak érdekében, hogy a lakosság előregedése következtében támasztott kihívásoknak észszerűbben meg tudjanak felelni. Így például Dániában 2007-ben 99-re csökkent a települési önkormányzatok száma, míg a 14 megyét megszüntették, és helyettük 5 funkcionális (az egészségügyi ellátásszervezésre specializált) régió jött létre. Finnországban 2009-től csökkent a települési önkormányzatok száma 416-ról 337-re, Lettorszában 2008-ban 524-ről 118-ra, de a gazdasági válság hatására 2010-ben Görögországban is 1034-ről 370-re csökkentették az önálló települési önkormányzatok számát, és megszüntették a megyéket. Ezzel szemben más országokban (például Franciaország, Olaszország, Spanyolország stb.) kevésbé volt sikeres a fúziós politika, és inkább a társulási rendszer kiterjesztését választották.

A települési szintet érintő változások kihatnak a középszintre is, így a már említett példákon túl tervbe van véve a tartományok megszüntetése például Olaszországban, a regionális és megyei önkormányzatok képviselőinek egységesítése a területi képviselő intézményesítésével; vagy éppen a korábbi területek felváltása újjal, például Katalóniában a Veguerias.

Bár a *régió* kifejezés alatt esetenként eltérő fogalmakat értenek, de a „regionalizációnak” nevezett és az 1990-es évekre jellemző tendencia mára már nem jellemző, vagy több esetben az a területi államigazgatásra korlátozódik. Ezzel szemben erősödő probléma a nagyvárosi agglomerációk igazgatásának megoldása. Az erre irányuló reformtervek (például Barcelona, Valencia Spanyolországban, a *communautés urbaines* Belgiumban, a *plusregion* Hollandiában, a *città metropolitana di Roma* Olaszországban, a *Regionalverband* Frankfurtban stb.).

A különböző megoldások közös jellemzője az, hogy az általános megoldásoktól eltérő olyan intézmények jönnek létre, amelyekben a székhely központitelepülés-szerepe a meghatározó, ugyanakkor a sajátos felügyeleti és finanszírozási szabályok a központi állami szervezeteknek erős jogosítványokat biztosítanak.

Ebből a szempontból kiemelkedő a francia helyi önkormányzati reform, amelynek keretében a 2015. augusztus 7-i törvény a Köztársaság új területi beosztásáról (NOTRe)³⁷ gyökeres változást jelentett nem csupán a 13 nagyrégió létrehozásával, de a megyei és regionális önkormányzatok általános hatásköreinek (generális hatásköri klauzula) megszüntetésével és további nagyvárosi jogállású városok gyors létrehozásával is.

1.5.2. A helyi önkormányzatok és a központi állami szervek közti kapcsolatok

A központi állami szervek és a helyi önkormányzatok kapcsolatrendszerén belül a fő kérdés az önkormányzati autonómia és integrációra való központi törekvés viszonya. Ezt

³⁷ Nouvelle Organisation Territoriale de la République. Bővebben lásd BALÁZS 2016b.

a viszonyrendszert a helyi önkormányzatok által ellátott feladat- és hatáskörök alakulásán, a törvényességi felügyelet eszközrendszerén és a finanszírozási rendszeren keresztül vizsgálhatjuk.

Az integrációra való törekvés pedig a helyi önkormányzatok által ellátott közszolgáltatások észszerű és hatékony, költségtakarékos ellátási rendszerének kialakítását szolgálja, ami az eddigiekben már említett funkcionalitást helyezi előtérbe.

A helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörének lényegi része történelmileg alakult ki a tradicionális demokráciákban, de korántsem megváltoztathatatlan. Ez nem új jelenség, és nem véletlen az, hogy az alkotmányos szabályozások – az e tekintetben mértékadó Európában – még az alapvető feladat- és hatásköröket sem sorolják fel, hanem egyszerű törvényi szintre utalják.

Az 1980-as évekre jellemző decentralizáció és devolúció kétségkívül azt jelentette, hogy egyre több, korábban központi állami feladat- és hatáskör vált saját helyi közügygé az ellátásukhoz biztosított eszközökkel együtt. Napjaink folyamatai viszont már nem feltétlenül ilyen pozitív kicsengésűek, hanem sok esetben a gazdasági válság által kikényszerített állami tehercsökkentés lehetséges eszközei. A feladat átkerül a helyi önkormányzatokhoz, de az ellátásukhoz szükséges anyagi eszközök nem vagy csak részben, utalva a helyi önkormányzatok saját bevételi lehetőségeire.

A másik ilyen eszköz a korábbi helyi önkormányzati feladatok visszaállamosítása, persze a hozzájuk járó eszközökkel, finanszírozással együtt. Ebben az esetben a megtakarítási lehetőség abban van, hogy az adott közszolgáltatás megszervezésénél nem jelent kötöttséget a helyi önkormányzatok érdekköre és intézményrendszere. A funkcionalitás egyetlen vagy fő szempontként érvényesülhet helyi demokratikus kontroll nélkül, természetesen a helyi lakosság érdekében!

A napjainkban meghatározó tendencia inkább ez utóbbi, ami kiváltja ugyan a helyi önkormányzatok intézményes ellenkezését, de a helyi lakosságot kevésbé.

A központi állami és a helyi önkormányzatok közti feladatmozgást sok tényező határozza meg, így különösen a helyi önkormányzati autonómia értelmezése. E tekintetben a skála igen széles, egyik végpontján a politikai autonómia a nemzeti szuverenitás gyakorlásának és megosztásának részeként kezeli azt, míg a másik végponton inkább igazgatási technikát jelent a helyi közügyek önálló intézése terén. A kérdést még tovább színesíti az, hogy a helyi önkormányzati rendszer egységes nemzetállamban vagy szövetségi államban működik-e. Ez utóbbi tényező a központi-helyi feladatmegosztást alapvetően befolyásolja.

Mindez nem változtat azon a már említett tényen, hogy a feladatmegosztás (itt Európában) nem alkotmányos tárgykör, hanem központi vagy tartományi-regionális törvényhozási tárgykör. Az állami szerepkör változásai pedig ezeket viszonylag nagy szabadsággal mozgatják. A feladatmegosztáshoz szorosan kapcsolódik a finanszírozási rendszer.

A helyi költségvetésnek hagyományosan öt nagy forrása van:

- saját helyi adójellegű bevételek;
- különböző jogcímen adott központi költségvetési támogatások;
- megosztott adók;
- az önkormányzati vagyon hasznosításából eredő bevételek és
- a hitel.

A két alapvető finanszírozási rendszer aszerint különíthető el egymástól, hogy a kölcsönön kívüli bevételi források aránya hogyan alakul. Ebből a szempontból a választóvonal ott húzódik, hogy a helyi adóbevételek a 40%-on felüliek-e, és az egyéb saját bevételekkel együtt meghaladják-e a központi költségvetési támogatások és a megosztott adók együttes arányát. Az európai országok közül csak – a kisebbséget alkotó – nyolc ország tartozik ide.

A bevételi forrásokat illető európai tendenciák közül kiemelhető az, hogy növekvőben van a megosztott bevételek aránya, ami a helyi önkormányzati kiadások központi állami ellenőrzési lehetőségét növeli, és általában intézményesített politikai alku tárgya. A központi állami beavatkozás növekedése a helyi önkormányzatok globális kiadását érintően ott is jellemző, ahol a helyi saját bevételek aránya a nagyobb. Általános tendenciává vált a saját helyi bevételek csökkenése és a központi költségvetési támogatások mérséklése, amit rendszerint szervezeti és működési (ideértve a feladat- és hatásköri átrendezést) reformok kísérnek.³⁸

Az említett tendencia érvényesülését kétségtől elősegíti az a már említett tény, hogy a központi és helyi önkormányzati feladatmegosztásnak nincsenek alkotmányos garanciái, és – az Egyesült Királyság kivételével – a charta alapján törvényben rögzített általános klauzulát alkalmaznak. Az Egyesült Királyságban is változott a helyzet a 2011-es Localism Act nyomán, bizonyos elmozdulás történt, ami látszólag sérti azt az elvet, hogy a helyi önkormányzatok csak a törvényben meghatározott feladatkörökben járhatnak el (*ultra vires*).

A szabályozás azonban ennél bonyolultabb, mert egyrészt helyi népszavazás szükséges új feladatok felvállalásához, másrészt annak feltételeit – gazdaságossági, hatékonysági, minőségi szttenderdek alapján – törvény határozza meg, és csak olyan területre terjedhet ki, amelyet az egyének és szervezeteik a közérdek figyelembevételével nem tudnak ellátni. Ez utóbbiak viszont kezdeményezhetik a helyi önkormányzati feladatok ellátásának átvételét.

Az új szabályozás szándékai itt is egyértelműen a közkiadások csökkentését célozzák, csak más – főként az NPM által inspirált – módszerek alkalmazásával. A generális klauzulát alkalmazó országokban tendencia a helyi önkormányzati feladat- és hatáskörök csökkentése vagy recentralizációja a hozzájuk járó támogatások, bevételek szűkítésével, megszüntetésével együtt. A tendencia fékezése érdekében kísérletek arra vannak, hogy egy bizonyos hatásköri minimumot lehessen rögzíteni. Ezek a jellemzők a települési szintre vonatkoznak, és árnyalja őket a lakosság és a teljesítőképességnek megfelelő differenciált hatáskör-telepítés.

A középszintű önkormányzatok esetében pedig egy egészen más tendencia érvényesül, nevezetesen az általános klauzula alkalmazása helyett a specializáció (például Dánia, Hollandia, Svédország, a német járások stb.) olyan részterületekre korlátozott hatáskörökkel, mint a területfejlesztés és -rendezés, környezetvédelem, energiaellátás, egészségügy stb.

Ugyanakkor a 2015-ös francia területi reform csakúgy, mint a 2012-től hatályos magyar helyi önkormányzati szabályozás, a területi önkormányzatok esetében szakít a hatásköri generális klauzula alkalmazásával.³⁹

³⁸ Bővebben lásd DE MELLO 2010; és www.uclg.org/sites/default/files/global_observatory_of_local_finance-part_iii.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

³⁹ BALÁZS 2017.

1.5.3. A helyi intézményrendszer változásai a helyi demokrácia és a menedzsment összefüggései mentén

A helyi önkormányzati intézményrendszert érintő reformok tendenciái a helyi önkormányzatok politikai vezetésének és felelősségének megerősítése, a lakossági részvétel megerősítése a helyi önkormányzatok működésében és a működés hatékonyságának növelése.

A helyi önkormányzatok politikai vezetésének megerősítése és a felelősség növelése két dimenziót foglal magában. Egyrészt a polgármesteri tisztség keletkezésének módját (közvetlen választás, testületi választás vagy kinevezés), másfelől a politikai vezetés és a végrehajtó funkciót ellátó szerv vagy személy viszonya.

Az első dimenzióban a cél a közvetlen választás által nagyobb politikai legitimáció biztosítása és ezzel a politikai felelősség érvényesítése. A politikai vezetés és a végrehajtó funkciót ellátó intézmény (például Végrehajtó Bizottság, Tanácsnokok Testülete stb.) vagy személy (például jegyző, településigazgató, községi titkár stb.) közti viszony alapvető kérdése a politikai és szakmai, valamint törvényességi követelmények biztosítása a döntéshozatali eljárásban és a működésben. A dezintegrált mechanizmusok felszámolására irányuló reformok célja egyszerűsíteni és gyorsítani a döntéshozatalt a hatékonyság érdekében egyértelműbb felelősségi viszonyok mentén.

Ezen a téren a tendencia a politikai szempontok és befolyás növekedése, a polgármesteri tisztség erősödése. A lakossági részvétel erősítésének szándéka a helyi önkormányzati munkában abból ered, hogy a hagyományos részvételi formák a gyors technikai fejlődés és az urbanizáció hatására visszaszorultak.

A részvétel növelésére irányuló eszközök közül kiemelhető a közvetlen demokrácia érvényesülését szolgáló helyi népszavazás és kezdeményezés intézményének fokozatos térnyerése. A másik ilyen tendencia a helyi önkormányzatokon belül működő új, döntési jogkörrel rendelkező intézmények, mintegy részönkormányzatok létrehozása. A harmadik ilyen eszköz az egyes speciális döntéshozatali eljárásokhoz jogszabállyal előírt kötelező konzultációk köre (például környezetvédelem stb.).

A helyi demokrácia és a menedzsment összefüggései problémakörén belül külön vizsgálandó az ellenőrzés kérdésköre. Az Új Közmenedzsment (NPM) által favorizált üzleti módszerek közigazgatási alkalmazásának egyik következményeként a közszolgáltatások ellátásának jelentős része kiszervezésre került a versenyszférába, és ezzel megszűnt a közvetlen ráhatás és ellenőrzés lehetősége, miközben a felelősség a helyi önkormányzatoknál maradt.

Az EU által is támogatott liberális gazdaságpolitikát megvalósító, különböző nevek alatt futó programok (*PPP, compulsory competitive tendering, private finance initiative* stb.) azonban nem hozták meg a várt eredményt sem a hatékonyság, sem a költségsökkentés és még kevésbé a szolgáltatások minősége terén, így – az Egyesült Királyság kivételével – alkalmazásuk erősen visszaesett, sőt megfordult a tendencia, és a helyi önkormányzatok visszaveszik a szolgáltatások ellátását. Azokon a területeken pedig, ahol marad a versenyszféra részvétele, az ellenőrzési rendszer válik olyanná, mintha az adott szolgáltatást közszervezet látná el.

A tendenciák tematizált és vázlatos áttekintését követően térhetünk vissza a fejezet elején felvetett kérdésekre, így arra, hogy az európai országok helyi önkormányzati rendszereinek változásai mennyiségileg és minőségileg elérik-e a reformok szintjét, és mutatnak-e általánosítható tendenciákat.

A forrásként felhasznált alapmunka szerzője⁴⁰ – az Európai Helyi Önkormányzati Kutatócsoport (GRALE) vezetője – szerint bár heterogén jelenségeknek lehetünk tanúi az egyes országokban, de a változások reformértékűek, és belőlük meghatározó uralkodó tendenciák látszanak kirajzolódni.

Mindenekelőtt a problémák, amelyek közösek és jól beazonosíthatók, a következők:

- Hogyan racionalizálható a helyi önkormányzatok területi beosztása a megváltozott feladatokhoz?
- Hogyan kezelhető az urbanizáció és ennek ellentéte, az elnéptelenedő területek igazgatása?
- Hogyan oszthatók újra a feladatok a központi állam és a különböző szinten működő helyi önkormányzatok közt?
- Hogyan növelhető az igazgatás hatékonysága anélkül, hogy a tradicionális önkormányzati intézményrendszer demokratikus működése veszélyeztetve lenne, és a helyi hatalom gyakorlása eltávolodna a helyi polgároktól?

A megoldásként adható válaszok bár országonként eltérnek, de sok helyen reformokat kényszerítenek ki, ezek alapjai pedig azonosak. Ugyanakkor a feladat- és hatásköri decentralizációnak nem egyedül a források szűkülése az akadály. Ugyanilyen fontos tényező a nagy közszolgáltatások hatékony ellátásának optimális technikai üzemmérete, mivel az ellátási körzetek és az igazgatási struktúra esetenként nem esik egybe. Sokszor ezért az észszerű menedzsmenthez szükséges koordinációs és kooperációs szükségletek kielégítése fontosabbá válhat a helyi autonómiánál azzal, hogy különböző társulások útján látják el a helyi közszolgáltatásokat.

Ezt ösztönzi továbbá az a tényező is, hogy a helyi önkormányzati finanszírozásban folyamatosan csökken a saját bevételek aránya, amiről a helyi képviselők dönthetnének. Azzal azonban, hogy szűkül a helyileg elosztható források köre, csökken a helyi képviselők aktivitása is, továbbá – a döntési szintek eltolódása miatt – a helyi polgárok sem mindenütt törekednek részvételük fokozására a helyi önkormányzatok munkájában.

Egyre többször vetődik ezért fel az a kérdés, hogy a helyi önkormányzati demokráciát nem váltja-e fel a szolgáltatások demokráciája.⁴¹ A válaszhoz látni kell azonban azt is, hogy az ilyen kérdésfeltevések legtöbbször az NPM késői hatásának tudhatók be, de ennél komplexebb problémáról van szó. Célszerű ugyanis emlékeztetni arra, hogy az 1980-as évek nagy helyi önkormányzati decentralizációs reformjainak visszafogása céljából korábban már történtek hasonló kísérletek a közvetett közigazgatás körébe tartozó úgynevezett szakszolgálati decentralizációval.⁴²

Az autonóm közigazgatási szervek, illetve a közttestületek által ellátott közfeladatok esetében azonban hamar kimutathatóvá vált a demokráciadeficit, amely napjainkban is a legnagyobb veszélyt jelenti. Mindezekre tekintettel inkább követhető út az állami és benne

⁴⁰ MARCOU 2012.

⁴¹ AMNÁ–MONTIN 2000.

⁴² Lásd BALÁZS 1989.

a helyi önkormányzati feladatellátás új módjainak keresése, amelynek irányai a közszféra szerepvállalásának visszanyerése a szakszerűség, jogszerűség, hatékonyság és demokratikus részvétel szempontjainak harmonizációjával.⁴³

1.6. Kutatási hipotézisek

Mindezekre tekintettel alakultak ki a kutatás hipotézisei, miszerint a 2008-as globális világválságok következményeinek felszámolása nemcsak az állam és a közigazgatás – korábban az NPM által történt – leértékelésének újragondolását eredményezte, hanem ezen belül a helyi önkormányzati szerepkörökét is. Kérdés, hogy alakult az állami és a közigazgatási szerepkörök újragondolása, vajon a recentralizáció lehet-e a domináns megoldás.

Kérdés az is, hogy a nemzetközi szervezeteknek volt-e szerepe abban, illetve alkalmasak voltak-e arra, hogy a helyi önkormányzatok nemzetközi környezetét alakítva, módszertani útmutatókkal, a legjobb gyakorlatok összegyűjtésével és disszeminációjával, jogi vagy jogi jellegű dokumentumok megfogalmazásával, elfogadásával segítsék, hogy az egyes államok megtalálják a számukra megfelelő válaszokat a kihívásokra.

A kutatási hipotézisek előkészítése során végzett előzetes adatgyűjtés során elkészített elemzéseink arra engednek következtetni, hogy a helyi önkormányzatiság számos és fontos részterülete tekintetében születtek figyelemre méltó anyagok, de az alapkérdések vonatkozásában kevésbé.

Ez utóbbinak ellentmondani látszanak az olyan dokumentumok, mint az Európai Települések és Régiók Tanácsának az *Európa 2030* című kiadványa,⁴⁴ amely éppen a jövő perspektíváit vázolja. Csakhogy közelebből vizsgálva látszik, hogy a dokumentumban a szervezet főtitkára által konklúzióként megfogalmazott azon gondolat, hogy olyan európai modell felé haladunk, amelyben helyet kapnak a világ általi kihívások iránt elkötelezett és nyitott települési és regionális önkormányzatok („Vers un modèle européen faisant toute sa place à des gouvernements locaux et régionaux engagés, ouverts aux défis auxquels le monde doit faire face”), tartalmilag nehezen beazonosítható, konkretizálható szövegeknek tűnnek, amelyeket kevésbé támasztanak alá tények és a jogi szabályozás.

Az ilyen és ehhez hasonló dokumentumok feltárása, elemzése és széles körű publikálása viszont nagymértékben képes hatni a közpolitika formálására és a kutatásokra egyaránt.

Ebből adódik a kutatás egyik legfontosabb hipotézise, miszerint *a helyi önkormányzatok nemzetközi környezete által végzett tevékenység nagymértékben képes befolyásolni a helyi önkormányzatiság fejlesztését elméletileg, de a konkrét gyakorlatban is.*

⁴³ Bővebben lásd BALÁZS István (2017): Helyi önkormányzatok változóban – a hatásköri generális klauzula vége felé? *Comitatus Önkormányzati Szemle*, 225. 3–14.

⁴⁴ Elérhető: www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/Europe_2030_Synthesis_FR.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 09.)

2. A helyi önkormányzatokkal foglalkozó nemzetközi szervezetek tevékenységének jellege és főbb eredményei

2.1. A helyi önkormányzatokkal foglalkozó nemzetközi szervezetek tevékenységének jellege

2.1.1. Áttekintés

A megelőző bevezető fejezetben már részben említettük azt, hogy a helyi önkormányzatok nemzetközi környezete szempontjából vizsgált szervezeti kör tevékenységének jellege meglehetősen heterogén. Mégis, talán három nagy csoportba lehet sorolni e szervezet tevékenységük alapján.

Így vannak a helyi önkormányzatisággal elsősorban tudományos jelleggel foglalkozó szervezetek, vannak kormányközi szervezetek, illetve szakmai-érdekképviselési tevékenységet végző szervek.

A határok azonban nem választhatók el egymástól mereven, mivel a magukat tudományos szervezeteknek minősítők (IISA/IIAS,⁴⁵ EGPA/GEAP,⁴⁶ OLA,⁴⁷ GRALE⁴⁸ stb.) részt vesznek például egyes nemzetközi önkormányzati érdekszövetségek (UCLG,⁴⁹ CEMR/CCRE⁵⁰) által indított szakmai programokban, de a tudomány képviselői is megtalálhatók a kormányközi szervezetek (OECD,⁵¹ ET,⁵² EU,⁵³ UN DESA⁵⁴) szakértői körében. A szakmai-érdekképviselési szervek pedig széles körben támaszkodnak a tudományra, és tevékenységükbe bevonják annak legelismertebb képviselőit.⁵⁵

Ahogy erről a bevezető fejezetben már korábban szó volt, a vizsgált szervezetek tevékenységének összessége jelenti a helyi önkormányzatok nemzetközi környezetét. Ezek közös nevezője a helyi autonómia, az önkormányzatiság és a demokrácia fejlesztésének elősegítése, de persze eltérő eszközrendszerrel, szervezeti, személyi és finanszírozási infrastruktúrával.

Az említett szervezeti kör és infrastruktúra teljes körű feltérképezése szinte lehetetlen feladat annak kiterjedtsége miatt,⁵⁶ így csak a legátfogóbb tevékenységet végzőkre koncentrálni e munka, azonban ez csak megerősíti azt az állításunkat, hogy a helyi önkormányzatok nemzetközi környezete igen gazdag.

⁴⁵ Elérhető: www.iias-iisa.org/ (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

⁴⁶ Elérhető: <https://egpa.iias-iisa.org/ABOUT.php#> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

⁴⁷ Elérhető: <https://slideplayer.fr/slide/1200197/> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

⁴⁸ Elérhető: www.pantheonsorbonne.fr/autres-structures-de-recherche/grale/ (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

⁴⁹ Elérhető: www.uclg.org/ (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

⁵⁰ Elérhető: www.ccre.org/en/article/introducing_cemr (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

⁵¹ Elérhető: www.oecd.org/governance/ (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

⁵² Elérhető: www.coe.int/fr/web/good-governance/ (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

⁵³ Elérhető: www.eupan.eu/ (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.) Elérhető: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-committee-regions_hu (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

⁵⁴ Elérhető: www.un.org/development/desa/en/about/desa-divisions/public-administration.html (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

⁵⁵ Lásd erre az UCLG publikációit: www.uclg-decentralisation.org/en/node/200 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

⁵⁶ Csak Európában négy különböző nemzetközi szervezet foglalkozik a középszintű vagy területi önkormányzatokkal. Lásd www.baz.hu/news_file/1015_Hatteranyag_Europai_Regiok_Gyulese.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

Ez a gazdagság azonban ma még igen nehezen kiaknázható, mert egységes vagy összekapcsolt adatbázisok hiányában a helyi önkormányzatokkal foglalkozó nemzetközi szervezetek nem mindig támaszkodhatnak egymás munkájára, illetve az eltérő cél- és eszközrendszer nem ritkán eltérő érdekrendszerhez is vezet. Így például az ET később részletezendő működési mechanizmusában más szempontok érvényesülnek a Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusában, ahol a tagországok helyi önkormányzati választott képviselői foglalnak helyet, mint a Demokrácia és Kormányzás Európai Bizottságában, amelynek munkájában a kormányok képviselői vesznek részt. Erre jó példa a már hivatkozott Regionális Charta ügye, amelyet a Kongresszus régóta támogat, míg a kormányok képviselőiből álló bizottság nem, így az sikeresen akadályozta meg, hogy ebből nemzetközi konvenció legyen.

Mindez nem változtat azon, hogy az ET az egyetlen olyan nemzetközi szervezet, amely nemzetközi jogilag is releváns eredményeket tudott elérni a helyi önkormányzatiság fejlesztésében, míg az EU – hatókörének hiánya miatt – ilyen közvetlen eszközökkel eleve nem is rendelkezik.

Ez igaz persze az ENSZ szakosított szervezetére, a gazdasági és szociális ügyekkel foglalkozó UN DESA keretein belül működő közigazgatási részleg⁵⁷ tevékenységére is, azonban a közigazgatási hálózat⁵⁸ működtetésével, illetve a közszolgáltatások vizsgálatával a Fenntartható Fejlődési Keretrendszer 2030 programján belül mégis fontos hozzájárulás lehet a helyi önkormányzatiság számára is. Mindez azonban igen áttételesen, a közszektor egészen keresztül és főként a digitális kormányzásra fókuszálva jelenik meg, és inkább annak illusztrálására jó, hogy számos nemzetközi szervezet melléktevékenysége is érinti a helyi önkormányzatiságot. A helyi önkormányzatok nemzetközi környezetéhez szélesebb értelemben tehát ezek is hozzátartoznak, ezért számbavételük fontos lehet.

A közigazgatással kapcsolatos olyan nemzetközi tevékenység, amely jogilag releváns eredményeket hozhat, tehát csak nagyon szűk területen lehetséges. Ennek egyik oka, hogy a közigazgatás, mint az állam cselekvése, a nemzeti szuverenitás központi intézménye, amelyet eddig még egyetlen nemzetközi együttműködés, illetve szervezet sem kérdőjelezett meg, bár erre törekvések mindig vannak.

Ebből a szempontból idekívánczó és aktuális probléma az EU és a tagállami közigazgatások viszonyának jellege, valamint az ET helyi önkormányzatokat érintő tevékenysége, ezért erről e fejezetben belül külön pontokban is lesz szó.

A közigazgatással és így a helyi önkormányzatokkal is foglalkozó tudományos tevékenységet végző nagy nemzetközi szervezetek közül a Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet (IISA-IIAS⁵⁹), illetve annak európai tagszervezete, az EGPA⁶⁰ emelendők ki, de mindjárt azzal a megjegyzéssel, hogy ezek nem a helyi önkormányzatiság kutatására specializálódott szervezetek, hanem a közigazgatás- és az igazgatástudomány átfogó kérdéseivel foglalkoznak. Ezek persze fontosak a helyi önkormányzatok nemzetközi környezete szempontjából is, esetenként pedig önálló témakörként is megjelenik egy-egy probléma a kutatásaikban – így például az EGPA 22 állandó kutatócsoportja közt van a helyi demok-

⁵⁷ Elérhető: www.un.org/development/desa/en/about/desa-divisions/public-administration.html (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

⁵⁸ Elérhető: www.unpan.org/ (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

⁵⁹ Elérhető: www.iias-iisa.org/ (A letöltés dátuma: 2018. 07. 11.)

⁶⁰ Elérhető: <https://egpa.iias-iisa.org/ABOUT.php#> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

rációval és kormányzással foglalkozó⁶¹ –, de a kapcsolat az átfogó kutatási tárgykörökön keresztül (például e-közigazgatás, közszolgálati etika, a közszektor személyzete stb.) inkább közvetett jellegű. Mindez nem jelenthet negatív értékítéletet, mert a helyi önkormányzatokat egyrészt nem szabad kiemelni a közigazgatás nagy átfogó rendszeréből, de a szerves összefüggések okán nem is lehet.

Másfelől azt is látni kell, hogy a helyi önkormányzatiság problematikája másként merül fel a világ nagy régióiban, kontinensein, kiemelt szerepet leginkább Európában kap. Az EGPA elméletet, oktatást, kutatást és gyakorlatot összekötő szerepe e téren még tovább specializálódik abban, hogy transzatlanti összeköttetést is teremt az Amerikában zajló kutatásokkal (például az American Society for Public Administration – ASPA – útján), valamint a MENA-csoporton keresztül a közép-keleti és észak-afrikai régiókkal.

Mindez nem értékeli le az anyaszervezet, az IISA tevékenységét sem, mert kontinenseken átnyúló kongresszusain, konferenciáin olyan nagy, átfogó témaköröket tárgyal, amelyek ernyőszervezetté teszik, de úgy, hogy a szemlélet interkontinentális legyen.

Erre jó példa a szervezet (IISA) 2018. évi tuniszi konferenciája, amely esettanulmányként is szolgálhat a felhozottak alátámasztására.

Emlékeztetőül tehát: a Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet (Institut International des Sciences Administratives) a világ egyetlen, a közigazgatással átfogóan foglalkozó nemzetközi szervezete. A brüsszeli székhelyű, 1930-ban alapított szervezet vezetésében korábban a magyar közigazgatás-tudomány olyan elismert képviselői is részt vettek, mint Magyary Zoltán, Lőrincz Lajos, illetve Verebélyi Imre. A szervezetben Magyarország úgynevezett kollektív tagsággal rendelkezik, amelyet jelenleg a Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE) gyakorol.

Világszervezetről lévén szó, a két évente tartott kongresszusok általában eltérő kontinenseken vannak, ezért is került most sor a tunéziai helyszínre, míg a következő kongresszusa 2020-ban Szingapúrban lesz. A kongresszusok témakörei mindezekre tekintettel átfogó jellegűek, így esett a választás ez alkalommal „a közigazgatás rezilienciája” tárgykörére.

A reziliencia a közigazgatás-tudományban egy újonnan alkalmazott fogalom, illetve koncepció, amely a világot érő és folyamatosan ismétlődő válságok kormányzati, ezen belül közigazgatási kezelését fedi. „A közigazgatás rezilienciájának koncepciója azt a változást próbálja megragadni, amelyben a problémák komplex megoldása válik a kormányzati rendszerek központi tevékenységévé, a kongresszus várható tudományos eredményei pedig azon feltételek megértését hivatottak felszínre hozni, melyek közt a kormányok jobban tudnak reagálni a különböző krízisek behatásaira és ezzel az emberek jólétét javítani.”⁶²

A kongresszus plenáris ülésén a főelőadó, Stavros Zouridis (Tilburgi Egyetem, Hollandia) vezette fel a témakört, míg Stefan Fisch (Speyer, Németország) ennek történelmi előzményeit vázolta. Adam Ostry az OECD képviselőjében a reziliencia tartalmi elemeit mutatta be, John Mary Kauza az ENSZ UN DESA részéről pedig a közszolgáltatások krízisei során történő változásairól szólt. Hedi Mekni, Tunézia miniszterelnöke országa tapasztalatait vázolta a reziliencia adaptációjában. Susan Gooden (Virginiai Egyetem, USA)

⁶¹ Elérhető: https://egpa.iias-iisa.org/EGPA_PERMANENT_STUDY_GROUPS_9.php (A letöltés dátuma: 2020. 08. 31.)

⁶² Elérhető: www.iias-congress2018.org/ (A letöltés dátuma: 2018. 07. 11.)

a társadalmi egyenlőség közigazgatási érvényesítéséről tartott előadást, míg Wenping Huang a kínai közszektor reformjával foglalkozó egyesület elnökeként a kínai reformokat ismertette.

A kongresszus a fő témakörökön belül külön vizsgálta az Ázsia–Afrika közti együttműködés kérdéseit, erre külön szekciókat is szerveztek az érdeklődők számára. Ezt követően a fő témakör különböző aspektusait úgynevezett párhuzamos szekciókban vitatták meg, ezek a következők voltak:

- a közigazgatás kapacitásbővítése;
- városigazgatás;
- zöld igazgatás és a környezeti reziliencia;
- az ENSZ fenntarthatófejlődés-programja;
- az egészségügyi rendszerek komplex fejlődése;
- a lakosság előregedése;
- költségvetési reziliencia;
- PPP a közigazgatásban;
- tudomány, jog és kockázatkezelés;
- nyitott szekció: a helyi igazgatás;
- közösségi igazgatás;
- kutatás és innováció;
- migráció és a menekültügy kezelése;
- korrupció a közigazgatásban;
- terrorizmus;
- európai kormányzás;
- etika a közigazgatásban;
- reformok a közigazgatás rezilienciájának jegyében;
- iszlám pénzügyi igazgatás;
- afrikai közigazgatás;
- minőségmenedzsment.

Jelen tanulmány szerzőjének előadására⁶³ a konferencián *Vers la fin de la clause generale de compétence?* címmel⁶⁴ a helyi kormányzás szekciójában került sor. Ez a helyi önkormányzatok hatáskörei megállapításának egyik módszerét, a hatásköri generális klauzulát érintette azért, mert az nagyon fontos lenne a reziliencia alkalmazásában, ugyanakkor ezen elv feladásával is találkozunk például Franciaországban vagy éppen Magyarországon.

Az előadás ismertette a tanulmány azon célkitűzéseit és kutatási hipotéziseit, miszerint az általános hatásköri generális klauzula a helyi önkormányzati önállóságnak egy igen fontos eleme, amely lehetővé teszi azt, hogy az önkormányzatok ne csupán a törvényben megállapított kötelező feladat- és hatásköröket gyakorolhassák, hanem a helyi körülményeknek megfelelő, szabadon felvállalhatóakat is. Több országban azonban a válságok és a költségvetési megszorítások jegyében kezdik feladni ezt az elvet, illetve annak jogszabályban rögzített lehetőségét azért, mert az párhuzamosságokhoz vezethet, és így a közpénzek felhasználásának hatékonyságát is veszélyezteti.

⁶³ A részvételre az e tanulmányt is finanszírozó KÖFOP -2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú, *A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés* című kiemelt projekt keretében, az Önkormányzati Kutatóintézet 2017/18. Operatív Kutatási Terv Nemzetközi alprogramjának keretében került sor.

⁶⁴ BALÁZS 2017.

Az előadás alapjául szolgáló tanulmány két ország vonatkozó jogi szabályozásának változásait elemzi, így a 2015-ös francia területi reformot és a 2011-ben elfogadott, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvényt, az Mötv.-t. Ebben megállapították, hogy bár a két országban eltérő okok vezettek a hatásköri generális klauzula alkalmazásának megszüntetésére a területi önkormányzatok (régiók, megyék) esetében, de a jelenség veszélyes tendenciát jelez, hiszen az önkormányzatiság más olyan fontos elveit is sérti, mint a szubszidiaritás és a helyi közügyekben történő önálló döntés elveit. Az elvi kérdéseken felül azonban azért is veszélyes e tendencia előretörése, mert éppen a közigazgatási reziliencia érvényesülését nehezíti meg a helyi kormányzásban. Ezért tudatos értékválasztásra lenne szükség a közigazgatás-tudomány részéről is annak érdekében, hogy a helyi önkormányzást érintő közpolitikai döntésekben ez a szempont megfelelő teret kapjon. Bár az előadást követően élénk vita alakult ki, és több hozzászóló is volt (francia, belga, algériai, tunéziai, olasz, német), támogatva az elhangzottakat, ugyanakkor felszínre kerültek azok a különbségek is, amelyek az Európán kívüli helyi önkormányzati rendszerek fejlődési sajátosságaiából adódnak. Így az afrikai kontinensen sem az elvet, sem annak gyakorlatát nem ismerik, míg mások ezen elv finanszírozásának nehézségeit elemezték.

Egyetértés mutatkozott azonban abban, hogy a hatásköri generális klauzula fenntartása, illetve alkalmazásának továbbfejlesztése a közigazgatási reziliencia fontos tartalmi eleme.

Az IISA helyi önkormányzatokkal összefüggő tevékenységének érintőleges mivolta tehát – bár időszakonként változó mértékben – e példa alapján is jól beazonosítható, ugyanakkor összességében nem lebecsülendő, sőt az elhangzott főbb előadások alapján növekvő jelentőségű lesz a jövőben.

Ehhez képest a helyi önkormányzatiság kutatására specializálódott két kiválasztott nemzetközi, de az európai dimenziókra koncentráló szervezet tevékenységének jellege gyökeresen más természetű.

Az Európai Helyi Önkormányzati Kutatócsoport (GRALE⁶⁵) tevékenysége egyetemi keretek közt folyik a francia Sorbonne Egyetem jogi fakultására építve. A kutatóhálózat is elsősorban a francia egyetemeket fogja át, az *európai* jelző az elnevezésben inkább a nemzetközi összehasonlító jogi aspektusokra utal.

Hasonló a helyzet az éppen átalakulóban lévő másik kutatóhálózattal, a Helyi Autómia Obszervatórium (OLA⁶⁶) szervezettel, azzal a lényeges különbséggel, hogy ez is a francia lille-i egyetemre épül ugyan, de a többi európai országban effektíven működő egyetemi kutatóhálózata is van. Mindkét szervezet tehát egyetemi kutatókra, oktatókra épít, ám a programjaikon keresztül kapcsolódnak a nagy nemzetközi szakmai, érdekképviselői szervekhez, illetve az EU-hoz.

A témánk szempontjából kiválasztott helyi önkormányzatok nemzetközi szervezetei, a Városok és Helyi Önkormányzatok Világszövetsége (UCLG⁶⁷) és annak európai szervezete, az Európai Települések és Régiók Tanácsa (CEMR/CCRE⁶⁸) tevékenysége az előzőekhez képest egyértelműen az érdekképviselőhöz és az érdekérvényesítéshez kapcsolódik.

⁶⁵ Elérhető: www.pantheonsorbonne.fr/autres-structures-de-recherche/grale/ (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

⁶⁶ Elérhető: <https://slideplayer.fr/slide/1200197/> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

⁶⁷ Elérhető: www.uclg.org/ (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

⁶⁸ Elérhető: www.ccre.org/en/article/introducing_cemr (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

A helyi önkormányzatok nemzetközi környezetére e tevékenység eredményeként vagy éppen azok elérése érdekében készített szakmai anyagok hatnak esetenként a vonatkozó közpolitikát meghatározó módon.

A három számba vett szervtípus tevékenysége azonban bizonyos esetekben átfedi egymást, és jó esetben kapcsolódik is, de ez utóbbi téren csak ritkán lelhető fel tervszerűség, inkább az esetlegesség a meghatározó.

Mindegyik érintett szervezet jogállását, feladatkörét és tevékenységét részletesen ismertetjük az ezekről szóló külön fejezetekben.

2.1.2. Egy sajátos viszonyrendszer, az Európai Unió és a tagországi közigazgatás viszonya

A szakirodalomban⁶⁹ az EU és a tagországi közigazgatás viszonya az *Európai Közigazgatási Tér* fogalmán keresztül vált ismertté, amely eredetileg az EU keleti bővítéséhez kapcsolódott, rendeltetése pedig a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás megteremtése volt.

Mivel eredetileg sem tartozott az EU hatáskörébe a tagországi közigazgatások szabályozása, így az úgynevezett keleti bővítés jegyében csatlakozásra váró országok számára sem lehetett jogilag kötelező előírásokat tenni arra vonatkozóan, hogy közigazgatásuk felépítése és működése milyen legyen a felvételük érdekében. Mindezekre tekintettel dolgozták ki e fogalmat, amely eredetileg a bővítés közigazgatási közpolitikájának keretét adó célt szolgált, tartalmilag pedig a tagországok közigazgatási kultúrájára ható azon alapelvek összességét foglalta magában, amelyek alkalmazása azonban nem lehetett kötelező. Ennek ellenére magában a csatlakozási folyamatban mégis olyan közös nevezőnek minősült, amely felölelte az akkori uniós tagországok közigazgatásának közös értékeit, orientáló céllal, a tagjelölt országok közigazgatása fejlesztésének érdekében. Erre pedig azért lett volna szükség, mert nagy számban és igen eltérő közigazgatási kultúrával rendelkező új tagországok csatlakozásáról volt szó. Mivel pedig abban az időben az EU saját közigazgatással alig rendelkezett, közigazgatási feladatait a tagországok közigazgatása látta el, a nem megfelelő közigazgatási kapacitással rendelkező új tagországok működését veszélyeztették volna. Jogi szabályozási hatáskör nélkül azonban kötelező követelményeket sem lehetett támasztani, csak egyet, hogy a leendő tagországoknak képeseknek kell lenniük az uniós döntések végrehajtására. Ez pedig a közigazgatás feladata, tehát a csatlakozáshoz megfelelő közigazgatási kapacitással kell rendelkezni. Az Európai Közigazgatási Tér dokumentuma ennek kialakítását segítette, és egyben mérésének kritériumrendszerét tartalmazta.

Egy ilyen rendszer megalkotására azonban az EU nem rendelkezett megfelelő intézményrendszerrel, hiszen a tagországi közigazgatással hatáskör hiányában nem is foglalkozhatott, ezért segítségért az OECD-hez fordult.

Az *Európai Közigazgatási Tér* így kialakított fogalma azonban kialakulásával, majd tartalmi átalakulásával sok vitát váltott ki a közigazgatás-tudományban és a gyakorlatban is.⁷⁰ Ezek eredője a fogalmat kidolgozó és a csatlakozási folyamatban adaptáló OECD SIGMA program által adott fogalmi meghatározás volt.

⁶⁹ Lásd bővebben BALÁZS 2013.

⁷⁰ Lásd például SIEDENTOPF–SPEER 2007.

Ez rögzítette ugyanis, hogy az *Európai Közigazgatási Tér* a tagállami közigazgatások fejlődését, konvergenciáját jelenti az alkotmányos szabályozás és a gyakorlat szintjén. Ezt a konvergenciát pedig olyan tényezők voltak hivatottak biztosítani, mint az egyéni és társas vállalkozások részéről megnyilvánuló gazdasági nyomás, a tagállamok köztisztviselői közti rendszeres és folyamatos munkakapcsolatok és különösen az Európai Bíróság döntéseiben megnyilvánuló joggyakorlat.⁷¹

E jogilag nehezen védhető felfogás oda vezetett, hogy kialakult az úgynevezett *informális közigazgatási acquis communautaire* (közösségi vívmányok) rendszere, amely magában foglalt minden olyan uniós rendelkezést, amely horizontálisan vagy ágazatilag kihat a közigazgatási eljárási szabályokra, a szervezetre, személyzetre és a joggyakorlatra az EU-n belül. Ennek számbavételét, nyomon követését és erősítését pedig azért tartották fontosnak az Európai Bizottság részéről, mert álláspontjuk szerint ezen informális közigazgatási közösségi vívmányok integráltságának foka határozta meg a tagországok és főleg a leendő tagországok számára azt, hogy a formális közösségi vívmányok alkalmazásához közigazgatásuk milyen kapacitással rendelkezik. Az europanizáció és a konvergencia így kapcsolódott össze az „Európai Közigazgatási Tér” fogalmában elsősorban az EU keleti bővítéséhez kapcsolódva.

Ezzel összefüggésben azonban több probléma is felmerült, különösen a konvergenciát illetően, amely meglétének és konkrét mértékének értékelése akár a tudományos vitákban, akár a konkrét döntések meghozatalánál eleve vitatott volt jogilag is, illetve azért is, mert nem alakultak ki mérésükre megbízható és mindenki által elfogadott módszerek.

Az azóta eltelt időben az intézményi önállóság elve, miszerint a tagországok állami felépítése és működése, így közigazgatása sem tartozik az EU szabályozási jogkörébe, az EUSZ 4. és 5. cikkei alapján nem változott. Létrejött azonban két új intézmény; az 5. cikk (3) bekezdésében szabályozott szubszidiaritás mechanizmusa, valamint a tagországok igazgatási együttműködése az EUMSZ 197. cikke alapján.

Mindkettő lehetővé teszi szűk körben az EU tagországi közigazgatásra vonatkozó, jogilag kötelező rendelkezéseinek meghozatalát, de egyben korlátozza is azokat, alapvetően az intézményi önállóság irányába.⁷²

Az uniós jog végrehajtási kötelezettségére hivatkozva azonban azóta szinte folyamatos a tagországi közigazgatási anyagi és eljárási jogot érintő uniós jogalkotás, valamint az európai közigazgatásnak egy új, jogilag is megalapozott fogalmi rendszere alakult ki.

⁷¹ European Principles for Public Administration (1999). Sigma Papers Nr. 27. CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1. Paris. Elérhető: www.sigmaxweb.org/publicationsdocuments/36972467.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 10.)

⁷² EUMSZ 197. cikk „(1) Az uniós jog tagállamok általi eredményes végrehajtását – ami az Unió megfelelő működése szempontjából elengedhetetlen – közös érdekű ügynek kell tekinteni. (2) Az EU támogathatja a tagállamok azon erőfeszítéseit, amelyek az uniós jog végrehajtásához szükséges közigazgatási kapacitásaik javítására irányulnak. Az ilyen fellépés különösen az információk és a köztisztviselők cseréjének megkönnyítését, valamint a képzési programok támogatását foglalhatja magában. Az ilyen támogatás igénybevétele egyik tagállam sem kötelezhető. Az e célból szükséges intézkedéseket rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és az Európa Tanács állapítja meg, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját. (3) E cikk nem érinti sem a tagállamoknak az uniós jog végrehajtására vonatkozó kötelezettségeit, sem pedig az Európai Bizottság előjogait és feladatait. E cikk nem érinti továbbá a Szerződések azon egyéb rendelkezéseit, amelyek a tagállamok egymás közötti, illetve a tagállamok és az EU közötti igazgatási együttműködésről rendelkeznek.”

Ezért az Európai Közigazgatási Tér fogalmának napjainkban már egészen más a jogi és intézményi környezete, mint volt az EU keleti bővítésének első időszakában.

Az európai közigazgatással összefüggésben jelenleg egy sajátos tipológiával találkozhatunk,⁷³ amely szerint megkülönböztethetünk *közvetlen igazgatást, közvetett igazgatást és együttes igazgatást*. A közvetlen közigazgatás alatt az EU szervei által végzett közigazgatási tevékenységet értjük. Az idesorolható szervek alapvetően európai uniós jogi eszközöket, így rendeleteket és határozatokat alkalmaznak, EU-s költségvetésből és EU-köztisztviselőkkel működnek, aktusaik pedig az Európai Bíróság és az Európai Ombudsman ellenőrzése alatt állnak.

E folyamat eredményeként változott az *Európai Közigazgatási Tér* fogalmának tartalma is, hiszen már nem informális közösségi vívmányokról van szó csupán. A közvetlen európai közigazgatás jogi alapjait, illetve az erre alapuló jogalkalmazási felhatalmazást az EUMSZ 298. cikke⁷⁴ egyértelműen megteremtette akkor, ha e szerveket valóban közigazgatási szerveknek tekintjük. Ezek közül azonban nem mindegyik azonosítható be közigazgatási szervként, de a tisztán idesorolható szervek tekintetében is azonnal felmerülő kérdés azok viszonya a tagországi közigazgatási szervekkel, főként az, hogy esetükben valóban igazolható-e a tagállami közigazgatások harmonizációja az europanizálódás irányába.⁷⁵

Az *europanizálódás* alatt itt azt értjük, amikor valamilyen közös és főként önkéntes európai mintakövetés történik a tagországok részéről, így az EU által adott elvek, ajánlások, illetve a legjobb gyakorlatok hatnak a tagországok közigazgatására. Ezen belül kérdés, hogy melyik közigazgatási alrendszerre, hogyan. A helyi önkormányzatokra gyakorolt EU-s hatás vagy annak vizsgálata ugyanis eddig nem jelent meg például külön szempontként, ami érthető is, hiszen az EU esetében kormányközi mechanizmusról van szó. Ehhez képest az *europanizáció* ennél erősebb fogalom és viszony, amelyben az EU szerveinek döntései, illetve ezek közül a jogi eszközökben előírtak kötelezően hatnak a tagországok közigazgatására, az egységesülés irányába. A fő kérdés itt nyilván az, hogy a valóságban van-e olyan fejlődés, amely alapján a tagállami közigazgatás az egységesülés irányába menne. Ehhez azonban előbb azt is vizsgálni kéne, hogy egyáltalán a tagállamok közigazgatásának fejlődését alapvetően a diverzifikáció vagy az egységesülés jellemzi-e. Ilyen átfogó vizsgálatok azonban eddig még nem történtek.

Ennek ellenére tény az, hogy az elmúlt időszakban megváltozott az *Európai Közigazgatási Tér* korábbi fogalma és tartalma,⁷⁶ a korábbi informális közösségi vívmányokra épülő és a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitást a leendő új tagországok számára építő jellegéhez képest.⁷⁷

Az uniós válságjelenségek kezelése céljából jelen lévő, sőt egyre fokozódó jelenség hatásaiban ugyancsak nem lebecsülendő, de még nem is jelenti a konvergencia egyértelmű

⁷³ ZILLER 2007.

⁷⁴ „298. cikk (1) Feladataik ellátása során az EU intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak. (2) A 336. cikk alapján elfogadott szabályzat és alkalmazási feltételek tiszteletben tartásával az Európai Parlament és az Európai Tanács – rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben – rendelkezéseket állapít meg ennek érdekében.”

⁷⁵ TORMA 2011, 315.

⁷⁶ SIEDENTOPF–SPEER 2007.

⁷⁷ Lásd ARGYRIADES–TIMSIT 2013.

jelenlétét a közigazgatásban, már csak azért sem, mert a tagországok többsége nem csupán tagországok feletti szövetségi konstrukciót nem akar, hanem egységes közigazgatást sem.

A helyi önkormányzati alrendszer vonatkozásában a helyzet még ennyire sem érzékelhető, mert a Régiók Bizottságának, konzultatív szerepétől eltekintve, közvetlen intézményes kapcsolata nincs is az uniós közvetlen közigazgatással.

Ez persze, mint láthatjuk a vonatkozó fejezetben, nagyon fontos lehet, így például a területi hatásvizsgálatok (TIA⁷⁸) esetében az uniós jogalkotási folyamatokban, de ennek iránya éppen fordított, nem a tagországi helyi önkormányzati rendszereket konvergálja, hanem a brüsszeli közvetlen közigazgatást segíti. Mindez nem jelenti azt, hogy az uniós jognak ne lenne kihatása a helyi önkormányzatok működésére.

Ezeket a hatásokat két nagy csoportba lehet sorolni.⁷⁹ Az első – talán még kevésbé jelentős, de folyamatosan fejlődő – a helyi önkormányzatok részvétele az uniós döntéshozatali, illetve ezen belül a jogalkotási eljárásban. Ennek egyik intézményesített színtere a már hivatkozott Régiók Bizottságában folyó munka, a másik pedig a tagországok belső rendszere adta lehetőségek.

A másik, lényegesen intenzívebb terület az, amikor az uniós jog határozza meg a helyi önkormányzatok cselekvésének jogi kereteit. Ennek főbb területei: a gazdasági, szociális területi kohéziós politika, a versenyjog, az áruk, szolgáltatások, a tőke és a személyek szabad áramlása, a közszolgáltatások szervezése és biztosítása, valamint a környezetvédelem.

Ezek bár nagyon fontos területek, azonban jelenleg még nem érvényesül a helyi önkormányzatok közvetlen felelőssége az uniós jog esetleges megsértése esetén, mert az a tagországok kormányait terheli. Az EU és a helyi önkormányzatok viszonyában tehát kettős hatás érvényesül, egyrészt egy főként közvetett jogi hatás, amely a működés jogi környezetére hat, másfelől egy közvetlenebbül jelen lévő közpolitikai hatás,⁸⁰ amely a helyi közügyek intézését anélkül is áthatja, hogy az egyes rendszerek struktúráját érintené. Ennek részleteit az erről szóló külön fejezet tartalmazza.

2.1.3. Az Európa Tanács (ET) és a helyi önkormányzatok⁸¹

A helyi önkormányzatok nemzetközi környezetének központi intézménye az ET, mivel nemzetközi jogi értelemben ez az egyetlen olyan szervezet, amelynek tevékenysége közvetlen jogi relevanciával bír. Ennek közismert dokumentuma a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája,⁸² de korántsem ez az egyetlen.

Az ET helyi önkormányzatokkal kapcsolatos tevékenységét és azok eredményeit részletesen külön tanulmány tárgyalja. Jelen keretek közt csak azon sajátosságokat emeljük ki, amelyek az e fejezetben történt csoportosításban való elhelyezését érintik.

⁷⁸ Lásd bővebben <https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/Territorial-Impact-Assessment.aspx> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

⁷⁹ Lásd részletesebben DUENCE 2014.

⁸⁰ Lásd erre például a többszintű kormányzásról szóló chartát. Elérhető: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-committee-regions_hu#milyen_feladatokat_1%C3%A1t_el_a_r%C3%A9gi%C3%B3k_eur%C3%B3pai_bizotts%C3%A1ga (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

⁸¹ A teljes szervezeti felépítést lásd www.coe.int/en/web/portal/organisation (A letöltés dátuma: 2020. 09. 01.)

⁸² Lásd http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=29340.46294 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

Az ET, mint a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok közös európai értékeit ápoló és fejlesztő nemzetközi szervezet, működése során mindig kiemelt figyelmet fordított a helyi demokráciát megvalósító, annak intézményi kereteket biztosító helyi önkormányzatok működésére. Ennek fontos dokumentuma az 1985-ben elfogadott Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, amelyhez Magyarország a rendszerváltó országok közül elsőnek csatlakozott, és erre épül a helyi önkormányzatokra vonatkozó jogi szabályozásunk is.

Az ET fő döntéshozó szerve a Miniszterek Bizottsága, amely a tagállamok kormánya-
inak képviselőiből (külgyminiszterek) áll. A tagállamok parlamenti erőviszonyai alapján delegált képviselők alkotta Parlamenti Közgyűlés az ET véleményező és kezdeményező szerepkört ellátó tanácskozó testülete.

A helyi önkormányzatok ET-n belüli fontos szerepét támasztja alá a Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa, amely a tagországok önkormányzati szövetségei által delegált választott önkormányzati tisztségviselőkből áll.

A konzultatív jogkörű testület két kamarából: a települési és a regionális kamarából tevődik össze; feladata a tagországok helyi önkormányzatai szempontjainak érvényesítése az ET munkájában.

A helyi önkormányzatiság védelme érdekében pedig rendszeres monitoring vizsgálatokat végez a tagországokban a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája érvényesülése terén.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága feladata az Európai Emberi Jogi Konvenció érvényesítése. A Főtitkár által vezetett titkárság az ET fő tevékenységcsoportjai által meghatározott igazgatóságokból és osztályokból áll.

A szakminiszteri konferenciák fontos, általában 2-3 évente ülésező fórumok, amelyek a legfontosabb ágazati témakörökben a stratégia meghatározásával és a fontosabb döntések (konvenciók, ajánlások, nyilatkozatok) előkészítésével, valamint véleményezésével segítik a Miniszterek Bizottsága tevékenységét.

Az ET Titkárságához kapcsolódva a folyamatos munkát a különböző igazgatóságok szerinti tagozódásban a tagországok minisztériumai által delegált köztisztviselőkből álló bizottságok végzik. Ez a helyi önkormányzatok esetében sokáig a Helyi és Regionális Önkormányzatok Irányító Bizottsága volt, amelynek több albizottsága is működött. Magyarország e bizottság munkájában már az ET-taggá válást megelőzően részt vett megfigyelői minőségben, amely tapasztalatait jól tudta hasznosítani a közigazgatási rendszerváltás során, az új helyi önkormányzati rendszer kiépítésében, sőt 2003 és 2004 között a bizottságnak magyar elnöke is volt.

Jelenleg a helyi önkormányzatokkal foglalkozó bizottság elnevezése a Demokrácia és a Kormányzás Európai Bizottsága (CDDG⁸³). A bizottsági munka egyik fő célkitűzése a legjobb gyakorlatok megismerése és adaptálása a nemzeti rendszerekbe. Tevékenységével elősegíti továbbá a jogi szabályozás aktualizálását vagy megújítását a demokratikus intézményrendszer modernizálása, a közigazgatás reformja, az állampolgári részvétel és a minden szintre kiterjedő demokratikus kormányzás témakörében.

Fontos, hogy a bizottság is vizsgálja a tagországok helyi önkormányzatokra vonatkozó jogi szabályozásának megfelelőségét a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának, és szükség esetén ajánlások vagy direktívák kiadását kezdeményezi a Miniszteri Bizottságnál.

⁸³ Elérhető: www.coe.int/fr/web/good-governance/cddg (A letöltés dátuma: 2018. 07. 11.)

A bizottság külön hálózatot működtet a helyi önkormányzatiságot érintő aktuális információk gyors beszerezhetősége érdekében a tagországok kijelölt hatóságai részvételével, illetve Helyi Önkormányzati Reform Szakértői Központtal segíti a tagországokat.

A bizottság 2018–2019. évi munkatervében szereplő fő témakörök:

- a helyi önkormányzatok működésének felülvizsgálata;
- a civil szféra részvétele a demokratikus döntéshozatali eljárásban;
- a közsféra etikai szabályai és az elektronikus demokrácia.

Az ET helyi önkormányzati tevékenységének tehát az egyik fő fóruma a Demokrácia és a Kormányzás Európai Bizottsága (CDDG), amely szerepe az említetteken felül azért is nagy, mert ez a szerv a helyi önkormányzatokra vonatkozó nemzetközi egyezményeknek nem csupán ellenőrzője, ösztönzője, de a normaszövegek kidolgozója is.

Tevékenységének eredményei a lehető legszélesebb körben elérhetők,⁸⁴ felhasználhatók, ezek részletes bemutatására a következő fejezetekben kerül sor.

Tekintettel pedig arra, hogy a CDDG annak a Miniszteri Bizottságnak a döntés-előkészítő és végrehajtó szerve, amely az ET legfőbb szerve, munkája meghatározó az egész szervezetre nézve.

Mindez nem jelenti a többi szerv tevékenységének leértékelését, hiszen mindegyik a maga szerepkörével és komplex módon járul hozzá a helyi önkormányzatiság fejlesztéséhez.

2.2. A helyi önkormányzatokkal foglalkozó nemzetközi szervezetek tevékenységének főbb eredményei

Az előző pontokban tárgyalt tevékenységek jellege, főbb irányultságai egyben azt is meghatározzák, hogy az egyes szervezetek munkájának milyen típusú eredményei lehetnek.

Ahogy azonban a tevékenységek jellege sem különíthető el mereven egymástól, úgy nyilván az eredmény sem. A külső elvárásokat viszont épp az határozza meg, hogy mi a szervezet vállalt vagy statuált feladata.

Jelen áttekintés éppen erre próbál koncentrálni akkor, amikor a vizsgált szervezetek tevékenysége eredményei közül néhányat kiemel, a külön specializált fejezetekre bízva a részletes és mélyebb elemzéseket.

Hangsúlyozandó azonban, hogy az eredmények elemzése itt nem értékelést jelent, hanem a kutatás céljaként szereplő számbavételt, az értelmezésünk szerinti nemzetközi környezet komponenseként.

E pontban pedig a kutatási hipotézisekhez illeszkedő kiemelésekre kerül sor, amelyek alapján persze betekintést kaphatunk abba is, hogy az adott szervezet tevékenységét mennyire igazolják vissza eredményei.

A tudományos kutatásokat végző szervezetekkel kezdve e válogatást, az IISA tevékenysége a legátfogóbb, így az eredményei is a legszélesebb tárgyköröket fogják át. Mivel pedig a fentiekben a tevékenység elemzése körében azt állapítottuk meg, hogy e szervezet

⁸⁴ Lásd például az ET helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozásának tematikus gyűjteményét. Elérhető: www.coe.int/en/web/democracy/publications (A letöltés dátuma: 2020. 08. 31.)

a helyi önkormányzatisággal leginkább csak közvetetten foglalkozik, így olyan publikációt sem lehet kiemelni, amely csak a helyi kormányzást érintené.

Ugyanakkor az IISA által nemrég kiadott, a közszolgáltatások ellátásának alternatív módjait feldolgozó tanulmánykötet⁸⁵ a helyi önkormányzatok közszolgáltatás-szervező alaptevékenységéhez szorosan kapcsolódik. A kötet öt fejezete közül az első a kormányzás minden szintjére kiterjed, így foglalkozik a helyi szinten biztosított közszolgáltatások fogalmi kérdéseivel történeti és elméleti megközelítésben, majd felvázolja napjaink főbb kihívásait.

Az ezt követő három fejezet a közszolgáltatások szervezésének három nagy kialakult rendszerét (kiszervezés, e-kormányzás és partnerség) mutatja be, majd az utolsó azokat a szervezeti aspektusokat és alkalmazott eszközöket, amelyekről a közszolgáltatások teljesítésének az eredményessége, hatékonysága és színvonala függ. Teszi mindezt több kontinenst átfogó esettanulmányok bemutatásával és nemzetközileg elismert szerzők munkájára alapozva.

Ezenkívül megemlítendő, hogy létezik egy szubnacionális kormányzással foglalkozó kutatócsoport,⁸⁶ amelynek tevékenysége a helyi kormányzásra is kiterjed.

Az IISA európai szervezete, az EGPA⁸⁷ tevékenységét az előző pontban már ismertettük, így azt is, hogy tevékenységét az állandó kutatócsoportjai, illetve éves konferenciái révén fejti ki.

Az így létrejött kutatási eredmények megjelenésének különböző formái és módjai vannak, amelyek közül az egyik legjelentősebb fórum az IISA periodikája, a több nyelven megjelenő *International Review of Administrative Sciences*.⁸⁸

A helyi önkormányzati témakörben megjelent publikációkra jó példa a lap 2018. évi első száma,⁸⁹ amelyben tanulmány található egyebek közt a társadalmi részvételről a közigazgatásban, a helyi kormányzás és a migráció kezeléséről, vagy éppen az innovációt segítő kínai helyi önkormányzati reformról.

A helyi önkormányzatokra szakosodott két európai kutatóhálózat közül a Helyi Autónia Obszervatórium (OLA⁹⁰) átszervezés alatt áll. Tevékenységének főbb eredményei azonban az éves konferenciáinak anyagaiból készült tanulmánykötetekben jelentek meg, ezek ismertetőjét a szervezet hírlevelei⁹¹ tartalmazzák.

Ennek megfelelően a teljesség igénye nélkül az elmúlt évek eredményei közül kiemelhetők például az európai regionalizációról szóló (2014), a 21. század helyi önkormányzatiságáról szóló (2016), vagy a gazdasági válságnak a helyi önkormányzatokra gyakorolt hatásairól szóló (2017), továbbá a helyi önkormányzatok ellenőrzéséről szóló 2018 áprilisában megjelent legutóbbi kiadvány.⁹²

A folyó projektek közül említést érdemel az Európai Települések és Régiók Tanácsa (CCRE) megbízására és finanszírozásával a helyi közszolgálat képzési rendszereiről készülő felmérés és kiadvány, amely hamarosan megjelenik.

⁸⁵ NEMEC – POTIER – DE VRIES 2018.

⁸⁶ Elérhető: <https://iasia.iias-iisa.org/description-wg-4.php> (A letöltés dátuma: 2020. 08. 31.)

⁸⁷ Elérhető: <https://egpa.iias-iisa.org/ABOUT.php#> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

⁸⁸ Elérhető: <http://journals.sagepub.com/home/ras> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 14.)

⁸⁹ Elérhető: www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2018-1.htm (A letöltés dátuma: 2018. 07. 14.)

⁹⁰ Elérhető: <https://slideplayer.fr/slide/1200197/> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

⁹¹ Elérhető: www.ola-europe.eu/index.php?id=43&L=1 (A letöltés dátuma: 2020. 08. 31.)

⁹² Lásd részletesen www.ola-europe.eu/index.php?id=29&L=1 (A letöltés dátuma: 2020. 08. 31.)

Az Európai Helyi Önkormányzati Kutatócsoport (GRALE⁹³) a területi társadalmi, gazdasági és közigazgatási folyamatokat és azok jogi aktusait interdiszciplináris és összehasonlító jogi megközelítésben vizsgálja. A kutatóhálózat központja a párizsi Sorbonne Egyetem, azonban mintegy 50 különböző egyetemi központot foglal magában. A kutatások egyfelől tudományos és oktatási módszerekre épülnek, azonban próbálják bekapcsolni a gyakorlati élet képviselőit is. A hálózat működésének finanszírozásában pedig részt vesznek a nagy közszolgáltató vállalatok, amelyek ennek ellentételezéseként kutatási témaköröket, feladatokat határoznak meg.

A hálózat minden évben díjazza a helyi önkormányzatiságot feldolgozó három legjobb PhD-dolgozatot, évkönyvet ad ki továbbá a helyi önkormányzatokat érintő kutatásokról és jogalkotásról.

2014-től éves konferenciát szervez a tudomány és a gyakorlat képviselőinek részvételével a helyi önkormányzatokat érintő aktuális kérdésekről, így például 2014-ben a helyi önkormányzatok együttműködéséről, míg az elmúlt évben a helyi önkormányzatok intézményi reformjáról.

A helyi önkormányzatiság speciális szakterületeire külön kutatócsoportok szerveződtek. A GRALE tevékenységének eredményeiről széles körű publikációk állnak rendelkezésre.⁹⁴

A szervezet nemzetközi kutatóhálózati jellegét erősítik intézményes kapcsolatai, így az OECD és az EU SIGMA programjával, az UCLG-vel, a területi kormányképviselők nemzetközi szervezetével (AERTE), különböző ázsiai és afrikai helyi önkormányzati kutatóhálózatokkal.

Ennek megfelelően kutatócsoporttal rendelkezik Dél-Afrikában, Egyiptomban, Marokkóban és Tunéziában. Ezeket felhasználva a 2018–2020 közti időszak legfontosabb programja jelentést készíteni a decentralizáció és a helyi kormányzás állapotáról a világban. A GRALE tevékenységén keresztül tehát betekintést nyerhetünk más kontinenseken folyó és a helyi kormányzást célzó tudományos kutatási tevékenységekbe is.

3. Az Európai Települések és Régiók Tanácsa (CCRE/CEMR), valamint az önkormányzati világszövetségeként működő United Cities and Local Governments (UCLG)

3.1. Általános jellemzők

A korábbi fejezetekben már esett szó arról, hogy milyen nagy jelentősége van a helyi önkormányzatok nemzetközi érdekvédelmi szervezeteinek a nemzetközi környezet tartalmának meghatározásában. Ennek körében említettük azt is, hogy ez utóbbiak széles köréből miért éppen a címben szereplőket választottuk ki, és röviden ismertettük tevékenységük jellegét és főbb eredményeit is.

⁹³ Elérhető: www.pantheonsorbonne.fr/autres-structures-de-recherche/grale/ (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

⁹⁴ Elérhető: www.pantheonsorbonne.fr/fileadmin/GRALE/Envoi_fichiers_GRALE/Presentation_GRALE.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 18.)

Éppen ezért e fejezet már nem ismétli meg ezeket, hanem csak annyiban tér vissza ezen kérdésekre, amennyiben azok a szóban forgó szervezetek nemzetközi környezetre gyakorolt hatását valamely sajátos területen érintik. Így például nagyon fontos annak hangsúlyozása, hogy a nemzetközi önkormányzati szövetségek maguk is folyamatos változásban vannak, tevékenységük pedig kontinensenként, kulturális vagy ökológiai sajátosságokként, de főként helyi önkormányzati szintenként is változik,⁹⁵ így olyan külön szerveződések is vannak, amelyek például a területi önkormányzatokra/régiókra koncentrálnak,⁹⁶ vagy a testvértelépülésekre,⁹⁷ illetve a fővárosokra.⁹⁸

Az eltérő szervezési szempontok egyben eltérő érdekrendszert is takarnak, ezért differenciált intézményrendszerről van szó, amely esetenként megnehezíti az egységes fellépést még akkor is, amikor az lenne a célravezető.

Ez azonban inkább tény, mint sajnálatos körülmény, amely az eltérő feltételrendszerből adódik, és amely a nemzetközi környezet tényszerű része. Mindenesetre sokatmondó néha már egy-egy nemzetközi önkormányzati szövetség elnevezése is.

Így például az ICMA⁹⁹ (International City/County Management Association) a helyi önkormányzati vezetők szakmai (menedzser) klubjaként működik az élhetőbb helyi közösségek megteremtése érdekében, valamint a „public management” jegyében. Ezzel szemben az Iszlám Fővárosok és Városok Szervezete (Organization of Islamic Capitals and Cities) vallási alapon szervezett mekkai székhellyel.

A Nemzetközi Városfejlesztési Egyesület, az INTA¹⁰⁰ (International Urban Development Association) az innovatív városfejlesztés PPP-szervezete, míg az Union de Ciudades Iberoamericanas¹⁰¹ (UCCI) a spanyol ajkú nagyvárosok madridi székhelyű képződménye.

Egy ilyen, a hivatkozásban szereplő korántsem teljes körű, 19 világ- és 17 kontinentális szerveződést érintő áttekintés azonban meghaladja e munka kereteit, bár korántsem lenne érdektelen. A rendelkezésre álló keretek azonban csak azt teszik lehetővé, hogy a helyi önkormányzatok legnagyobb világszervezetének és annak európai tagszervezetének munkáját, e munka legfontosabb módjait és eredményeit áttekinthessük.

Ennek során azonban az is szempont, hogy feltárhassuk azokat a közös gondolatokat, illetve az azokat tartalmazó dokumentumokat, amelyek valamilyen módon több vagy minden nemzetközi szervezet programjaiban, szakmai, valamint kutatási anyagaiban szerepelnek.

Ilyen például a fenntartható fejlődés keretrendszeréről szóló ENSZ Agenda 2030,¹⁰² amellyel kapcsolatban találhatunk dokumentumokat szinte valamennyi eddig említett tudományos, kormányközi vagy helyi önkormányzati világszervezet anyagaiban, persze más és más aspektusból vizsgálva.

⁹⁵ Összefoglalásként lásd www.gdrc.org/uem/networks/networks.html (A letöltés dátuma: 2018. 07. 18.)

⁹⁶ Így például az Európai Régiók Gyűlése. Elérhető: <https://aer.eu/category/policies/> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 18.)

⁹⁷ Elérhető: www.citiesalliance.org/ (A letöltés dátuma: 2018. 07. 18.)

⁹⁸ Elérhető: www.metropolis.org (A letöltés dátuma: 2018. 07. 18.)

⁹⁹ Elérhető: <https://icma.org/> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 18.)

¹⁰⁰ Elérhető: <https://inta-aivn.org/en/about/profile> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 18.)

¹⁰¹ Elérhető: www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Contacto/?vgnnextfmt=default&vgnnextchannel=2ff5891b0ed86210VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnnextoid=2ff5891b0ed86210VgnVCM2000000c205a0aRCRD (A letöltés dátuma: 2018. 07. 18.)

¹⁰² Elérhető: <https://ensz.kormany.hu/download/7/06/22000/Vil%C3%A1lgunk%20%C3%A1ltal%C3%ADrt%C3%A1sa%20Fenntarthat%C3%B3%20Fej%C5%91d%C3%A9si%20Keretrendszer%202030.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 18.)

Témakörök tekintetében is vannak közös pontok, így a közszolgáltatások szervezésének módjai, legjobb gyakorlatai, a költségvetési és finanszírozási rendszer, továbbá a multikulturális társadalmak és a migráció meghatározóak.

Ehhez képest a helyi önkormányzatiság elvi alapkérdései, mint például az autonómia jogi és intézményi garanciarendszere, a decentralizáció vagy a szubszidiaritás érvényesülése stb. napjainkban kissé háttérbe szorultak a gyakorlatban jelentkező pragmatikus kérdésekkel szemben.

A továbbiakban részletesen vizsgált két nagy szervezet tevékenységének és eredményeinek vizsgálata tehát reprezentatív jellegű lehet, de globális következtetések levonására kevésbé alkalmas.

Ebben a sorban is egy sajátos vizsgálati metódust alkalmazunk, miszerint az Európai Települések és Régiók Tanácsa (CCRE) kerül előbb sorra, és az önkormányzati világszövetségként működő United Cities and Local Governments (UCLG), amelynek tagszervezete, csak később.

Ennek oka azonban éppen abban van, hogy a világszervezet ernyőszervezet egy laza szövetségi struktúra élén, ezért tevékenysége sokkal kevésbé operatív, mint a kontinentális tagszervezeteié. Ennek következtében az általa készített anyagok jellege is ezt a logikát követi, ami viszont a helyi önkormányzatok nemzetközi környezetének vizsgálata szempontjából helyenként túl általános megállapításokat tartalmaz. Így például a már többször hivatkozott szubnacionális kormányzati anyag¹⁰³ helyi önkormányzati struktúrákat bemutató része csak vázlatosnak minősíthető az ET Helyi és Regionális Kongresszusa által kiadott, a 2007–2015 közti regionalizációs tendenciákat vizsgáló anyagához¹⁰⁴ képest.

A nemzetközi környezet bemutatása terén tehát tudatosan felvállaltan az „európai logika” érvényesül, ami talán védhető a helyi önkormányzatiság mibenlétéről való gondolkodásbeli különbségek miatt.

Mindez nem jelenti azt, hogy más szempontok ne lennének fontosak, vagy ne jelennének meg, de az európai szemléletmód a viszonyítási alap.

3.2. Az Európai Települések és Régiók Tanácsa (CCRE-CEMR¹⁰⁵)

Ha abból indulunk ki, hogy az Európai Települések és Régiók Tanácsa 67 éve működik, 42 ország 130 ezer helyi önkormányzatát és 60 országos önkormányzati szövetségét fogja át, akkor talán ez elég indok arra, hogy részletes vizsgálatunk tárgyává tegyük a helyi önkormányzatok nemzetközi környezete körében végzett tevékenységét.

Ezen belül a szervezet két alapvető célt fogalmaz meg: egyfelől befolyásolni a helyi önkormányzatokat érintő európai politikát, másfelől pedig vita- és együttműködési fórumot biztosítani a nemzeti szövetségeken keresztül a helyi önkormányzatok minden szintje számára.

Ahogy ezt már említettük, a szervezet egyben a helyi önkormányzatok világszervezeteként működő Városok és Helyi Önkormányzatok Világszövetségének (UCLG¹⁰⁶) európai

¹⁰³ Elérhető: www.uclg-decentralisation.org/sites/default/files/SDGsatSubnationalLevelORUFOGAR.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 25.)

¹⁰⁴ Lásd www.researchgate.net/publication/303460180_Switzerland (A letöltés dátuma: 2020. 08. 31.)

¹⁰⁵ Elérhető: www.ccre.org/fr/article/a_propos_du_ccre (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

¹⁰⁶ Elérhető: www.uclg.org/ (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

tagszervezete, ezen keresztül vesz részt globálisan a helyi önkormányzatok nemzetközi környezetének alakításában.

Tevékenységi területek

Az Európai Települések és Régiók Tanácsa tevékenységét öt nagy tematikus területen fejti ki, ezek a következők:

- a) kormányzás, demokrácia és (helyi) polgárság;
- b) környezetügy, klíma- és energiapolitika;
- c) nemzetközi kapcsolatok és együttműködés;
- d) gazdasági, társadalmi és területi kohézió;
- e) helyi és regionális közszolgáltatások kormányzása.

Az egyes témakörökön belül külön rovatok szolgálnak:¹⁰⁷

- a tevékenységet ismertető általános bevezetőre;
- a témában megjelent cikkekre;
- a sajtóközleményekre;
- a tárgykörrel kapcsolatos eseményeket tartalmazó naptárra;
- a CEMR/CCRE témát illető állásfoglalásaira; valamint
- a témakörben megjelent tanulmányokra és kiadványokra.

Ennek megfelelően például a *kormányzás, demokrácia és (helyi) polgárság* témakörén belül általános célkitűzés:

- a partnerségre alapuló kormányzati megközelítés érvényesítésére való törekvés az egyes helyi önkormányzati szintek, a központi kormány és a magánszektor, valamint a civil szféra közt az európai politika kidolgozása és megvalósítása érdekében;
- a polgárok kormányzásban való részvételének megerősítése;
- az átlátható, hatékony és demokratikus kormányzás megvalósításának biztosítása;
- a helyi önkormányzatok részvételének biztosítása az EU jövőbeni intézményi felépítésének megvalósításában;
- a helyi önkormányzatok és a CEMR/CCRE részvételének ösztönzése az *Európa a polgárokért 2014–2020* koncepció kidolgozásában és megvalósításában.

A témakörökön belül külön munkacsoport foglalkozik a migráció témakörével, amelynek célja a helyi önkormányzatok szempontjainak érvényesítése az EU migrációs politikájának kidolgozásában és érvényesítésében, valamint a partnerség fejlesztése a migránsokat befogadó települések legjobb gyakorlatainak megismerésében.

Maga a *kormányzás, demokrácia és (helyi) polgárság* témakör további altémákra oszlik:

- a kormányzás és helyi polgárság;
- a fiatal települési és területi önkormányzati képviselők;
- testvérönkormányzati kapcsolatok; valamint
- a férfiak és nők egyenlősége a helyi közéletben.

¹⁰⁷ Lásd részletesen www.ccre.org/fr/activites/view/8 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 19.)

Az első altémakör célkitűzései azonosak a már korábban említettekkel, mivel ez tölti be az ernyőszerepkört a többi felett is.

A fiatal települési és területi önkormányzati képviselők témakörben pedig volt egy külön program, a YELAC (Jeunes élus européens pour une citoyenneté active), amely 2014–2016 közt működött a német, a szlovák, az olasz, a baszk, a skót, a holland és a litván szövetségek részvételével.

A program célul tűzte ki azon okok feltárását, amelyek gátolják a fiatalok helyi közéletben való részvételét. Ezek alapján olyan kialakult gyakorlatok megismerésére és megosztására került sor, amelyek sikeresen oldották fel a problémák egészét vagy egy részét. A jó gyakorlatok alapján olyan javaslatok fogalmazódtak meg, amelyek általánosan alkalmazhatók a helyi önkormányzás minden szintjén. Végül pedig elemzésre kerültek az elért eredmények.

A testvérönkormányzati kapcsolatok elősegítése érdekében a CCRE fókuszcsoportokat működtet, amelynek egyik eszköze az erre szolgáló külön internetes felület.¹⁰⁸ A fókuszcsoportok egyik fő feladata a testvérkapcsolatok új, napjaink kihívásaira jobban reagáló formáinak keresése olyan sajátos területeken, mint a közszolgáltatások szervezése, ezen belül az egészséges ivóvíz biztosítása vagy a helyi gazdaság fejlesztése.

A nemek közötti egyenlőség biztosítása a helyi közéletben kiemelten fontos témakör, amelyen belül a tárgykörben elfogadott 2006. évi charta¹⁰⁹ megvalósulásának figyelemmel kísérése, valamint elősegítése a cél.

Ennek megvalósítása érdekében állandó bizottság és nemzeti koordinátorok hálózatát működteti a CCRE.

A környezetügy, klíma- és energiapolitika témakörén belüli altémák:

- a mobilitás;
- az energetikai és klímarendszer változásai;
- hulladékkezelés és újrahasznosítás.

Az altémakörön belül szakértői csoport működik, és két nagy projekt is van. Az egyik a Polgármesterek Konvenciója,¹¹⁰ amelynek célja az EU által meghatározott káros anyag kibocsátását 20%-kal csökkenteni 2020-ig, illetve a 2015-ben kötött új konvenció szerint 40%-kal 2030-ig.

A projekthez kapcsolódik az Európai Bizottság által életre hívott Szubszaharai Polgármesterek Konvenciójának Irodája (CoM SSA¹¹¹), amely a térség 6700 települése környezetvédelmi gondjainak megoldásához kíván segítséget nyújtani. Ebben a CCRE-nek koordinációs, ösztönző és segítő szerepköre van.

A *nemzetközi kapcsolatok és együttműködés* témakörön belül a CCRE elsősorban a Városok és Helyi Önkormányzatok Világszövetsége (UCLG) keretében működő Global Taskforce-ban¹¹² történő részvételével járul hozzá ahhoz, hogy a világ helyi önkormányzatai olyan fontos területeken, mint a klímaváltozás, a decentralizáció, a nemek egyenlősége, fenntartható fejlődés stb. együttműködjenek a közös megoldás érdekében.

¹⁰⁸ Elérhető: www.jumelages.eu/ (A letöltés dátuma: 2018. 07. 19.)

¹⁰⁹ Elérhető: <https://charter-equality.eu/?lang=fr> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 19.)

¹¹⁰ Elérhető: www.eumayors.eu/IMG/pdf/Local_authorities_as_laboratories_for_green_growth.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 08. 31.)

¹¹¹ Elérhető: www.ccre.org/activites/view/40 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 19.)

¹¹² Elérhető: www.global-taskforce.org/ (A letöltés dátuma: 2018. 07. 19.)

Lényegében ebbe illeszkedik, de európai sajátosságokkal jellemezhető a PLATFORMA (European platform of local and regional authorities for development) projekt.¹¹³ Ezek abból adódnak, hogy az Európai Unió világviszonylatban is a legnagyobb finanszírozója a helyi fejlesztéseknek, de Európán belül a helyi önkormányzatok együttműködésén alapuló fejlesztési programokat finanszíroz. A PLATFORMA projekttel a CCRE egyik célja összefogni és koordinálni a helyi önkormányzatokat és azok szövetségeit annak érdekében, hogy befolyásolni tudják az EU fejlesztéspolitikáját.

A 2008-tól működő platform elsősorban a nemzeti és nemzetközi önkormányzati szövetségeket, a területi önkormányzatokat, köztük a régiókat és a jelentősebb városokat foglalja magában a fejlesztési célú együttműködések terén.

A PLATFORMA céljai:

- megjeleníteni az EU intézményei felé azt az igényüket, hogy azok segítsék a helyi önkormányzatok partnerségen alapuló gazdaságfejlesztést célzó együttműködéseit;
- erősíteni a helyi önkormányzatok részvételét a különböző gazdaságfejlesztési célú programokban, megkönnyíteni a támogatási alapokhoz történő hozzáférésüket;
- elősegíteni a helyi önkormányzati képviselők, tisztségviselők és tisztviselők számára a tapasztalatcserét, a legjobb gyakorlatok megismerését;
- erősíteni a civil szférával való kapcsolatokat közös fellépés és együttműködés érdekében.

A PLATFORMA tehát nem a CCRE szervezete, hanem egy együttműködési hálózat, amelynek a Titkárság ad helyet és nyújt segítséget működéséhez. Maga a hálózat a fejlesztési programok résztvevőinek fóruma, de konkrét programoknak nem résztvevője. Összehozza a potenciális partnereket, segít értékelni az eredményeket, befolyásolja a közpolitikai döntéshozókat, ebben az értelemben a helyi önkormányzatok érdekeinek képviselője és érvenyesítője.¹¹⁴ Ennek ellenére nehéz lenne elvitatni a CCRE szerepét a hálózat létrehozásában és működtetésében, amelynek konkrét eredményei biztatóak.¹¹⁵

A helyi önkormányzatok nemzetközi környezete szempontjából kiemelendő a PLATFORMA azon igen pozitív szerepe is, hogy internetes hírlevelén¹¹⁶ keresztül folyamatos tájékoztatást ad a feliratkozottak számára a helyi önkormányzatokat érintő főbb nemzetközi, de persze elsősorban európai eseményekről. Ezzel pedig megkönnyíti a nemzetközi közéletben történő aktív részvételét. A PLATFORMA önálló publikációkkal is rendelkezik, amelyek elsősorban a kézikönyvek és tájékoztató kiadványok kategóriájába tartoznak.¹¹⁷

A gazdasági, társadalmi és területi kohézió témakörében a következő főbb területeket vizsgáljuk részletesen:

- kohéziós politika,
- diverzitás és integráció.

¹¹³ Elérhető: www.ccre.org/en/activites/view/15 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)

¹¹⁴ Lásd bővebben <http://platforma-dev.eu/about-us/> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)

¹¹⁵ Bővebben lásd az ötéves tevékenységről szóló beszámolót <http://platforma-dev.eu/wp-content/uploads/2017/03/PLATFORMA-five-years-of-action.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)

¹¹⁶ Elérhető: <http://platforma-dev.eu/fr/this-is-unfortunate-that-local-governments-are-not-considered-as-a-main-actors-of-development-cooperation/> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)

¹¹⁷ Elérhető: <http://platforma-dev.eu/fr/publications/> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)

Ezen belül két projektet szükséges kiemelni. Az egyik a Fenntartható városok és térségek referenciakerete (Reference Framework for Sustainable Cities – RFSC¹¹⁸).

A projekt abból indul ki, hogy napjaink városai egyszerre az innováció és a gazdasági fejlődés motorjai, de egyszerre mind a társadalmi és környezeti problémák gyűjtőhelyei is. Mindezekre tekintettel a helyi képviselőknek és városmenedzsereknek több szempontot kell mérlegelniük akkor, amikor a városrehabilitációs és -fejlesztési döntéseket hozzák.

A Fenntartható városok és térségek referenciakerete (RFSC) mint webapplikáció¹¹⁹ ehhez nyújt segítséget egy városon belüli dialógusban a döntésekben részt vevők számára, illetve a hasonló feltételek közt működő városok közt.

A mintegy 25 kérdésre alapozott rendszer és adatbázis lehetővé teszi:

- a fenntartható városfejlesztési stratégiák vagy tervek kidolgozását;
- a végrehajtás folyamatos nyomon követését;
- az elért eredmények értékelését és esetleges korrekciójának megalapozását.

A rendszer lehetővé teszi a folyamatos tapasztalatcserét a hálózatban részt vevők közt, illetve különböző szolgáltatások megosztását a fenntartható fejlődés érdekében.

A program használata ingyenes és semmilyen kötelezettségvállalással nem jár, a széles körű felhasználás érdekében pedig 17 nyelven érhető el az alkalmazás.

Ez a projekt sem a CCRE sajátja, hanem a konzorciumban együttműködő partnereként vesz részt. A finanszírozója az Európai Bizottság, míg a CCRE a projekt titkársági és tájékoztatási feladatainak az ellátója, ezért ismertettük röviden e fejezetben belül e projekt tevékenységét és főbb jellemzőit.

A másik idetartozó projekt a Helyi és regionális párbeszéd a kohéziós politikáról (Dialogues locaux et régionaux sur la politique de cohésion¹²⁰). A projekt célja annak vizsgálata, hogy az EU kohéziós politikájának megvalósítása hogyan hat a helyi polgárookra, mit jelent számukra a valóságban.

A projekt az EU DG REGIO támogatásával és partnerségével folyik, és 2018 szeptemberéig 8 EU-tagországban mintegy 60 konkrét városi, illetve regionális párbeszéd-vita-fórum megvalósítására került sor.¹²¹ Az elért eredményekről pedig tájékoztató kiadványok készülnek.¹²²

A CCRE e projekt gazdája és egyben koordinátora is az egyes országok nemzeti önkormányzati szövetségeinek közreműködésével.

A *helyi és regionális közszolgáltatások kormányzása* témakör a következő altémákat foglalja magában:

- a numerikus átalakulás;
- a helyi és területi önkormányzatok mint foglalkoztatók (munkaadók); valamint
- a helyi és területi önkormányzatok mint közszolgáltatók.

¹¹⁸ Elérhető: www.ccre.org/fr/activites/view/25 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)

¹¹⁹ Elérhető: www.rfsc.eu (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)

¹²⁰ Elérhető: www.ccre.org/activites/view/41 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)

¹²¹ Lásd például https://twitter.com/hashtag/euinmyregion?ref_src=twsrc%5Egoogle%7Ctwcamp%5Eserp%7Ctwgr%5Ehashtag (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)

¹²² Lásd például www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/10_takeaways_cohesion_EN-0.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)

A numerikus átalakulás megváltoztatja a helyi önkormányzatok eszközrendszerét és gondolkodásmódját egyaránt. A CCRE ebben próbál segítséget nyújtani, azonban ennek eredményességéről, illetve formáiról nem állnak rendelkezésre dokumentumok.¹²³

A helyi és területi önkormányzatok mint foglalkoztatók (munkaadók) témakörben a kiindulópont az, hogy Európa-szerte mintegy 17 millió alkalmazottat foglalkoztatnak. Mindeközben sokszor hasonló problémákkal találják magukat szemben, mint a munka világának más foglalkoztatói. Ebben a helyzetben a CCRE uniós szinten arra törekszik, hogy a helyi önkormányzati alkalmazottaknak a legnagyobb érdekvédelmi szervezetévé váljon.¹²⁴

Mindezek érdekében munkacsoportot működtet, amely tevékenységével arra törekszik, hogy:

- a helyi önkormányzatoknál foglalkoztatottaknak a helyi közszolgáltatások biztosításából eredő sajátos szükségleteit, érdekeit és garanciáit figyelembe vegyék az EU munkajogra vonatkozó szabályozásában;
- támogassa és terjessze a helyi önkormányzatok és alkalmazottaik kapcsolataiban kialakult jó gyakorlatokat;
- vegyen részt a már tárgyalta európai szociális párbeszédben, és ebben képviselje a helyi önkormányzatok sajátos érdekeit;
- képviseli a helyi önkormányzatokat mint alkalmazókat a szakszervezeti érdekképviselések előtt.

A helyi és területi önkormányzatok mint közszolgáltatók témakörön belül a közszolgáltatások digitalizációja, illetve az e-közszolgáltatások, helyi kormányzás a kiemelt területek.¹²⁵

Ennek vizsgálatára és fejlesztésére külön munkacsoport jött létre és működik. Az elérni kívánt célok a következők:

- a helyi közszolgáltatások ellátására vonatkozó vagy azokat érintő uniós szabályozás egyszerűsítése;
- a jogi szabályozás helyi adaptációjában kialakult jó megoldások, gyakorlatok tapasztalatainak összegyűjtése és megosztása;
- együttműködés az EU intézményeivel az Egységes Európai Numerikus Piac közös megvalósítása érdekében.

A CCRE főbb tevékenységi köreinek vázlatos bemutatása annyiban nem teljes, hogy nem vettük számba a szervezet működésével, működtetésével kapcsolatos tevékenységet, holott maga a szervezet léte a helyi önkormányzatok nemzetközi környezetének fontos eleme. E munka tárgya azonban nem a helyi önkormányzatokkal foglalkozó nemzetközi szervezetek jogállásának vizsgálata, illetve csak annyiban, amennyiben az a tevékenység tartalmát meghatározza. Ez azonban már megtörtént a 2. fejezetben, így itt most csak utalunk rá, illetve a nemzetközi környezetet közvetlenül meghatározó aspektusait emeljük ki.

Ennek megfelelően kell említeni a CCRE négyévente megrendezésre kerülő kongresszusait,¹²⁶ amelyek a szervezet legfontosabb fórumai, és amelyekre legközelebb 2020-ban kerül sor.

¹²³ Elérhető: www.ccre.org/activites/view/6 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)

¹²⁴ Elérhető: www.ccre.org/activites/view/6 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)

¹²⁵ Elérhető: www.ccre.org/activites/view/1 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)

¹²⁶ Elérhető: www.ccre.org/activites/view/28 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)

Ezek szervezési elvei a következők:

- gondolatgazdag és innovatív elemeket tartalmazó program;
- változatos fórumok az érdemi párbeszédre és vitákra;
- kapcsolatépítés elősegítése a helyi önkormányzati képviselők és vezetők közt;
- könnyen átlátható és alkalmazható információs és kommunikációs rendszer biztosítása.

A legutóbbi, 2016-ban Nicosiában tartott kongresszus fő motívuma „Európa újragondolása”¹²⁷ volt. Ennek egyik legfontosabb mondanivalója az volt, hogy nem lehet Európát megújítani a helyi önkormányzatok nélkül, mert az azt alkotó emberek mind városokban, községekben, régiókban élnek. Az egyéni lét feltételeire történő koncentráció helyett azonban a közösségi létre, illetve az ehhez szükséges szolidaritásra kell építeni a jövő Európáját.

Ebből is kitűnik az, hogy milyen fontosak a helyi önkormányzatok nemzetközi környezetét meghatározó tényezők, illetve maguk a helyi önkormányzatok és helyi társadalmak a nemzetközi folyamatok meghatározásában.

A kongresszusnak mindig van egy vendéglátó városa vagy régiója, és az adott ország CCRE-ben tagsággal rendelkező önkormányzati szövetsége közreműködésével kerül arra sor. A kongresszus egyben a szervezet közgyűlése¹²⁸ is, amely a szervezeti élet legfontosabb döntéshozó fóruma. A CCRE tevékenységi körének áttekintése igazolja a szervezetnek a helyi önkormányzatok nemzetközi környezetében játszott kiemelkedő szerepét.

3.3. A Városok és Helyi Önkormányzatok Világszövetsége (UCLG¹²⁹)

Az UCLG-ről már eddig is több helyen esett szó, és legtöbbször nem az e pont címében használt elnevezéssel, hanem „a helyi önkormányzati világszövetséggént működő UCLG” megjelöléssel. A terminológiai bizonytalanság abból adódik, hogy a szervezet hivatalos elnevezésének fordítása nem fejezné ki annak tevékenységét, jellegét, az ugyanis „Egyesült Városok és Helyi Önkormányzatok” lenne. Csakhogy azok nemzetközi jogilag nem egyesülhetnek, hanem szövetségre léphetnek, és a hazai alkotmányos és sarkalatos törvényi megfogalmazással élve „nemzetközi önkormányzati szervezet” tagjai lehetnek,¹³⁰ ezért helyesebb a „világszövetség” elnevezést használni.

Tartalmilag az UCLG statútuma szerint arról van szó, hogy az méretüktől függetlenül világszervezetként és ezen a szinten védi és képviseli a települési és regionális (területi) önkormányzatok érdekeit. Célja a helyi önkormányzatok egyesített hangjaként védeni a helyi és regionális autonómiát, fejleszteni értékeit, elősegíteni céljainak megvalósítását és érdekeinek érvényesítését a helyi önkormányzatok nemzetközi közösségben történő együttműködésének útján.

A helyi önkormányzatok nemzetközi szintű együttműködésének mára több mint egy évszázados múltja van. Az első 1913-ban a belgiumi Gent városában létrejött Nemzetközi Városszövetség volt, míg az időközben létrejött sokféle szerveződés bázisán 2004-ben Párizsban

¹²⁷ Elérhető: www.ccre.org/fr/actualites/view/3263 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)

¹²⁸ Lásd például www.ccre.org/fr/papiers/index_broch_by_activite/28 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)

¹²⁹ Elérhető: www.uclg.org/en/organisation/about (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

¹³⁰ Az Alaptörvény 32. cikk (1) k) pontja.

alakult meg az UCLG az addigi két legnagyobb világszövetség, az IULA (International Union of Local Authorities) és a Városszövetségek Nemzetközi Föderációja (Fédération Mondiale des Cités Unies – FMCU) egyesülésével és a világ fővárosait tömörítő Metropolis szövetség támogatásával.¹³¹ Ekkor vált a CCRE is az UCLG európai szervezetévé. Mindezeknek tartalmi jelentőségük is van, mivel a következőkben azt ismertetjük vázlatosan, hogy a már tárgyalt és fő szabályként európai dimenziókban megvalósuló tevékenység hogyan illeszkedik a világszövetség programjaihoz, hiszen ezek együtt képezik a helyi önkormányzatok nemzetközi környezetének komponensét.

Az UCLG tevékenységét az úgynevezett Világ Agenda (L'Agenda mondial des gouvernements locaux et régionaux/The Global Agenda of Local and Regional Governments¹³²) fogja össze.

Az agenda a helyi önkormányzatok vízióját és törekvéseit fejezi ki, hogy tevékenységükkel a folyamatosan változó világban miképp tudnak hozzájárulni a maguk szintjén a fenntartható fejlődéshez. Ugyanakkor az agenda megvalósításának folyamatában a polgárokhoz legközelebbi szinten lévő települési és területi önkormányzatok tudják őket szembesíteni a megoldandó problémákkal és bevonni őket abba, hogy alkotó módon működjenek közre azok megoldásában a szegénység, a társadalmi egyenlőtlenség és a közbiztonságot veszélyeztető tényezők csökkentésével, a környezet védelmével és a klímaváltozás elleni fellépéssel.

Az agendában fellelhető ajánlások alapvetően a helyi önkormányzatok által végzett, a tárgyköröket érintő kutatások és konzultációk eredményeképpen alakultak ki, amelyek eredményeit a helyi demokráciáról és a decentralizációról szóló úgynevezett GOLD-IV¹³³ jelentés tartalmazza. Ezeket egészítik ki az előző pontban a CCRE nemzetközi tevékenységénél már említett Global Taskforce és a HABITAT III programok eredményei.

A GOLD-IV ezért illeszkedik más olyan dokumentumokban foglalt célkitűzésekhez, mint amelyeket az ENSZ Fenntartható Fejlődési Keretrendszer 2030, a párizsi klímaegyezmény vagy a már említett HABITAT III Új Városi Agendája tartalmaz.

Az UCLG agendája tehát széles körű konzultáció és kutatások eredményeképp jött létre, fő irányai három nagy csoportba sorolhatók.

Az elsőbe tartoznak a helyi fellépésre vonatkozó ajánlások, amelyek arra adnak iránymutatást, hogy a helyi kormányzatok hogyan járulhatnak hozzá az ENSZ Fenntartható Fejlődés 2030, a párizsi klímaegyezmény vagy a HABITAT III új Városi Agendája célkitűzései megvalósításához.

A második csoportba azok az ajánlások sorolhatók, amelyek a nemzeti kormányok felé szólnak arra vonatkozóan, hogy milyen politikai, intézményi és jogalkotási reformokra lenne szükség az említett célkitűzések megvalósításához.

Az utolsó csoportba pedig azok tartoznak, amelyek világszintű fellépést indokolnának, mintegy katalizátorként az első két szint intézkedéseihez a világméretben történő kormányzás, a nemzetközi finanszírozás és a decentralizált együttműködés terén.

A *helyi szintű* fellépést igénylő ajánlások alapvetően az Új Városi Agenda realizálásához kötődnek abból kiindulva, hogy a helyi önkormányzatoknak a korábbiaknál sokkal nagyobb

¹³¹ Lásd bővebben www.uclg.org/fr/centenaire (A letöltés dátuma: 2018. 07. 21.)

¹³² Elérhető: www.uclg.org/en/agenda/global-agenda-of-local-regional-governments (A letöltés dátuma: 2018. 07. 21.)

¹³³ Elérhető: www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDIV_ESFRE.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 21.)

szerepe lenne a fenntartható fejlődés biztosításához szükséges jogi szabályozási és a közjavakat védő tevékenységben, azonban sokszor hiányzik az ehhez szükséges finanszírozás.

Mindezekre tekintettel a fenntartható fejlődés célkitűzéseinek megvalósításához szükséges proaktív közreműködés érdekében javasolt a települési és területi önkormányzatok számára:

- a stratégiai igazgatás kapacitásának növelése;
- annak elősegítése, hogy a civil társadalom képviselői önálló és dinamikus tevékenységükkel kapcsolódjanak be a települések és a terület újjáalkotásának folyamatába;
- a települési és területi integrált tervezés adta lehetőségek kihasználása;
- a minőségi és reziliens alapszolgáltatásokhoz való hozzáférés garantálása mindenki számára;
- a helyi gazdaság olyan fejlesztése, amely lehetővé teszi az alacsonyabb képzettségű munkaerő alkalmazását és ezzel a szociális kohézió erősítését;
- a „településhez való jognak”¹³⁴ a helyi kormányzás központi kérdéseként történő kezelése;
- a szén-dioxid-kibocsátás csökkentését célzó programok megvalósítása a reziliens települési célkitűzések keretei közt;
- a helyi kulturális örökség fejlesztése a kreativitásra és a diverzitásra épülő kultúrpolitika alkalmazásával.

A *nemzeti* (országos) szinten ajánlott intézkedések alapvetően egy új, többszintű kormányzás bevezetéséhez kapcsolódnak, amelyben a helyi önkormányzatok és a központi kormányzati szervek kapcsolatrendszerében nem a hierarchikus megközelítés, hanem a partnerségre alapuló együttműködés lenne a meghatározó.

Ennek keretében az alábbi célkitűzések javasoltak:

- az alkotmányos és jogi környezet megváltoztatása a partnerségre alapuló együttes kormányzás bevezetése érdekében;
- a különböző kormányzati szintek közti koherens várospolitikai kialakítása és alkalmazása;
- a finanszírozási rendszer újragondolása a fenntarthatóság biztosítása érdekében;
- a fenntartható fejlődés célkitűzéseinek, valamint az Új Városi Agenda ajánlásai megvalósulásának a helyi önkormányzatokkal együtt történő nyomon követése egy erre alkalmas statisztikai számbavételi rendszer kiépítése útján.

Nemzetközi szinten a legfontosabb feladat, hogy a helyi önkormányzatok folyamatosan konzultáljanak egymással az erre létrehozott és alkalmas fórumokon.

A konzultációknak és a partneri együttműködésnek azonban nem ad hoc jellegűnek kell lenniük, hanem intézményesített folyamatoknak a következő célkitűzések mentén:

- a fejlesztéssel foglalkozó nemzetközi szervezetek vonják be a helyi önkormányzatok nemzetközi szervezeteit munkájukba;
- a fenntartható fejlődés és közszolgáltatások érdekében új finanszírozási eszközöket kell alkalmazni;

¹³⁴ Értelmezésére lásd www.uclg.org/fr/search/node/droit%20a%20la%20ville (A letöltés dátuma: 2018. 07. 21.)

- az innováció érdekében támogatni kell a települések decentralizált együttműködését és ennek keretében azt, hogy elsajátíthassák egymás jó gyakorlatait, illetve az egymás tapasztalataiból adódó tudást.

Az agenda ajánlásai további specifikációkat tartalmaznak három kiemelt önkormányzati szinten, így a nagy- és peremvárosi, a középvárosi, illetve a területi szinten.

A nagy- és peremvárosi szinten¹³⁵ az a kiindulópont, hogy a világ lakosságának 41%-a él ilyen típusú térben, amely a nemzeti jövedelmek átlagosan 60%-át adja, és amelyet csak komplex megközelítéssel lehet kezelni.

Az ezen a szinten felmerülő problémák nem oldhatók meg a közigazgatási határokon belül, és a különböző környűrt alkotó peremtelepülések nélkül sem. Sajátos térségről van szó tehát, amelyben a legtöbb és legsürgetőbb problémahalmaz felmerül.

Mindezekre tekintettel:

- olyan kormányzati modellt kell kidolgozni, amely a nagyvárosi térség növekvő komplexitásához adaptált;
- ennek a demokrácia, átláthatóság és az együttműködés elveire kell épülnie;
- a komplex feladatoknak megfelelő hatásköri és finanszírozási rendszert kell kialakítani;
- olyan integrált gazdaságfejlesztési stratégiát szükséges kidolgozni, amely egyrészt megfelel az általuk betöltött motorszerepnek, másrészt viszont mindenki másnak is érdektséget teremt;
- olyan előrelátó városfejlesztési stratégiai tervezés szükséges, amely befogadó jellegű;
- reziliens és mindenki számára elérhető minőségi infrastruktúrát és közszolgáltatásokat kell biztosítani;
- a fenntartható és reziliens társadalom felé történő átmenethez „zöldebbé és intelligensebbé” kell válni;
- a nagyvárosi politika középpontjában a társadalmi szolidaritás érdekében a „városhoz való jognak” kell állnia azért, hogy megerősödjön a nagyvárosi polgári tudat;
- a kulturális diverzitást és a kreativitást kell előtérbe helyezni a nagyvárosi igazgatásban;
- részt kell vállalni a világméretű nemzetközi folyamatokban, fejleszteni kell a tapasztalatok és a tudás átadását.

Középvárosok¹³⁶ alatt az agenda az 50 ezer és 1 millió lakos közti településeket érti, amelyek a világ lakosságának 20%-át, a városi lakosságnak pedig harmadát adják. A tapasztalatok alapján ezen a szinten a közszolgáltatásokat hatékonyan és a nagyvárosokénál kevesebb költséggel lehet jó minőségben biztosítani, ezért ennek a szintnek a jövőben nagyobb szerepet kell biztosítani a fenntartható fejlődés 11 célkitűzése teljesítésében.

Ennek érdekében:

- el kell ismerni e szint szerepét a Fenntartható Fejlődési Keretrendszer 2030 dokumentumban és az Új Városi Agendában;

¹³⁵ Elérhető: www.uclg.org/fr/agenda/villes-metropolitaines-et-peripheriques (A letöltés dátuma: 2018. 07. 23.)

¹³⁶ Elérhető: www.uclg.org/fr/agenda/villes-intermediaires (A letöltés dátuma: 2018. 07. 23.)

- a középvárosok támogatása érdekében kiegyenlítettebb várospolitikai és -tervezési szükségesség;
- fel kell szabadítani a középvárosokban meglévő fejlesztési potenciált annak érdekében, hogy be tudják tölteni szerepüket a városfejlesztésben;
- ki kell aknázni a polgárokhoz való közelség előnyeit, és meg kell őrizni ennek az értékeit;
- a középvárosoknak javítaniuk kell a közéleti láthatóságukat;
- szerepet kell vállalniuk a regionális fejlesztésben, előnyben kell részesíteni a városi és vidéki övezetek közti együttműködést;
- a nemzeti és nemzetközi folyamatokhoz igazodó ambiciózus helyi gazdaságfejlesztési programokat kell készíteni;
- erősíteni kell a társadalmi egyenlőtlenség elleni fellépést az alapvető, így mindenekelőtt a képzési és egészségügyi közszolgáltatásokhoz történő hozzáférés megkönnyítésével;
- javítani kell a városi környezetet;
- mindenki számára elérhető városi kultúrát kell biztosítani;
- fejleszteni kell a „városhoz való jogot”.

Területi szint¹³⁷ alatt az agenda a régiót (területi önkormányzati szint), a kisvárost és a vidéki településeket érti.

Kisváros az 50 ezer lakos alatti város, régió a települési és az országos szint közötti területi szintek összessége.

Az agenda specifikus ajánlásai és célkitűzései erre a szintre vonatkozóan a következők:

- a regionális önkormányzati szintnek meghatározó szerepe van a területi egyenlőtlenségek kiegyensúlyozásában, a városi és vidéki övezetek összekapcsolásában és ezeken keresztül a szociális kohézióban és ehhez szervesen kapcsolódó, méltányos fejlesztéspolitikában;
- mivel a nagyvárosi és városi térségek is területhez kapcsolódnak, így nincs értelme izolált fejlesztési programoknak, hanem kapcsolódniuk kell a regionális programokhoz annak érdekében, hogy hatékony, fenntartható, egymásra épülő fejlesztések valósulhassanak meg;
- mindezek érdekében olyan tervezési és finanszírozási környezetet kell teremteni, amely lehetővé teszi az innováció érdekében a kísérletezést;
- ez a többszintű kormányzás azonban más mentalitást követel meg a különböző kormányzati szintektől;
- ezt az együttműködésre épülő új kormányzást külön is támogatni kell a különböző önkormányzati szintek közt;
- az érintett szinteket azonban nemcsak a tervezésbe, hanem a végrehajtásba is be kell vonni;
- a területi szemlélet érvényesítése a helyi és regionális potenciál összekapcsolását is eredményezheti;
- a régiók által biztosított körzeti közszolgáltatások elősegítik a különböző helyi közszolgáltatások összekapcsolását és integrációját;

¹³⁷ Elérhető: www.uclg.org/fr/agenda/regions-et-petites-villes (A letöltés dátuma: 2018. 07. 23.)

- az integrált területi tervezés és fejlesztés szükséges az élıhetőség ökológiai feltételeihez is.

Bár az ismertetett Világ Agenda az UCLG tevékenységének központi eleme, de nem kizárólagos, azaz más tevékenységek körei és azokból származó eredményei is vannak.

Ezek a szervezet 2004-es létrejöttékor meghatározott alapvető céljaihoz kötődnek, amelyek közül a partnerségi kapcsolatok jegyében az egyik: az ENSZ konzultatív szervévé válni a helyi kormányzást érintő témakörökben.¹³⁸ Mindezt arra alapozva, hogy az UCLG tagjain keresztül a világ lakosságának felét képviseli, az ENSZ pedig döntéseinél támaszkodik a helyi közösségekre.

További fontos cél a jó helyi kormányzás megteremtése érdekében a helyi demokrácia, a decentralizáció, a helyi pénzügyek, a nemek egyenlısége a helyi közéletben, az alapvető közszolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint annak nélkülözhetetlen elemeinek a kutatása és népszerűsítése, terjesztése.¹³⁹ Ennek egyik eszköze többnyire az e-learning útján történő tudásmegosztás, amelyre szintén külön program és munkabizottság is van.¹⁴⁰

Az UCLG munkája két éves úgynevezett „tevékenység hullámokba mint koordinált cselekmények meghatározott rendszerébe”¹⁴¹ szervezett, amelyeken belül a stratégiai célkitűzések közül (állásfoglalás, megvalósítás, tanulás, nyomon követés) legalább hármat meg kell valósítani ezen időszak alatt.

A 2017–2019 közti időszaknak két „hulláma” van, a lakáshoz való jog és a migráció. Ezekben az UCLG feltárja és közzéteszi a különbözı partnerszervezeteknél a tárgykörben folyó tevékenységet, és összeköti őket nemzetközi dimenzióban, illetve a civil szférával egyaránt.

Minden „hullámnak” van:

- egy szlogenje (így például a lakáshoz való jognak az, hogy „a lakás egy jog, és nem piaci termék”, a migrációnak pedig az, hogy „minden migráns polgár”);
- egy rendezvény- és eseménynaptára;
- egy, a témakört érintő legfontosabb nemzetközi eseményekről szóló tájékoztató része; továbbá
- a résztvevők körének megjelöléséről szóló szerkezeti eleme;
- tartalmi ismertetője, a legalább három kiválasztott stratégiai célkitűzés mentén.

Az aktuális stratégiai feladatokat tartalmazó „hullámoknak” szintén vannak munkacsoportjaik. Ezzel együtt szükséges nyomatékosítani azt, hogy a kiemelt feladatokat magában foglaló „hullámok” nem csupán az UCLG saját eseményeit és cselekvéseit tartalmazzák, hanem minden más ismert kezdeményezést is. Így például a sokat vitatott migráció témakörében a készülő ENSZ-paktumot is, szélesebb összefüggésbe helyezve ezzel a saját kezdeményezéseket.

Ettől azonban jól elkülönül a szervezet saját rendezvényeinek a köre, így különösen a működési célúak, mint például a Végrehajtó Bizottságok ülése.¹⁴² Célszerű visszatérni

¹³⁸ Elérhető: www.uclg.org/fr/action/agenda-international (A letöltés dátuma: 2018. 07. 23.)

¹³⁹ Elérhető: www.uclg.org/fr/action/decentralisation-gouvernance (A letöltés dátuma: 2018. 07. 23.)

¹⁴⁰ Elérhető: www.learning.uclg.org/ (A letöltés dátuma: 2018. 07. 23.)

¹⁴¹ Elérhető: www.uclg.org/fr/vagues-action (A letöltés dátuma: 2018. 07. 23.)

¹⁴² Elérhető: www.uclg.org/fr/evenements/strasbourg-2018-bureau-executif (A letöltés dátuma: 2018. 07. 23.)

a már említett, a helyi demokráciáról és a decentralizációról szóló úgynevezett GOLD (The Global Observatory on Local Democracy and Decentralization) jelentésekhez, illetve magához a rendszerhez.¹⁴³

2008 óta háromévente, egységesen meghatározott indikátorok alapján készülő jelentésekről van szó, amelyek központjában az országjelentések,¹⁴⁴ illetve -vizsgálatok állnak (82 ország). Ezek alapján kerül sor a helyi demokrácia és decentralizáció állapotának és esetleges fejlődésének értékelésére. Szabadon hozzáférhető online rendszer, amely elsősorban gyors információkat ad, de egyes területeken, mint például a fenntartható fejlődés céljainak lokalizációja (SDGs¹⁴⁵), a helyi pénzügyek,¹⁴⁶ részletes elemzéseket is tartalmaz.

Ezeket az ENSZ HABITAT közreműködésével kiválasztott helyi szakértők készítik, de külön konzultációs felület¹⁴⁷ áll rendelkezésre azok bővítése vagy éppen javítása érdekében.

Az országjelentések (profil) szerkezete egységes, előbb a helyi önkormányzati szinteket és struktúrát mutatja be, majd a feladat- és hatásköri rendszert, ezt követik a helyi pénzügyek, majd a helyi önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolatának rendszere.

Ami a GOLD-jelentések belső szerkezetét illeti, a legutóbbi, IV. jelentés a következő fejezetekből áll:

- Bevezetés
- A nagyvárosi térség
- A középvárosok
- A területi önkormányzatok, régiók, kisvárosok, vidéki települések
- Konklúziók
- A települési és területi önkormányzatok ENSZ HABITAT III. Agendája
- Módszertani melléklet

A jelentés abból indul ki, hogy világméretű konszenzus alakult ki abban, hogy az ENSZ Fenntartható Fejlesztési Keretrendszer 2030 dokumentuma 11 célkitűzésének, a párizsi klíma-egyezménynek és az Új Városi Agendának a végrehajtása megteremtheti a jövő fenntartható, befogadó, biztonságos és reziliens települését. Ebben a helyi önkormányzatok meghatározó szerepet tölthetnek be, ami elvezet a települések újragondolásához.

Az általános jelentést specifikusak egészítik ki, mint például az alapvető közszolgáltatásokhoz való hozzáférés nemzetközi útmutatója.¹⁴⁸ Érdekesek azonban a GOLD-jelentések munkaanyagai is, amelyek úgyszintén hozzáférhetőek, és olyan fontos témaköröket dolgoznak fel, mint például a nagyvárosi térségek szerepe a 21. század települési agendái végrehajtásában.¹⁴⁹

A tárgyalt átfogó jelentéshez képest sajátos a helyi pénzügyekről szóló 2016-os első, mind ez ideig egyetlen jelentés.¹⁵⁰ A bevezető fejezetben már hivatkozott dokumentum

¹⁴³ Elérhető: www.gold.uclg.org/ (A letöltés dátuma: 2018. 07. 23.)

¹⁴⁴ Elérhető: www.gold.uclg.org/country-profiles (A letöltés dátuma: 2018. 07. 23.)

¹⁴⁵ Elérhető: www.localizingthesdgs.org/ (A letöltés dátuma: 2018. 07. 23.)

¹⁴⁶ Elérhető: www.uclg-localfinance.org/ (A letöltés dátuma: 2018. 07. 23.)

¹⁴⁷ E-mail: consultations@uclg.org

¹⁴⁸ Elérhető: www.gold.uclg.org/reports/other/international-guidelines-decentralization-and-access-basic-services-all (A letöltés dátuma: 2018. 07. 23.)

¹⁴⁹ Elérhető: www.gold.uclg.org/reports/other/gold-report-iv?qt-reports_gold_iv=2#qt-reports_gold_iv (A letöltés dátuma: 2018. 07. 23.)

¹⁵⁰ Elérhető: www.uclg-localfinance.org/sites/default/files/Observatory_web_0.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 23.)

az OECD közreműködésével készült, sőt a főtítkár felelőssége mellett jelent meg, mivel alapvetően az OECD által kezelt adatokra épül (kivéve a kötetben szereplő Izraelt).

A másik ilyen sajátosság viszont az, hogy bár a sorozat címe: *Szubnacionális kormányok a világon. Struktúra és finanszírozás* (*Subnacional governments around the World. Structure and finance*), a 307 oldalas munkából azonban a struktúráról csak alig pár oldal szól, a többi pénzügyi elemzés, tehát a cím és a tartalom nincs igazán szinkronban.

Ettől persze még nagyon fontos dokumentumról van szó, különösen azért, mert a helyi önkormányzatokról hasonló kiadvány nem készült, a már korábban hivatkozott OECD közigazgatásról szóló hasonló jelentései a helyi pénzügyekkel nem foglalkoznak közvetlenül, csak néhány globális adat vonatkozásában. A helyi pénzügyeket érintő megfigyelő hálózatnak ez az első kiadványa, így a jövőben tovább lehet fejleszteni ennek rendszerét is.

Az UCLG tartalmi tevékenységének nagyon fontos jellemzője a hálózatokra épülő jellege. Mindezekre tekintettel külön is célszerű megemlíteni az UCLG együttműködési hálózatát,¹⁵¹ amely jellegénél fogva eltér a CCRE-nél ismertetett, hasonló célokat követő PLATFORMA hálózattól. Ez ugyanis nem a fejlesztési programokban való közös részvételre koncentrál, hiszen világméretben nincsenek az EU-hoz hasonló fejlesztési támogatások, hanem inkább olyan kapcsolati fórum, amely segít megosztani egymás eredményeit, tapasztalatait, továbbá általános tájékoztatási fórum a helyi önkormányzatokat érintő nagy nemzetközi rendezvényekről. Így például a fővárosi polgármesterek nemzetközi szövetségének a közelgő konferenciájával kapcsolatos híradása¹⁵² jó példa erre.

Összefoglalva tehát rögzíthető az, hogy mindkét vizsgált nemzetközi önkormányzati szövetség tevékenysége igen összetett, benne keverednek a „mozgalmi” jellegűek a szakmai, tudományos irányultságúakkal, és esetenként nehéz azokat egymástól elválasztani.

A helyi önkormányzatokra irányuló közpolitikai döntésekre leginkább a különböző állásfoglalások, agendák, nyilatkozatok stb. hatnak ki, amelyek azonban – különösen a világsszervezetként működő UCLG esetében – szorosan kapcsolódnak az ENSZ fenntarthatófejlődés-dokumentumaihoz.

Ez persze nem egyedi jelenség, hiszen a korábbi fejezetekben láttuk például azt, hogy a Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet mint tudományos világsszervezet ugyanezt teszi, mint közös nevezőt használva azokat.

Ez önmagában nem baj, de szükségképpen orientálja is e szervezetek tevékenységét az e dokumentumokban meghatározott, elsősorban gazdaságfejlesztési, szociális kohéziós, illetve emberi jogi irányok felé. Mindezeknek pedig az is a következménye, hogy magára a helyi önkormányzati rendszerre vagy a működés általános kérdéseire jóval kevesebb figyelem jut.

Ez persze nehéz is lenne egy olyan világban, ahol különböző jog- és közigazgatási rendszerek mentén igen differenciált helyi igazgatási rendszerek működnek, és ahol indokoltnak tűnik az is, hogy ezekre a helyi önkormányzati minősítés esetenkénti alkalmazása is erősen vitatott lehet.

Az európai szervezet, a CCRE esetében annyiban más a helyzet, hogy ott a közös nevező a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, csakhogy ennek a monitoringja az ET feladata, a többször hivatkozott GOLD-jelentéseknek meg az eleve nem lehet a viszonyítási alapja, mert a chartának csak európai országok lehetnek a részes országai.

¹⁵¹ Elérhető: <https://network.uclg.org/> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 23.)

¹⁵² Elérhető: <https://network.uclg.org/members/teresa/> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 23.)

Marad tehát a tudásmegosztás, a legjobb gyakorlatok terjesztése, ezeknek azonban az egyes helyi igazgatási rendszerek közti lényeges, így az intézményi és a jogi jellegű különbségek szabnak gátat, de jelentősek lehetnek a kulturális jellegű diverzitásból adódó problémák is.

Mindenesetre vannak kísérletek ezek meghaladására is, így például elég csak az UCLG Helyi Demokrácia és Decentralizáció Bizottságának munkájára utalni,¹⁵³ igaz, ez is viszonylag kevés konkretizálható eredményt tud felmutatni még.

A helyi kormányzás sztenderdizálható fő témakörei tehát a nemzetközi helyi önkormányzati szövetségek munkájában a következők:

- az alapvető közszolgáltatásokhoz való hozzáférés;
- decentralizáció és helyi demokrácia;
- helyi pénzügyek;
- a nemek egyenlősége;
- a migráció;
- a kultúra; valamint
- a szociális kohézió és emberi jogok.

Az e téren végzett munka eredményei határozzák meg a helyi önkormányzatok nemzetközi környezetére gyakorolt hatásukat. Ehhez azonban ezek tartalmi áttekintése is szükséges.

3.4. A vizsgált nemzetközi helyi önkormányzati szövetségek tevékenységének eredményeiről

3.4.1. Az eredmények értelmezésének egyes módszertani kérdéseiről

Amikor a vizsgált nemzetközi helyi önkormányzati szövetségek tevékenységének eredményeiről van szó, akkor ezt csak kellő önmérséklettel és szerénységgel lehet kezelni.

Mindenekelőtt azért, mert az eredményesség indikátorai aszerint változhatnak, hogy milyen megközelítést alkalmazunk. Másfelől pedig – még ha ebben valamiféle objektív rendszert lehetne is alkotni, mint ahogy ez még a charta monitoringja esetében is nehéz, pedig annak jogi alapjai vannak – az egyes helyi önkormányzati rendszerek közti jelentős különbségek azokat relativizálnák.

További nehézség, hogy a különböző műfajt alkotó és az előző pontban részletezett tevékenységek együtt, összességükben járnak eredménnyel a helyi önkormányzatok nemzetközi környezete szempontjából, ami maga sem egynemű.

Végül, de nem utolsósorban az értékelést végzők szubjektív adottságai annak tartalmára is kihatnak kezdve onnan, hogy ebből a tevékenység-halmazból egyáltalán mit tartanak eredménynek, folytatva azzal, hogy azt mihez mérten értékeli.

Mindezekre tekintettel tisztázni szükséges azt, hogy e munka tekintetében a tevékenység eredményei alatt azt kell érteni, hogy az ebben a körben született dokumentációkból, publikációkból kiválasztottak rövid tartalmi bemutatására és szubjektív értékelésére kerülhet sor.

¹⁵³ Elérhető: www.uclg-decentralisation.org/fr/node/84 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 24.)

Mivel hasonló jellegű dokumentum nem található sem a nemzetközi, sem a hazai publikációs adatbázisokban, így a kísérletnek már az hozadéka lehet, ha – amint az a kutatási hipotézisekben is szerepel – megismerteti azokat. Minden ezt meghaladó elemzés már az alkalmazott kutatási szférába tartozhat azzal, hogy értelemszerűen a szerző tényeken alapuló, de saját tudományos nézőpontját tartalmazza. Ezzel lehet azonosulni vagy éppen vitatni, de mindkét esetben létrehozhat hozzáadott értéket.

Ennél többet egy ilyen munka esetében nem nagyon lehet felvállalni, de ennyit fel kell, mert a közigazgatás-tudomány és a gyakorlat is tartozik ennyivel azon tevékenység és munka felé, amit a nemzetközi önkormányzati szövetségek végeznek.

Ezek legalább vázlatos ismerete nem csupán a helyi önkormányzatok nemzetközi környezetének, de a közigazgatási kultúrájának is része. A következőkben tehát e korlátok közt kerül sor válogatott szövegelemzésre és ezek alapján általánosítható következtetések megfogalmazására.

Mindeközben törekedni kell a párhuzamosságok elkerülésére nem csupán más fejezetekben írtakkal, hanem e pont keretein belül a tevékenység ismertetésénél megfogalmazottakkal is, ám ez néha elkerülhetetlen és ezért tudatos.

3.4.2. A „könyvtárakról”

Amikor az előző pontban említett szövegelemzésbe kezdünk, vissza kell térnünk a tevékenységismertetés keretében említett azon információkhoz, amelyek a dokumentumok hozzáférhetőségéről szólnak.

Ennek megfelelően az UCLG esetében¹⁵⁴ a publikációk olyan rendszerben jelennek meg, amelyben megkülönböztetnek úgynevezett alapidokumentumokat, tájékoztató magazinokat és a kiemelt publikációként számontartott GOLD-jelentéseket.

A publikációk közt az alábbiak találhatók:¹⁵⁵

- *Smart cities Study 2017*;
- *Municipalismo. Perspectivas de descentralización en America Latina, Europa y el mundo*;
- *SDGs at the subnational level*;
- *New Urban Agenda*;
- *National and sub-national governments on the way towards localization*;
- *Subnational Governments Around the World: Structure and Finance (Parts I and II)*;
- *Subnational Governments Around the World: Structure and Finance (Part III)*;
- *Bringing Sustainable Development Goals to Citizens*;
- *The State of European Cities 2016*;
- *City to City: a Guide for the UCLG Learning Universe*;
- *What Local and Regional Governments Bring to the Global Table: legitimacy, experience, organization*;
- *Local and Regional Voices on the Global Stage: our post-2015 journey*;
- *Local and Regional Governments: an Organized Constituency Ready to Contribute*;

¹⁵⁴ Elérhető: www.uclg-decentralisation.org/en/node/200 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

¹⁵⁵ Elérhető: www.uclg-decentralisation.org/en/publications (A letöltés dátuma: 2018. 07. 24.)

- *Roadmap for Localizing the SDGs: implementation and monitoring at subnational level;*
- *The Sustainable Development Goals. What local governments need to know;*
- *Metropolitan and Peripheral Cities – Consultation;*
- *Intermediary Cities – Consultation;*
- *The UCLG Peace Prize 2016;*
- *Agora of Cities 2015;*
- *Localizing the Post-2015 Development Agenda;*
- *Financing Local and Regional Governments;*
- *Local and regional governments shaping the new Urban Agenda;*
- *Agora of Cities 2014;*
- *Governing Urban Futures;*
- *The Evolution of National Urban Policies;*
- *Decentralization of State and Municipal Finance in Latin America;*
- *Green Paper – Intermediate Local Governments in Spain;*
- *Decentralisation at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis;*
- *UN-Habitat – Global Activities Report 2013. Our presence and partnerships;*
- *Local and Regional Governments – Partners for the Global Agenda;*
- *Local Government in critical times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future;*
- *Agora of Cities 2013;*
- *UCLG Policy Paper. Development Cooperation and Local Government.*

Ahogy látható a címekből is, igen változatos témájú és tartalmú munkákról van szó.

Ezek között első rátekintésre is vannak szakmailag mélyebben kidolgozottak tűnők, ilyen az Európában a válság által inspirált területi reformokról szóló publikáció (*Decentralisation at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis*), míg mások inkább mozgalmi jellegűnek tűnnek, mint az UCLG 2016-os Béke-díjáról szóló munka (*The UCLG Peace Prize 2016*).

A címek azonban megtévesztőek is lehetnek, mert például az utóbb említett Béke-díj-kötet arra hoz fel konkrét példákat, hogy a települési önkormányzatok mit tehetnek a békéért a válságövezetekben (például a harcmezőről a farmra program), de azt is megtudhatjuk belőle, hogy a településrendészet milyen új módszereket alkalmaz a közrend-közbiztonság fenntartása érdekében. A publikációk meghatározó része a korábban ismertetett projektekhez kapcsolódik, az azok végrehajtásáról vagy az azok körében készített konzultációkról szóló jelentéseként. Ezek mindegyike jól beazonosítható a bevezetők alapján, megteremtve ezzel a kapcsolódást nem pusztán az előzményekhez, hanem más összefüggő programokhoz is.

A kiadványok többségükben rendkívül adatgazdagok, vizuálisak, ábrák, grafikonok segítik a tájékozódást, és szerkezetileg is könnyen áttekinthetők. Terjedelmüknél fogva is könnyen kezelhetők, bár éppen a legígéretesebb, a központi szint alatti helyi önkormányzatokat bemutató *Subnational Governments Around the World* esetében ez kevésbé jellemző. A három kötetnek sem a prezentációja, sem a szerkezete nem egyszerű, de ez főként a feldolgozott tárgykörök miatt van így. Az anyagok többsége informatív jellegű leírás, ezekhez járulnak esetenként következtetések vagy a projekt függvényében ajánlások.

A publikációs listán szereplő némely munkával kapcsolatban azonban problémás az, hogy nem az UCLG tevékenységének eredményeként készült, és nem is az adta ki. Így például az európai városok helyzetéről 2016-ban kiadott jelentés (*The State of European Cities 2016*) az Európai Bizottság és az ENSZ HABITAT közös kiadványa, amelyet az UCLG mint partnerszervezet támogat. A kötet és a benne rejlő ismeretek terjesztése persze fontos feladat, mert lehetővé teszi beépítésüket más munkákba, illetve gyakorlati adaptációjukat ott, ahol annak tere van.

Az már egy másik kérdés, hogy az egyébként igen színvonalas megjelenésű kiadvány tartalma mennyire felel meg a valóságnak. A városi kormányzatról szóló fejezetében a 187. oldalon található szemet gyönyörködtető és a nemzeti büszkeségünkre nézve hízelgő Halászbástya-fotó alatt található azon szöveg, hogy Budapest 23. kerülete olyan fontos hatáskörökkel rendelkezik, mint az oktatás, biztosan nem.¹⁵⁶

Igaz, hogy a szerkesztők előrelátóan gondoskodtak arról, hogy a tartalmat illetően az Európai Bizottsághoz észrevételeket lehessen küldeni.

Mindezek ellenére tehát, hogy nem az UCLG munkájának az eredménye, amiről e pont szól, és nem is hibátlan az adattartalma, értékeit szükséges méltányolni és a helyi önkormányzatokkal foglalkozók szélesebb közössége elé tárni, legalább egy recenzióknak nem minősíthető rövid ismertető keretében már csak azért is, mert a kötet alcíme tartalmazza egyben a konklúziót is, miszerint „a városok elindultak a jobb jövő útján”.

De mire lehet alapozni ezt az ambiciózus kijelentést?

A kötet bevezetőjében Joan Clos, az ENSZ főtitkárhelyettese és a HABITAT vezetője rögzíti azt, hogy az az EU DG REGIO és az ENSZ HABITAT együttműködése eredményeként jött létre, és az EU-tagországokon kívül még az EFTA-országokat is átfogja.

A kötet célja az európai városok fejlődési tendenciáinak beazonosítását szolgáló adatbázis létrehozása és feldolgozása. Ez egyben egy új együttműködés kezdetét is jelenti az ENSZ és az EU közt, amelyre szükség is van a Fenntartható Fejlődési Keretrendszer 2030 dokumentumát szolgáló HABITAT III Agenda, valamint az EU Városi Agendája megvalósításához egyaránt.

A munka módszertani újdonsága pedig az, hogy kísérleti jelleggel új indikátorokat alkalmaz az urbanizáció szintjének meghatározása érdekében.

Mindezekre tekintettel a munka a következő főbb szerkezeti elemeket tartalmazza:

- A bevezetőt követő fogalmi értelmező rész, a Lexikon
- Az európai városok globális kontextusa
- Demográfiai változások
- A városi gazdaság fejlődése
- A „befogadó város”
- Zöldebb és biztonságosabb városi mobilitás
- Forráshatékony városok
- Városi környezet és klímaváltozás
- Városi kormányzás

¹⁵⁶ Elérhető: www.uclg-decentralisation.org/sites/default/files/The%20State%20of%20European%20Cities%20Report%202016%20EN.pdf 187. (A letöltés dátuma: 2018. 07. 24.)

A témakörökből kitűnően kizárólag közigazgatási vonatkozásának csak az utolsó, a városi igazgatásról szóló minősíthető.

Ennek összefoglalója egyebek közt megállapítja azt, hogy – bár különböző mértékben, de – a vizsgált városok négyötöde jelentős helyi önkormányzattal rendelkezik. A helyi autonómia – néhány kivételtől eltekintve – növekvőben van, azonban a városok részese-dése a közkiadásokban, valamint beruházásokban a válság hatására csökkent. Az egyik legnagyobb gond a városi közszolgáltatásokban a közlekedés, amelynek dimenziói eleve meghaladják a közigazgatási határokat. Erre több helyen sikerrel alkalmazzák a társulási formákat, azonban ennek mértéke még messze elmarad a kívánatostól.¹⁵⁷

A városigazgatás témakörében egy sorozat készült az okosvárosokról (*Smart cities Study 2017*),¹⁵⁸ azonban ez tényleg az UCLG munkája a Digitális és Tudásalapú Városok Bizottsága gondozásában. Értelmezésükben az okosváros az információs és kommunikációs technológiát a közszolgáltatásokban a lakossággal interaktív és innovatív módon alkalmazó település. Ennek is van egy „okosönkormányzat” része, amely elsősorban az elektronikus közigazgatást foglalja magában, azonban a koncepció meghatározóan a helyi gazdaságra koncentrál. Az UCLG eredeti városi világszövetségi jellege közel másfél évtized múltán is meglátszik a tevékenységén azzal, hogy az alapvetően helyi önkormányzatiságot is a városigazgatás szemszögéből kezeli, ezért sok az e körben született dokumentum, sőt ezek dominálnak. Ez valahol persze érthető, sőt talán sok szempontból alátámasztható is lenne, csak hogy a szervezet korábban ismertetett hitvallása éppen arról szólt, hogy „mértékűtől függetlenül” képviseli a helyi önkormányzatokat.

Ennek az eddigieken túl újabb példája a *Várostól városig (City to City: a Guide for the UCLG Learning Universe)*¹⁵⁹ kiadványuk. Ez már inkább a „legjobb gyakorlatok” műfajba tartozik, mert alapvetően a városok együttműködéséhez nyújt módszertani segítséget, azonban konkrét eseteket bemutatva és feldolgozva. Ráadásul a címéből kitűnően is elsősorban képzési célokat szolgál, de az anyagnak nagy előnye az empirikus jellege, ezen belül pedig az interjúk viszonylag széles és igen jól dokumentált köre.

A kötet további sajátossága az, hogy az együttműködési példákat több kontinensről gyűjtve, valóban univerzális jellegre törekszik. Ugyanakkor a munka támaszkodik más szervezeteknél futó programok, így mindenekelőtt az EU városfejlesztési programja, az URBACT¹⁶⁰ tapasztalataira is. Ebből is következik az, hogy a középpontban itt is a Fenntartható Fejlődési Keretrendszer 2030 dokumentumban meghatározott célkitűzések (SDGs) állnak.

Persze a városigazgatásra vonatkozó sajátosságok alapvetően az ENSZ HABITAT III Új Városi Agendájában jelennek meg, amely – bár szerepel az UCGL-publikációk közt, de – nem e szervezet terméke, hanem a 2016-ban kötött quitói deklaráció alapján jött létre, ugyanakkor az UCLG tevékenysége szinte mindegyiknél viszonyítási és számbavételi pont. Ez azért is van így, mert az UCLG a partnerség jegyében részt vett annak kidolgozásában,

¹⁵⁷ Elérhető: www.uclg-decentralisation.org/sites/default/files/The%20State%20of%20European%20Cities%20Report%202016%20EN.pdf 210. (A letöltés dátuma: 2018. 07. 24.)

¹⁵⁸ Elérhető: www.uclg-decentralisation.org/sites/default/files/SMART%20CITIES%202017%20ENG-WEB-min.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 24.)

¹⁵⁹ Elérhető: www.uclg.org/sites/default/files/c2c-city_to_city-_a_guide_to_the_uclg_learning_universe.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 24.)

¹⁶⁰ Elérhető: <http://urbact.eu/library-contents> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 24.)

a programjai nagy része pedig annak megvalósítását segítik elő, mint például a már tárgyalt „tevékenység hullámok”.

Mindezek ellenére a HABITAT III ismertetésére akkor sem kerülhet e munkában sor, ha a helyi önkormányzatok nemzetközi környezetének vitán felül álló fontos komponense. Ez viszont az egy évvel korábban elfogadott Fenntartható Fejlődési Célkitűzések 2030 dokumentumra épül.

Ezt elsősorban azzal lehet indokolni, hogy ennek leginkább releváns elemei alkotják az UCLG ismertetett programjait, és ezek jelennek meg többségükben a szervezet valóban saját és nem pusztán a publikációs listájára kitett dokumentumai tartalmában is.

Erre jó példa mindjárt az e célokat a helyi önkormányzatok felé közvetítő kiadványuk (*The Sustainable Development Goals. What local governments need to know*)¹⁶¹.

Ez jellegénél fogva egy útmutató és kézikönyv keveréke, legfontosabb rendeltetése értelmezni és magyarázni a célkitűzéseket úgy, hogy az a helyi önkormányzatok rendszerében elhelyezhető és megvalósítható legyen.

A 17 célkitűzés közül ugyanis közvetlenül vagy közvetve mindegyik érinti a helyi önkormányzatokat, így azt nemcsak megvalósítani nem lehet nélkülük, hanem katalizátorként is hatnak azokra. Ez persze egy bonyolult rendszert képez, mert ha mindjárt az első, a helyi önkormányzatokat közvetlenül érintőnek minősített célkitűzés azon tartalmát nézzük, hogy 2030-ra „meg kell szüntetni a mélyszegénységet a világon, a szegénységet pedig csökkenteni kell”, akkor ez vitatható, és ebben a meghatározók nem biztos, hogy a helyi önkormányzatok lehetnek, de közreműködők mindenképp. Hasonló mondható el „az éhhalál megszüntetésére és az éhezés csökkentésére” vonatkozó célkitűzésről is. Az más kérdés, hogy különösen a nagyvárosokban keletkező élelmiszer-többlet begyűjtése, tárolása, élelmiszer-egészségügyi kezelése és végül elosztása valóban helyi szinten megoldható feladat.

Az *Agora of Cities* kiadványok szintén nem az UCLG publikációi, hanem a Barcelona városközössége által működtetett nemzetközi városhálózat kiadványai.¹⁶²

Maga a hálózat viszont tagja az UCLG-nek, amit a „hálózatok hálózatának” tart, azzal a filozófiával, hogy a helyi önkormányzati rendszer sokszínűsége miatt nem hisznek abban, hogy egyetlen világhálózat vagy szervezet el tudja látni mindegyik szint megfelelő képviselőjét, illetve kapcsolatainak menedzselését.

A hálózat azonban a városi polgármesterek, választott képviselők, városmenedzserek, civil szervezetek és a piaci szervezetek képviselőiből álló együttműködés. Az *Agora* a hálózat, a kiadvány pedig ennek az együttműködésnek a konkrét eredményeit teszi közzé. Az első, 2012-es kiadvány fő témaköre a helyi kormányzás stratégiai kihívásai, a 2013-asé a városok politikai vezetése, míg a 2015-ösé a települési önkormányzatok szerepe a világ kormányzásában, illetve a helyi közpolitikák hozzájárulása a nemzetközi kapcsolatokhoz.

A városi szinten túllépve a helyi és területi önkormányzatok finanszírozásáról szóló *Financing Local and Regional Governments*¹⁶³ sem az UCLG kiadványa, hanem az annak

¹⁶¹ Elérhető: www.uclg-decentralisation.org/sites/default/files/The%20SDGs_What%20Localgov%20need%20to%20know_0.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 24.)

¹⁶² Elérhető: www.uclg-decentralisation.org/sites/default/files/Agora%202015-Digital%5B1%5D.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 25.)

¹⁶³ Elérhető: www.uclg-decentralisation.org/sites/default/files/Financing%20Local%20and%20Regional%20Governments.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 25.)

keretében működő és mintegy 30 másik hálózatot magában foglaló, már bemutatott *Global Taskforce of Local and Regional Governments* támogatásával készült.

A kiadvány ajánlásokat tartalmaz arra nézve, hogy milyen finanszírozási rendszerre van szükség ahhoz, hogy a helyi önkormányzatok meg tudjanak felelni a fenntartható fejlődés fő célkitűzéseinek.

Ilyenek:

- a feladatokhoz adaptált hatásköröket biztosító jogi környezet;
- a fiskális decentralizáció erősítése a nemzeti erőforrások jobb megosztása útján;
- a helyi és területi önkormányzatok technikai segítése, kapacitásépítésének elősegítése a központi kormányzatok részéről;
- a hosszú távú finanszírozási eszközök elérhetővé tétele a helyi önkormányzatok számára;
- a klímaváltozással kapcsolatos nemzetközi, országos és regionális finanszírozási eszközökhöz való hozzáférés biztosítása;
- a helyi infrastruktúra és közszolgáltatások fejlesztésébe fektetett eszközök monitoringjának fejlesztése.

A kiadvány alapvetően befektetésorientált, a várható növekedési eredményekhez szükséges beruházások területi és ágazati megosztására koncentrál. Ebből a szempontból inkább tervezési segédlet, amely azonban ezen keresztül érinti a helyi önkormányzati működés néhány aspektusát is.

A helyi önkormányzatok átfogóbb jellegű reformja szempontjából talán fontosabb és érdekfeszítőbb a válság által inspirált európai területi reformokat feldolgozó kiadvány (*Decentralisation at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis*¹⁶⁴). Csakhogy ez az európai tagszervezet, a CCRE 2013-as kiadványa, ezért ennek tartalmára és értékeire ott térünk ki.

A sok áttekintett dokumentum után egyfajta értékválasztást jelent kiemelni a nemzeti szint alatti kormányzatokat feldolgozó alábbi köteteket: *Subnational Governments Around the World: Structure and Finance (Parts I and II)*,¹⁶⁵ *Subnational Governments Around the World: Structure and Finance (Part III)*.

Ezek általános jellemzésére, illetve az UCLG programjai közti elhelyezésére a tevékenységi kört ismertető résznél sor került, így most a tartalmi értékelésen van a hangsúly.

Ehhez azonban feltétlenül hozzátartozik felidézni azt, hogy az OECD felelőssége mellett alapvetően az ott kezelt adatbázisokra épülő, de együttes kiadványról van szó. Ez pedig a helyi demokráciával és decentralizációval foglalkozó tevékenységek körben a „helyi pénzügyek globális megfigyelőhálózatának” (GOLD) első munkája.

A kiadvány nem titkolt szándéka az, hogy a fenntartható fejlődés célkitűzéseinek, valamint az Új Városi Agendában foglalt ajánlások megvalósításának elősegítése érdekében egy világméretű adatbázist hozzon létre a szükséges elemzések és tervezési tevékenység elősegítése támogatásaként. Teszi ezt egyebek közt azért, hogy a különböző intézményi

¹⁶⁴ Elérhető: www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_EN_complete_low.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 08. 31.)

¹⁶⁵ Elérhető: www.uclg-decentralisation.org/sites/default/files/global_observatory_of_local_finance_part_i-ii.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 09.)

összehasonlító tevékenységekhez egységes alapok álljanak rendelkezésre még akkor is, ha ez a különböző tagországok esetében más és más jelentőséggel bír.

A munka 101 országot fog át, amely a világ lakosságának 82%-át foglalja magában, a világ GDP-jének pedig 87,5%-át adja.

A tanulmánykötet elsődleges célja a nemzetközi és országos információforrások feltérképezése, majd ez alapján megfelelő módszertan alkalmazása azok feldolgozásához annak érdekében, hogy a kapott eredmények a jövőbeli fejlődésben felhasználhatók legyenek. Ez először globális és nemzeti szinten történik meg, majd egy következő fázisban a területi és települési szint kerül sorra.

Első kísérletről van szó, amelynek tapasztalatai alapján mind a módszerek, mind a célok módosulhatnak, tehát nem egy lezárt rendszerről van szó. Ezenkívül a munka megpróbálja közös alapra helyezni a hasonló kezdeményezéseket azért, hogy eredményesebben valósulhassanak meg az azonos irányba mutató törekvések.

A munka legfontosabb következtetéseként, a begyűjtött és felhasznált adatok elemzése eredményeként megállapítható, hogy az országos szint alatti kormányzati szintek:

- igen változatos képet alkotnak a vizsgált országok esetében (a 101 országból 31-ben egyszintű, 47-ben kétszintű, míg 23-ban háromszintű a helyi önkormányzati rendszer);
- fontos szerepet játszanak a közszolgáltatások biztosításában (ez a közkiadások negyedét vagy a GDP 9%-át jelenti átlagban);
- a közpénzekből megvalósuló befektetések 40%-át adják;
- mint munkáltatók a közszektorban alkalmazottak 35%-át foglalkoztatják;
- bevételeiben különösen nagy arányt jelentenek az átadott források és szubvenciók, a helyi adókból származó bevételek pedig a megosztottakkal együtt sem haladják meg a 30%-ot;
- az adósságállományuk az államháztartáson belül 14%-ot vagy a GDP 9%-át teszik ki átlagosan;
- a gazdagabb országokban decentralizáltak, vagy abba az irányba fejlődnek.¹⁶⁶

Az I. rész az elemzéseket és a szintézist tartalmazza a következő szerkezetben:

- a központi szint alatti kormányzati struktúra (ez alatt csak a decentralizált szinteket értik, amelyek általános választási rendszerben létrejött választott szervekkel,¹⁶⁷ általános hatáskörrel, valamint önálló személyzettel és költségvetéssel rendelkeznek);
- a központi szint alatti kormányzati feladatok kiadási szintje és szerkezete;
- a központi szint alatti kormányzati bevételek szintje és szerkezete;
- a központi szint alatti kormányzati adósságállomány.

A II. rész a módszertani kérdésekről és az egyes országok mutatóiról szól.

Ennek megfelelően tartalmazza:

- az alkalmazott módszertan és információforrások bemutatását;

¹⁶⁶ Elérhető: www.uclg-decentralisation.org/sites/default/files/global_observatory_of_local_finance_part_i-ii.pdf 12–13. (A letöltés dátuma: 2018. 07. 25.)

¹⁶⁷ „It only encompasses decentralised governments, elected by universal suffrage, with general competencies and enjoying some autonomy with regards to their budget and staff.” Elérhető: www.uclg-decentralisation.org/sites/default/files/global_observatory_of_local_finance_part_i-ii.pdf 13. (A letöltés dátuma: 2018. 10. 09.)

- a világ 101 országának és 7 földrajzi régiójának mutatóit; valamint
- a felhasznált bibliográfiát és
- a függelékeket.

Ez utóbbiakban szerepelnek:

- a vizsgálatban részt vevő országok és földrajzi régiók;
- ezek társadalmi és gazdasági mutatói;
- az államformára és a központi szint alatti kormányzati szintekre vonatkozó információk;
- a kormányzati (közigazgatási) funkciók osztályozási rendszere (COFOG) és annak részletezése;
- részletes országstatisztikák;
- a központi szint alatti kormányzati szintek részesedései a GDP-ből és a közkiadásokból.

A III. rész az országleírásokat (country profiles¹⁶⁸) foglalja magában a következő bontásban:

- népesség és földrajzi adatok;
- gazdasági adatok;
- helyi önkormányzati struktúra és hatásköri rendszer;
- helyi önkormányzati pénzügyek;
- helyi önkormányzati kiadások funkciók szerinti bontásban;
- helyi önkormányzati bevételi szerkezet (adók, szubvenciók és támogatások, egyéb bevételek);
- adósszállomány.

Bár a statisztikai adatok esetenként a kiadás évéhez képest 4-5 évvel korábbiak, tehát kissé avultnak is tűnhetnek, de ezeket egyéb források aktualizálják, igaz, országonként eltérő mértékben.

Ez így van Magyarország esetében is,¹⁶⁹ hiszen nagyjából 2015-ig terjedőket is felhasznál, bár ezek relevanciája a tartalommal erősen megkérdőjelezhető, ám ez a szerkesztők felelőssége.

E megjegyzésnek nem is országspecifikus, hanem az egész munka értékére kiható jelentősége lehet, hiszen nem tudni azt, hogy a szakirodalmi forrásokat milyen szempontok vagy eszközök alkalmazásával választották ki.

Itt azonban vissza kell utalni a bevezető fejezetben írtak közül egyebek közt arra, hogy a helyi önkormányzatokkal foglalkozó nemzetközi szervezeteknek nem csupán a feladatrendszere és ebből adódóan az eszközzrendszere különbözik egymástól, hanem az általuk igénybe vett közreműködői kör is. Így előfordulhat az, hogy olyan forrást vagy szakértőt alkalmaznak, aki az érintett országban nem vagy csak kevésbé, esetleg nem a feldolgozott

¹⁶⁸ Elérhető: www.uclg.org/sites/default/files/global_observatory_of_local_finance-part_iii.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

¹⁶⁹ Lásd OECD National Accounts Statistics; OECD (2015; 2016): Subnational Governments in OECD Countries: Key data; OECD 2015; LENTNER 2014; SIVÁK 2014; HAJNAL–KOVÁCS 2014; SOÓS–DOBOS 2014; Government of Hungary 2014; Council of Europe (2013): Local and regional democracy in Hungary, CG(25)7FINAL. Elérhető: <https://rm.coe.int/168071910d> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

témaköréről ismert. Ettől azonban a hozzájárulása még lehet megfelelő, ezt nyilván a tartalma dönti el, de azért akadhatnak kétségek.

Mindez semmit nem von le a kísérlet értékeiből, és minden esetleges hiányossága ellenére azt kell hangsúlyozni, hogy elindult egy ígéretes kezdeményezés, amely hosszabb távon a helyi önkormányzatok nemzetközi környezetének meghatározó komponense lehet.

Ahogy már említettük, e munka rendeltetése nem teszi lehetővé részletes recenziók készítését, hanem csak a nemzetközi környezet szempontjából meghatározó programok, dokumentumok beazonosítását és olyan szintű ismertetését, amely felkeltheti a helyi önkormányzatokkal foglalkozó szakmai és közpolitikai körök érdeklődését. Mindezek alapján figyelembe tudják venni azt saját munkájukban, ha akarják.

Egy ilyen jellegű anyag elemzése és értékelése, mint a most tárgyalté, amúgy is nagy kihívás és legalább olyan komplex megközelítést érdemel, mint amivel maga a dokumentum készült. Ebbe beletartozik az is, hogy milyen az adott munka számbavételi és alkalmazási környezete.

Ebből a szempontból egy sajátos, de ajánlott megközelítési mód az, hogy az UCLG tevékenységére összességében és más munkákkal együtt lehessen tekinteni. Ha ugyanis azt összevetjük az e pont keretében már tárgyalt főbb dokumentumtípusokkal, akkor lehet még jobban értékelni.

Ezekből ugyanis egyértelművé vált az, hogy az UCLG tevékenységének meghatározó eleme az önkormányzatiságot a fenntartható fejlődés célkitűzései szolgálatába állítani és alapvetően ebből a szempontból vizsgálni, illetve fejleszteni. A tárgyalt GOLD-kötetek is ebbe a sorba illeszkednek, és igazi értékük csak akkor kerül felszínre igazán, ha a többi eredménytermékkel szintézisben használják fel.

Ha ugyanis ettől elvonatkoztatnánk, akkor nehéz lenne műfajilag elhelyezni a különböző típusú szakmai és főleg tudományos jellegű munkák közt, mert egyedi és köztes kategóriát alkot. Ahogy ez már szintén említésre került korábban, a címe és a tartalma eleve nincs összhangban egymással, hiszen a két kötet három része csak minimális mértékben foglalkozik a központi szint alatti kormányzati struktúrákkal, de nem sokkal bővebb a feladat- és hatáskörök elemzésénél sem. Ezek viszonylag jól ismert vagy könnyen hozzáférhető alapinformációk, de együtt kezelésük mindenképpen érték a potenciális felhasználói kör miatt.

Helyenként a bő adatbázisok elemzéséből levont következtetések is leegyszerűsítettnek tűnnek, mint például az, hogy a gazdagabb országokban nagyobb a decentralizáció szintje. A lényeg azonban abban van, hogy a szisztematikusan, megfelelő módszerek alkalmazásával összegyűjtött adatsorokból minden felhasználó önálló következtetéseket vonhat le, a kötetben szereplő megállapítások nem a létrehozó szervezetek hivatalos és kötelezően alkalmazandó álláspontját képezik,¹⁷⁰ hanem vitaalapot és hivatkozási pontot jelentenek ahhoz, hogy ebből a fejlődést meghatározó ajánlások, deklarációk stb. keletkezzenek.

Persze azért nem mindegy, hogy egy OECD–UCGL–AFD (Agence Française de Développement) együttműködésben készült és ilyen logót viselő nagyszabású munkában mik szerepelnek, mert a szervezeti tekintély hátán sok minden hihetővé tehető, ezért a szerkesztők és kiadók felelőssége nagy. A rendkívül reprezentatív, könnyen áttekinthető

¹⁷⁰ Lásd „This work is published under the responsibility of the Secretary General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries or those of United Cities and Local Government (UCLG).” Elérhető: www.uclg-decentralisation.org/sites/default/files/global_observatory_of_local_finance_part_i-ii.pdf 2. (A letöltés dátuma: 2018. 10. 09.)

és kezelhető kötet komoly hivatkozási alap lehet a közpolitikai döntések meghozatalakor. A tudomány és a szakma felelőssége tehát nemcsak megismerni, de reagálni is az ilyen típusú adatbázisok elemzéseire, következtetéseire. Ennek pedig a korábban rögzítetteknek megfelelően igen nagy jelentősége van a közigazgatás-tudományban, ahol elsősorban aktuálpolitikai okokból nagyon nehéz empirikus adatokhoz jutni, főleg olyanokhoz, amelyek a nemzetközi összehasonlítást is lehetővé tennék.

Ezért volt nagyon fontos lépés az OECD részéről, hogy a közmenedzsment bizottságát már az 1980-as évek végén létrehozta, és beindította a saját country profil sorozatát a tagországi közigazgatásokra.¹⁷¹

Igaz, hogy mára ez a struktúra megváltozott a bizottsági rendszerrel együtt, azonban a kormányzatitűk-sorozat¹⁷² napjainkra állandóvá vált, és a közigazgatási kutatásoknak az államigazgatást illetően fontos empirikus bázisává lett.

A helyi önkormányzati rendszer vonatkozásában azonban eddig hiányzott egy hasonló rendszer, és nem nehéz felfedezni némi hasonlóságot a mintát adó sorozattal.

A szervezeti célok és a tagság eltérő jellege miatt a központi kormányzati szektorra (államigazgatásra) kialakult OECD-rendszert nem lehet egyszerűen adaptálni a helyi önkormányzatokra, hanem egy sajátos új rendszert kell kialakítani, olyat persze, ami kompatibilis egymással már csak azért is, mert minden országnak egy közigazgatása van még akkor is, ha az belülről strukturált, és nagy alrendszerekre oszlik.

A sorozat, minden kezdeti gyengesége ellenére, ebben a folyamatban jelentős lépés, amit sem túlértékelni, de főleg leértékelni nem szabad.

A közigazgatás egészének szempontjából nyilván az lenne a kíváncsú, ha az államigazgatást és a helyi önkormányzati közigazgatást egyaránt magában foglaló globális közigazgatási „tükrök” készülnének perspektivikusan. Ez a kezdeti lépés erre is megnyithatja az utat.

Végül, de nem érdektelenül még egy tisztázandó kérdés maradt, nevezetesen a GOLD-kötetek vagy jelentések viszonya a szubnacionális kormányzatokról szóló másik, a publikációs listán szereplő kötettel (*SDGs at the subnational level*)¹⁷³.

A kérdés nemcsak azért merül fel, mert hasonló a cím, hanem még a kiadvány megjelenése és a logója is az.

Mindezek ellenére a hasonlóság csak látszólagos, mert a kiadvány nem az UCLG, hanem a tagszervezeteként működő Régiók Hálózata a Fenntartható Fejlődésért (nrg4SD¹⁷⁴), valamint egy másik, a Régiók Egyesült Szervezete (ORU Fogar¹⁷⁵) kiadványa, amely a fenntartható fejlődés érdekében végzett önkéntes felmérés eredményeit összegzi. Ennek célja számba venni azt, hogy a fenntartható fejlődési célok (ODDs) megvalósítása érdekében a regionális kormányzatok milyen saját és átruházott feladat- és hatáskörökkel és mindehhez milyen eszközökkel rendelkeznek. Az önkéntes felmérésben 44 ország regionális önkormányzata,

¹⁷¹ Lásd például [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PUMA/SBO\(98\)9&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PUMA/SBO(98)9&docLanguage=En) (A letöltés dátuma: 2018. 07. 25.)

¹⁷² Elérhető: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/panorama-des-administrations-publiques-2017_gov_glance-2017-fr#WbADV83YXIU#page1 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

¹⁷³ Elérhető: www.uclg-decentralisation.org/sites/default/files/SDGsSubnationalLevelORUFOGAR.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 25.)

¹⁷⁴ Elérhető: www.nrg4sd.org/who-we-are/ (A letöltés dátuma: 2018. 07. 26.)

¹⁷⁵ Elérhető: https://en.wikipedia.org/wiki/United_Regions_-_Forum_of_Regional_Governments_and_Global_Associations_of_Regions (A letöltés dátuma: 2018. 07. 26.)

illetve szövetsége vett részt, és valamivel több, mint ennek fele tudott részletes választ adni. Az így elkészült jelentést az ENSZ égisze alatt létrehozott magas szintű politikai fórum (HLPF) elé tárták a tapasztalatok hasznosítása érdekében, illetve azért, hogy az így létrejött hálózat az SDGs végrehajtásának nyomon követésében folyamatosan részt vehessen.

Ugyanakkor külön kiemelték a jelentésben azt, hogy a konzultációs eljárás informális jellegű volt csupán, így az annak eredményeként levont következtetések sem tekinthetők hivatalos állásfoglalásnak. Bár az önkéntes felmérés során az ODDs ENSZ-indikátoraira,¹⁷⁶ illetve az előrehaladási jelentés¹⁷⁷ szerkezetére támaszkodtak, folytatásként azonban az általuk alkalmazott módszereket olyan irányban kívánják fejleszteni, hogy az megfeleljen a statisztikai felmérések és konzultációk nemzetközi sztenderdjeinek, így például a „peer review-k” alkalmazásának.

Ez tehát egy viszonylag rövid programdokumentum, amely egy hosszabb eljárást alapoz meg, és amely a korábban tárgyalt GOLD-dokumentumokat dinamizáló, gyakorlati példákkal bemutató jellegű az SDGs-ek megvalósítása érdekében.

Az UCGL „eredménytermékeinek” vázlatos és célzottan kiválasztott áttekintését követően rögzíthető az, hogy ezek meghatározó része gyakorlati jellegű, konkrét feladatokra orientált és az ezekhez szükséges információkat gyűjtő, elemző, a kialakult jó gyakorlatokat terjesztő.

Ezek azonban képesek globális, földrajzi regionális és nemzeti szinten egyaránt mozgósítani a helyi önkormányzatokat a fenntartható fejlődés céljainak megvalósítására. Mindeközben fontos empíriával is szolgálnak a közigazgatási, ezen belül a helyi önkormányzatokat érintő kutatásokhoz. Mindezekre tekintettel pedig az UCLG által végzett tevékenység fontos eleme a helyi önkormányzatok nemzetközi környezetének, eredményeivel pedig hozzájárul a helyi önkormányzatiság sokszínű rendszerének fejlesztéséhez. Ezen belül külön is kiemelendő a globális szemlélet érvényesítése, amely egyebek közt abban is megragadható, hogy képes közös nevezőt teremteni a különböző rendszerekhez tartozó, különböző fejlettségű és kultúrát képviselő helyi önkormányzatok számára.

Ehhez persze nemcsak kellő empátiára, hanem észszerű kompromisszumokra is szükség van, így például arra, hogy az UCLG mint „a helyi önkormányzatok nemzetközi hálózatainak hálózata” nyitott és befogadó legyen minden kezdeményezés felé. Ez pedig esetenként abban is megnyilvánul, hogy nem a gondozásában megjelent munkákat is sajátjai közé sorol, elősegítvén ilyen módon is azt, hogy egy viszonylag szűk körű kezdeményezés eredményei is széles körű nemzetközi nyilvánosságot kaphassanak, mint ahogy ez a legutóbb tárgyalt anyag esetében is látható volt.

Mindez nem csupán formálisan, de talán még hatványozottabban tartalmilag is igaz. A sokszínű helyi önkormányzati rendszer horizontálisan és vertikálisan egyaránt tagolt, ami differenciált érték- és érdekrendszert eredményez. Ezért aztán közös, mindenki számára egyaránt elfogadható megállapításokat vagy soft law-t eredményező ajánlásokat, deklarációkat, állásfoglalásokat stb. nehéz találni. Így például nagy egyetértés mutatkozik abban, hogy a SDGs-ek megvalósításához növelni szükséges a decentralizációt, de abban már komoly nézetkülönbségek vannak, hogy melyik helyi önkormányzati szinten, és milyen eszközökkel. Az utóbb tárgyalt regionális szövetségi hálózat anyaga abból indul ki, hogy

¹⁷⁶ Elérhető: <https://undocs.org/E/2017/24> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 26.)

¹⁷⁷ Elérhető: www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2017/66&Lang=E (A letöltés dátuma: 2018. 07. 26.)

a területi önkormányzatok azok a dimenziók, ahol a fenntartható fejlődés problémája kezelhető, a tárgyalt és bemutatott városi anyagok pedig azt hangsúlyozzák, hogy a polgárok települési polgárok és nem megyei vagy regionális identitással bírnak. Egyes esetekben viszont ez sem feltétlen igaz, mert például Katalónia vagy a Flamand Régió esetében ennél biztosan összetettebb a kérdés. A nemzetközi környezet szempontjából tehát nagyon fontos az, hogy globálisan jelenjenek meg a helyi önkormányzatok, miközben érdekrendszerük nehezen globalizálható.

Ezzel együtt az UCLG működésének közel másfél évtizede sikeresnek minősíthető a vázolt eredmények tükrében, de ehhez az is szükséges, hogy az elvárások is mértéktartóak, a realitásokhoz igazodók legyenek. A mozgalmi jelleg csak így tud átalakulni fokozatosan, és a politikai súly mellé csak így képes hozzátenni társadalmi, gazdasági és közigazgatási hozzáadékát egyaránt.

Ehhez harmonizáltak az UCLG működésének céljai is, mert abban a korábban ismertetett koordináta-rendszerben, amelyben minden, a helyi önkormányzatok szempontjából fontos témakör tekintetében egy sajátos célrendszert követnek, fokozatosan haladva különböző stádiumokat különböztetnek meg, így:

- megismerni, megismertetni, elfogadtatni;
- megtanulni;
- megvalósítani;

nyomon követni az alkalmazást. Az pedig szintén nagyon fontos és jó döntés, hogy az egész motorjává a fenntartható fejlődés vált, mert egy olyan globális célkitűzésrendszerről van szó, amely feltételezi minden helyi önkormányzati szint érintettségét, így megvan a közös nevező és az ENSZ mint globális szervezet, amely az egészet aktivizálni tudja.

Ezt a rendszert lehet vitatni ugyan, csakúgy, mint az eredményességét, amellyel kapcsolatban nem kevés kritikát említettünk már.

Ugyanakkor csakis az abban való konkrét részvétel jogosíthatja fel az érintetteket, a helyi önkormányzatiság közreműködőit, hogy értékelhessenek. Ehhez azonban tapasztalatokra és ismeretekre van szükség, amelyeket így szerezhetnek meg. Ebből a szempontból néhány ország, így Magyarország helyi önkormányzatainak aktivitása is bőven növelhető még.

3.5. Az Európai Települések és Régiók Tanácsa (CEMR/CCRE) működésének eredményei

Az „eredménytermékek” jellege

A CCRE tevékenységének ismertetése alkalmával esetenként elkerülhetetlen volt néhány „eredménytermék” érintőleges megemlítése is.

Ebben a pontban azonban, az UCLG-nél alkalmazott módszerekhez hasonlóan, a fontosabbnak tartott dokumentumok célirányos elemzésére kerül sor. A 3.4.1. pontban vázolt értelmezési és módszertani megállapítások itt is érvényesek, illetve a sajátosságokból (például hogy európai szervezetről van szó, amely helyenként ellentétbe kerülhet az UCLG globális szemléletével) eredő eltéréseket menet közben fejtjük ki, így erre külön pontot szentelni nem szükséges.

Mindez pedig lehetővé teszi azt, hogy rögtön tartalmi elemek kerüljenek vizsgálat alá.

A CCRE „eredménytermékeit” a szervezet honlapján a következő kategóriákba sorolják be:¹⁷⁸

- állásfoglalások;
- tanulmányok, tájékoztatók;
- charták;
- hírlevelek;
- szervezeti okmányok.

Az egyes kategóriákon belül a következő sajátosságokat lehet kiemelni.

Az állásfoglalások a CCRE rendes, folyó tevékenységéhez kapcsolódnak. 2000-ig visszamenőleg több száz ilyen, különböző súlyú állásfoglalásról van szó, amelyek a CCRE-nek többségében az EU és az ET felé fennálló konzultációs szerepéhez kapcsolódnak. Így például mindjárt az első, 2000-ből, az európai integrációról szól a lisszaboni csúcs előtt,¹⁷⁹ hangsúlyozva abban a tagországok helyi önkormányzatainak helyét és szerepét.

Bár ezek a dokumentumok csak néhány oldalas rövid anyagok, előkészítésük hosszadalmas folyamat eredménye, amit tartalmuk indokolhat is az olyan megállapítások miatt, mint például hogy „a CCRE sajnál és elítél minden olyan, néhány tagországban bevezetett politikát, mely szemben áll a felvilágosodás eredményeként létrejött európai modellel”.¹⁸⁰

Ehhez képest a legutóbbi ilyen állásfoglalás az EU új, többéves költségvetésének a regionális és kohéziós kiadásokat 7%-kal történő csökkentéséről, pontosan az azt ellenző álláspontjáról szól.¹⁸¹ Az ilyen típusú állásfoglalások jogi alapjairól az EU és a helyi önkormányzatok viszonyát tárgyaló fejezetben részletesen esik szó, ezért itt nem kerül sor ennek elemzésére, hanem az ezen kívüliek kerülnek előtérbe.

Ilyen mindjárt a legutóbbiak közül a CCRE bilbaói konferenciáján született állásfoglalás az egyenlőségről, diverzitásról és befogadásról. Csakhogy ezt tanulmányozva is rögtön ráakadunk az EU-s szálra akkor, amikor az az Alapjogi Chartára hivatkozik.¹⁸²

Ez már előrevetít valamiféle hasonló csatlakozó mechanizmust, mint amit az UCLG-nél az ENSZ, illetve a HABITAT kapcsán láthattunk a globalizáció jegyében, csak itt a szint és a viszonyítási pont értelemszerűen európai.

Mindez még jobban láthatóvá válik a klímaváltozásról tartott CCRE–EU bizottság konzultációja kapcsán született állásfoglalásban, ahol nem az UCLG-nél megismert ENSZ HABITAT-dokumentumokra, sőt nem is az ezek alapján született UCLG-állásfoglalásokra, hanem a tárgykörben született EU-s döntésekre történik hivatkozás, így az EU Városi Agendára, illetve a Területi Agenda 2020-ra.¹⁸³

¹⁷⁸ Elérhető: www.ccre.org/articles/search/page:17# (A letöltés dátuma: 2018. 07. 26.)

¹⁷⁹ Elérhető: www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/european_integration_2003_fr.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 26.)

¹⁸⁰ Elérhető: www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/european_integration_2003_fr.pdf 2. (A letöltés dátuma: 2018. 07. 26.)

¹⁸¹ Elérhető: www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/Declaration_on_MFF_cohesion_FR-0.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 26.)

¹⁸² Elérhető: www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/Bilbao_conference_conclusions_FR.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 26.)

¹⁸³ Elérhető: www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/Response_to_Consultation_on_Climate_adaptation_FR.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 26.)

Persze hosszabb keresgélés után a globális dokumentumokra való hivatkozásra is találhatunk példát, a klímaváltozásnál maradványos a 2017-es agadiri konferencia nyilatkozatához való csatlakozás, illetve annak támogatása.¹⁸⁴

Az állásfoglalások témakörei érthető módon időszakonként és az aktuális feladatok tükrében változnak. Ezzel együtt éves szinten az olyan európai témakörök a meghatározóak, mint a jövő általános keretei, a szociális kohézió, az egyenlőség, a környezetvédelem és a helyi pénzügyek, valamint a gazdaságfejlesztés. Ez utóbbi témakör azonban jóval kevésbé domináns, mint az az UCLG esetében megfigyelhető volt.

A tanulmányok és tájékoztatók kategóriája az előbbieknél kevésbé operatív, illetve nem annyira a folyó ügyekhez, mint inkább a szervezetnek a helyi önkormányzatiság fejlesztéséhez kapcsolódó szakmai hozzájárulásáról van szó.

Az ebbe a körbe tartozó, legutóbb keletkezett kiadvány illeszkedik a globális tendenciákhoz annyiban, hogy esetében is a fenntartható fejlődés célkitűzéseinek (SDGs) megvalósításáról van szó, nevezetesen arról, hogy ennek érdekében mit tehetnek az európai települések és régiók.¹⁸⁵

A PLATFORMA nemzetközi együttműködés keretében született vizsgálat olyan ajánlásokat is megfogalmaz, mint:

- az uniós tagországok segítsék a helyi önkormányzatok nemzeti szövetségeinek, az európai településeknek és régióinak az SDGs megvalósítása érdekében tett erőfeszítéseit hazai és nemzetközi szinten egyaránt;
- biztosítani kell a koherens fellépést egyebek közt azzal, hogy az Európai Bizottság és a tagországok olyan mechanizmust dolgozzanak ki, amely az önkormányzati érdekszövetségek közreműködésével segíti a különböző SDGs-programok lokalizációját;
- a kapacitásépítés jegyében a bizottság és a tagországok technikai segítséget és eszközöket biztosítanak a helyi önkormányzati érdekszövetségeken keresztül a feladatokban részt vevő helyi önkormányzatok számára;
- az európai kormányok és nemzetközi szervezetek nyújtsanak pénzügyi támogatást az önkormányzati érdekszövetségek számára ahhoz, hogy az SDGs megvalósítása érdekében nemzetközi együttműködéseket hozzanak létre.

A kiadvány jellegében, megjelenésében és tartalmában egyaránt nagyon hasonló az előző pontban tárgyalt *SDGs at the subnational level* anyaggal, azzal a lényeges különbséggel, hogy itt nem önkormányzati szövetségek szólnak a helyi önkormányzatok felé, hanem azok az EU bizottsága és a tagországok kormányai felé határoznak meg tennivalókat. Mindezt pedig a PLATFORMA hálózatra alapozva, de az önkormányzati érdekszövetségeket a központba állítva. Ebből pedig lényeges különbségek is adódnak különösen a konkrét feladatok végrehajtása terén, hiszen itt már lehetnek olyan közvetlen finanszírozási források, amelyek nagyobb eredményt érhetnek el, mint a jó gyakorlatok megosztását.

Ez egyben szemléletbeli különbséget is jelent, mert messze több és más szerepet szán a CCRE-nek is, mint a „hálózatok hálózataé”, mint ahogy azt az UCLG esetében láttuk.

¹⁸⁴ Elérhető: www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR_PLATFORMA_key_messages_Climate_Chance_2017_EN.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 26.)

¹⁸⁵ Elérhető: www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR_PLATFORMA_Localising_SDGs_EN.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 26.)

A dokumentum ennek ellenére inkább „mozgalmi” jellegű, nem csupán a terjedelme, hanem az abban foglalt deklaratív tartalom miatt is.

Sokkal fajsúlyosabb ezért a tárgykörhöz kapcsolódó, de azt jóval szélesebb kontextusban tárgyaló következő kiadvány, amelynek címe: *Európa 2030 – A térségek szólnak (Europe 2030 – Les territoires prennent la parole)*.¹⁸⁶

A kötet az alábbi főbb tárgyköröket tartalmazó részekből áll:

- Előszó: A helyi és regionális Európa ambíciója (Stefano Bonacenni)
- Bevezető: Európa olyan lesz, amilyenné tesszük (Frédéric Vallier)
- Partnerségben kormányozni: építsük a jövőt együtt
- Intelligens kormányzás, műveljük a számítástechnikát
- Emberi tényező, a fejlődés motorja: cselekedjünk
- Migrációs válság, kihívás és célszerűség
- Bízni egy fenntartható és emberközpontú gazdasági fejlődésben
- Konklúzió: Úton egy olyan, a települési és a területi önkormányzatoknak helyet adó Európa felé, amelyben azok elkötelezettek és nyitottak a világot ért kihívások megoldására

A címben szereplő 2030 egyértelmű kapcsolódás a fenntartható fejlődés célkitűzéseire, azonban itt arról van szó, hogy a témakörben az elmúlt években tartott nemzetközi rendezvényeken elhangzott előadások szintetizálásával, de az egyes szerzők önállóságának meghagyása mellett a CCRE ezzel mint helyi/térségi/területi hanggal járul hozzá az Európa jövőjéről 2016-ban kezdeményezett EU bizottsági vitához.

„A kötet célja népszerűsíteni a partnerséget, amelynek jegyében építsük a jövőt együtt, jöjjön létre egy intelligens kormányzás, térjünk át a numerikus jövőre, de tartsuk meg az embert a közpolitika középpontjában, mint a fejlődés motorját”¹⁸⁷ – szerepel a bevezetőben.

Az előszókat és bevezetőket jellemző, ilyenkor bevett deklarációkat azonban komoly szakmai tartalom is követi. A kötet azokat az átfogó feltételeket tárgyalja, amelyek elengedhetetlenül szükségesek az Európa 2030 megvalósításához a helyi polgároknak az önkormányzatok felé kifejezett elvárásai alapján, ezt követően pedig azokat a szektorális területeket ismerteti, ahol ezek konkrétan megvalósulhatnak a Régiók Bizottsága és az ET Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa bevonásával, illetve segítségével. Az egyes részekből célszerű kiemelni, illetve ismertetni azokat a vezérgondolatokat, amelyek a jövő irányvonalait hivatottak kijelölni.

A bevezető már említett deklarációi köréből talán az az igen ambiciózus célkitűzés érdemel kiemelés, amely – az alapítók szándékaira visszavezethetően¹⁸⁸ – a helyi és regionális önkormányzatok Európáját célozza meg. Teszi ezt arra alapozva, hogy azt napjaink problémáinak megoldására egy új, erősebb, jobban összeforrott, integráltabb és a világra nyitott Európa érdekei kívánják. A megoldandó problémák egy jelentős részével a helyi önkormányzati vezetők találják magukat szemben például akkor, amikor a menekülteket

¹⁸⁶ Az angol nyelvű alcím (*Local leaders speak out*) talán jobban kifejezi a tartalmat. Lásd www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/Europe_2030_Synthesis_FR.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 26.)

¹⁸⁷ Elérhető: www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/Europe_2030_Synthesis_FR.pdf 5. (A letöltés dátuma: 2018. 07. 26.)

¹⁸⁸ „Európa inkább a személyek, mint a nemzetállamok koalíciója legyen.” Jean Monnet 1952. április 30-án Washington D. C.-ben, a Nemzeti Újságíró Körben elhangzott beszédéből idézve.

és bevándorlókat az alapvető közszolgáltatásokkal el kell látni, vagy integrálni kell a helyi társadalomba, de a klímaváltozás okozta problémák is itt csapódnak le közvetlenül érzékelhető módon.

Mindez nem jelenti azt, hogy a helyi önkormányzatok, akár még egymással együttműködve is mindent meg tudnának oldani a központi kormányok segítségével vagy közreműködése nélkül, de növekvő szerepük megkérdőjelezhetetlen. Ezért aztán az Európa jövőjét meghatározó tervek és koncepciók készítésébe is be kell vonni a helyi önkormányzatokat úgy, hogy az eddigieknél sokkal fontosabb és intézményesített szerepet kapjanak az egységes Európa kialakításában.

A CCRE ennek érdekében indította három évvel ezelőtt azt a konzultációját, amelynek keretében nem csupán a helyi vezetők és képviselők véleményét kérték ki széles körben, hanem a helyi közélet más szereplőit is megkérdezték.

A konzultáció kiemelkedő fóruma volt az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusának 2016 áprilisában, Nicosiában tartott ülése, ahol mintegy 600 helyi képviselőt és tisztségviselőt lehetett megkérdezni Európa jövőjéről.

Bár az *Európa 2030* kötet a CCRE hozzájárulása a széles értelemben vett, tehát az EU-n kívüli országokat is magában foglaló Európa jövőjének kialakításához, de a kötetben szereplő és az általa szervezett konzultáció szintézisét jelentő írások nem azonosak a CCRE hivatalos állásfoglalásával, hanem hangsúlyozottan vitaanyagról van szó.

Ennek a CCRE főtitkára, Frédéric Vallier által a bevezetőben foglalt hangsúlyozása¹⁸⁹ nagyon fontos, mert – ahogy ez a következőkben láthatóvá válik – az egyes témakörök kapcsán (mint például a kötetben elsőként tárgyalt nemzetállamok szerepe az európai problémák megoldásában) egészen radikális álláspontok is megfogalmazódnak, hol megjelölve a konkrét forrást, hol csak a tartalomra utalva.¹⁹⁰

A kötet első egységének címe: *Partnerségben kormányozni: építsük a jövőt együtt.*

Ezen belül az első témakör szól a fentiekben hivatkozott nemzetállami szerepkörökről abból kiindulva, hogy napjaink problémái (migráció, klímaváltozás, terrorizmus, a pénzügyi piacok instabilitása, a létbizonytalanság növekedése stb.) eredőit meghaladják a nemzeti határokat, így megoldásuk sem lehetséges nemzetállami keretek közt. Ezért aztán a különböző kormányzati szintek felelősségét újra kell gondolni azzal, hogy a helyi önkormányzatok feladatait már nem a nemzeti kormányokhoz viszonyítva, hanem globális szinten kell meghatározni. A nemzeti kormányok érdekrendszere veszélyezteti az egységes európai megoldásokat, ezért az új felelősségi és hatásköri szinteket helyi és európai dimenzióban kell meghatározni.

Az *Európa 2030* tehát egy új, partnerségre épülő kormányzást tart szükségesnek, amelynek alapja az együttélés és az európai kohézió lesz. Ebben meg kell erősíteni a helyi önkormányzati autonómiát, az új feladatokhoz pedig biztosítani kell a helyi pénzügyek reformja eredményeként a megfelelő finanszírozást. Az európai polgárok igényeinek meg-

¹⁸⁹ Elérhető: www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/Europe_2030_Synthesis_FR.pdf 5. (A letöltés dátuma: 2018. 09. 18.)

¹⁹⁰ Ebből az is következik, hogy az itt tárgyalt kiadvány nem a tudományos publikációknak megfelelő módon készült, így esetenként a feldolgozása során is nehéz a hivatkozások kezelése. Ezért azt a megoldást alkalmazzuk, hogy ahol a forrásmunkában publikációként megjelölt hivatkozás áll, azt itt is átvesszük. Mindazon esetekben viszont, ahol csak az interjúban érintett neve szerepel, nincs külön hivatkozás, így a szintézisbe átvett vélemény vagy javaslat csak az itt feldolgozott forrásmunka alapján azonosítható be.

felelően kell továbbfejleszteni az európai intézményeket, és a jövő generációja, illetve a majdani eredmények dönthetik azt el, hogy valóban elérkeztünk-e, vagy sem, a poszt nacionális fejlődési szintre.¹⁹¹

Ami a helyi önkormányzatok megerősítését illeti, a szintézis abból indul ki, hogy a városok váltak a kereskedelem, a találkozások és a munka nemzetközi tranzithelyeivé. Itt érzékelhetők leginkább a szociális kohézió problémái, továbbá a különböző kultúrák együttműködése, amelynek sikere is rajtuk múlik. Mindezekre tekintettel Európa jövője nagymértékben a sikeres várospolitikákon múlik. Az új típusú helyi kormányzás a szubszidiaritás elvének megerősítésén kell, hogy alapuljon, ami több hatáskört eredményezve kapcsolja össze Európát a polgárokkal.

2030-ra Európában egy valódi és általános decentralizáció valósul meg mint a mindenki érdekét szolgáló jó helyi kormányzás és közszolgáltatások eszköze. Ehhez egyebek közt az kell, hogy a központi kormányok ismerjék fel és el a helyi önkormányzatoknak a polgárok jólétét meghatározó szerepét, hatását.

A helyi önkormányzatok szerepét az EU alapszerződéseiben is el kell ismerni, és meg kell erősíteni a Régiók Bizottsága hatásköreit. Nemzetközi szinten ugyanis a helyi önkormányzatok fokozottabb szerepvállalását az ET Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusának és a Régiók Bizottságának a megerősítése segíti leginkább elő, aminek fő jogi eszköze a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája.

Mindezek érdekében 2030-ig a leginkább centralizált országokban decentralizációs reformokat kell megvalósítani a helyi önkormányzatok érdekképviseleteinek bevonásával. A szubszidiaritás és az arányosság jegyében végrehajtott átrendeződésnek nemcsak a központi kormányoktól, hanem az uniós szervektől is feladatokat kell telepíteni a helyi önkormányzatok, ez utóbbi esetben főként a regionális önkormányzatok felé.

2030-ra azt is el kell érni, hogy a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája a valóságban is érvényesüljön, így mindenekelőtt érvényesüljön a szubszidiaritás elve a települési és a területi önkormányzatok, továbbá a központi állami szint és az EU viszonylatában.

Ehhez azonban egyszerűsíteni kell és átláthatóbbá kell tenni a hatáskörmegosztást, amelyet ma a polgárok csak igen nehezen tudnak követni. Ez ugyanis azt is lehetővé teszi, hogy értékelhessék az egyes szintek közfeladat-ellátásának minőségét, valamint a felelősségük érvényesítésének állapotát. A szubszidiaritás elvének érvényesítése pedig csak az ilyen módon megszerzett tapasztalatok alapján tud megvalósulni.

2030-ra vissza kell szerezni a polgárok és a központi kormányok helyi működésbe vetett bizalmát olyan jó helyi kormányzási gyakorlatokkal, amelyekre már napjainkban is vannak kezdeményezések, így például a baszk helyi intézményekről szóló törvényben foglaltak.¹⁹²

Ebbe a sorba illeszkedik az Európai Unió Városi Agendája is, amely új perspektívát nyit az Európai Bizottság és Parlament, valamint a városok közvetlen együttműködése előtt annak érdekében, hogy a legyűrhetőbb közös problémákra együttes válaszokat és megoldásokat találjanak a jó helyi kormányzás jegyében. Az ennek keretében születő új városigazgatási modellek már a jó helyi kormányzás legjobb gyakorlatait bővítik.

¹⁹¹ Lásd bővebben VERHOFSTADT 2016.

¹⁹² Lásd www.conciertoeconomico.org/es/news-and-agenda/919-special-issue-on-the-local-institutions-act-of-the-basque-country (A letöltés dátuma: 2018. 10. 09.)

A helyi közszolgáltatások közös európai értékek, amelyek az EU kohéziós politikájának az alapját képezik. Annak érdekében, hogy egy ciprusi és egy svéd polgár ugyanolyan szintű közszolgáltatásokban részesüljön, még sokat kell tenni, ám az biztos, hogy ennek egyik fontos eszköze a helyi önkormányzatok közös feladatellátása lesz. Ezt azonban ki kell egészíteni az úgynevezett horizontális együttműködésekkel, amelyekben a partnerség elve a civil társadalommal és a versenyszférával együtt valósul meg egyrészt a helyi diverzitás kezelése érdekében, másrészt pedig az innováció elősegítéséért.

Az e folyamat eredményeként megvalósuló feladat- és hatásköri átrendeződést a finanszírozás és a helyi pénzügyek átalakítása – mint a változások egyik alapfeltétele – kell, hogy kísérje. Az *Európa 2030* megvalósításaként a helyi pénzügyek reformjának lényege a saját helyi bevételek körének bővítése. Ez nem egyszerűen a jelenlegi állami bevételek újraelosztását jelenti, hanem teljes innovációját igényli. A legfontosabb azonban azon célok és eszközök meghatározása, amelyek ezt lehetővé teszik.

A helyi pénzügyek megújításának egyik útja az lehet, ha sajátos európai alapok állnak rendelkezésre az olyan átfogó projektek finanszírozására, mint például a jelenleg már futó CITYinvest.¹⁹³ A másik ilyen eszköz a helyi befektetési alapok köre lehet, amelyeken keresztül a magántőke helyi önkormányzati célok érdekében történő mobilizálására kerülhet sor. Ilyenek működnek már, például Londonban a Zöld Alap vagy Svédországban a Kommuninvest.

Mindeközben meg kell újítani a pénzügyi menedzsmentet is a költségek racionalizációjának szándékával, amit főleg a tervezési mechanizmus korszerűsítésével lehet elérni. A pénzügyi decentralizációt pedig egy olyan helyi adózásnak kell követnie, amelyben átláthatóvá válik az, hogy milyen helyi bevétel milyen közszolgáltatás finanszírozását szolgálja.

A központi kormányokkal való partnerség jegyében az olyan közös feladatkörök finanszírozására, mint a helyi infrastruktúra-fejlesztés, a halmozottan hátrányos helyzetű településrészek fejlesztése vagy más közérdekű közszolgáltatások esetében a megosztott adók rendszerét kell alkalmazni.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája mintájára létre kell hozni a Helyi Pénzügyi Önállóság Európai Chartáját, amely nemzetközi szintre emelné a központi kormányok és a helyi önkormányzatok pénzügyi kapcsolatrendszerét, jogilag releváns módon tartalmazná azokat a garanciális elemeket, amelyek meghatároznák egyebek közt azt, hogy a központi költségvetés milyen mértékben járul hozzá a helyi önkormányzati feladatok teljesítéséhez.

A pénzügyi decentralizáció az európai gazdasági növekedés motorjává válhat egyebek közt azért is, mert a helyi adókon keresztül az adófizetőket érdekeltté teheti azok teljesítésében például azzal, hogy közvetlenül érzékelhetik befizetéseik megtérülését a helyi közszolgáltatások minőségének javulásában, illetve kiterjesztésében. Számos technikai normát is felül kell vizsgálni 2030-ra, így például az eurózóna tagállamaiban alkalmazott költségvetési hiányszámítási módszereket is, amelyek indokoltsága megalapozott volt a válság idején, de mára a helyi fejlődés gátjává vált azzal, hogy a hiány kiszámításánál figyelembe veszi a helyi önkormányzatok fejlesztésű célú hiteleit is.

Ugyancsak fontos egy olyan rendszer kialakítása, amely lehetővé teszi a helyi önkormányzatok számára azt, hogy közvetlenül is részt vehessenek az európai alapok kezelésében. Ezt nemcsak az új, partnerségre épülő feladatellátás indokolja, de megteremti azt a bizalmi tőkét is, amely az európai támogatások felhasználásában szükséges a jelenlegi állapotok-

¹⁹³ Elérhető: www.cityinvest.eu/content/project-description (A letöltés dátuma: 2018. 09. 22.)

hoz képest. A jelzett reformirányok azt is igénylik persze, hogy ezekhez adekvát módon alakuljanak át az európai intézmények. Európa versenyképességének fenntartásához nem kevesebb, hanem több Európa szükséges az együttműködésekben, hogy tovább erősödjön az európai polgárság tudata, de úgy, hogy a nemzeti identitások se sérüljenek. A reformok középpontjában az „európai polgárok” kell, hogy álljanak. Ehhez azonban az is szükséges, hogy az európai intézmények közelebb kerüljenek az emberekhez, és ennek eszközei lehetnek a helyi önkormányzatok. A közérdekű közös célokat ugyanis csak a polgárokkal történő folyamatos dialóguson keresztül lehet azonosítani, meghatározni.

Más oldalról pedig az eddigieknél jobban kell kommunikálni, illetve láthatóvá tenni azokat a példákat, amikor az EU finanszírozta projektek változtatják meg egy település vagy régió adottságait, illusztrálva azt, hogy milyen fontos szerepe lehet a helyi önkormányzás fejlesztésében. Ennek érdekében azonban a jövőben erősíteni kell az EP képviselői és a helyi választópolgárok közti kapcsolatot. Külön célcsoportot kell, hogy képezzenek a fiatalok, akik számára napjainkban természetes dolog, hogy külföldre mennek tanulni vagy dolgozni. Azt azonban nem mindig tudják, hogy ennek feltételeit az EU biztosítja nagyrészt. Jelenleg két ilyen program is van, az egyik a már korábban hivatkozott Európa a polgárokért, míg a másik a testvérvárosi kapcsolatokat támogató program. Ezek azért is fontosak, mert a jövő Európájának vízióját generációk közt képesek átadni, közvetíteni.

Változatlan probléma ugyanakkor a helyi önkormányzatok és a választópolgárok közti kapcsolatok meggyengülése, ezért a civil szervezetek útján is keresni kell azokat az alternatív formákat, amelyeken keresztül a helyi polgárokat jobban be lehet vonni a közéletbe.

Az EU és a helyi önkormányzatok viszonyában szükség van az intézményrendszer megújítására is. Ennek jó alapját képezheti az Európa jövőjéről készített fehér könyv,¹⁹⁴ ám nem biztos, hogy az abban szereplő alternatívák elégségesek, ezért azokon túl kell lépni.

Talán abban konszenzus van, hogy a polgárok életminőségének javítása érdekében a jövőben is szükség lesz egy egységes Európára, amely egyszerre képes stratégiai célokat követni és a szolidaritást megteremteni a különböző helyzetben lévők közt.

A stratégiai célkitűzések közt az európai vívmányok értékeinek megőrzése mellett az integráció továbbfejlesztése a kiemelt prioritás. Ehhez azonban hozzá kell alakítani a döntéshozatali mechanizmust és bevonni a közszolgáltatásokkal közvetlenül érintett helyi polgárokat is. Ennek egyik útja lehet az EP hatásköreinek megnövelése és kétkamarássá tétele, amelyben az Európai Régiók Bizottsága válna a helyi önkormányzatokat képviselő második ház-zá. Ennek a második kamarának a jogállása azonos lenne a jelenlegi parlamentével, és szerepe a helyi szempontok megjelenítése lenne az európai politikákban.

Az EU-biztosokat pedig nem a tagországok kiegyensúlyozott képviselője elve alapján kellene kinevezni, hanem az európai egységet szolgáló készségeik és képességeik alapján, de figyelemmel a nemek egyenlőségére és a különböző földrajzi régiók kiegyensúlyozott képviselőit is. Egy ilyen rendszerben az ET-re sem lenne szükség, de a vétőjogát biztosan

¹⁹⁴ Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/livre_blanc_sur_lavenir_de_l'europe_fr.pdf; https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/livre_blanc_sur_lavenir_de_leurope_fr.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 24.)

el kellene törölni, már csak azért is, mert a döntési folyamatokban az „egységes európai köztársaság” polgárait kellene szerephez juttatni.¹⁹⁵

Az európai kultúra hagyományait már ma sem a nemzetállamok, hanem a régiók és a városok adják. Ezért a föderális Európának is 50–55 régióra kellene épülnie. Ehhez pedig az európai intézményeket egyértelműen szabályozó egységes európai alkotmányos szabályozásra van szükség, amely az EU bővítését nemcsak mennyiségi, hanem az integrációt kiterjesztő minőségi alapon tudja kifejezni és kezelni.

Ehhez viszont az is szükséges, hogy az eddigieknél koherensebb európai politikákat alakítsanak ki és alkalmazzanak. A jelenlegi rendszerben ugyanis a tagországok eltérő érdekeinek kifejeződése ennek gátját képezi, ami nagymértékben rontja a működés hatékonyságát és hatásosságát egyaránt.

A közös és kötelező európai politikák legsürgetőbb területei:

- a szociális támogatások rendszere;
- a helyi pénzügyek;
- a menekültpolitika és a migráció; valamint
- a terrorizmus kezelése.

Mindeközben Európa határait meg kell tudni védeni, ezért erre alkalmas határvédelmi rendszert kell létrehozni, amely egy világos és egyértelmű menekültügyi és bevándorlási szabályozás alapján működik.

Az új típusú európai politikáknak viszont már a koncepcióját is olyan széles társadalmi egyeztetés kell, hogy megelőzze, amely bevon minden kormányzati szintet, a civil szféra szervezeteit és a versenyszektort, ugyanakkor eredménye konkrét, a semmitmondó konzultációk mechanikus teljesítése helyett. (Strukturált párbeszéd rendszere.) Ezt csak egy olyan föderatív rendszer tudja megvalósítani, amely valóban a szubszidiaritás elvére épül átadva az ezt kitöltő megfelelő feladat- és hatásköröket, illetve a végrehajtásukat célzó politikai legitimációt.

A szabadság Európája egyben azt is jelenti, hogy egymást tiszteletben tartva, különböző kultúrák élnek egymás mellett. A sokszínűség és különbözőség társadalmi megértését pedig a települések és ezen belül különösen a városok együttműködése segítheti elő, egyebek közt azzal, hogy megosztják legjobb gyakorlatukat egymás közt.

Az új típusú kormányzás egyben intelligens kormányzást is jelent, ami a digitális Európa számítástechnikai vívmányainak alkalmazását feltételezi.

Az informatika és a telekommunikáció gyors fejlődése lehetővé teszi, de egyben meg is követeli azok alkalmazását a helyi kormányzásban is. Az e-kormányzásra már viszonylag korán születtek európai stratégiák, amelyekről sokan azt várták, hogy forradalmasítják a helyi polgárok részvételének módját, formáit és főleg intenzitását a helyi közéletben, új alapokra helyezve kapcsolatrendszerüket a helyi önkormányzatokkal.

Ennek keretében megoldást reméltek a képviseleti demokrácia hagyományos eszköz-rendszereinek mind nehezebb működésére, elsősorban a közvetlen demokrácia kiterjesztésével az informatika és a telekommunikáció fejlődése adta új eszközök alkalmazásával.

¹⁹⁵ Tekintettel arra, hogy itt még a hivatalos brüsszeli álláspontokon is túlmutató radikális megközelítésről van szó, ismételtén utalni kell arra, hogy alapvetően az interjúkba bevont, az anyagban név szerint hivatkozott egyes helyi önkormányzati politikusok véleményéről van szó. Elérhető: www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/Europe_2030_Synthesis_FR.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 24.)

E koncepció abból indult ki, hogy ha a helyi polgárok képesek ezen eszközök alkalmazására a helyi közszolgáltatások igénybevételénél, akkor ugyanezt meg tudják tenni a helyi önkormányzati döntésekben való részvételükben is. A helyi képviselőknek és tisztségviselőknek pedig alkalmazkodniuk kell a megváltozott viszonyokhoz. Ez új típusú vezetést és új európai politikai kultúrát egyaránt igényel. Ebben a helyi polgárokat már nem annyira vezetni szükséges, mint inkább orientálni, kalauzolni a különböző lehetőségek mentén. Csak így lehetséges 2030-ra megváltoztatni azt a jelenlegi helyzetet, amelyben a helyi politikusokban és választott képviselőkben gyakran csak a saját karrierükkel tördő megalkuvó elemet látják, különösen a fiatalok. A nyitott kormányzás képes reagálni a helyi polgárok innovatív javaslataira és azok alkalmazási módjaira egyaránt.

A számítástechnika kormányzati alkalmazásának kiemelt területei:

- a közoktatás és a képzés;
- a helyi közszolgáltatások javítása;
- a helyi polgárok és képviselők közti kapcsolatok, a demokratikus részvétel.

Ennek azonban komoly előfeltételei is vannak, így mindenekelőtt a számítástechnika alkalmazásának, társadalmi megosztottságának, törésvonalának a kezelése. A „numerikus társadalom” érdekében 2030-ra növelni kell a számítástechnikai eszközökhöz történő hozzáférést és az alkalmazáshoz szükséges képzést egyaránt. Ezek egyben a társadalmi integráció és a kohézió elősegítésének eszközei is.

Ennek érdekében 2030-ra el kell készíteni a digitalizáció európai regionális tervét, amelynek rendeltetése a jelenlegi különbségek megszüntetése és kiegyenlítése. Ennek keretében mindenki számára elérhetővé kell tenni a számítástechnikai szolgáltatásokat, továbbá el kell érni azt, hogy kialakuljon az egységes és versenyképes európai informatikai piac.

Ebben meghatározó az internethasználat, amelynek feltételeit a versenyszféra bevonásával, de egy adott szint közfinanszírozása mellett kell biztosítani. Ennek egyik módja lehet az az elképzelés, hogy a leghátrányosabb helyzetben lévő családok részére történjen meg a helyi önkormányzatok és közszolgáltató intézmények által lecserélt, korszerűsített eszközök átadása. Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy az ilyen típusú juttatások nagymértékben javítják a társadalmi beilleszkedést és integrációt, javítják továbbá a helyi életminőséget, sőt hozzájárulnak a családok megélhetéséhez. Az „e-inclusion” koncepciójának már komoly szakmai és elvi megalapozottsága van,¹⁹⁶ így megvannak az operatív programok alkotásának biztos alapjai. Ugyanakkor átütő eredmények csak akkor várhatók, ha egész Európára kiterjedő stratégia készül ennek fejlesztésére. A „digitális szakadék” ugyanis még igen nagy az egyes társadalmakban, és kezelésének nemcsak hogy több dimenziója van, de generációs sajátosságokat is figyelembe kell venni, tehát az differenciált megközelítést és kezelést igényel.

Ugyanakkor az „intelligens kormányzás” olyan komplex fogalom, amely a közigazgatás szolgáltató oldalát és az igénybe vevőket egyaránt átfogja. Ennek pedig minden elemét egymásra kiterjedő, komplex módon kell kezelni annak érdekében, hogy előnyei mindenki számára érvényesülni tudjanak. Az intelligens kormányzásnak ugyanis nem csupán erős elvi, technikai és infrastrukturális alapokon állónak, hanem az egyenlőség elvén megvalósulónak

¹⁹⁶ Lásd például <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02346417> (A letöltés dátuma: 2020. 08. 31.)

kell lennie ahhoz, hogy előnyei minden társadalmi réteg számára tudjanak hasznosulni, és alkalmazásuk ne a különbségeket növelje.

A számítástechnika helyi önkormányzati alkalmazása egyben az online elérhető közszolgáltatások körét is folyamatosan növeli, és ezzel egyidejűleg megváltoztatja a helyi polgárok elvárásainak korábbi rendszerét is a közszolgáltatásokkal szemben. Ez elvezet az okoskormányzás követelményeinek kialakításához és gyakorlatához egyaránt. Ennek elősegítésére már több sikeres kezdeményezés is alakult, így például az okostechnológia városi alkalmazását segítő Uraia,¹⁹⁷ amely főleg a tárgykörben meglévő legjobb gyakorlatokat mutatja be és terjeszti.

Az online hozzáférhető közszolgáltatások hatékonyságának növekedése lehetővé teszi egyebek közt azt, hogy a helyi polgárok a szolgáltatásokat igénybe vevő felhasználóként jobban megismerjék az egyes ügyek intézésének eljárási szabályait, aminek pedig hatása lesz az ügyek intézésének határidejére is. Bár az ügyintézés digitalizálása megszünteti az azok intézéséhez szükséges földrajzi vagy éppen időbeli nehézségek nagy részét, de nem helyettesítheti a személyes ügyintézés és kapcsolattartás minden elemét. Ugyanakkor az online kapcsolatok előkészítik és érdemivé teszik azt azzal, hogy megteremtik annak feltételeit, hogy valóban csak az érdemi dolgokra lehessen koncentrálni. Az új és a hagyományos módszerek így konstruktívan épülnek egymásra, megújítva az egész kapcsolatrendszert. Az open data és új technológia alkalmazása ugyanakkor nemcsak az adminisztratív eljárásokat újítja meg, hanem az erőforrások optimalizációján keresztül hozzájárul a fenntartható fejlődéshez is. Az olyan hagyományos közszolgáltatások esetében pedig, mint a közoktatás, közegészségügy, tömegközlekedés, várostervezés stb. elősegítik azok megfelelőbb adaptációját a helyi polgárok elvárásaihoz és szükségleteihez. Mindennek azonban csak úgy szabad megvalósulnia, ha közben nem zár ki egyetlen társadalmi réteget sem.

A közigazgatás működésének optimalizálását 2030-ra azonban nem pusztán a különböző kormányzati szintek közötti kommunikáció megerősítése segíti, hanem az egyes közszolgáltatások közötti is.

Az említett fejlődés kihatással lesz az egész közigazgatás felépítésére és működésére. A köztisztviselők e-közigazgatási képzése megteremti annak feltételeit is, hogy csökkenjen az egyes közigazgatási ágazatok elkülönülése egymástól, a megosztott információk alapján együttes eljárások és döntéshozatali mechanizmusok jöjjenek létre a jelenleg még dominánsnak mondható hierarchizáltakkal szemben. Mindez pedig kihatással lesz a közigazgatási hivatás gyakorlására is az egész közszolgáltatásra kiterjedően. Ehhez azonban meg kell nyerni az érintettek támogatását is, mert sem a közigazgatást nem lehet megreformálni a köztisztviselők nélkül, sem a helyi önkormányzást a helyi választópolgárok nélkül, vagy ellenében. Ez utóbbiban nagy szerepe lehet a helyi önkormányzatok érdekszövetségeinek is.

Bár a közigazgatási szolgáltatások egyszerűsítése és korszerűsítése ismét megnyitja az utat azok kiszereződése, privatizációja felé, ám nem szabad szem előtt téveszteni azt sem, hogy a közszolgáltatások mindig is különbözni fognak a versenyszféra szolgáltatásaitól, azért, mert azok a társadalmi igazságosság jegyében a közérdeket valósítják meg. A közigazgatási szolgáltatásoknak így nemcsak igénybe vevői vannak, hanem polgárai is, akik a közérdeket megvalósító sztenderdek és a társadalmi igazságosságot kifejező etikai normák alapján részesülnek azokból.

¹⁹⁷ Lásd <https://uraia.org/en/about-us/uraia-en/> (A letöltés dátuma: 2020. 08. 31.)

Az online biztosított közszolgáltatások fejlesztésénél fontos garanciális elem az adatkezelés biztonsága, valamint ezen belül a személyes adatok védelme, amely a helyi önkormányzatok informatikai infrastruktúrájának új alapokra helyezését követeli meg.

Ennek részterületei az elektronikus aláírás és azonosítás, valamint az egyablakos ügyintézés általánossá tétele. Az okostechnológia alkalmazása nem csupán azért fontos a helyi önkormányzatok számára, mert lehetővé teszi a hivatali működés és a helyi közszolgáltatások racionalizációját és optimalizálását, hanem annak hatása van a demokratikus működésre is.

Ez utóbbi keretében lehetőség nyílik a helyi önkormányzati szervek és tisztviselők, valamint a helyi polgárok kapcsolatának megújítására is az interaktivitás jegyében. Ennek is feltétele azonban az adatkezelés biztonsága, amely megeremtheti azt a közbizalmat, ami az új típusú, a számítástechnikára alapozott kapcsolatrendszerhez egyébként is szükséges.

Ez azért is fontos aspektusa a helyi demokráciának, mert az ebben megnyilvánuló deficit egyik okát éppen abban lehet azonosítani, hogy a helyi polgárok nem érzik azt, hogy részesei, alanyai lennének a helyi hatalomnak, inkább tárgyának tartják magukat.

Vissza kell tehát adni a helyi hatalmat a helyi polgároknak, ami a részvétel különböző új formáinak és módszereinek innovációját igényli. Ennek egyik hagyományos eszköze a képzés rendszerének fejlesztése, a tudás és a kultúra szintjének növelése. A demokratikus részvételt érintő képzési tevékenységnek azonban már igen korán, már az óvodás kortól el kell kezdődnie, hogy az egész fiatal generáció tekintetében számottevő javulás következzen be a képviseleti demokrácia megítélése és alkalmazása terén. Erre nagyon jó példa az ET évtizedes kezdeményezése a „helyi demokrácia európai hetére”,¹⁹⁸ amelynek külön területe az e-demokrácia.

Az informatika és a kommunikációs technológia új vívmányainak közigazgatási alkalmazása tehát nem önmagában értékelhető cél és eszköz, hanem egy olyan új európai demokrácia megteremtéséhez vezető eszközrendszer, amely az innováció útján hozzájárul a párbeszédre és az együttműködésre épülő Európa létrejöttéhez. Ez különösen fontos a helyi önkormányzatok működésében, ahol a helyi demokratikus részvétel alapvető megújításra szorul. Ez lehetővé teszi azt, hogy a helyi polgárok és a döntéshozók megismerjék egymás álláspontját és érvrendszerét, alakíthassák azokat a végleges döntések meghozataláig, illetve a döntési folyamat nyitottá tételével és átláthatóságával segíti a meghozott döntések végrehajtását is.

Mindeközben nem szabad elfelejteni azt sem, hogy a fejlődés motorja mindig az emberi tényező. Bár 2030 Európájában meglesznek a nagy társadalmi, gazdasági és környezeti prioritásokat kifejező stratégiai programok, de ezek megvalósításának vezérfonala az európai polgárok nemre, korra, származásra, vallásra stb. tekintet nélküli komplex egyenlősége kell, hogy legyen.

Mindezekből kiemelkedik a férfiak és nők közötti egyenlőség hiányának még napjainkban is tapasztalható megléte, ezért minden közérdekű döntéshozatalban a nemek közötti egyenlőség érvényesítésének kiemelt szempontnak, prioritásnak kell lennie. Ennek már több eszköze is kialakult, így például *A férfiak és nők közötti egyenlőség európai chartája a helyi közéletben* és ennek megfigyelőhálózata.¹⁹⁹ 2030-ra azonban ezen charta alkalmazásának általánossá kell válnia egyebek közt azon ösztönző mechanizmusokon keresztül, hogy az azt

¹⁹⁸ Lásd www.congress-eldw.eu/fr/ (A letöltés dátuma: 2018. 09. 24.)

¹⁹⁹ Lásd www.afecre.org/mailling/Charte-%C3%A9galit%C3%A9-FR.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 24.)

aláíró és alkalmazó részes helyi önkormányzatok több európai támogatást kapjanak, vagy pályázati feltételként lehet az abban foglaltakat érvényesíteni.

Bár szükség lenne a prioritások számának bővítésére, de figyelembe kell venni azt, hogy a korábban tárgyalt fenntartható fejlődés 17 prioritását tartalmazó ENSZ-dokumentum, a HABITAT III, valamint az EU Városi Agendája 2030-ig igen nagy feladatok elé állítja a helyi önkormányzatokat, mivel nélkülük azok sem valósíthatók meg.

Mindez azonban meg is változtatja a helyi önkormányzatok helyét és szerepét a nemzetközi megállapodások és programok létrehozásában és elfogadásában is oly módon, hogy erre való tekintettel be kell őket vonni e folyamatokba is.

2030-ra tehát létrejön a helyi és regionális Európa, amelynek központjában a helyi polgárok állnak, tehát az egyének és életterük mint a gazdaság növekedésének katalizátorai. Ebből következik a másik prioritás, a migrációs válság kezelése, amelyet az előregedő és már jelenleg is multikulturális Európa javára kell fordítani. Mindezekre épül az a harmadik prioritás, amely a gazdasági fejlődésre épített fenntartható és emberközpontú társadalmi haladás elérését célozza.

Mivel az egyének és életterük a gazdaság mozgatói, ezért a legfontosabb feladat a parázsló szociális és területi válságok kezelése, mielőtt azok lángra kapnának, és kezelhetetlenekké válnának. Ennek érdekében 2030-ig növelni kell a munkaerőpiacra történő beáramlást, fel kell számolni a szegénységet és a létbizonytalanságot, csökkenteni kell a jövedelemkülönbségeket a leggazdagabb és legszegényebb társadalmi rétegek és területek közt, mindenkinek egyenlő feltételeket kell biztosítani, hogy az oktatás, az egészségügy és a társadalmi felzárkóztatás útján részesülhessen a társadalmi haladás eredményeiből. Olyan befektetéspolitikát kell folytatni, amely képes biztosítani a kiegyensúlyozott és a kohéziót szolgáló várospolitikát, ideértve az elővárosi és vidéki területek kiegyensúlyozatlan fejlődésének kezelését.

Ami az emberi tényező prioritását illeti, 2030-ra be kellene fejezni a „szociális Európa” felépítését. A szociális és szolidáris Európa megvalósulásához pedig a társadalmi integrációt szolgáló megfelelő politikai, gazdasági és szociális eszközöket kell biztosítani, mindenekelőtt a minimálbéren és a fiskális harmonizáción keresztül.

A munkaerőpiacra történő bejutást meghatározó kereslet és kínálat harmonizációját uniós szinten szükséges kezelni az eddigi területi vagy tagállami szintek helyett. A munkaerő szabad áramlását elősegítő specifikus programokat kell indítani, de ehhez olyan, a maximális mobilitást lehetővé tevő képzési rendszerre van szükség, ahol a végzettséget igazoló bizonyítványok, diplomák általánosan elismertek. A társadalmi egyenlőtlenségek felszámolására külön alapokat kell létrehozni a helyi önkormányzatok, a központi kormányok, a munkavállalói képviselők, valamint a civil szervezetek képviselői párbeszédének eredményeként, amelyek képesek egy folyamatosan gyarapodó szociális ellátórendszert működtetni.

Mindezek eléréséhez azonban egy másfajta európai szellemiségre van szükség, mely egyaránt mentes az ultraliberális és a vallási szélsőségektől. Ez az új szellemiség a tolerancián, a különbözőségek tiszteletben tartásán és harmóniáján alapul, ám prioritása a különbözőségek elfogadásának és a társadalmi befogadásnak van. 2030 Európája lehetővé teszi mindenki számára, hogy megtalálja helyét a társadalomban. Erre már jelenleg is változatos eszközök állnak rendelkezésre, de ezeket olyanokkal kell bővíteni a központi kormányok, a helyi önkormányzatok és a civil szervezetek képviselőinek együttes munkájával, amelyek

pszichikailag is segítik a leghátrányosabb helyzetben lévőket, így egyéni és csoportos foglalkozásokkal. Ezek fő prioritása a munkaerőpiacra történő bejutást segítő képzési vagy álláskereső műhelyek szervezése.

2030-ra minden európai országnak rendelkeznie kell egy olyan deklarációval, amely arra vonatkozik, hogyan lehet együtt élni a különbözőségben diszkrimináció és gyűlölet nélkül. A különbözőségek pozitív megközelítése olyan gazdagító impulzusokat adhat, amelyek a fenntartható városi lét nélkülözhetetlen elemeivé válnak.

A területi kohézió szintén a gazdasági fejlődés meghatározó garanciális eleme. Cél a regionális és az azon belüli területi különbségek felszámolása európai dimenzióban és perspektívában. Ebben a folyamatban megkérdőjelezhető a regionalizáció és a metropolizáció által képviselt központosító törekvések sora, illetve az ezt tükröző egész NUTS-rendszer.

Az informatika és a telekommunikáció fejlődése adta körülmények mentén egy új koherens, demokratikus és hatékony területi rendszerben kellene gondolkodni, amelynek kidolgozását az EU-ra kellene bízni.

2030 Európájának meg kell haladni a jelenleg érvényesülő azon ellentmondásokat, amelyek a koncentráció-kiürülés, valamint a túlnépesedés-elnéptelenedés ellentétpárokkal jellemezhetők. Tudatosítani kell az ezekből az ütközésekből származó következmények demográfiai, szociális, gazdasági, környezeti veszélyeit, amelyeket csak egy megújított dimenzióban kezelt tervezéssel lehet elkerülni.

A területi különbségeket jobban kezelő kohéziós politikának olyan projektekben és finanszírozásban kell gondolkodnia, amely kisebb területi egységeket fog át, mert csak ezzel tehető vonzóvá és adható vissza a vidéki és elnéptelenedett területek megtartóképessége. Tanulmányozni kell az egyes elnéptelenedett területek folyamatait, hogy egy új, a közép- városok szerepét újraértékelő komplex tervezéssel és programalkotással vissza lehessen fordítani a kedvezőtlen folyamatokat. A vidéki-városi dichotómiát 2030-ra meg kell haladni elsősorban egy új együttműködési politika kialakításával. A közpolitikának új alapokra kell helyezni az élelmezés kérdését is a vidéki-városi árucseré új helyzetre adaptált, megfelelő szabályozásával. A helyi szintre koncentrált élelmezés- és agrárpolitika a regionális gazdaság fejlesztésének fontos elemévé válhat új beruházások és munkahelyek létrehozása útján. A helyi termelők közvetlenül juttathatják el termékeiket a régióközpont nagyvárosokba, míg ezek lakossága a régió belüli sajátos termékekhez juthat hozzá rövidebb úton és jobb minőségben. Ez a kiegyensúlyozott gazdasági fejlődésnek is megteremti a feltételeit, amelyek viszont képesek megoldani a helyi munkaerőpiaci és szociális problémákat.

Egy ilyen új élelmezés- és agrárpolitika átrendezi a termelők és fogyasztók közti kapcsolatrendszert, de kihatással van a stratégiai döntéseket meghozó európai, központi, regionális és helyi döntéshozatalra is. „A migrációs válság kihívás és célszerűség!”²⁰⁰

A szintézis vonatkozó része két ok miatt érdemel megjegyzést az ismertetésen kívül mindjárt az elején. Egyrészt, mert a kiemelt és a fentiekben idézett rész meglehetősen világos állásfoglalást tartalmaz a CCRE részéről, tekintettel arra, hogy a cím nincs konkrét – az interjúban részt vett – személyhez kötve.

Másrészt a jelenlegi EU-t mélyen megosztó kérdés kezelésére a dokumentum az előbbiek alátámasztására névvel is jelzett idézetekben csak olyanokat hoz fel, akik szerint

²⁰⁰ Elérhető: www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/Europe_2030_Synthesis_FR.pdf 34. (A letöltés dátuma: 2018. 09. 25.)

„2030 Európája – a migrációs válság pozitív hozadékaiban bízók összetett cselekvésének köszönhetően az optimista verziót követi [...] a migránsok teljes biztonságban társadalmunk integráns, gazdag és hasznos részévé válnak”.²⁰¹

A mi 2030-as Európánkban az európai polgárrá válás feltétele ahhoz a közös kultúrához való csatlakozás, amely egymás tiszteletére, az emberi jogokra, a toleranciára és a nemek egyenlőségére épül. Ez a polgárság pedig nem csupán az EU tagországainak polgáraitól, hanem azoktól sem tagadható meg, akik később fogadták el azokat.

Ez a közös alap azonban nem az európai kultúra valamely homogenizált változata, hanem különböző kultúrák harmóniája. Ennek érdekében nem szabad hagyni amerikanizálódni az oktatáskultúrát, hanem hagyni kell a különbözőségeket érvényesülni.

A különbözőségek ugyanis gazdagítanak bennünket, a befogadás pedig hosszú távra stimulálja a növekedést. Mindehhez persze szükséges az, hogy a migránsok által hozott gazdagodás hozadéka elfogadott és elismert legyen.

Mindenféle stratégiai elemzés, ráfordítás-megtérülés vizsgálat és tervezés előtt abból kell kiindulni, hogy emberi értékekről van szó, amelyeket tiszteletben kell tartani, szolidárisnak kell hozzájuk lenni, férfiakhoz, nőkhez, gyerekekhez, akik egy jobb jövő érdekében fordítják fel jelenlegi világunkat.

A migrációra mindenesetre szükség van az elöregedő társadalom és a munkaerőhiány miatt, így jobb szembenézni a kihívásaival és megpróbálni kezelni azokat, mint tenni ellene.

A helyi önkormányzatok két különböző módon fejezhetik ki szolidaritásukat. Egyfelől, a testvérkapcsolatokon keresztül segítik a problémák megoldását ott, ahonnan a migránsok kiindulnak. Másrészt a már megérkezett migránsok társadalmi beilleszkedését segíthetik elő.

A beilleszkedéssel kapcsolatos feladatokat pedig úgy kell kezelni, mint befektetéseket a jövőbe. A sikeres integráció a növekedés egyik mozgatórugója, mert megoldhatja a munkaerőpiacon különösen hiányzó segédmunkások pótlását, de a munkából származó bevételek fedezik a növekvő szociális kiadásokat is.

Ennek a nem könnyű feladatnak a megoldását különösen jól segítheti a társadalmi beilleszkedés terén elért eredmények és legjobb gyakorlatok helyi önkormányzatok közti megosztása, amelynek a CCRE a PLATFORMA hálózaton keresztül megfelelő koordinátora lehet. Ugyanakkor látni kell azt is, hogy vannak már ezt a problémát kezelni hivatott hálózatok, így például a Strasbourgi Klub, amely mintegy 60 különböző szintű helyi önkormányzat együttműködési hálózata a migráció kezelésére.

A lakhatáshoz való jogot ki kell terjeszteni a menekültekre is. Ebből kiindulva 2030-ig általánossá kell tenni azt a ma még csak esetenként érvényesülő gyakorlatot, hogy a migránsokat az elnéptelenedett városrészekre és településekre kell irányítani ahelyett, hogy nagy és rendszerint túlszűfolt táborokba helyezi el őket a központi kormányzat. Ezt a problémát települési és területi szinten jobban lehet kezelni, mert itt tudják igazán azt, hogy hol van szükség humán erőforrásokra. Ez a megoldás a menekültek társadalmi beilleszkedését is megkönnyíti, és segíti a területi egyenlőtlenségek feloldását.

E gyakorlat 2030-ra történő globális érvényesülése hozzájárul a fenntartható fejlődéshez is azért, mert:

²⁰¹ Elérhető: www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/Europe_2030_Synthesis_FR.pdf 34. (A letöltés dátuma: 2018. 09. 25.)

- a migránsok a mindenkire egyaránt kiterjedő oktatási rendszer eredményeként azonos európai oktatási vívmányokhoz jutnak;
- ez a migrációs politika lehetővé teszi a férfiak és nők teljes integrációját is;
- a migránsok mindenféle hátrányos megkülönböztetés nélkül ugyanolyan feltételekkel jutnak hozzá a közszolgáltatásokhoz és közjavakhoz;
- külön támogatást kell nyújtani azoknak a menekülteknek, akik a béke helyreállítását követően vissza szeretnének térni hazájukba azzal, hogy támogató programokkal kell segíteni a származási helyükön meglévő közösségeket is.

Ez persze csak fokozatosan és akkor valósítható meg, ha erős elkötelezettség mutatkozik rá a befogadó közösségek oldaláról, valamint ha a migránsok is együttműködnek a kölcsönös megértés és kompromisszumok útján.

Mindezekben a kulcskérdés a kölcsönös tisztelet és elismerés, a tolerancia. Ennek egyik jó eszköze lehet a 2030-ig kidolgozandó és a migránsokra is alkalmazandó *Emberi Jogok Városi Védelmének Európai Chartája*.²⁰²

A toleranciának és a különbözőségek elismerésének, valamint megértésének azonban határai is vannak. Ez pedig az, amikor az egyének és csoportosulásaik viselkedése és hozzáállása nem felel meg a liberális és plurális demokrácia alkotmányos értékeinek, valamint az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának. Minden, a gyűlöletre, erőszakra és kirekesztésre irányuló megnyilvánulással határozottan szembe kell szállni. A más kultúrák elismerése és tiszteletben tartása nem vezethet a demokratikus értékeink feladásához.

Az igazi nagy kérdés, hogy a menekültválságot hogyan kezeli az az Európa, amely olyan sok borzalmat megélt, és amelyből oly sokan találtak menedéket és biztonságot máshol. Kihívásként vagy ézszerűségként? A válasz tőlünk függ!²⁰³

Az anyag következő része azzal foglalkozik, hogy milyen esélye van Európának 2030-ra a fenntartható gazdasági és humán fejlődésre. A válaszok arra épülnek a nyilatkozók részéről, hogy ez csak akkor lehetséges, ha a helyi önkormányzatok meghatározó szerepet kapnak, mivel a megoldandó problémák nagyobb része is náluk keletkezik, így ott is oldható meg.

Ugyanakkor többen úgy gondolják, hogy a fenntartható fejlődés ismert céljai nem annyira az emberekre irányulnak, pedig értük kéne lenniük. A klímaváltozás okozta felmelegedés egyik kiváltója a migrációnak, miközben annak kezelése az előzőekben kifejtett társadalmi szolidaritás és kohézió alapján lehetséges.

Ennek sikeres megoldása pedig nyilvánvalóan kihat a környezetvédelemmel kapcsolatos feladatokra is. Éppen ezért Európa 2030-ra vizionálható jövőképében ezek komplex kezelése az egyik kulcskérdés. Ebben a helyi önkormányzatok csak akkor tudnak megfelelő szerepet vállalni, ha az ehhez szükséges finanszírozás is rendelkezésre áll, és a közpolitika ilyen irányba változik.

Ebben első helyen kell említeni a szén-dioxid-kibocsátást csökkentő helyi politikák kidolgozását és alkalmazását. Ahhoz, hogy ez sikeres legyen, egyebek mellett a városfejlesztési célkitűzések közt számba kell venni azt is, hogy az épületek háromnegyede energetikailag is elavult. Amíg pedig ezen nem lehet változtatni, addig más kapcsolódó projektek sem

²⁰² Elérhető: www.uclg-cisdp.org/fr/le-droit-a-la-ville/charte-europeenne (A letöltés dátuma: 2018. 09. 27.)

²⁰³ Ennek kapcsán megjegyzendő az, hogy az anyag felváltva használja a migráns (migrants) és a menekült (réfugiés) kifejezéseket, mintha szinonimák lennének.

fognak áttörő javulást eredményezni. Egyes számítások szerint azonban Európában is csak 2050-re lehet eljutni a (25%-os arányra történő) csökkentésig.

Az épületfelújítási programok azonban egyéb fontos hozadékkal is járnak, így például keresletet támasztanak a munkaerőpiacon, és ily módon hozzájárulnak a gazdasági növekedéshez is.

Az energia-korszerűsítési programokat azért is kellene európai szinten kezelni, mert ez versenyhelyzetet teremtené a tagországok számára, és azért, hogy ne maradjanak ki ennek a gazdaságösztönző hatásából. A különböző alternatív energiatermelési módok alkalmazásánál pedig a fogyasztói szempontok is megjelennek az európai polgárok részéről.

A cél, hogy 2050-re már ne legyen sem szénhidrogén-, sem atomenergia-felhasználás, hanem az energiatermelés teljes egészében megújuló energiára épüljön. A helyi önkormányzatok 2030-ra megduplázzák a tömegközlekedési eszközeit, illetve az abban részt vevők számát, és kiépítik a teljes és biztonságos bicikliút-hálózatot. Ez azonban csak akkor sikerülhet, ha megfelelő európai és központi állami támogatást kapnak. A helyi önkormányzatoknak abban is nagy szerepe kell, hogy legyen, hogy a fenntartható fejlesztés céljait a modern kommunikációs eszközök felhasználásával közvetítsék, és fogadtassák el a helyi lakossággal úgy, hogy azok megvalósításában aktív módon részt vehessenek.

2030-ra meg kell változtatni az emberek hozzáállását is oly módon, hogy a birtoklás helyett a megosztás váljon meghatározóvá mint fenntartható viselkedés. Ez lesz a legfontosabb hozzájárulás az együttműködésen alapuló gazdasághoz és a fenntartható életmódhoz. A helyi polgárok és fogyasztók bevonása a közjavaknak és közszolgáltatásoknak az igényekhez alakított felhasználásába a fenntartható gazdasági fejlődés meghatározó elemévé válhat.

És egyebek közt azt jelenti, hogy a szociális ellátási rendszert, az egészségügyet és az oktatást az elöregedő társadalom és az új munkaerőpiac követelményeinek megfelelően kell átalakítani. A 2030-ra tervezettek közt szerepel az egységes európai elektromos hálózati rendszer létrehozása is, amely jelentős energiamegtakarítást eredményezve a helyi közösségek rezilienciáját erősítő eszköz. A természeti erőforrások felhasználása csökkentésének célja 2030-ig általánossá válik az európai helyi önkormányzatok gyakorlatában. Idetartozik a vízfelhasználás is, amelynek racionalizálására és a költségek csökkentésére már több ígéretes gyakorlat is kialakult.

Ugyancsak fontos a hulladékkezelés és az újra történő felhasználás ügye, amely egy külön gazdasági ágazattá vált, de amely nagyon fontos kérdés a helyi önkormányzatok működésében. Az urbanizáció és helyi társadalom fenntartható fejlődése érdekében az újrahasznosítás, illetve a reparáció olyan tevékenység, amely innovációt igényel, és szükségessé teszi a helyi polgárok aktív részvételét. Mindezen célkitűzések teljesítése feltételezi nem csupán a jó gyakorlatok kialakítását, de azok tudatos és hálózati módon történő terjesztését is. Nagyon fontos további feltétel a közpolitikák jobb finanszírozása.

Az innovációt és a fenntarthatóságot támogató alapok lehetővé teszik a kitűzött célok felvállalását és finanszírozását azért is, mert soha nem látott pénzügyi reformokra került sor. Az ezek alapján kialakított jó helyi pénzügyi gyakorlatok elterjesztése és alkalmazása szintén a helyi önkormányzatok fontos feladata. Fontos cél, hogy a helyi magánszektor megtakarításainak nagy része is ezen a szinten kerüljön strukturált módon mobilizálásra és becsatornázásra a helyi gazdaság fenntarthatóságát segítve, munkahelyeket létrehozva, végső soron a helyi társadalmat fejlesztő módon.

A helyi gazdaság szociálissá, befogadóvá és szolidárisná válik. A szén-dioxid-kibocsátástól mentes társadalomban a felelős befektetők koalíciója lehetővé teszi rugalmas lakás- és megújulóenergia-szövetkezetek révén a polgárok decentralizált jövedelemhez jutását.

Az intelligens technológiák alkalmazása átláthatóbbá teszi a polgárok és a helyi közösségek kapcsolatát a szolgáltatásokban, ezzel pedig hozzájárulnak a minőségi közszolgáltatások nyújtásához és azok javításához, végső soron pedig azok költségeinek csökkentéséhez is.

A pénzügyi reformokon túl az energetikai hatékonyságot növelő európai programok fenntartása az, amelyen keresztül a helyi önkormányzatok meg tudják valósítani a korábban vázolt vonatkozó célkitűzéseiket. Ezek elsősorban a kis- és középvállalatokat segítik. Ilyen programok az Európai Beruházási Bank ENE programja, illetve az EU Horizont 2020 programjai, amelyek már jó példát mutatnak ezen eszközök sorában, de idesorolhatók maguk a strukturális alapok és a Városfejlesztési Alap is.

Amennyiben a helyi önkormányzatok megfelelő eszközöket kapnak, akkor ezeket a helyi sajátosságokhoz igazított rugalmas módon tudják kezelni és felhasználni. Egységes európai célok érdekében, de differenciált módon, saját tapasztalataikat felhasználva, a helyi lakosság közreműködésével képesek eredményt elérni, felhasználva minden lokális erőforrást annak érdekében, hogy ez a leghatékonyabb módon érvényesüljön.

A szintézisben eddig felhozott valamennyi vélemény és javaslat abból indult ki, hogy akár a 2030-ig ható víziók, akár a 2050-ig tartók már nagyon közel vannak, de mindenképp napjaink realitásaira kell, hogy épüljenek. A megcélzott szociális, innovatív és fenntartható Európát a helyi önkormányzatok képviselői a saját tapasztalataik és igényeik szerint vázolták fel, azért kértek szót, hogy ezzel hozzájáruljanak ahhoz a közös jövőhöz, amelynek nélkülözhetetlen alkotóelemei.

A sok és igen színes hozzájárulás egységes irányba igen nehezen gyúrható össze, ennek ellenére a szintézist tartalmazó kötetben szerepeltekből a CCRE főtitkára²⁰⁴ a következő konklúziókat emelte ki:

1. A konklúziót magában foglaló rész abból indul ki, hogy „úton vagyunk egy olyan, a települési és a területi önkormányzatoknak helyet adó Európa felé, amelyben azok elkötelezettek és nyitottak a világot ért kihívások megoldására”.²⁰⁵

A kötetben szereplő megnyilatkozások közös vonása, hogy erőfeszítéseinek köszönhetően bízik az emberiség jövőjét szolgáló fejlődés és a kormányzás egy új modelljének 2030-ig történő létrejöttében.

2. Ugyancsak egyetértés alakult ki abban, hogy az emberiség válaszáút előtt áll, de a válságok és katasztrófákra utaló folyamatok közös felelősségvállalással megoldhatók, illetve felszámolhatók. A megfelelő eredmény eléréséhez azonban egy jó európai vezetés és partnerség szükséges minden felelős döntési szint között.
3. Az új modell építéséhez a helyi önkormányzatokat megfelelő, az önállóságot növelő forrásokkal kell ellátni.

²⁰⁴ Frédéric Vallier.

²⁰⁵ Elérhető: www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/Europe_2030_Synthesis_FR.pdf 45. (A letöltés dátuma: 2018. 09. 28.)

4. Új partnerségi kapcsolatokat kell kiépíteni a helyi és globális szintű döntéshozatalban egyaránt.
5. Európában nyitottá kell tenni a közigazgatást és a közszolgáltatásokat minden, a számítástechnikában fellelhető potencia felé, azonban a közpolitikák és a közcselekvés középpontjában az ember áll.

A helyi önkormányzatok szerepe azonban nem csupán Európában növekszik. A már meglévő nemzetközi kapcsolatokon keresztül a stratégiai célok és a tervezés integrálódik más földrajzi régiókban is. Az ismeretek és a tapasztalatok megosztása növeli a kapacitást, ami a városi diplomácia megújulása és támogatása útján, valamint a testvérvárosi kapcsolatokkal és más decentralizált együttműködési formákon keresztül biztosítják azt, hogy a polgárok a nemzetközi folyamatok részének érezzék magukat. 2030-ra Európa globalizálódik, míg a világ urbanizálódik. Ebben az összefüggésben a helyi önkormányzatok és szövetségeik nemzetközi kapcsolatai felértékelődnek, és a nemzetállamok, valamint a szupranacionális szervezetek segítségével hozzájárulnak a világ előtt álló nagy kihívások megoldásában.

Bár az 1992-es riói környezetvédelmi világkonferencia egyik mottója az volt, hogy „gondolkodni globális szinten, de cselekedni helyben”, a megváltozott körülmények közt ez mára éppen fordítva van: „Gondolkodni helyben, de cselekedni globális szinten.”

Ennek oka, hogy nagy nemzetközi programokban és stratégiákban már nincs hiány, azok megvalósítását azonban helyben kell megszervezni. Erre láthattunk példát a klímaváltozás okozta problémák, a migráció, a fenntartható fejlődés és a helyi gazdaság összefüggésében.

Számos esetben bebizonyosodott, hogy sem a nemzeti kormányok, sem a nemzetközi szervezetek nem tudnak maguk, a helyi önkormányzatok nélkül megfelelő eredményt elérni. A fenntartható fejlődés programja, az ODD és más, a kötetben tárgyalt nemzetközi programok ezért már úgy készültek, hogy azokba beilleszthetők legyenek a helyiek is mind Európában, mind pedig a világ más részein. A helyi önkormányzatok növekvő szerepe felveti azt a kérdést is, hogy mi a jövője a nemzetállamoknak, illetve mit gondolnak erről a helyi önkormányzatok.

A konklúzió igen érdekes okfejtést tartalmaz erről, amikor deklarálja azt, hogy a 19. században az volt a kiindulópont: a közigazgatás nemzetállami szintű szervezése a jó állam megvalósulásának és a fejlődésnek garanciális eleme. A nemzetállami hatáskörök egy részének az EU-ra történt átruházása, illetve új nemzetállamok létrejötte azonban nem növelte a polgárok bizalmát. A valóságban a helyi önkormányzatok, a városok és a régiók voltak jelentős hatással a kontinens fejlődésére. A helyi vezetők gyakran váltak a haladás képviselőivé kontinensünk jövőjének tervezésében és egységének megteremtésében.

A konklúzió szerint ez az évszázad a területi kormányzásé, amely már most is az innováció és a kreativitás központja, a gazdasági növekedés motorja, miközben a központi kormányok eladósodtak, és egy múlt századi konzervatív közigazgatást erőltetnek. Ez persze, ne feledjük, tényekkel nem alátámasztott deklaráció, és esetenként a dokumentumban felhozott más érvekkel is ellentétes (például a központi kormányok támogatásának növelése a közszolgáltatások finanszírozásában), de erre még a fejezet végén visszatérünk.

Az *Európa 2030* dokumentum konklúziója azonban mindjárt javaslatot is tesz a feladat- és hatáskörök újraosztására, miszerint:

- a központi kormányok szabályozó és az egységes és egyenlő alkalmazást célzó garanciális hatáskörökkel bírnak csupán;

- a régiók feleljenek a gazdasági fejlesztésért;
- a községek és városok a szociális ügyekért és a közösségi együttélésért; míg
- az EU a területi kohézióért, a közbiztonságért, a jólétért és Európa gazdasági és diplomáciai befolyásáért a világon.

Az ilyen módon újraosztott és dimenzionált feladat- és hatásköri rendszerben viszont az egyes igazgatási szintek közt semmilyen felügyeleti vagy ellenőrzési viszony ne legyen. Ezt persze nem gondolják merev rendszernek, minden feladatköri átrendeződés fő szempontja a demokrácia érvényesülése kell, hogy legyen. Bár e koncepciónak nem célja a központi állami szerepkörök leértékelése, ám a megváltozott körülmények közt a szubszidiaritás elve érvényesülésének azért kell más értelmet, illetve tartalmat adni, mert a helyi szintnek az eddigi tapasztalatok alapján nagyobb, sőt meghatározó szerepe van a világ kihívásainak megoldásában. Ezt olyannyira így gondolják, hogy deklarálják: „a decentralizáció a túlélés útja”,²⁰⁶ mert azok a sikeres társadalmak, amelyek a „decentralizációra, nyitottságra és büszkeségre épülnek”.²⁰⁷

Ilyennek tartják a jelenlegi észak-európai országokat, amelyek – fenntartván a nemzeti identitásukat – előrejutottak a decentralizációval, a területi szint felelősségének kiterjesztésében, a polgárok bevonásával a közéletbe, miközben a gazdasági és kulturális nyitottság fejlett gazdaságot eredményezett. A jövőkép tehát egy megerősített területi szint és az EU, a hatékony nemzetállam és az EU, mert csak így lehet a polgárok bizalmát visszanyerni.

A konklúzió egy Victor Hugo-idézetrel zárul, miszerint: „Ne legyünk többé angolok, franciák, németek. Legyünk európaiak! Ne legyünk európaiak, hanem emberek! Legyünk az emberiség!”²⁰⁸

Az eddig is igen radikálisnak tűnő fejtegetéseknek ez viszonylag csattanós lezárása azzal, hogy nem mondja ki, hanem csak utal arra, ami a konklúzióból, de a kötet megelőző szintézis részéből is kitűnik. Egy olyan Európát vizionál 2030-ra, amely a helyi önkormányzatokra épül. A helyi önkormányzatok nemzetközi környezetének pedig akkor is része a legnagyobb európai önkormányzati szövetség – hangsúlyozottan nem hivatalos – állásfoglalása, ha ezzel nem mindenki tud azonosulni. Az európai helyi önkormányzatok politikusainak jövőképe része annak a mozaiknak, amelyből majd a valós jövő összeáll. Ha így tekintünk erre a dokumentumra, akkor állunk megfelelően saját jövőnkhez is.

Az *Európa 2030* dokumentum további része az egykori francia köztársasági elnök, Valéry Giscard d'Estaigue utószavát tartalmazza, aki a CCRE örökös elnöke. Az elnök abból indul ki, hogy Európa napjainkban nehéz helyzetben van, mert egyrészt a határain lévő háború és a terrorizmus okozta erőszak közepette él, másrészt a pénzügyi-gazdasági világválság ugyan megszűnt, de a hatásai máig élnek polgáraink mindennapjaiban.

Az EU is nehéz helyzetben van, mert alkalmazkodnia kell a világ új folyamataihoz és az egységét megbontó történésekhez, mint például a Brexithez. Ezzel együtt az európai integráció halad előre, a tagországok többsége egy mélyebb változata iránt elkötelezett,

²⁰⁶ Elérhető: www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/Europe_2030_Synthesis_FR.pdf 46. (A letöltés dátuma: 2018. 09. 28.)

²⁰⁷ Elérhető: www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/Europe_2030_Synthesis_FR.pdf 46. (A letöltés dátuma: 2018. 09. 28.)

²⁰⁸ Victor Hugo: *Choses vues*, 1846. 3. Elérhető: www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/Europe_2030_Synthesis_FR.pdf 4. (A letöltés dátuma: 2018. 09. 28.)

míg mások ezt nem támogatják, de ez nem akadályozza annak, hogy Európa meghatározó maradjon a világban.

Szerinte generációs különbségek vannak ugyanakkor a II. világháborút követően az európai integrációt létrehozó és az aziránt elkötelezett generáció, illetve a fiatalok közt, akiknek mindez nem ugyanazt jelenti, mert az Európát érő külső hatások más körülményeket teremtettek. Azért pedig, hogy visszaadjuk nekik az Európa jövőjében való hitüket, és aktivizáljuk őket egy új európai perspektíváért, még sokat és más módon kell cselekedni. Ez pedig nem megy másképp, csak a városokkal és falvakkal együtt, mert csak helyben lehet érzékeltetni, hogy mit jelent az élet, a kultúra, a civilizáció, a tudás stb., azaz az európai identitás. Persze a külső körülmények változása miatt ennek magának is alkalmazkodnia kell az új viszonyokhoz, ugyanakkor meg kell maradnia. 2030 Európája erős és állóképes, szolidáris együttműködő partnereivel, kisugározva kultúráját a világra.

Mindezekből több következtetést is le lehet vonni. Egyrészt, hogy az egységes Európa híveként bár épít a helyi önkormányzatokra, de nem értékeli le a tagállamokat sem. Másrészt egy változó, de határozottan európai identitásra épülő kultúra és civilizáció alapján álló új Európában gondolkodik.

A szintézisben található, időnként egészen radikális álláspontokhoz képest ez egy teljesen más megközelítés, ezért igen jó szerkesztői döntés volt ezzel zárni a szintézist, ami visszahozza a realitások talajára az olvasót, de egyben megteremt a közös nevezőt is a sok eltérő álláspont közt.

Az *Európa 2030* dokumentumot, mint interjúszintézist, tudományos módszerekkel nehéz lenne értékelni, mert egy sajátos műfajú dokumentum. Ugyanakkor jól tükrözi napjaink viszonyait, megosztottságát mind az európai jövő, mind a helyi önkormányzati szerepfelfogást tekintve. Legnagyobb erénye azonban a valóság, hiszen a főbb megállapítások mögött hús-vér, hivatalban lévő helyi és európai politikusok állnak, akik helyett semmilyen tudományos elemzés vagy elmélet nem mutathatja meg hitelesen a reálfolyamatokat, amelyek a helyi önkormányzatok nemzetközi környezetét kitöltik.

Nem feltétlenül kell elfogadni e dokumentum megállapításait, de számolni szükséges velük minden további, a helyi önkormányzatiságot érintő tudományos vagy gyakorlati tevékenységben.

A CCRE tevékenységének bemutatását a különböző műfajú dokumentumok által ebben a tanulmányban az aktuális, az elmúlt hónapokban megjelent néhány munka rövid ismertetésével zárjuk azzal, hogy ez csak egy pillanatkép, hiszen a szervezet kiterjedt munkája folyamatosan újabb és újabb eredményeket tartalmazó további kiadványokkal bővül.

2018 júliusában jelent meg az a CCRE-PLATFORMA és az Európai Bizottság együttműködése keretében a tagszervezetek körében végzett felmérés eredményeit tartalmazó kötet, amelynek címe: *A fenntartható fejlődés céljai. Hogy mutatnak példát az európai városok és régiók?*²⁰⁹

A címből következően a kötet arról szól, hogy miképp járulnak hozzá a helyi önkormányzatok a fenntartható fejlődés céljainak megvalósításához. Ezt a felmérés eredményeként összegyűjtött gyakorlati tapasztalatok alapján három nagy területen mutatja be, amelyek a következők:

²⁰⁹ Elérhető: www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/PLATFORMA_CEMR_SDG_localisation_FR.pdf
(A letöltés dátuma: 2018. 09. 28.)

- a különböző közigazgatási szintek hatékony együttműködésének biztosítása;
- a helyi önkormányzati szövetségek bevonása a stratégiai tervezésbe; valamint
- a helyi önkormányzatok és szövetségeik kapacitásfejlesztésének elősegítése.

A kötet politikai deklarációval kezdődik, abból kiindulva, hogy a helyi önkormányzatok és szövetségeik a politikai döntéshozók, és mint ilyenek, meghatározzák a fenntartható fejlődés céljai megvalósításának környezetét, mozgósíthatják a helyi erőket a célok megvalósítására, a helyi cselekvés innovatív irányítói és a partnerségi kapcsolatok kialakítói, megvalósítói.

Mindezekre tekintettel a következőket szögezik le:

- a helyi önkormányzatok részvételét növelni kell az egész világon a fenntartható fejlődés céljainak megvalósítása érdekében;
- a célok megvalósításához a különböző együttműködő felek megközelítésében biztosítani kell a koherenciát;
- meg kell szerezni a megvalósításhoz szükséges képességeket és készségeket;
- a fenntartható fejlődés célkitűzéseinek helyi megvalósítását össze kell kötni a nemzetközi partnerségi együttműködésben meglévő lehetőségekkel.

A kötet egyes részeinek belső szerkezete pedig úgy épül fel, hogy előbb összefoglalja a felmérés tapasztalatait, ezt követően bemutat jó gyakorlatokat, majd ajánlásokat fogalmaz meg.

Ugyancsak 2018 nyarán jelent meg egy információs kiadvány német nyelven a kohéziós politikáról azzal a céllal, hogy bemutassa az EU szerepét egyes konkrét tartományok, régiók példáján.²¹⁰ Kiemelése nem a tartalmi újdonsága miatt fontos, hanem az alkalmazott úgynevezett *infographic* megoldási módra tekintettel, amely szemléletesen mutatja be a célokat és az eredményeket annak érdekében, hogy azok a lakosság és a helyi önkormányzatok körében is egyértelműek és közérthetőek legyen.

A legutóbbi információs célú kiadvány a *CCRE-ről*²¹¹ a szövetség legfontosabb adatait és tisztségviselőit, alkalmazottait mutatja be röviden. Ezek jellege nyilván eltér a részletesen ismertetett szakmai tartalmaktól, de a napjainkban felértékelődött kommunikációs és információs tevékenységnek fontos, sok szempontból innovatív megjelenése. A helyi önkormányzatok nemzetközi környezete szempontjából pedig az ilyeneknek is fontos szerep jut egyebek közt azért, mert ezeken keresztül lehet érzékeltetni az átfogó célokat és eszközöket a helyi önkormányzatokat globálisan érintő témakörökben.

Napjainkban ugyanis már nem az információhiány a probléma, hanem annak olyan dömpingje, amelynek feldolgozása és a lényeges aspektusok kiválasztása okozza a legfőbb gondot. Az ilyen típusú kommunikációs eszközök segíthetnek e problémán, igaz, veszélyei is vannak azzal, hogy irányítottá válik, ami a politikai manipuláció eszköze lehet.

Ezzel együtt inkább számolni kell ezzel a veszéllyel, mint visszautasítani magát a módszert. Nagyon sok stratégiai célkitűzést célirányos információátadás nélkül a társadalom nagy részével nem is lehet érzékeltetni, mint például éppen a helyi önkormányzatok nemzetközi környezetét meghatározó fenntartható fejlődés célkitűzéseit és a mögöttük meglévő globális problémákat.

²¹⁰ Elérhető: www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR_inforgraphic_What_has_the_EU_ever_done_for_your_region_DE.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 28.)

²¹¹ Elérhető: www.ccre.org/fr/article/a_propos_du_ccre (A letöltés dátuma: 2020. 08. 31.)

A CCRE tevékenységének bemutatása nyilván nem lehet teljes körű és minden részletre kiterjedő, mint ahogy konklúziók sem vonhatók le a szokásos módon. Az előbbinek terjedelmi okai vannak, míg ez utóbbinak inkább abból fakadnak nehézségei, amit például a bemutatott dokumentumok némelyike deklarált is, azaz a szervezet politikai jellegéből.

A CCRE tagságát a nemzeti önkormányzati szövetségek adják, akik pedig a saját tagságuk választott képviselőinek politikai indíttatása szerint meghatározottak. A politikai viszonyok összetettek és változók, amelyek – ha több közvetítő mechanizmuson keresztül is, de – meghatározzák a nemzetközi szövetségek, így a CCRE tevékenységének irányát is.

Ezenkívül az is meghatározó jellemző, hogy a CCRE tevékenységére nagy hatással vannak az európai intézmények, így különösen az Európai Bizottság, a Régiók Bizottsága, illetve az Európa Tanács, ezen belül pedig különösen a Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa. E szervek működésének politikai meghatározottsága pedig felépítésükből adódóan nyilvánvaló.

A CCRE minden vizsgált és feldolgozott dokumentumán végigvonul az a kettősség, ami a szervezet tevékenységének politikai meghatározottságából, ugyanakkor a mögötte álló nagy szakmai kapacitás adta szakmai jellegéből adódik.

Ezzel persze semmi újat nem állapítottunk meg, hiszen a vonatkozó szakirodalomban régóta ismert²¹² és széles körben elismert a helyi önkormányzatok kettős, közigazgatási és az államhatalmat területileg megosztó politikai jellege. Ez jelenik meg a helyi önkormányzatok nemzetközi környezetét alkotó érdekszervezeti rendszerben is.

Mindezekre tekintettel, e tanulmány céljait figyelembe véve nem vállalhatjuk a CCRE nemzetközi helyi önkormányzati politikájának elemzését, hanem ebből azokat a szakmailag indokolható irányokat lehet kiemelni, amelyek kellő empíriával is alátámaszthatók.

Így például az *Európa 2030*-nak nem azt az aspektusát kell kiemelni, hogy a migrációs válságot kihívásnak és egyben célszerűségnek is tekintik úgy, hogy az ebből eredő problémák egyáltalában nem jelennek meg az interjúkötet szintézisében, hanem azokat a már kialakult jó gyakorlatokat, amelyek működőképesek és elérhetők, meghivatkozhatók, mint azt a Strasbourgi Klub esetében láthattuk. Mindez viszont nem menti fel a szerzőt azon kötelezettsége alól, hogy próbáljon néhány, a saját meggyőződése szerinti megállapítást tenni.

Mindenekelőtt elismeréssel kell szólni a CCRE szakmai munkájának minőségéről és mennyiségéről egyaránt. A CCRE dokumentumainak gazdagsága együtt jár azok könnyű elérhetőségével, ami nagy előny a kormányközi szervezetekhez, mindenekelőtt az ET-hez képest, ahol is a szakértői anyagok, például a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának érvényesülését vizsgáló szakértői testületé, csak igen korlátozottan érhetőek el. Ez persze a szervezetek jogállásából, illetve azok különbözőségéből is adódik, de a végeredmény tekintetében sajnos tényként kezelhető.

Visszatérve a CCRE vizsgált dokumentumaira, abban sincs semmi újdonság és kivenivaló, hogy azokban – a szervezet rendeltetésének megfelelően – a helyi önkormányzatok szerepének fontossága és az autonómia kiterjesztése áll a középpontban.

Ami azonban újdonságként hat, az a – különösen a jövőképet igen ügyesen, egy interjúkötetben megszólaltatott politikusokra hivatkozással vizionáló *Európa 2030* kötetben megjelent – helyi önkormányzatokra épülő, a nemzetállamokat leértékelő Európa-kép.

²¹² Lásd például CONSTANT s. a. Elérhető: www.librairial.org/wiki/Benjamin_Constant:Principes_de_politique_-_Chapitre_12 (A letöltés dátuma: 2018. 09. 28.)

Bár az 1990-es évek végének EU-s politikájában már találkozhattunk a „Régiók Európájának” víziójával, amely nem kis mértékben a föderatív Európát készítette volna elő, de ez éppen a tagországok ellenkezése hatására „többszintű kormányzássá” szelídült.²¹³

E radikális, a helyi önkormányzatiságot túlhangsúlyozó politikának is köszönhető az, hogy az 1990-es években megindult nagy decentralizációs reformok megálltak. Ezek következetes végiggondolása ugyanis valóban a nemzetállam szétagolásához vezetett volna, aminek akkor még senki sem látta idejét. Jelen körülményeink közt azért is érdekes e gondolat radikális megjelenése, mert a decentralizáció sehol sincs napirenden az EU-tagországokban.²¹⁴

Ezenkívül ellentmondásos az anyag abból a szempontból is, hogy a helyi önkormányzatok megnövekedett szerepkörének ellátásához szükséges eszközöket szinte kivétel nélkül a központi kormányoktól várják.

Több megfogalmazott célkitűzés ellentétes a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájával is, így például a törvényességi felügyelet vagy ellenőrzés teljes eltörlése, miközben magának a Chartának a módosítását vagy megújítását nem tartják aktuális feladatnak.

Az *Európa 2030* dokumentum legfurcsább eleme azonban nem annyira közigazgatási jellegű, hanem kulturális vonatkozású, amely a jelenlegi európai értékek helyett valami közelebbről meg nem határozott, több kultúra keveredéséből kialakítandó vegyes tartalmú halmazt céloz meg. Itt sem a változások szükségszerűsége az, ami vitatható, inkább az a bizonytalanság, amely a tartalmat kitölti. A migráció tényszerűségéből következik ugyan a vele érkező kultúrák befogadása is, azonban a hagyományos európai értékek és ezek integrációja program- és szólamszinten jelen van, de tartalmilag, amikor közismerten versengő elemekről van szó, például a nemek egyenjogúságának kérdésében, akkor a jövőkép homályos marad.

E tanulmánynak azonban nem célja az egyes dokumentumok, így az *Európa 2030* dokumentumban található víziók kritikája sem. Ezek nem döntések, nincs semmilyen jogi kötőerejük, bár fontosságuk nem kérdőjelezhető meg, mert részét képezik a helyi politikának, amire a helyi önkormányzatiság épül. Ez még akkor is így van, ha kétségsbe vonható a kötetben foglalt vélemények reprezentativitása és az is, hogy azok kiválasztása kiegyensúlyozottan történt-e.

A végeredmény még akkor is meghatározó eleme az Európára kiterjedő, de más kontinensekre is kisugárzó nemzetközi környezetnek, ha magának a kötetnek az összeállításában nem zárhatók ki a manipulatív elemek sem.

Érdekes azonban még egy szempontot végigjárni, illetve vizsgálni, ez pedig a CCRE hivatalos álláspontját rögzítő állásfoglalások és nyilatkozatok köre.²¹⁵ Ezek közül kiemelkedő az imént ismertetett vízió tükréként minősíthető *Milyen jövőt Európának? Európa és az Európai Unió jövőjének helyi és regionális víziója*²¹⁶ című állásfoglalás.

Ahogy már említettük, az *Európa 2030* interjúkötet szintézise bevezetőjében utal az anyagra annyiban, hogy ez a CCRE hivatalos álláspontja. A két anyag azonban annyiban egymásra épül, hogy az interjúkötet amolyan politikai alátámasztása a hivatalos állásfoglalásnak, amely egyébként egy évvel korábban jelent meg, mint az interjúkötet.

²¹³ Lásd bővebben BALÁZS 2016.

²¹⁴ Lásd MARCOU 2012.

²¹⁵ Lásd www.ccre.org/fr/papiers/index_posit (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)

²¹⁶ Elérhető: www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR_position_paper_Future_of_Europe_FR-1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)

A mintegy 10 érdemi oldalból álló állásfoglalás részei:

- A preambulum (1–11. pont)
- Egy polgárokhoz közelebbi Európa (12. pont)
- Egy a különbözőségéhez kötődő Európa (13. pont)
- Hatékony és az alapvető kérdésekre koncentráló Európa (14. pont)
- Befogadóbb, innovatívabb és fenntarthatóbb Európa (15. pont)
- Szerepét a világban teljeskörűen betöltő Európa (16. pont)
- Forгатókönyvünk: Agenda Európa és az Európai Unió újraindítására (17. pont)
- Függelék
- Kapcsolódó állásfoglalások

A preambulum 11 pontja lényegében maga a deklaráció, míg a többi annak egy-egy kiemelt területét részletezi.

Ezek lényege a következőkben foglalható össze:

1. Közös értékek, amelyekre Európa víziója épül: demokrácia, emberi jogok, egyenlőség és a jogállam tiszteletben tartása.
2. A különbözőségek által jellemezhető Európában még sohasem volt olyan nagy szükség a közös értékekre alapozott politikai együttműködésre és párbeszédre, mint napjainkban.
3. A különbözőségek tiszteletben tartása közös európai érték. A kontinenst érő kihívások megoldása a helyi önkormányzatokat a kormányzás középpontjába állító szubszidiaritás alkalmazása.
4. A decentralizáció és a hatalommegosztás a demokrácia lényegi elemei. A helyi önkormányzatok országaink politikai és állami struktúrájának vázát képezik, helyi szinten a polgárok meghatározó befolyással vannak arra, hogy milyen a kormányzás módja, és hogyan játszanak aktív szerepet a társadalomban.
5. A CCRE megalakulása óta küzd a helyi autonómiáért, részt vett a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája létrehozásában, de aggodalommal figyeli, hogy több országban recentralizációs folyamatok zajlanak, ezért követeli a Charta elveinek, gyakorlati megvalósulásának vizsgálatát és érvényesítését.
6. Napjaink kihívásainak megoldásában az európai helyi önkormányzatok egy, a közös értékeken nyugvó erős és szolidáris Európához kötődnek. A nemzetközi közösségek számos kihívást a helyi önkormányzatok segítségével tudnak kezelni, amelyek a különbözőségek és a szolidaritás talaján állva, a helyi lakosság békéjének és gyarapodásának szándékával működnek.
7. Az európai integráció történelmileg kialakult érték, amely akkor is érvényesül, ha napjainkban válságos időszakban van.
8. Európa jövője túlmutat az Európai Unión, ezért a ma még kívülről álló országok számára is megfelelő perspektívát kell biztosítani az integráció felé.
9. A jövő meghatározása nem csupán az államok vezetőinek ügye, ezért a polgárok bevonásával széles körű vitát kell szervezni róla.
10. A vezetőknek figyelemmel kell lenni a polgárok véleményére akkor, amikor Európa jövőjét meghatározó döntéseket hoznak.

11. Az Európa jövőjéről szóló fehér könyvben foglalt perspektívák mentén a CCRE aktívan részt vesz az ezzel kapcsolatos vitákban, és állásfoglalásaival maga is hozzájárul a közös jövő kialakításához.
12. Folytatni kell azokat az erőfeszítéseket, amelyek jobban összekapcsolják a kihívásokat és az európai megoldásokat a mindennapi élettel, ezért ügyelni kell a helyi önkormányzatok bevonására a döntések meghozatalába. (Ezek kiemelt területei: a polgárok politikába vetett bizalmának visszaállítása, a polgárok részvétele a közéletben, az egységes piac kiterjesztése, az európai polgárok bevonása az uniós szabályozási eljárásba, a közszolgáltatások szervezése, valamint az európai identitás kialakítása és megerősítése.)
13. A különbözőségéhez kötődő Európa azt jelenti, hogy annak ereje a kulturális, történeti és identitásbeli sokszínűségéből ered, amit értékként a jövőben is meg kell tartani, amennyire csak lehet. Ennek eszközei a nyitottság, a mobilitás, a különböző kulturális és oktatási csereprogramok, testvértelepülési kapcsolatok stb., amelyeket fejleszteni szükséges.
14. Európának olyan nagy kihívásokkal kell foglalkoznia, mint a klímaváltozás, a migráció, a biztonság, az energiaügy és a kereskedelem, az euróövezet országainak pedig a közös gazdaságpolitika kiterjesztése.
15. A gazdaságilag integráltabb Európának meg kell haladnia az egységes piac logikáját, és a szolidaritást a valóságban biztosító eszközöket kell alkalmaznia az egyén szabadsága, a kohézió kiterjesztése, a területi egyenlőtlenségek kiküszöbölése, a menekültek integrálásának segítése, az innováció és a fenntartható növekedés biztosításának útján.
16. A világon meghatározó Európának nagyobb védelmet kell nyújtani a helyi önkormányzatok számára egyebek közt azzal, hogy sajátos érdekeiket és autonómiájukat a nemzetközi jogi szabályozásban, egyezményekben, megállapodásokban is érvényesíteni szükséges. Ki kell továbbá használni a helyi önkormányzatok nemzetközi kapcsolataiban meglévő lehetőségeket.
17. A jövő Európájának a helyi önkormányzatiságra kell épülnie, a szubszidiaritás, az arányosság, valamint a helyi önkormányzatok társadalomban betöltött szerepére tekintettel. Ennek megfelelően kell újragondolni az európai politikai és intézményrendszert, amelyhez a CCRE felajánlja segítő közreműködését.

Kapcsolódó állásfoglalások

Európáról és az Európai Unióról:

- A Brexitről tartott népszavazás eredményéről kialakított CCRE-állásfoglalás (2016)
- A Római Egyezmény aláírásának 60. évfordulója alkalmából kiadott állásfoglalás (2017)

*A települési és regionális önkormányzatokat érintő legfontosabb témakörökről:*²¹⁷

- Jobb szabályozással a jobb eredményekért (2015)
- A helyi önkormányzatok szerepéről a Városi Agendában (2015)

²¹⁷ Lásd részletesen a pozíciópapírok közt évenkénti bontásban és több nyelven www.ccre.org/fr/papiers/index_posit (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)

- A helyi befektetések fejlesztéséről (2015)
- A kormányzás minden szintjén érvényesülő közös európai menekültpolitikáról (2015)
- Egy igazi közös európai menekültpolitikáért (2016)
- A férfiak és nők közti egyenlőség prioritásáról (2016)
- Üzenet az Európa a polgárokért programról (2017)

Befogadás, innováció, fenntartható fejlődés:

- A kohéziós politika jövőjéről (2017)
- A megújuló energiáról (2016)
- Az európai szociális jogok pilléreiről (2017)
- A közélet és magánélet összeegyeztethetőségéről (2017)

A települési és regionális önkormányzatok nemzetközi szerepéről:

- A párizsi klímacsúcsról (2015)
- A marrákési klímacsúcsról (2016)
- A transzatlanti kereskedelmi és befektetési partnerségről (2015)
- A HABITAT III-ról és a Városi Agendáról (2016)

Végül a dokumentum a PLATFORMA legfontosabb állásfoglalásait sorolja fel, amelyeket azonban már korábban megemlítettünk. A tárgyalt hivatalos állásfoglalás érthető módon visszafogottabb, mint az *Európa 2030* dokumentum, azonban változatlanul az tűnik a helyes felfogásnak, hogy a kettő együtt értelmezhető, ha konkrét tartalommal is ki kívánjuk tölteni a hivatalos állásfoglalás vonatkozó pontjait.

Talán egy olyan pont van, amely a CCRE helyi önkormányzatok nemzetközi környezetére kifejtett hatását illetően a jövőre nézve kiemelendő, ez pedig a 17. pontban kilátásba helyezett párbeszédre épülő közreműködő szerep a jövő Európájának meghatározásában, amelynek során az álláspontok még jelentősen változhatnak, hogy minden igazgatási szint és alrendszer a megfelelő helyére kerülhessen a közös célok érdekében.

4. Konklúziók

E tanulmánykötet jellegénél fogva nem ad lehetőséget arra, hogy az abban foglalt tanulmányokból általános következtetéseket levonva egyfajta szintézist fogalmazzon meg konklúzióként, hiszen a nemzetközi környezetet jelentő – ebben érintett legfontosabb – szervezetek tevékenységének eredményeit mutatja be, és nem azok kritikai vizsgálatát. Marad tehát a klasszikus módszer, nevezetesen a kutatási hipotézisek összevetése a részletes vizsgálataink tapasztalataival. Ezt azonban külön kell választanunk a nemzetközi szervezetek, valamint a V4-országok vizsgálati tapasztalatai alapján.

4.1. A nemzetközi szervezetek hatása a helyi önkormányzatiság fejlődésére

Első feltevésünk az volt, hogy a 2008-as globális világválságok következményeinek felszámolása nemcsak az állam és a közigazgatás – korábban az NPM által történt – leértékelésének újragondolását eredményezte, hanem ezen belül a helyi önkormányzati szerepkörökét is.

A vizsgált dokumentumok közül elsősorban a CCRE dokumentumaiban találhatunk erre igen határozott állításokat, gondolatokat, amelyek a hivatalos állásfoglalásukban csak igényként jelennek meg.

„A jövő Európájának a helyi önkormányzatiságra kell épülnie, a szubszidiaritás, az arányosság, valamint a helyi önkormányzatok társadalomban betöltött szerepére tekintettel.”²¹⁸

*Az Európa 2030 interjúkötet szintézisében*²¹⁹ ugyanakkor ezzel kapcsolatban megglehetősen radikális álláspontok jelennek meg, így például: „A különböző kormányzati szintek felelősségét újra kell gondolni azzal, hogy a helyi önkormányzatok feladatait már nem a nemzeti kormányokhoz viszonyítva, hanem globális szinten kell meghatározni. A nemzeti kormányok érdekrendszere veszélyezteti az egységes európai megoldásokat, ezért az új felelősségi és hatásköri szinteket helyi és európai dimenzióban kell meghatározni. Más megfogalmazásban ez az évszázad a területi kormányzásé, melyek már most is az innováció és a kreativitás központjai, a gazdasági növekedés motorjai, miközben a központi kormányok eladósodtak, és egy múlt századi konzervatív közigazgatást erőltetnek.” Javaslat is van a jövőbeni feladatmegosztásra, miszerint:

- a központi kormányok szabályozó és az egységes és egyenlő alkalmazást célzó garanciális hatáskörökkel bírnak csupán;
- a régiók feleljenek a gazdasági fejlesztésért;
- a községek és városok a szociális ügyekért és a közösségi együttélésért; míg
- az EU a területi kohézióért, a közbiztonságért, a jólétért és Európa gazdasági és diplomáciai befolyásáért a világon.

Az ilyen módon újraosztott és dimenzionált feladat- és hatásköri rendszerben viszont ne legyen az egyes igazgatási szintek közt semmilyen felügyeleti vagy ellenőrzési viszony.

Bár a helyi önkormányzatokra épülő föderatív jellegű Európa nem teljesen új gondolat, azonban a gazdasági válság éveiben éppen a nemzetállami koncentrált fellépés igénye miatt ez aktualitását veszítette. Újra megjelenése szintén válsághelyzetekhez kötődik, de a növekvő helyi önkormányzati szerepek alátámasztására éppen az válik hangsúlyossá, hogy ezek – mint például a migrációs válság – csak helyi szinten kezelhetők, vagy – mint a fenntartható fejlődés biztosítása – helyi terepen valósulhatnak meg. Nem nehéz észrevenni e törekvések mögött azt sem, hogy az új feladatmegosztásban a ma még önálló területi közigazgatással egyáltalán nem rendelkező uniós szint kerülne a helyi önkormányzatok szempontjából a központi kormányok helyébe, kikapcsolva azok feleslegesnek vélt közvetítői és főleg ellenőrző szerepét. Ez egy teljesen új állami felépítést és működést jelentene, azonban erre vonatkozó komolyabb szakmai vagy elméleti munkák a vizsgált szervezeteknél nem

²¹⁸ Elérhető: <https://ccre.org/en/actualites/view/3839> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)

²¹⁹ Elérhető: www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/Europe_2030_Synthesis_FR.pdf 44–54. (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)

voltak fellelhetőek, így ezen elképzeléseknek ma még inkább – le nem becsülhető – politikai mozgalmi jellege van.

Nagyon határozott a válasz a hipotézis azon kérdésfelvetésére, hogy a helyi önkormányzatok nemzetközi környezete szerint az állami és a közigazgatási szerepkörök újrágondolásában vajon a recentralizáció lehet-e a domináns megoldás?

Bár ennek támogatására nem találtunk forrást, de arra igen, hogy ezt az eszközt alkalmazzák egyes országokban, mikor a CCRE *Milyen jövőt Európának? Európa és az Európai Unió jövőjének helyi és regionális víziója*²²⁰ című állásfoglalásának 5. pontjában megállapítja: „A CCRE megalakulása óta küzd a helyi autonómiáért, részt vett a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája létrehozásában, de aggodalommal figyeli, hogy több országban recentralizációs folyamatok zajlanak, ezért követeli a charta elvei gyakorlati megvalósulásának vizsgálatát és érvényesítését.”

Bár a helyi önkormányzati önállóság és demokrácia értékének legfőbb őre a chartát jegyző ET, de e szervezet működésének azon sajátossága miatt, miszerint abban a tagországok kormányai dominálnak, a CCRE európai szervezatként, szövetségesként inkább az EU intézményeit próbálja megnyerni, mivel azok nagyobb önállósággal bírnak a tagországok központi kormányaival szemben. Az már más kérdés, hogy az EU nem rendelkezik a tagállamok közigazgatására szabályozási jogkörrel, így legfeljebb saját döntési mechanizmusában tudja e szempontokat érvényesíteni, de a tagállamok ellenében ez sem lehetséges. A Régiók Bizottsága hatáskörének bővítésével kapcsolatos törekvések, illetve azok mérsékelt sikere jól mutatja ennek a nehézségeit, bár a területi hatásvizsgálatok intézménye némi előrelépést jelent, de ez csak szektorálisan igaz.

Ugyanakkor számos olyan intézkedés, szervezeti változás is tetten érhető, amely bár nem konkrétan ad választ a feltevésre, de jelzi, hogy egyes szervezetek „tudomásul vették” a központi kormányzatok megerősített szerepét. Így például az ET 1967-ben létrehozott, helyi demokráciával foglalkozó bizottságának neve 2014-ben változott a korábbi Helyi és Regionális Demokrácia Bizottságról Demokrácia és Kormányzás Bizottságra, elhagyva belőle a helyi jelzőt és kiegészítve a kormányzás (szinttől független) megjelenítésével. A változás a működésben is megjelenik, hiszen a bizottsági munkában már nemcsak a helyi önkormányzati, hanem a közigazgatás egészét érintő fejlesztésekkel, reformokkal is foglalkoznak a szakértők.

Az OECD vonatkozásában, amelynek szervezeti működésében a helyi önkormányzati érintettség eleve nem közvetlenül van jelen, például a Magyarországon végrehajtott közigazgatási reform vizsgálatakor sem értékelte a feladat- és hatáskörök átalakítását, csak megállapította, hogy az igazgatási szolgáltatások biztosítása koordináltabb és országosan egységesebb lett.

A helyi önkormányzatok vonatkozásában adottságnak tekintette a reform során végrehajtott átalakítást és javaslatokat az új szerepkör betöltése, a kapacitás fejlesztése és a jobb koordináció tekintetében.

További hipotézisünk volt, hogy *a nemzetközi szervezeteknek komoly szerepe és képessége van abban, hogy a helyi önkormányzatok nemzetközi környezetét alakítsák, egyebek közt módszertani útmutatókkal, a legjobb gyakorlatok összegyűjtésével és disszeminációjával,*

²²⁰ Elérhető: www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR_position_paper_Future_of_Europe_FR-1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)

jogi vagy jogi jellegű dokumentumok megfogalmazásával, elfogadásával. Ezek pedig elősegítik, hogy az egyes államok megtalálják a számukra megfelelő válaszokat a kihívásokra.

A kutatási eredményeink bebizonyították azt, hogy a helyi önkormányzatiság számos és fontos részterületei tekintetében születtek komoly értéket tartalmazó anyagok, de a helyi önkormányzatiság alapkérdéseiben, mint a decentralizáció kiterjesztésének államszervezeti következményei, kevésbé jellemző ez. Még azok a szervezetek is, amelyeknek lehetőségük van akár jogi kötelezettséggel járó dokumentumok elfogadására, az alapkérdésekben olyan szabályozást választanak, mint a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája vagy a területi együttműködéseknek jogi alapot és keretet adó Madridi Keretegyezmény és kiegészítő jegyzőkönyvei, amelyek annyira tág értelmezésre adnak lehetőséget, illetve a megoldások olyan széles tárházát teszik lehetővé, hogy nem tudják a hipotézisünkben jelzett szerepet betölteni.

Így aztán nehéz szakmai érvekkel alátámasztani az olyan dokumentumokban, mint a korábban már részletesen tárgyalt, az Európai Települések és Régiók Tanácsának (CCRE) *Európa 2030* című kiadványában²²¹ szereplő következő megállapítást: „Olyan európai modell felé haladunk, amelyben helyet kapnak a világ általi kihívások iránt elkötelezett és nyitott települési és regionális önkormányzatok.”²²²

Az ilyen és ehhez hasonló dokumentumokban foglalt álláspontok, deklarációk stb. viszont nagymértékben képesek hatni a közpolitika-formálásra, amit például a beidézett interjúk is alátámasztottak. Ugyanakkor a kutatás egyik legfontosabb hipotézisét, miszerint a helyi önkormányzatok nemzetközi környezete által végzett tevékenység nagymértékben képes befolyásolni a helyi önkormányzatiság fejlesztését elméletileg is, a szakirodalmi források tanulmányozása alapján nem sikerült igazolni.

Olyannyira így van ez, hogy sokkal inkább érhető tetten az, hogy nem kifejezetten az önkormányzással kapcsolatos témakörökben, hanem tematikusan, a nemzetállamokat érő világszintű kihívások – elszegényedés, munkanélküliség, fenntartható fejlődés, digitális kormányzás stb. – vonatkozásában jelennek meg az önkormányzati vetületet, a helyi szintű cselekvési lehetőséget bemutató dokumentumok.

Olyan példa is akad, ahol akár kötelező jogi erővel rendelkező dokumentumok (szerződések, egyezmények) inkább adnak lehetőséget többféle megoldásra a helyi önkormányzatokat is érintő területeken annak érdekében, hogy azok az adott szervezet tagállamainak eltérő helyi önkormányzati rendszerére változtatás nélkül alkalmazhatóak legyenek. Ilyen például a több év alatt megalkotott Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv a Madridi Keretegyezményhez, amely továbbra is lehetővé teszi, hogy bármilyen jogállású szövet létrehozzanak a határon átnyúló együttműködésekre a tagállamok önkormányzatai, és inkább lehetséges megoldási modellek kidolgozásával nyújt segítséget a végrehajtáshoz. De említhető a Regionális Önkormányzati Charta kidolgozásának folyamata is, amely végül egy mindenkire kötelező nemzetközi szerződés helyett a referenciakeret elfogadásával végződött.

Ugyanakkor még az EU dokumentumai között is találunk arra utalást, hogy időről időre felmerül az igény – a többszintű kormányzásról kiadott jogi jellegű dokumentumok köntösébe bújtatva –: legyen valamilyen egységesítés a tagállami közigazgatások egyes szegmensei vonatkozásában. Így például *A többszintű kormányzás európai kultúrájának*

²²¹ Elérhető: www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/Europe_2030_Synthesis_FR.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 09.)

²²² „Vers un modèle européen faisant toute sa place à des gouvernements locaux et régionaux engagés, ouverts aux défis auxquels le monde doit faire face.”

*kialakítása – A Régiók Bizottsága fehér könyvének nyomon követése*²²³ című dokumentumban a Régiók Bizottsága megállapítja, hogy nem létezik olyan koherens európai közigazgatási jog, amely minimumnormákat garantálna a konzultációs, koordinációs és részvételi eljárásoknak a városok és régiók tekintetében történő alkalmazására vonatkozóan. Felkéri ezért az Európai Bizottságot, hogy idővel vegye fontolóra a közigazgatási eljárások európai okmányának kidolgozását, amely a részvételt jobban lehetővé tevő eljárásokba ültetné át a jövőbeli charta fő elveit és értékeit.

Az EU-t tekintve azt is meg kell állapítanunk sajátosságként, hogy egységes jogi környezet híján közös programok, projektek finanszírozásával közelíti egymáshoz az eltérő működésű, hierarchiájú helyi szervek feladatmegvalósításait.

Ebben erős eltolódás látszik az utóbbi évtizedekben a gazdasági uniótól a területi unió felé. A területi kohéziót pedig egyre növekvő forrásokkal és bővülő intézményrendszerrel igyekszik támogatni. Az intézményrendszerek – bár még többfelé mutatóak, és legtöbbjük nívóumnak számít még napjainkban is – hosszú távon ugyanúgy a helyi igényekre épülő, stratégiai fejlesztési irányokat kijelölő, egységes integrációs fejlesztéspolitikát szolgáló utat támogatnak. Mindezek megteremtése pedig megkönnyíti azt az utat, ami az egységes közigazgatási tér, az európai standardok mentén alapuló egységes közszolgáltatások megvalósulását jelenti.

A helyi önkormányzatokkal foglalkozó nemzetközi szervezetek munkájának eredménytermékeire csak elvétve találunk hivatkozásokat. Ezzel szemben jogosan merül fel annak gyanúja, hogy a munkák többsége kevésbé ismert és – mint ilyen – komoly tartalékokat képez. Erre már csak azért is nagy szükség lenne, mert a szóban forgó anyagok empirikus tapasztalatokra (jó gyakorlatok, felmérések, interjúk stb.) épülnek, amelyek nagy hiányt jelentenek a közigazgatást érintő elméleti munkákban. Ez még akkor is pozitívum, ha ezek jó része nem a tudományban elismert módszerek alkalmazásával készült, de legalább konkrét kapcsolatot jelent a közigazgatás valóságával.

A már többször hivatkozott törvényességi ellenőrzés vagy felügyelet nélkül működő helyi önkormányzati rendszer gondolata például már jelen van az Európa jövőjére irányuló közgondolkodásban, miközben ennek elvi alapjai – legalábbis a kontinentális típusú helyi önkormányzati rendszerek vonatkozásában – még reakció vagy reflexiók szintjén sem jelennek meg. A szakirodalomban kevés, elavult és legfeljebb egy-egy részterületre vonatkozó összehasonlító helyi önkormányzati munka lelhető fel.²²⁴

E kutatás is, amelynek most a konklúziói íródnak, éppen azért indult, hogy feltárja és megismertesse a nemzetközi szervezetek által végzett munka szakmai eredményeit, és ösztönözzük a kutatást és oktatást egyaránt azok fokozottabb felhasználására.

Amennyiben pedig munkánk sikerrel jár, úgy teszünk egy kis lépést annak érdekében is, hogy a helyi önkormányzatiság kutatásának bázisa, valamint forrásai gazdagodjanak. Ebből a szempontból célszerű emlékeztetni arra a viszonylag újszerű kezdeményezésre, amely a helyi demokráciáról és a decentralizációról szóló úgynevezett GOLD (The Global Observatory on Local Democracy and Decentralization) jelentésekhez, illetve magához

²²³ Elérhető: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52011IR0273#ntrl-C_2012113HU.01006201-E0001 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 09.)

²²⁴ Lásd a korábban már hivatkozott és leggyakrabban idézett forrásokat: LOUGHLIN–HENDRIKS–LIDSTRÖM 2011; MORENO 2012.

a rendszerhez²²⁵ kötődik. Ez egyébként kiváló eszköz az elmélet és gyakorlat összekötésére is, mivel a nemzetközi szervezetek munkájának vizsgált eredményei a gyakorlatban sokkal inkább érvényesülnek, hiszen többségük rendeltetése is ilyen jellegű. A jó gyakorlatok feltárása, kialakítása és terjesztése meghatározóvá vált a kormányközi szervezetek munkájában, de a helyi önkormányzati szövetségeknél is. Ez tehát nem új megállapítás, inkább azok a módszertani és kommunikációs változások a figyelemre méltóak, amelyek az elmúlt évtizedben bekövetkeztek. Az informatika és modern telekommunikáció eszközrendszerének fejlődésével ezek nemcsak könnyebben hozzáférhetők, hanem mögöttük hálózatos szerveződések állnak, interaktív kapcsolatrendszert alkotva. A PLATFORMA jó példa erre, de az ET Helyi Önkormányzati Szakértői Központja szintén idesorolható. A tendencia megfigyelhető az OECD működésében is, ahol a Közzszolgálati Innovációk Obszervatóriuma (Observatory of Public Sector Innovation [OPSI]) nyújt olyan platformot, ahol az esettanulmányok közötti böngészéstől és beküldéstől a közös projektekig megtalálható minden együttműködési forma és információ. Kérdések persze itt is adódnak bőven. Így például a helyi önkormányzatok egymástól igen eltérő társadalmi, gazdasági, politikai, állami és jogi környezetben működnek, nem is beszélve a kulturális és történeti különbözőségekből adódó problémákról.

Egy adott kontextusban jól működő és értelmezhető megoldás gyakran nem adaptálható egy ettől különböző másik rendszerbe. Ezen még az sem változtat, hogy a CCRE Európa jövőjéről szóló feldolgozott két dokumentumában hivatkozás történik arra, hogy a helyi önkormányzatok a helyi közzszolgáltatások szervezésénél 60%-ban európai jogot alkalmaznak. Gondoljunk például az uniós jogi szabályozáson alapuló közbeszerzési rendszerek különbözőségeire vagy éppen az általános érdekű szolgáltatások ellátása megszervezésének sokszínű rendszerére.

Mindezekre tekintettel, de nem lebecsülve ezeket a hálózatos kezdeményezéseket, a bemutatottak közül egy másik kezdeményezést emelünk ki. A Fenntartható Városok Referenciakerete (RFSC) mint webapplikáció²²⁶ segítséget nyújt a városokon belüli párbeszédhez a döntésekben részt vevők számára, illetve összehasonlítást és jó gyakorlatok átvételét teszi lehetővé a hasonló feltételek közt működő városok között.

Olyan aktív és gyakorlatias tevékenységről van szó, amely a helyi önkormányzatiság érvényesülése szempontjából kiemelt terület, a helyi közpolitikák szerves részét képezik különösen a nagyvárosokat és agglomerációjukat, illetve a regionális dimenziókat illetően. Ez utóbbiak adják viszont a nemzetközi önkormányzati szövetség fő erőforrását, ugyanakkor a tárgykör kontinenseket átívelő módon képes összekötni a helyi önkormányzatokat.

A helyi önkormányzatiság védelmét és fejlesztését jelentő klasszikus érdekvédelmi és képviseleti funkciók tehát nem általában, hanem ezeken a kiemelt témakörökön és programokon keresztül újulnak meg, mintegy dinamikus tartalommal kitöltve azt. Ha pedig végignézzük a tevékenységek eredményeit, akkor azt láthatjuk, hogy a legtöbb kiadvány, jó gyakorlatok hálózata, vagy éppen a konzultációs mechanizmus ezekben a tárgykörökben születik, illetve működik.

Ehhez képest háttérbe szorultak azok a korábbi „chartális törekvések”, amelyek például a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának világchartává alakítását célozták, és nem

²²⁵ Elérhető: www.gold.uclg.org/ (A letöltés dátuma: 2018. 07. 23.)

²²⁶ Elérhető: www.rfsc.eu (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)

csupán azért, mert az az ET nemzetközi konvenciójaként is túl tág közös nevezőt jelent, és az Európán kívüli világ helyi igazgatási rendszerére kevésbé alkalmazható, értelmezhető.

Inkább az az ok húzódik meg mögötte, hogy a nagyon fontos és garanciális jellegű tartalom úgy általánosságban kevésbé jelent mozgósító erőt a helyi közéletben, mint ha az a nagy globális kihívásokhoz kapcsolódik. Ugyanakkor az ET részéről mindenképpen kiemelés érdemel a fentiekkel összefüggésben, hogy az ET Önkormányzati Szakértői Központ tevékenysége éppen abban nyújt segítséget akár az úgynevezett peer review-k eszközével, hogy az egyes megoldások iránt érdeklődők azok gyakorlati működését megismerve segítsék a szakértők jó gyakorlatainak adaptációját.

Persze chartákból így sincs hiány, hiszen a CCRE *Európa 2030* dokumentuma kapcsán láthattuk azt, hogy felmerült illet a nemek egyenlőségéről is elfogadni, sőt alkalmazását egyes európai támogatások igénybevételéhez kapcsolni.

Ennek van továbbá egy másik érdekes aspektusa is, ez pedig egy sajátos, nyilatkozatokból, ajánlásokból, állásfoglalásokból stb. álló helyi önkormányzati nemzetközi soft law folyamatos kifejlődése és alkalmazása. Kiindulva abból a tényleges jogi helyzetből, hogy a világ országainak közigazgatására, ezen belül helyi önkormányzati rendszerének szabályozására egyetlen nemzetközi kormányközi szervezet sem rendelkezik szabályozási jogkörrel, és nemzetközi konvenció is csak egy van: a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, ez az eszköztár reális igényekre épül. Ezek önkéntes alkalmazása illeszkedik a helyi autonómia filozófiájába, esetleges megsértésének közvetlen szankciója nincs, viszont a helyi közéletben jól és referenciakeretként is alkalmazható eszközről van szó. Olyanról ráadásul, amely ténylegesen is a valóságból táplálkozó igényekre épül, és többségében globális jelentőséggel bír. A migráció kapcsán például láthattuk, hogy az *Európa 2030* nem csupán a befogadó települések számára fogalmaz meg követendő irányokat, de különböző projektjeivel visszamutat a származási hely, település felé. Ha pedig ezekre együttműködési és támogatási projektek is épülnek, akkor ezekből hamar kialakul a gyakorlat, amelynek tapasztalatai megoszthatók. Ezek értékéből az sem von le semmit, hogy meghatározóan és jellemzően a jó gyakorlatok terjednek hálózatos módon, a kevésbé sikeresek nem, pedig azokból is lehet bőven tanulni, csak ezeket nehezebb kommunikálni.

A szóban forgó nemzetközi önkormányzati soft law egy másik sajátossága az, hogy semmilyen módon nem függ a nemzeti kormányoktól, azoknak nincs érdemi ráhatása a tartalmára. Ellensúlyként inkább a nemzetközi kormányközi szervezetek aktivitásához kapcsolódik, de mindenképpen szupranacionális szinten. Ellenkező irányban viszont működik a dolog, mert ezekre hivatkozva (ODD, HABITAT III stb.) bőven fogalmazódnak meg elvárások a központi kormányok felé.

Európa ebből a szempontból is sajátos helyzetben van, mert nem csupán az az előnye, hogy a helyi önkormányzatiság eredője és fő propagálója, de az EU intézményrendszerén keresztül a helyi önkormányzatok és szövetségeik úgy találnak partnerségre esetenként a központi kormányokkal szemben is, hogy – mivel Brüsszel belőlük áll – elviekben ez nem kifogásolható.

A PLATFORMA vagy a fentebb hivatkozott Fenntartható Városok Referenciakerete példája viszont azt mutatja, hogy az EU-nak sincs ellenére ez az együttműködés, amelynek szerződéses alapjai igen gyengék, hiszen a tagországok közigazgatása nem tartozik az EU hatáskörébe.

Ennek kapcsán még egy fontos dolgot érdemes kiemelni, ez pedig az, hogy a vizsgált dokumentumokban sehol nem találkozunk a világban működő helyi önkormányzati rendszerek harmonizációs és konvergenciát célzó igényével. Még – vagy éppen Európában is – a diverzitás a hangsúlyos.

A helyi önkormányzatiság továbbfejlesztésének fő irányaira vonatkozóan egyértelmű javaslatokkal találkozhatunk főként az ET és a CCRE dokumentumaiban. Ezek több szinten, illetve módon fogalmazódnak meg, így egy részük a szervezet hivatalos állásfoglalásaként, míg mások interjúkból, felmérésekből, konferenciákon elhangzott konklúziókból készített kiadványokban jelennek meg.

Az előbbi mérsékeltbb változtatási igényeket sejtet, míg a kötetlenebb formában megjelenő elképzelések esetenként radikális, a modern állam működését alapvetően átformáló tartalommal bírnak. A két különböző műfajba sorolt megnyilvánulásokat azonban csak egységesen célszerű kezelni, mivel a valódi igények és a mögöttük lévő társadalmi támogatottság csak így azonosítható be.

Ezek konkretizálására a tanulmánykötetben vizsgált szervezetek dokumentumai közül emlékeztetőül elég a Városok és Helyi Önkormányzatok Világszövetségének (UCLG) Regionális és Helyi Önkormányzatok Világ Agendája²²⁷ felidézése. E gondolkörbe illeszkedő és kiemelkedő fontosságú dokumentum továbbá a CCRE *Milyen jövőt Európának? Európa és az Európai Unió jövőjének helyi és regionális víziója*²²⁸ című állásfoglalása.

Az ebben meghatározott irányok végrehajtásának mikéntjére széles körű konzultáció eredményeként alakult ki az *Európa 2030 – A térségek szólnak (Europe 2030 – Les territoires prennent la parole)*²²⁹ című dokumentum. A címben szereplő 2030 a fenntartható fejlődés célkitűzéseire való kapcsolódást fejezi ki, a témakörben az elmúlt években tartott nemzetközi rendezvényeken elhangzott előadások szintetizálásával, az egyes szerzők önállóságának meghagyása mellett. Ez – mint a helyi/térségi/területi megszólalás – a CCRE hozzájárulása az Európa jövőjéről 2016-ban kezdeményezett európai bizottsági vitához.

A kötet első blokkjának címe: Partnerségben kormányozni: építsük a jövőt együtt.

Eszerint a különböző kormányzati szintek felelősségét is újra kell gondolni azzal, hogy a helyi önkormányzatok feladatait már nem a nemzeti kormányokhoz viszonyítva, hanem globális szinten kell meghatározni. A nemzeti kormányok érdekrendszere veszélyezteti az egységes európai megoldásokat, ezért az új felelősségi és hatásköri szinteket helyi és európai dimenzióban kell meghatározni.

Az *Európa 2030* ezért egy új, partnerségre épülő kormányzást igényel, amelynek alapja az együttélés és az európai kohézió lesz. Ebben meg kell erősíteni a helyi önkormányzati autonómiát, az új feladatokhoz pedig biztosítani kell a helyi pénzügyek reformja eredményeként a megfelelő finanszírozást. *Az európai polgárok igényei szerint kell továbbfejleszteni az európai intézményeket és a jövő generációja majd az eredmények alapján döntheti azt el, hogy valóban elérkeztünk, vagy sem a poszt nacionális fejlődési szintre.*²³⁰

²²⁷ Elérhető: www.uclg.org/en/agenda/global-agenda-of-local-regional-governments (A letöltés dátuma: 2018. 07. 21.)

²²⁸ Elérhető: www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR_position_paper_Future_of_Europe_FR-1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)

²²⁹ Az angol nyelvű alcím (*Local leaders speak out*) talán jobban kifejezi a tartalmat, lásd www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/Europe_2030_Synthesis_FR.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)

²³⁰ Lásd bővebben: VERHOFSTADT, Guy (2016): *Le Mal européen (Europe's Disease)*. Bruxelles, Plon.

2030-ra Európában egy valódi és általános decentralizáció valósul(hat) meg, mint mindenki érdekét szolgáló jó helyi kormányzás és közszolgáltatások eszköze. Ehhez egyebek közt az kell, hogy a központi kormányok ismerjék fel és el a helyi önkormányzatoknak a polgárok jólétét meghatározó szerepét, hatását.

A helyi önkormányzatok szerepét az EU alapszerződéseiben is el kell ismerni, és meg kell erősíteni a Régiók Bizottsága hatásköreit. Nemzetközi szinten ugyanis a helyi önkormányzatok fokozottabb szerepvállalását az ET Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusának és a Régiók Bizottságának a megerősítése segíti leginkább elő, aminek fő jogi eszköze a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája.

Mindezek érdekében 2030-ig a leginkább centralizált országokban decentralizációs reformokat kell megvalósítani a helyi önkormányzatok érdekképviselőiteinek bevonásával. A szubszidiaritás és az arányosság jegyében végrehajtott átrendeződésnek nemcsak a központi kormányoktól, hanem az uniós szervektől is feladatokat kell telepíteni a helyi önkormányzatok, ez utóbbi esetben főként a regionális önkormányzatok felé.

2030-ra azt is el kell érni, hogy a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája a valóságban is érvényesüljön, így mindenekelőtt a szubszidiaritás elve, a települési és a területi önkormányzatok, továbbá a központi állami szint és az Európai Unió viszonylatában.

Ehhez azonban egyszerűsíteni kell és átláthatóbbá kell tenni a hatáskörmegosztást, amit ma a polgárok csak igen nehezen tudnak követni. Ez ugyanis azt is lehetővé teszi, hogy értékelhessék az egyes szintek közfeladat-ellátásának minőségét, valamint a felelősségük érvényesítésének állapotát. A szubszidiaritás elvének érvényesítése ugyanis csak az ilyen módon megszerzett tapasztalatok alapján tud megvalósulni.

2030-ra vissza kell szerezni a polgároknak és a központi kormányoknak a helyi működésbe vetett bizalmát. Ebbe a sorba illeszkedik az EU Városi Agendája is, amely új perspektívát nyit az Európai Bizottság és Európai Parlament, valamint a városok közvetlen együttműködése előtt annak érdekében, hogy a legsürgetőbb közös problémákra együttes válaszokat és megoldásokat találjanak a jó helyi kormányzás jegyében.

A helyi közszolgáltatások közös európai értékek, amelyek az EU kohéziós politikájának az alapját képezik, melynek egyik fontos eszköze a jövőben a helyi önkormányzatok közös feladatellátása lesz, amit ki kell egészíteni az úgynevezett horizontális együttműködésekkel, amelyekben a partnerség elve a civil társadalommal és a versenyszférával együtt valósul meg a helyi diverzitás kezelése érdekében, az innováció elősegítéséért.

Az e folyamat eredményeként megvalósuló feladat- és hatásköri átrendeződést a finanszírozás és a helyi pénzügyek átalakítása kell, hogy kísérje, amelynek lényege a saját helyi bevételek körének bővítése. Ez nem csupán a jelenlegi állami bevételek újraelosztását jelenti, hanem annak teljes innovációját igényli. Ennek egyik útja az lehet, ha sajátos európai alapok állnak rendelkezésre az olyan átfogó projektek finanszírozására, mint például a jelenleg már futó CITYnvest.²³¹ A másik ilyen eszköz a helyi befektetési alapok köre lehet, amelyeken keresztül a magántőke helyi önkormányzati célok érdekében történő mobilizálására kerülhet sor.

²³¹ Elérhető: www.google.hu/search?safe=active&source=hp&ei=L-yIW-v0OdKdsAf0nb2gBw&q=CITYnvest&oeq=CITYnvest&gs_l=psy-ab.13..0j0i10i30k1.9220.9220.0.13128.3.2.0.0.0.194.194.0j1.2.0....0...1c.1.64. psy-ab..1.2.326.6..35i39k1.132.P5mXU14Z4Eg (A letöltés dátuma: 2018. 09. 22.)

Ehhez meg kell újítani a pénzügyi menedzsmentet is a költségek racionalizációjának szándékával, amit főleg a tervezési mechanizmus korszerűsítésével lehet elérni. A pénzügyi decentralizációt pedig egy olyan helyi adózásnak kell követnie, amelyben átláthatóvá válik az, hogy milyen helyi bevétel milyen közszolgáltatás finanszírozását szolgálja.

A központi kormányokkal való partnerség jegyében az olyan közös feladatkörök finanszírozására, mint a helyi infrastruktúra-fejlesztés, a halmozottan hátrányos helyzetű településrészek fejlesztése vagy más közérdekű közszolgáltatások esetében a megosztott adók rendszerét kell alkalmazni.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája mintájára létre kell hozni a Helyi Pénzügyi Önállóság Európai Chartáját, amely nemzetközi szintre emelné a központi kormányok és a helyi önkormányzatok pénzügyi kapcsolatrendszerét, jogilag releváns módon tartalmazná azokat a garanciális elemeket, amelyek meghatároznák egyebek közt azt, hogy a központi költségvetés milyen mértékben járul hozzá a helyi önkormányzati feladatok teljesítéséhez.

A pénzügyi decentralizáció az európai gazdasági növekedés motorjává válhat egyebek közt azért is, mert a helyi adókon keresztül az adófizetőket érdekeltté teheti azok teljesítésében például azzal, hogy közvetlenül érzékelhetik befizetéseik megtérülését a helyi közszolgáltatások minőségének javulásában, illetve kiterjesztésében. Számos technikai normát is felül kell vizsgálni 2030-ra, így például az eurózána tagállamaiban alkalmazott költségvetési hiányszámítási módszereket is, amelyek indokoltsága megalapozott volt a válság idején, de mára a helyi fejlődés gátjává vált azzal, hogy a hiány kiszámításánál figyelembe veszi a helyi önkormányzatok fejlesztésű célú hiteleit is.

Ugyancsak fontos egy olyan rendszer kialakítása, amely lehetővé teszi a helyi önkormányzatok számára azt, hogy közvetlenül is részt vehessenek az európai alapok kezelésében. Ezt nem csak az új, partnerségre épülő feladatellátás indokolja, de megteremti azt a bizalmi tőkét is, mely az európai támogatások felhasználásában szükséges a jelenlegi állapotokhoz képest.

A jelzett reformirányok azt is igénylik persze, hogy ezekhez adekvát módon alakuljanak át az európai intézmények is. Európa versenyképességének fenntartásához nem kevesebb, hanem több Európa szükséges az együttműködésekben, hogy tovább erősödjön az európai polgárság tudata, de úgy, hogy a nemzeti identitások se sérüljenek. A reformok közép-pontjában az „európai polgárok” kell, hogy álljanak. Ehhez azonban az is szükséges, hogy az európai intézmények közelebb kerüljenek az emberekhez, és ennek eszközei lehetnek a helyi önkormányzatok. A közérdekű közös célokat ugyanis csak a polgárokkal történő folyamatos dialóguson keresztül lehet azonosítani, meghatározni.

Más oldalról pedig az eddigieknél jobban kell kommunikálni, illetve láthatóvá tenni azokat a példákat, amikor az EU finanszírozta projektek változtatják meg egy település vagy régió adottságait, illusztrálva azt, hogy milyen fontos szerepe lehet a helyi önkormányzás fejlesztésében. Ennek érdekében azonban a jövőben erősíteni kell az Európai Parlament képviselői és a helyi választópolgárok közti kapcsolatot.

Változatlan probléma ugyanakkor a helyi önkormányzatok és a választópolgárok közti kapcsolatok meggyengülése, ezért a civil szervezetek útján is keresni kell azokat az alternatív formákat, amelyeken keresztül a helyi polgárokat jobban be lehet vonni a közéletbe.

Az EU és a helyi önkormányzatok viszonyában szükség van az intézményrendszer megújítására is. Ennek jó alapját képezheti az Európa jövőjéről készített Fehér könyv,²³² ám nem biztos, hogy az abban szereplő alternatívák elégségesek, ezért azokon túl kell lépni.

Konszenzus van abban, hogy a polgárok életminőségének javítása érdekében a jövőben is szükség lesz egy egységes Európára, amely egyszerre képes stratégiai célokat követni és a szolidaritást megteremteni a különböző helyzetben lévők közt. A stratégiai célkitűzések közt az európai vívmányok értékeinek megőrzése mellett az integráció továbbfejlesztése a kiemelt prioritás. Ehhez azonban hozzá kell illeszteni a döntéshozatali mechanizmust, és bevonni a közszolgáltatásokkal közvetlenül érintett helyi polgárokat is.

Ennek egyik útja lehet az Európai Parlament hatásköreinek megnövelése és két kamarássá tétele, melyben az Európai Régiók Bizottsága válna a helyi önkormányzatokat képviselő második házra. Ennek a második kamarának a jogállása azonos lenne a jelenlegi parlamentivel, és szerepe a helyi szempontok megjelenítése lenne az európai politikákban.

A biztosokat pedig nem a tagországok kiegyensúlyozott képviselője elve alapján kéne kinevezni, hanem az európai egységet szolgáló készségeik és képességeik alapján, de figyelemmel a nemek egyenlőségére és a különböző földrajzi régiók kiegyensúlyozott képviselőit.

Egy ilyen rendszerben az ET-re sem lenne szükség, de a vétőjogát biztosan el kéne törölni már csak azért is, mert a döntési folyamatokba az „egységes európai köztársaság” polgárait kellene szerephez juttatni.²³³

Az európai kultúra hagyományait már ma sem a nemzetállamok, hanem a régiók és a városok adják. Ezért a föderális Európának is ilyen, 50–55 régióra kellene épülnie.

Ehhez pedig az európai intézményeket egyértelműen szabályozó egységes európai alkotmányos szabályozásra van szükség, mely az EU bővítését nem csak mennyiségi, hanem az integrációt kiterjesztő minőségi alapon tudja kifejezni és kezelni.

Ehhez viszont az is szükséges, hogy az eddigieknél koherensebb európai politikák kerüljenek kialakításra és alkalmazásra. A jelenlegi rendszerben ugyanis a tagországok eltérő érdekeinek kifejeződése ennek gátját képezik, ami nagymértékben rontja a működés hatékonyságát és hatásosságát egyaránt.

A közös és kötelező európai politikák legsürgetőbb területei:

- a szociális támogatások rendszere;
- a helyi pénzügyek;
- a menekültpolitika és a migráció; valamint
- a terrorizmus kezelése.

Mindeközben Európa határait meg kell tudni védeni, ezért erre alkalmas határvédelmi rendszert kell létrehozni, mely egy világos és egyértelmű menekültügyi és bevándorlási szabályozás alapján működik.

²³² Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/livre_blanc_sur_lavenir_de_leurope_fr.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 24.)

²³³ Tekintettel arra, hogy itt még a hivatalos brüsszeli álláspontokon is túlmutató radikális megközelítésről van szó, ismételtetnivali kell arra, hogy alapvetően az interjúkba bevont, az anyagban név szerint hivatkozott egyes helyi önkormányzati politikusok véleményéről van szó. Elérhető: www.ccree.org/img/uploads/piecesjointe/filename/Europe_2030_Synthesis_FR.pdf 19. oldal, 2018. 09. 24. (A letöltés dátuma: 2018. 09. 24.) Ugyanakkor nem lehet véletlen az sem, hogy ezek kerülnek részletesen ismertetésre.

A szabadság Európája egyben azt is jelenti, hogy egymást tiszteletben tartva, különböző kultúrák élnek egymás mellett. A sokszínűség és különbözőség társadalmi megértését pedig a települések, de ezen belül különösen a városok együttműködése segítheti elő egyebek közt azzal, hogy megosztják legjobb gyakorlatukat egymás közt. A helyi önkormányzatok szerepe azonban nem csupán Európában növekszik.

A már meglévő nemzetközi kapcsolatokon keresztül a stratégiai célok és a tervezés integrálódik más földrajzi régiókban is. Az ismeretek és a tapasztalatok megosztása növeli a kapacitást, ami a városi diplomácia megújulása és támogatása útján, valamint a testvér-városi kapcsolatokkal és más decentralizált együttműködési formákon keresztül biztosítja azt, hogy a polgárok a nemzetközi folyamatok részének érezzék magukat. 2030-ra Európa globalizálódik, míg a világ urbanizálódik. Ebben az összefüggésben a helyi önkormányzatok és szövetségeik nemzetközi kapcsolatai felértékelődnek, és a nemzetállamok, valamint a szupranacionális szervezetek segítségével hozzájárulnak a világ előtt álló nagy kihívások megoldásához.

Mindezek eredményeként megváltozott a világ és a helyi önkormányzatok kapcsolata. Ennek oka, hogy nagy nemzetközi programokban és stratégiákban már nincs hiány, azok megvalósítását azonban helyben kell megszervezni, mert sem a nemzeti kormányok, sem a nemzetközi szervezetek nem tudnak maguk, a helyi önkormányzatok nélkül megfelelő eredményt elérni.

A helyi önkormányzatok növekvő szerepe felveti azt a kérdést is, hogy mi a jövője a nemzetállamoknak, illetve mit gondolnak erről a helyi önkormányzatok.

A dokumentum szerint a 19. században az volt a kiindulópont, hogy a közigazgatás nemzetállami szintű szervezése a jó állam megvalósulásának és a fejlődés garanciális eleme. A nemzetállami hatáskörök egy részének az EU-ra történt átruházásának, illetve új nemzetállamok létrejöttének azonban nem volt a polgárok bizalmát növelő hatása. Az Európa 2030 dokumentum konklúziója ezért javaslatot tesz a korábban már ismertetett feladat- és hatáskörök újraosztására.

4.2. A V4-országok²³⁴

A V4-országok tekintetében a kutatás azon hipotézise, miszerint a 2008-as globális világválságok következményeinek felszámolása nemcsak az állam és a közigazgatás – korábban az NPM által történt – leértékelésének újragondolását eredményezte, hanem ezen belül a helyi önkormányzati szerepkörökét is, kevésbé igazolható olyan átfogó reformok megvalósításával, mint Magyarország.

Csehország, Szlovákia és Lengyelország helyi önkormányzatai esetében megállapítható, hogy a 2008/2009-es gazdasági válság következményeinek felszámolása ad hoc eszközökkel, egyszeri, illetve rövid távú beavatkozásokkal, illetve a helyi költségvetések kiadásainak csökkentésével történt, amelyek elsősorban a helyi önkormányzatok költségvetési bevételekieséseire igyekeztek reagálni.

²³⁴ Huklő Gábor konklúzióiból átvett szövegrész.

Ezek a beavatkozások időszakosak voltak, leginkább emelt szintű központi költségvetési támogatások formájában jelentek meg, vagy bizonyos költségtípusokat megvontak, befagyasztottak. A gazdasági válság nem okozott a vizsgált országokban rendszerszintű, hosszú távú működési hiányosságokat a helyi önkormányzatok működésében, és ennek megfelelően a beavatkozások rendszere sem volt rendszerszintű. Az NPM-mel kapcsolatos értéktételek nem jelentek meg az önkormányzatok szabályozásában, azok gyakorlati működésében vagy az önkormányzatok feladatellátásában.

A rendszerszintű beavatkozás a gazdasági válság következményeként nem a szabályozás szintjén jelent meg, a beavatkozások (a válság ellensúlyozása) mindenekelőtt költségvetési-fiskális eszközök voltak mind az állam részéről (időszakos támogatások), vagy az önkormányzatok részéről (spórolás). Ez utóbbi közé olyan gyakorlati megoldások tartoztak, mint például a bérek befagyasztása, prémiumok és egyéb benefitek megvonása vagy befagyasztása, magánszemélyek számára folyósított önkormányzati támogatások befagyasztása vagy csökkentése, létszámstop, illetve létszámcsökkentés, eszközbeszerzések és szolgáltatások mértékének csökkentése, központi közbeszerzések bevezetése az önkormányzat által fenntartott összes intézmény számára, beruházások elhalasztása/felfüggesztése. A válság kezelése a fokozottabb pénzügyi/költségvetési fegyelem bevezetésével és a költségek racionalizációjával alapvetően fenntartható volt.

Ezenkívül jellemző, hogy a válságkezelés nem járt a helyi adók vagy illetékek emelésével, működési hitelek felvételével és a hitelállomány emelkedésével (általában igaz, de kivételek vannak), vagy az önkormányzatok vagyonának jelentős csökkenésével, vagy az önkormányzati rendszer/feladatok újjászervezésével.

Hasonló a válasz arra a kérdésre is, hogy az állami és a közigazgatási szerepekörök újragondolása során vajon a recentralizáció lehet-e a domináns megoldás.

A vizsgált országok esetében nem alakultak ki centralizációs megoldások vagy szabályozási modellek az elmúlt időszakban, az elmúlt évtizedben a normatív környezet stabil és jobbra változatlan volt, strukturális és/vagy szemléleti változásokra nem került sor. Tekintettel az önkormányzatok finanszírozási modelljére, különösebben nagy centralizációs törekvés egyik országban sem mutatkozik meg, hisz az önkormányzati rendszer és feladatellátás egyébként is nagymértékben a központi költségvetésre utalt.

Az a kutatási hipotézis, hogy a nemzetközi szervezeteknek komoly szerepe van abban, illetve alkalmasak arra, hogy a helyi önkormányzatok nemzetközi környezetét alakítva, módszertani útmutatókkal, a legjobb gyakorlatok összegyűjtésével és disszeminációjával, jogi vagy jogi jellegű dokumentumok megfogalmazásával, elfogadásával segítsék, hogy az egyes államok megtalálják a számukra megfelelő válaszokat a kihívásokra, a V4-országok esetében csak részben tűnik igazolhatónak.

Az országtanulmányok alapján ugyanis a nemzetközi szervezetek dokumentumai elsősorban inkább a szakmai-tudományos fórumok számára mérvadóak, szolgálhatnak gondolatébresztő dokumentumokkal, irányokkal vagy gyakorlati megoldásokkal. Így a helyi önkormányzatok nemzetközi környezete által végzett tevékenység nagymértékben képes befolyásolni a helyi önkormányzatiság elméleti fejlesztési irányait, a gyakorlatban viszont az elméleti irányokat gyakorta átírják vagy átírhatják az adott szabályozásban megjelenő társadalmi-politikai érdekek, illetve az egyes országok helyi jellegű, történeti, szociológiai jellemzői.

Ezért – tekintettel a vizsgált országok szabályozására – az általánosság szintjén nem jelenthető ki egyértelműen a nemzetközi környezetnek a helyi önkormányzatokra való hatása, bár tény, hogy áttételes, közvetett hatást kétségtávol tapasztalhatunk. Ennek oka többértű, amely az önkormányzati szabályozás komplex rendszeréből ered, amely leképezi az egyes társadalmi-történeti hagyományokat, és a nemzetközi tapasztalatokból annyit vesz át, amennyit indokoltnak lát. Ez utóbbi viszont politikai és egyéb tényezőkön is múlik. Ebből az elgondolásból kifolyólag a nemzetközi környezet országos gyakorlatra való hatása inkább közvetettnek tekinthető.

Felhasznált irodalom

- AMNÁ, Erik – MONTIN, Stig (2000): *Towards a new concept of local self-government*. Bergen, Fagbokvorlaget.
- ARGYRIADES, Demetrios – TIMSIT, Gérard (2013): *Moving Beyond the Crisis: Reclaiming and Reaffirming our Common Administrative Space. Pour Dépasser la Crise: un Espace Administratif Commun*. Bruxelles, Bruylant.
- BALÁZS István (2013): Az „Európai Közigazgatási Térség” és az európai közigazgatási jog. In LAPÁNSZKY András szerk.: *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből*. I. kötet. Budapest, Complex. 43–78.
- BALÁZS István (2016a): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen, Debreceni Egyetemi.
- BALÁZS István (2016b): A francia helyi önkormányzati rendszer átalakulása napjainkban. *Állam- és Jogtudomány*, 57. évf. 2. sz. 16–39.
- BALÁZS István (2017): Vers la fin de la clause générale de compétence des collectivités locales? In SZIKORA Veronika – TÖRÖK Éva szerk.: *Ünnepi tanulmányok Csécsy György 65. születésnapja tiszteletére*. I.–II. kötet. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 39–49.
- BALÁZS, István – HOFFMAN, István (2017): Can (Re)centralisation Be a Modern Governance in Rural Areas? *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Vol. 13, No. 50 E. 5–20. DOI: <http://dx.doi.org/10.24193/tras.2017.0001>
- CONSTANT, Benjamin (s. a.): *Principes de politique. Chapitre 12: Du pouvoir municipal des autorités locales, et de nouveau genre de fédéralisme*. Elérhető: www.librairie.org/wiki/Benjamin_Constant:Principes_de_politique_-_Chapitre_12 (A letöltés dátuma: 2018. 09. 28.)
- DE MELLO, Luiz (2010): Europe. In *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century. Second Global Report on Decentralisation and Democracy*. Cheltenham–Northampton, Edward Elgar. 149–186.
- DOUENCE, Maylis (2014): L’influence du droit de l’Union européenne sur les collectivités territoriales. In AUBY, Jean-Bernard – DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline: *Traité de droit administratif européen*. Paris–Bruxelles, Bruylant. 1089–1125.
- European Institute of Public Administration. Elérhető: www.eipa.eu/ (A letöltés dátuma: 2018. 10. 09.)
- European Principles for Public Administration (1999). Sigma Papers Nr. 27. CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1. Paris. Elérhető: www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/36972467.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 05. 10.)
- Government of Hungary (2014): *Convergence Programme of Hungary 2014–2017*.

- HAJNAL, György – KOVÁCS, Éva (2014): “Government Windows”: One-Stop Shops For Administrative Services In Hungary. In *Organizing for Coordination in the Public Sector. Practices and Lessons from 12 European Countries*. Basingstoke – New York, Palgrave. 237–247.
- HORVÁTH Viktor – KÁDÁR Krisztián (2011): EUPAN témák 1. – Teljesítmény a közigazgatásban. *Magyar Közigazgatás, Új folyam* 2. sz. 97–102. Elérhető: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Classification_of_the_functions_of_government_\(COFOG\)](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Classification_of_the_functions_of_government_(COFOG)) (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)
- KÜHLMANN, Sabine – FEDELE, Paolo (2010): New Public Management in Continental Europe: Local Government Modernization in Germany, France and Italy from a Comparative Perspective. In WOLLMANN, Helmut – MARCOU, Gérard eds.: *Service provision in France, Italy, Germany and Great Britain. Between State, Local Government and Market Governments*. Cheltenham, Edward Elgar. 49–74.
- LENTNER, Csaba (2014): The Debt Consolidation of Hungarian Local Governments. *Public Finance Quarterly*, Vol. 3. 310–325.
- LOUGHLIN, John – HENDRIKS, Frank – LIDSTRÖM, Anders eds. (2011): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford, Oxford University Press. DOI: [10.1093/oxfordhb/9780199562978.001.0001](https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199562978.001.0001)
- MORENO, Angel-Manuel ed. (2012): *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. Madrid, INAP.
- MARCOU, Gérard (2012): Les reformes des collectivités territoriales en Europe: problématiques communes et idiosyncrasies. In *La réforme des collectivités territoriales. Revue Française d'Administration Publique*. No. 141. 183–207. DOI: <https://doi.org/10.3917/rfap.141.0183>
- NEMEC, Juraj – POTIER, Vincent – DE VRIES, Michiel S. eds. (2018): *Alternative Service Delivery*. Bruxelles, IASIA/IIAS. Elérhető: www.iias-iasa.org/e-book.php (A letöltés dátuma: 2018. 07. 13.)
- OECD (2015): *Hungary: Towards a Strategic State Approach*. OECD Public Governance Review, OECD Publishing. DOI: [http://dx.doi.org/10.1787/9789264213555-en](https://doi.org/10.1787/9789264213555-en)
- SIEDENTOPF, Heinrich – SPEER, Benedikt (2007): La notion d'espace administratif européen. In AUBY, Jean-Bernard – DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline eds.: *Droit Administratif Européen*. Bruxelles, Bruylant. 300–317.
- SIVÁK, József (2014): A Systemic Approach to the Local Government System, *Public Finance Quarterly*, Vol. 3. 281–295.
- SOÓS, Gábor – DOBOS, Gábor (2014): *Against the Trend: Recentralization of the Local Government System in Hungary*. Montreal, IPSA World Congress.
- TORMA András (2011): Hét tézis az EU és a tagállamok közigazgatása közötti kapcsolatáról. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*. Tomus XXIX/2, 313–332.
- VERHOFSTADT, Guy (2016): *Le Mal européen (Europe's Disease)*. Paris, Editions Plon.
- WOLLMANN, Helmut (2008): *Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France and Germany: between continuity and change, divergence and convergence*. Berlin, Wüstenrot Stiftung.
- ZILLER, Jacques (2007): Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de co-administration et les fondements du droit administratif européen. In AUBY, Jean-Bernard – DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline eds.: *Droit Administratif Européen*. Bruxelles, Bruylant. 235–244.

Internetes hivatkozások

- <http://ensz.kormany.hu/a-2030-fenntarthato-fejlodesi-keretrendszer-agenda-2030-> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 18.)
- http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=29340.46294 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)
- <http://platforma-dev.eu/about-us/> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)
- <http://platforma-dev.eu/fr/publications/> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)
- <http://platforma-dev.eu/fr/this-is-unfortunate-that-local-governments-are-not-considered-as-a-main-actors-of-development-cooperation/> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)
- <http://platforma-dev.eu/wp-content/uploads/2017/03/PLATFORMA-five-years-of-action.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)
- <http://urbact.eu/library-contents> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 24.)
- www.ccre.org/en/activites/view/15 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)
- www.eumayors.eu/IMG/pdf/Local_authorities_as_laboratories_for_green_growth.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 08. 31.)
- www.ccre.org/en/article/introducing_cemr (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)
- www.ccre.org/fr/activites/view/8 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 19.)
- www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/Europe_2030_Synthesis_FR.pdf 4. (A letöltés dátuma: 2018. 09. 28.)
- <https://aer.eu/category/policies/> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 18.)
- <https://charter-equality.eu/?lang=fr> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 19.)
- <https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/Territorial-Impact-Assessment.aspx> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)
- https://drive.google.com/file/d/0BwZcrVDoCnn_dGdVZWlPdmNkZGM/view (A letöltés dátuma: 2018. 10. 09.)
- <https://egpa.ias-iasa.org/ABOUT.php#> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)
- <https://iasia.ias-iasa.org/description-wg-4.php> (A letöltés dátuma: 2020. 08. 31.)
- www.ola-europe.eu/index.php?id=43&L=1 (A letöltés dátuma: 2020. 08. 31.)
- https://en.wikipedia.org/wiki/United_Regions_-_Forum_of_Regional_Governments_and_Global_Associations_of_Regions (A letöltés dátuma: 2018. 07. 26.)
- https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52011IR0273#ntrl-C_2012113HU.b01006201-E0001 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 26.)
- https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-committee-regions_hu (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)
- https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-committee-regions_hu#milyen_feladatokat_l%C3%A1t_el_a_r%C3%A9gi%C3%B3k_eur%C3%B3pai_bizotts%C3%A1ga (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)
- <https://global.oup.com/academic/product/the-oxford-handbook-of-local-and-regional-democracy-in-europe-9780199562978?cc=hu&lang=en&#> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)
- <https://icma.org/> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 18.)
- <https://inta-ainv.org/en/about/profile> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 18.)
- <https://network.uclg.org/> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 23.)
- <https://network.uclg.org/members/teresa/> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 23.)
- <https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Documents/MLG%20Charter/Charter%20HU.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 06. 13.)

https://read.oecd-ilibrary.org/governance/panorama-des-administrations-publiques-2017_gov_glance-2017-fr#WbADV83YXIU#page1 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

<https://slideplayer.fr/slide/1200197/> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

https://twitter.com/hashtag/euinmyregion?ref_src=twsrc%5Egoogle%7Ctwcamp%5Eserp%7Ctwgr%5Ehashtag (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)

<https://undocs.org/E/2017/24> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 26.)

www.gold.uclg.org/ (A letöltés dátuma: 2018. 07. 02.)

www.iias-congress2018.org/ (A letöltés dátuma: 2018. 07. 11.)

www.iias-iisa.org/ (A letöltés dátuma: 2018. 07. 11.)

www.pantheonsorbonne.fr/autres-structures-de-recherche/grale/ (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

www.uclg.org/ (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

www.uclg.org/sites/default/files/c2c-city_to_city-_a_guide_to_the_uclg_learning_universe.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 24.)

www.afccre.org/mailling/Charte-%C3%A9galit%C3%A9-FR.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 24.)

www.baz.hu/news_file/1015_Hatteranyag_Europai_Regiok_Gyulese.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

www.ccre.org/activites/view/1 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)

www.ccre.org/activites/view/28 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)

www.ccre.org/activites/view/41 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)

www.ccre.org/activites/view/6 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)

www.ccre.org/articles/search/page:17# (A letöltés dátuma: 2018. 07. 26.)

www.ccre.org/en/article/introducing_cemr (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

www.ccre.org/fr/activites/view/25 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)

www.ccre.org/fr/actualites/view/3263 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)

www.ccre.org/fr/article/a_propos_du_ccre (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)

www.ccre.org/fr/papiers/index_broch_by_activite/28 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)

www.ccre.org/fr/papiers/index_posit (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)

www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/10_takeaways_cohesion_EN-0.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)

www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/Bilbao_conference_conclusions_FR.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 26.)

www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR_inforgraphic_What_has_the_EU_ever_done_for_your_region_DE.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 28.)

www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR_PLATFORMA_key_messages_Climate_Chance_2017_EN.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 26.)

www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR_PLATFORMA_Localising_SDGs_EN.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 26.)

www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR_position_paper_Future_of_Europe_FR-1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)

www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR_small_presentation_brochure_FR.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 28.)

www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/Declaration_on_MFF_cohesion_FR-0.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 26.)

www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/Europe_2030_Synthesis_FR.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 09.)

- www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/european_integration_2003_fr.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 26.)
- www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/PLATFORMA_CEMR_SDG_localisation_FR.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 28.)
- www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/Response_to_Consultation_on_Climate_adaptation_FR.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 26.)
- www.citiesalliance.org/ (A letöltés dátuma: 2018. 07. 18.)
- www.coe.int/en/web/congress/european-charter-of-local-self-government (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)
- www.coe.int/fr/web/congress/group-of-independent-experts-on-the-european-charter-of-local-self-government-gie- (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)
- <https://publicsearch.coe.int/#k=structure%20des%20collectivit%C3%A9s%20locales#f=%5B%5D> (A letöltés dátuma: 2020. 08. 31.)
- <https://rm.coe.int/090000168071b0d4> (A letöltés dátuma: 2020. 08. 31.)
- <https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/default.aspx> (A letöltés dátuma: 2020. 08. 31.)
- <https://aer.eu/> (A letöltés dátuma: 2020. 08. 31.)
- www.coe.int/en/web/democracy/publications (A letöltés dátuma: 2020. 08. 31.)
- www.researchgate.net/publication/303460180_Switzerland (A letöltés dátuma: 2020. 08. 31.)
- www.coe.int/fr/web/good-governance/cddg (A letöltés dátuma: 2018. 07. 11.)
- www.conciertoekonomico.org/es/news-and-agenda/919-special-issue-on-the-local-institutions-act-of-the-basque-country (A letöltés dátuma: 2018. 10. 09.)
- www.congress-eldw.eu/fr/ (A letöltés dátuma: 2018. 09. 24.)
- www.eipa.eu/ (A letöltés dátuma: 2018. 10. 09.)
- www.eipa.eu/portfolio/european-caf-resource-centre/ (A letöltés dátuma: 2018. 10. 08.)
- www.eupan.eu/ (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)
- www.eupan.eu/en/content/show/&tid=188 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)
- www.gdrc.org/uem/networks/networks.html (A letöltés dátuma: 2018. 07. 18.)
- www.gold.uclg.org/ (A letöltés dátuma: 2018. 07. 23.)
- www.gold.uclg.org/country-profiles (A letöltés dátuma: 2018. 07. 23.)
- www.gold.uclg.org/reports/other/gold-report-iv?qt-reports_gold_iv=2#qt-reports_gold_iv (A letöltés dátuma: 2018. 07. 23.)
- www.gold.uclg.org/reports/other/international-guidelines-decentralization-and-access-basic-services-all (A letöltés dátuma: 2018. 07. 23.)
- www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDIV_ESFRE.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 21.)
- www.iias-iisa.org/ (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)
- www.jumelages.eu/ (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)
- www.learning.uclg.org/ (A letöltés dátuma: 2018. 07. 23.)
- www.localizingthesdgs.org/ (A letöltés dátuma: 2018. 07. 23.)
- www.metropolis.org (A letöltés dátuma: 2018. 07. 18.)
- www.nrg4sd.org/who-we-are/ (A letöltés dátuma: 2018. 07. 26.)
- www.oecd.org/fr/gov/public-governance-committee.htm (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)
- www.oecd.org/governance/ (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)
- [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PUMA/SBO\(98\)9&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PUMA/SBO(98)9&docLanguage=En) (A letöltés dátuma: 2018. 07. 25.)
- www.oecd.org/site/sigma (A letöltés dátuma: 2018. 10. 09.)

- www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-en (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)
- www.pantheonsorbonne.fr/autres-structures-de-recherche/grale/ (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)
- www.pantheonsorbonne.fr/fileadmin/GRALE/Envoi_fichiers_GRALE/Presentation_GRALE.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 18.)
- www.rfsc.eu (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)
- www.uclg.org/ (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)
- www.uclg.org/en/agenda/global-agenda-of-local-regional-governments (A letöltés dátuma: 2018. 07. 21.)
- www.uclg.org/en/organisation/about (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)
- www.uclg.org/fr/action/agenda-international (A letöltés dátuma: 2018. 07. 23.)
- www.uclg.org/fr/action/decentralisation-gouvernance (A letöltés dátuma: 2018. 07. 23.)
- www.uclg.org/fr/agenda/regions-et-petites-villes (A letöltés dátuma: 2018. 07. 23.)
- www.uclg.org/fr/agenda/villes-intermediaires (A letöltés dátuma: 2018. 07. 23.)
- www.uclg.org/fr/agenda/villes-metropolitaines-et-peripheriques (A letöltés dátuma: 2018. 07. 23.)
- www.uclg.org/fr/centenaire (A letöltés dátuma: 2018. 07. 21.)
- www.uclg.org/fr/evenements/strasbourg-2018-bureau-executif (A letöltés dátuma: 2018. 07. 23.)
- www.uclg.org/fr/search/node/droit%20a%20la%20ville (A letöltés dátuma: 2018. 07. 21.)
- www.uclg.org/fr/vagues-action (A letöltés dátuma: 2018. 07. 23.)
- www.uclg.org/sites/default/files/global_observatory_of_local_finance-part_iii.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)
- www.uclg-cisd.org/fr/le-droit-a-la-ville/charte-europeenne (A letöltés dátuma: 2018. 09. 27.)
- www.uclg-decentralisation.org/en/node/200 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)
- www.uclg-decentralisation.org/en/publications (A letöltés dátuma: 2018. 07. 24.)
- www.uclg-decentralisation.org/fr/node/84 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 24.)
- www.uclg-decentralisation.org/sites/default/files/Agora%202015-Digital%5B1%5D.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 25.)
- www.uclg-decentralisation.org/sites/default/files/global_observatory_of_local_finance_part_i-ii.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 09.)
- www.uclg-decentralisation.org/sites/default/files/SDGsatSubnationalLevelORUFOGAR.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 25.)
- www.uclg-decentralisation.org/sites/default/files/SMART%20CITIES%202017%20ENG-WEB-min.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 24.)
- www.uclg-decentralisation.org/sites/default/files/The%20SDGs_What%20Localgov%20need%20to%20know_0.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 24.)
- www.uclg-decentralisation.org/sites/default/files/The%20State%20of%20European%20Cities%20Report%202016%20EN.pdf 210. (A letöltés dátuma: 2018. 07. 24.)
- www.uclg-localfinance.org/ (A letöltés dátuma: 2018. 07. 23.)
- www.uclg-localfinance.org/sites/default/files/Observatory_web_0.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 23.)
- www.uclg.org/en/agenda/global-agenda-of-local-regional-governments (A letöltés dátuma: 2018. 07. 21.)
- www.un.org/development/desa/en/about/desa-divisions/public-administration.html (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)
- www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2017/66&Lang=E (A letöltés dátuma: 2018. 07. 26.)
- https://egpa.iias-iiisa.org/EGPA_PERMANENT_STUDY_GROUPS_9.php (A letöltés dátuma: 2020. 08. 31.)

Vákát oldal

Az Európai Unió helyi önkormányzatokat érintő tevékenysége

1. Az Európai Unió (EU) működése, alapszerződések

Az európai integráció, más néven europaizáció hat évtizedes folyamata során a résztvevők a gazdasági integrációtól folyamatosan eljutottak a politikai unióig. Az EU története a magasabb fokú integráció és harmonizáció irányába mutat, amely nemcsak a tagállamokra, hanem a szubnacionális szintre (régiók, megyék, kistérségek, települések) is hatással van. „[A]z EU szabályozó, orientáló szerepének hatására a tagállamok gazdasági, társadalmi, jogi, politikai és közjogi rendszere közeledik egymáshoz” (Pálné Kovács Ilona).¹

Az EU alapszerződései, mint az 1957-ben elfogadott Római Szerződés vagy az 1992-es Maastrichti Megállapodás nem hoztak létre olyan közigazgatási modellt, amely a tagországok számára mintaként szolgálna. Ha az ország politikai berendezkedése kielégítette a demokratikus követelményeket, a kormányzás és a közigazgatás kérdései a tagállam diszkrecionális jogkörében maradtak. Ily módon, a formális jog szempontjából a tagállamoknak jelentős igazgatási autonómiájuk van.²

Ma már *európai közösségi jogról* beszélhetünk, ha figyelembe vesszük, hogy valamenyny ország közigazgatásának érvényesítenie kell az *acquis communautaire* követelményeit. „A közösségi/uniós jog végrehajtásának és érvényesülésének záloga ugyanis a hatékony és lojális együttműködés a közösségi/uniós intézmények és a tagállami hatóságok között, másfelől pedig az egyes tagállamok azonos feladatkörű közigazgatási hatóságai között” (Torma András).

A tagállamok *közigazgatása* és ennek részeként a helyi önkormányzati rendszer kialakítása a *tagállamok saját hatáskörébe* tartozik. A helyi önkormányzatok szerepe ennek ellenére egyre hangsúlyosabbá válik az EU munkájában. Ezek tekintetében különösen kiemelendők azon jogi dokumentumok, amelyek a tagállamokra nézve kötelezőek – akár közvetlenül, akár a tagállami jogrendszerbe adaptálás által. Az alábbiakban a helyi önkormányzatok szempontjából jelentős dokumentumokat ismertetjük.

¹ Elérhető: www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop425/0050_13_regionalizmus/ch04s03.html (A letöltés dátuma: 2018. 10. 15.)

² Józsa é. n.

1.1. Alapszerződések

A Római Szerződésben még nem szerepelt a közös regionális politika. 1955 és 1975 között Európa országai bíztak abban, hogy a fejletlen térségek maguktól vagy esetleg egy általános gazdasági fellendüléstől indítva be tudják hozni lemaradásukat. Az integráció mélyülését és a taglétszám növekedésével azonban nőtt a regionális problémák nagysága és jellege. A nagy regionális gazdasági különbségek komoly társadalmi feszültségekhez, kevésbé tartós gazdasági fejlődéshez, továbbá a piac optimálisnál rosszabb kihasználásához vezettek.

Az Európai Gazdasági Közösség 1975-ben megindította a regionális különbségeket kiegyenlítő fejlesztési programját.

Az Egységes Európai Okmány (EEO) emelte be a regionális politikát az elsődleges közösségi joganyagba (vagyis emelte közösségi szintre), amikor beillesztette a Római Szerződés rendelkezései közé a harmadik rész V. címét, a *Gazdasági és társadalmi kohéziót*. Ez meghatározta a közösségi regionális és strukturális politika alapjait, és előírta az e célok elérését szolgáló strukturális alapok reformját.

Az egységes Európai Közigazgatási Tér optimális biztosítása egységesen fejlett és a közszolgáltatások tekintetében is egységesen működő területeken lehetséges.

A gazdasági és társadalmi kohézió erősítéséről az alábbi cikkek szólnak:

- *158. cikk:* Átfogó harmonikus fejlődésének előmozdítása érdekében a Közösség úgy alakítja és folytatja tevékenységét, hogy az a gazdasági és társadalmi kohézió erősítését eredményezze. A Közösség különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók vagy szigetek – a vidéki térségeket is beleértve – lemaradásának csökkentésére törekszik.
- *160. cikk:* Az Európai Regionális Fejlesztési Alap rendeltetése, hogy elősegítse a Közösségen belüli legjelentősebb regionális egyenlőtlenségek orvoslását a fejlődésben lemaradt térségek fejlesztésében és strukturális alkalmazkodásában, valamint a hanyatló ipari térségek átalakításában való részvétel útján.

A helyi önkormányzatok szerepének erősítését célozza a 2009. december 1-jén hatályba lépett *Lisszaboni Szerződés* is. A szerződés egyik vívmánya a megerősített demokrácia és az alapvető jogok hatékonyabb védelme.

A Lisszaboni Szerződés kimondja a demokratikus egyenlőség, a képviselői demokrácia és a részvételi demokrácia három alapelvét.

A részvételi demokrácia a polgári kezdeményezés (4.1.5.) egy új formájában jelenik meg. A Szerződés kifejezetten *elismeri a helyi és regionális autonómia elvét, valamint a szubszidiaritás alkalmazásának kiszélesítését*. Az önkormányzati érdekek képviselője jelenleg a Régiók Bizottságán keresztül valósul meg. A Lisszaboni Szerződés által bevezetett intézményi reformok a Régiók Bizottsága szerepének további felértékelődését is szolgálják.

Az Európai Unió Alapjogi Chartája nem került be közvetlen módon a Lisszaboni Szerződésbe, de az EU-ról szóló szerződés 6. cikkének (1) bekezdése alapján a szerződésekkel azonos kötelező jogi erővel bír (4.1.2.).

A Lisszaboni Szerződéshez csatolt „szubszidiaritás és az arányosság” elvének alkalmazásáról szóló 2. jegyzőkönyv 1. cikk szerint valamennyi intézmény biztosítja a szubszi-

diarítás és az arányosság elvének folyamatos tiszteletben tartását az EU-ról szóló szerződés 5. cikkében meghatározottak szerint.³

A szubszidiaritás elvének célja az EU és az uniós országok megosztott hatásköreibe tartozó területeken történő beavatkozás legmegfelelőbb szintjének meghatározása. Európai, nemzeti vagy helyi szintű fellépést érinthet. Valamennyi esetben az EU csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben hatékonyabban tud fellépni, mint az uniós országok a maguk megfelelő nemzeti vagy helyi szintjén. A szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv⁴ három, az uniós szintű beavatkozás lehetőségét megerősítő, illetve elutasító kritériumot említ:

- A fellépésnek vannak-e az uniós országok szintjén nem szabályozható, határokon átnyúló vonatkozásai?
- A nemzeti fellépés vagy annak hiánya ellentétes-e a szerződés követelményeivel?
- Az uniós szintű fellépés egyértelmű előnyökkel bír-e?

A szubszidiaritás elvét alapul véve tárgyaljuk a helyi szint támogatását, az integráció erősítését szolgáló lépéseket, a határok elválasztó jellegének csökkentésére tett erőfeszítéseket és a kapcsolódó fejlesztéseket.

2. Az Európai Unió szervei

2.1. Az EU fő intézményei

Európai Tanács: A tagállamok és az EU vezetői az Európai Tanács keretében határozzák meg az átfogó uniós prioritásokat. Az Európai Tanács határozza meg az EU tevékenységének általános politikai irányvonalát – de nincs hatásköre jogszabályok elfogadására. A tanács tagjai – az Európai Bizottság elnöke, valamint az uniós tagországok állam- és kormányfői – az elnök irányítása mellett félévente legalább kétszer üléseznek, minden alkalommal néhány napig.

Európai Parlament (EP): Közvetlenül megválasztott képviselőkől áll, akik az európai állampolgárokat képviselik.

Európai Bizottság (bizottság): Az EU „kormánya”, az EU egészének érdekeit képviseli, tagjait a tagállami kormányok nevezik ki.

Európai Unió Tanácsa/Miniszterek Tanácsa: A tagállami kormányok érdekképviselői intézménye a részt vevő tagállami miniszterek feladatköre alapján.

Jogalkotás:

Az uniós jogalkotás három intézmény, az EP, az Európai Tanács és a bizottság feladata. E három intézmény a rendes jogalkotási (régbben együtdöntési) eljárás keretében fogadja el

³ Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:12012M005> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 30.)

⁴ Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0017> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 30.)

az uniószerthe alkalmazandó szakpolitikákat és jogszabályokat. Fő szabály szerint a bizottság új jogszabályokat javasol, és az EP, valamint az Európai Tanács elfogadja őket. A végrehajtásért a bizottság és a tagállamok felelnek. A jogszabályok megfelelő alkalmazásának és végrehajtásának biztosítása a bizottság feladata, ezért is nevezik az unió kormányának. Mivel mind a szakmai előkészítő, mind a végrehajtó munka a bizottság és szervei feladata, ezért a három intézmény közül az *Európai Bizottságot mutatjuk be részletesebben.*

Ezen túlmenően – mivel az EU működésében még számos más szerv vesz részt – közülük csak a helyi önkormányzati érdekeket megjelenítő *Régiók Bizottsága* munkáját ismertetjük még.

2.2. Az Európai Bizottság

2.2.1. Működése

A bizottság jogelődjének az 1951-es ESZAK-szerződés általi alapítása óta felel az EU általános érdekeinek előmozdításáért az EU politikailag függetlenséget élvező végrehajtó szerve. Kezeli és végrehajtja az EU szakpolitikáit és költségvetését, képviseli az EU-t nemzetközi szinten. Kizárólagos hatáskörébe tartozik az új uniós jogszabályjavaslatok kidolgozása, és ez az intézmény felelős az EP és az Európai Unió Tanácsa által hozott döntések végrehajtásáért.

Tagjai alkotják a biztosi testületet, amelybe mindegyik uniós tagállam egy biztost delegál. A testület vezetője, a bizottság elnöke dönt arról, hogy melyik biztos melyik szakpolitikai területért felelős. A biztosi testület döntéseinek megvalósításával az adott szakpolitikai területért felelős főigazgatóság foglalkozik, ami a gyakorlatban az esetek többségében jogalkotási javaslattervezetek kidolgozását jelenti.

A tervezeteket ezt követően a főigazgatóságok terjesztik a biztosok elé, akik heti üléseiken döntenek róluk. Az elfogadott szövegeket – immár hivatalos jogalkotási javaslat formájában – a bizottság megküldi az Európai Tanácsnak és az EP-nek, a jogalkotási folyamat további résztvevőinek.

A bizottság minden évben az úgynevezett stratégiai tervezési és programozási ciklus alapján tervezi meg munkáját, illetve számol be tevékenységéről. A bizottság átfogó prioritásait az intézmény elnöke szabja meg ötévenként.

A bizottságon belül a Regionális és Városfejlesztési Főigazgatóság (DG REGIO) felelős a régiókkal és városokkal kapcsolatos uniós szakpolitikáért, azaz ezen Főigazgatóság tevékenységében jelennek meg legerősebben az önkormányzati szempontok is, illetve az ezen Főigazgatóság által végzett munka. A bizottság 10 szakpolitikai prioritása közül a DG REGIO az alábbiak megvalósítása terén működik közre:

- foglalkoztatás, növekedés, beruházások;
- belső piac;
- digitális egységes piac;
- energiaunió és éghajlat-politika;
- gazdasági és monetáris unió;
- migráció.

2.2.2. A bizottság helyi önkormányzatok szempontjából kiemelt jelentőségű dokumentumai

A bizottság számos olyan dokumentumot, programot fogadott el, amelyek az egységes megoldások felé ösztönzik a tagállamokat, és a helyi önkormányzatok működése szempontjából is jelentősek. Ezek közül mutatunk be egy-egy példát az alábbiakban.

2.2.2.1. A bizottság fehér könyve az európai kormányzásról⁵

A bizottság fehér könyvei olyan dokumentumok, amelyek az EU egy meghatározott területére vonatkozó intézkedéseire irányuló javaslatokat tartalmaznak. Bizonyos esetekben az uniós szintű konzultációs folyamat elindítása céljából közzétett zöld könyvön alapulnak.

A fehér könyvek célja, hogy vitát indítsanak a nyilvánosság, az érdekeltek, az EP és az Európai Tanács között a politikai konszenzus elérésének elősegítése céljából.

A nemzetközi szervezetek helyi önkormányzatok működésére hatással lévő dokumentumai közül az EU tekintetében kiemelkedik a *Fehér könyv az európai kormányzásról*. Az európai kormányzás fogalma mindazon szabályokra, eljárásokra és magatartásra vonatkozik, amelyek befolyásolják az európai szinten történő hatalomgyakorlást. A „jó kormányzás” a *szubszidiaritás és az arányosság* elvének megerősítésével, a közösségi intézmények szerepének, céljának és felelősségének ezen elvek mentén történő újradefiniálásával történhet.

Célja, hogy a regionális és helyi szereplők értékei és jó gyakorlatuk jobban kihasználható legyen. Ezek támogatása a nemzeti hatóságok kötelessége az alkotmányuk és közigazgatási szervezetük nyújtotta kereteken belül. Ezzel egy időben az EU-nak is jobban ki kell használnia a már meglévő rugalmas lehetőségeket, hogy erősítse az európai politikák helyi szinten való megjelenítését.

Az EU-ban ezért az évek során a demokratikus államok között megegyezés született a jó kormányzás ismérveit illetően. Ezek magukban foglalják a megbízhatóságnak, a kiszámíthatóságnak, a számonkérhetőségnek és az átláthatóságnak a jogszabályokban való rögzítését, emellett technikai és menedzseri kompetenciát, szervezeti kapacitást és az állampolgári részvétel lehetőségét követelik meg. Konszenzus révén jöttek létre tehát azok a közigazgatási alapelvek, amelyeket a különböző jogi tradíciókkal és kormányzati rendszerekkel rendelkező uniós tagállamok elfogadnak. Az évek múlásával ezek az elvek megszilárdultak és megerősítést nyertek a nemzetállamok bíróságainak a joggyakorlata és az Európai Bíróság ítélezése révén.⁶

A fehér könyvben a bizottság meghatározta a *jó kormányzás öt alapelvét: nyitottság, részvétel, felelősség, hatékonyság és összhang*.

⁵ Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0428:FIN:EN:PDF> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 10.)

⁶ JÓZSA é. n.

2.2.2.2. A bizottság jogi és közigazgatási akadálymentesítést szolgáló munkája – közlemények

A bizottság évek óta törekszik arra, hogy közelítse már helyi szinten az egyes közigazgatási szabályokat, hogy egységes irányokat vezessen be az európai közigazgatás felé vezető úton. A foglalkoztatás, növekedés, beruházások prioritása kapcsán a DG REGIO 2015 júliusában egy kutatás keretében párbeszédet kezdeményezett a határ menti térségek helyi szereplőivel, illetve a nemzeti hatóságokkal a határtérségben jelentkező akadályokról. Ez a kutatás egyben válaszokat is keresett arra, hogy mennyiben volt képes a 25 éve futó Interreg-program kezelni a fejlesztésekkel együtt jelentkező problémákat. A munkavállalás, jobb egészségügyi ellátás, közösségi közlekedés vagy mentési akciók céljából történő határátlépés például a mai napig akadályokba ütközik. Az adózás vagy a nyugdíjjogosultsággal kapcsolatos kérdések, a jogok vagy szttenderdek figyelmen kívül hagyása, valamint az összehangolt mentőmunkálatok továbbra is megoldatlan kérdéseket vetnek fel. Az akadályok többsége továbbra is az eltérő nemzeti szabályozásokból, a nem kompatibilis adminisztrációs eljárásokból vagy egyszerűen a területi tervezés hiányából fakadnak. A fentieknek megfelelően a kutatás 3 halmazba gyűjtötte a problémákat:

- jogi akadály – az egyes szakterületeken jelentkező EU-szabályozás hiányából fakadóan;
- jogi akadály – nem koherens helyi szabályozás (amelynek csak egy részére van vagy egyáltalán nincs kötelezően alkalmazandó uniós jog);
- adminisztratív akadály – nem megfelelő eljárási vagy eltérő alkalmazási módszerek a helyi, regionális és nemzeti szinten.

Több mint 200 különböző határ menti akadályt dokumentáltak, amelyek a határon élő polgárok vagy cégek/gazdasági társaságok problémáit veszik górcső alá. Ezekről leltár készült, és társadalmi konzultációra bocsátották.⁷ A kutatás a 2017. szeptember 20-án elfogadott, *A növekedés és a kohézió előmozdítása a határtérségben* című közleménnyel zárult.

A közlemény rámutat arra, hogy az EU és tagállamai milyen módon csökkenthetik a határokon átnyúló interakciók összetettségét, hosszát és költségeit, valamint ösztönözhetik a szolgáltatások belső határok mentén történő összevonását. Arra is keresi a választ, hogy milyen lépéseket kell tenni annak biztosítása érdekében, hogy a határ régiókban élő polgárok teljes mértékben kihasználhassák a határ mindkét oldalán kínákozó lehetőségeket.

Célja továbbá, hogy hozzájáruljon az Európa jövőjéről szóló fehér könyvvel kezdeményezett gondolkodási folyamathoz olyan intézkedések indítványozásával és ajánlások kidolgozásával, amelyek megkönnyítik a szárazföldi határ régiók számára az együttműködést.

A közlemény számos fellépésre tesz javaslatot a határ régiók versenyképességi és kohéziós helyzetének javítása céljából, nevezetesen a szorosabb együttműködést és interakciót jelenleg akadályozó néhány jogi és közigazgatási akadály kezelése révén. E fellépések végrehajtását a bizottságon belüli „határügyi kapcsolattartó pont” segíti elő. Tagjai a bizottság határokon

⁷ Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/#1
(A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)

átnyúló kérdésekben jártas szakértői, akik tanácsokkal látják el a nemzeti és regionális hatóságokat a határok által okozott jogi és közigazgatási akadályok leküzdésére vonatkozóan.⁸

2.2.2.3. A bizottság új kezdeményezése: az Európai Határon Átnyúló Mechanizmus⁹

Ahogy az a fentiekből is látszik, jelenleg nincs egységes jogi rendelkezés a határ menti jogi és adminisztratív problémák megoldására, csak néhány regionális mechanizmus működik, amilyen például a Benelux Unió és az Északi Tanács. A bizottság új kezdeményezése, az *Európai Határon Átnyúló Mechanizmus (ECBM)* a határon átnyúló együttműködések hátráltató, eltérő jogi szabályozásból adódó akadályok felszámolását célozza. Üdvözlendő a kezdeményezés, amely révén a határ menti együttműködések a jövőben még eredményesebbé tehetők. Elhárulhatnak a jogi akadályok az olyan közös munkaerőpiaci, egészségügyi, tömegközlekedési stb. projektek előtt, amelyek az állampolgárok mindennapi életét érezhetően megkönnyíthetnék, illetve számszerűsíthető gazdasági előnyökkel is járnának (a bizottság becslése szerint az akadályok 20%-ának felszámolása 2%-os GDP-növekedést eredményezne a határtérségekben). Az EU 40 belső szárazföldi határrégióval rendelkezik, amelyek az EU területének 40%-át, lakosságának pedig közel 30%-át képviselik. Naponta 1,3 millió uniós munkavállaló ingázik a határokon át. A határon való átlépés a foglalkoztatásban, a jobb egészségügyi ellátásban, az állami intézmények igénybevételénél vagy a sürgősségi segélynyújtásnál továbbra is nehézséget okozhat. Az adó-, illetve nyugdíjjogosultságok, a jogok és a normák el nem ismerése, a közös sürgősségi szolgáltatás hiánya komoly problémát jelenthet. A fennmaradó akadályok többsége a határ mindkét oldalán eltérő nemzeti jogszabályokból, az összeegyeztethetetlen adminisztratív folyamatokból vagy egyszerűen a közös területi tervezés hiányából fakad.

A bizottság által javasolt új mechanizmus célja, hogy felszámolja a határon átnyúló együttműködések hátráltató, eltérő jogi szabályozásból adódó akadályokat. Indoka elsősorban, hogy a határokon átnyúló fejlesztési projektek lényegesen lassabban és körülményesebben valósíthatók meg, tekintettel arra, hogy ilyenkor több (minimum két) tagállam/ország jogrendje alkalmazandó. Gyakran ezek a jogi és közigazgatási akadályok (például eltérő engedélyezési rendszerek, eljárások, határidők) egyes projektek teljes megvalósulását okozzák. Az eddigi, határtértséget támogató eszközök (határ menti programok, EGTC intézmény) nem rendelkeznek jogi hatáskörökkel, hanem elsősorban pénzügyi és szervezeti keretet biztosítanak. A javaslatban szereplő mechanizmusok két ország eltérő szabályozását közelíthetik.

Az európai határokon átnyúló kötelezettségvállalás (Commitment, ECBC) – önkéntes alapon és az illetékes hatóságok hozzájárulásával – lehetővé tenné, hogy egy határrégió tekintetében az egyik tagállamban a másik tagállam jogi rendelkezéseit alkalmazzák meghatározott ideig tartó projektre vagy intézkedésre, mivel a saját jogi rendelkezések alkalmazása egy közös projekt végrehajtását gátló jogi akadályt teremtené. A javaslat – alulról felfelé építkező jogi

⁸ Elérhető: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic-plan-2016-2020-dg-regio_april2016_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)

⁹ Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A52018PC0373> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)

eszközként – hatékonyan támogatni tud határokon átnyúló együttműködési projekteket azáltal, hogy a helyi és regionális önkormányzatok számára lehetővé teszi az egyik tagállam jogszabályainak a másik, szomszédos tagállam területén való alkalmazását egy előre meghatározott területen, egy konkrét projektre vonatkozóan. Az európai határokon átnyúló nyilatkozat szerint az aláírók hivatalosan kötelezettséget vállalnak a szokásos szabályok jogalkotás útján történő módosítására.

Periferikus elhelyezkedésükből fakadóan a határ menti térségek sokszor – gazdasági és társadalmi szempontból egyaránt – hátrányosabb helyzetűek. Egy ilyen kezdeményezés pozitívan járulhat hozzá a területi kohézió megerősödéséhez, amelynek célja valamennyi terület harmonikus fejlődésének biztosítása, valamint annak lehetővé tétele, hogy az ott élő polgárok e területek adottságait optimálisan kihasználhassák. A Lisszaboni Szerződéssel összhangban megállapítható, hogy ez a fajta sokféleség előnnyé alakítható, amely hozzájárul az egész EU fenntartható fejlődéséhez.

2.2.2.4. Nyitott kormányzás, e-kormányzás program

A bizottság a közigazgatás modernizálására elsőként a nyitott kormányzás programot hirdette meg.¹⁰ Az E-kormányzat Akcióterv felhasználóbarát politikára épül, bevonva őket a politikaalkotás és szolgáltatásépítés folyamatába. Ezzel olyan e-kormányzást irányoz elő, amely kellően nyitott, rugalmas és hatékony e-kormányzás-szolgáltatásokat tud megteremteni.

Az EU 20 e-kormányzati szolgáltatás megvalósítását ajánlja a tagországok figyelmébe. A 20 szolgáltatás közül 12 a polgárok számára nyújtott szolgáltatás: jövedelemadó (adókiivetés és -bevallás), álláskereső, társadalombiztosítási kifizetések, személyi dokumentumok (útlevél, jogosítvány stb.), gépkocsik nyilvántartásba vétele, építésiengedély-kérelem, rendőrségnek tett bejelentések, közkönyvtárak, születési és házassági bizonyítványok, felsőbb iskolákba való jelentkezés, egészségüggyel összefüggő szolgáltatások), 8 pedig az üzleti szférának nyújtott szolgáltatás: munkavállalók részére biztosított hozzájárulások, társasági adó, általános forgalmi adó, új társaság bejegyzése, adatközlés a statisztikai hivatal felé, vámnyilatkozat, környezetvédelemmel összefüggő engedélyek, közbeszerzés.¹¹

A szolgáltatások nyújtásának négy szintjét különbözteti meg, a hagyományos és az ügyfél jelenlétét egyáltalán nem igénylő – teljesen elektronizált – eljárások között:

1. szint: információ – online információk nyújtása a közigazgatási szolgáltatásokról. A legalapvetőbb funkció, hogy a hivatali információk a hivatal működésétől függetlenül elérhetők legyenek. Erre a média fejlődésével egyre több mód nyílik. A leginkább alkalmazott médium az internet, de felmerül a wap-oldalak, illetve a DiTV (digitális televízió) mint közeg alkalmazásának a lehetősége is. Ezzel a hivatal terhelése csökken, valamint az információnyújtó kapacitás is felszabadul.

2. szint: egyirányú kapcsolat – nyomtatványok, űrlapok, adatlapok letöltésének, ki-nyomtatásának lehetősége, azaz csökken az ügyintézésre fordítandó idő. A „nyomtatvány” szó a formalizáltságot, a „letöltése” az elektronizáltságot mutatja, így ez a szint jelenti az előszobát a valódi e-közigazgatási szolgáltatások felé.

¹⁰ Elérhető: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/open-government> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)

¹¹ COM(2000) 330 Final: Common List of Basic Public Services. Követelményjegyzék.

3. szint: interaktivitás – nyomtatványok, űrlapok, adatlapok online úton történő kitöltése, beleértve a hitelesítést. Itt már majdnem megvalósul a távügyintézés lehetősége, azonban az illetékek lerovása ezen a szinten nem megoldott, így az ügyfélnek ügynként egyszer még meg kell jelennie.

4. szint: tranzakció – a teljes ügymenet elektronizálása: döntés, kézbesítés, illetékek lerovása. Ez a szint már az e-igazgatás „megtestesülése”, amikor az ügyfél egyáltalán nincs jelen fizikailag, és az ügymenet is nyomon követhető; viszonylag magas szintű automatizáltságot, ennek révén nagy időmegtakarítást eredményez.

Ez a kezdeményezés lehetővé teszi majd a döntéshozatal minőségének javítását és a közintézményekben vetett bizalom erősítését. A nyitott kormányzás tesztelésére a bizottság egy információ- és kommunikációtechnológia (ICT) által vezérelt, a közszféra innovációját célzó kezdeményezést indított a Horizon 20¹² keretén belül kutatás és innováció területen. Az új technológiák a közszférában hozzájárulnak:

- a polgároknak és vállalatoknak a közszférával való kommunikációja új formáihoz;
- a közigazgatások munkamódszereinek megújításához;
- új üzleti lehetőségek megteremtéséhez a nyílt adatok újrafelhasználásával és a szolgáltatások bővítésével.

3. A Régiók Bizottsága

Az 1992-es Maastrichti Szerződés hozta létre, és 1994-ben kezdte meg működését. Az EU működéséről szóló szerződés 300. cikk (3) alapján „[a] Régiók Bizottsága a regionális és helyi testületek olyan képviselőiből áll, akik valamely regionális vagy helyi testületben választással nyert képviselői megbízással rendelkeznek, vagy valamely választott testületnek politikai felelősséggel tartoznak”.

Tagjai lehetnek a 28 uniós tagállam regionális hatóságainak vezetői, polgármesterek, régiók és városok választott vagy nem választott képviselői. A tagokat semmilyen utasítás nem köti. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével jelentős jogositványt kapott, a szubszidiaritás megsértése esetén közvetlenül fordulhat a Bírósághoz.

A helyi és a regionális önkormányzatokat érintő (például foglalkoztatáspolitikai, környezetvédelmi, oktatáspolitikai, közegészségügyi) uniós szintű döntéshozatal előtt a bizottság, az Európai Tanács és az EP köteles konzultálni a Régiók Bizottságával.

A bizottság a regionális vonatkozású döntéseknél meghallgatja – így például oktatási, kulturális, egészségügyi, transzeurópai hálózatkiépítési (autópályák, távközlés, illetve energiaszállítás) kérdésekben, valamint a kohéziós intézkedésekkel összefüggésben (beleértve az EK regionális támogatási politikáját). A Régiók Bizottsága kezdeményező állásfoglalást is közzétehet.

A Régiók Bizottsága tagjai közül két és fél éves időtartamra választja elnökét és tisztviselőit. Tevékenységét hat szakosodott bizottság keretében végzi.

¹² Elérhető: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/ict-enabled-public-sector-innovation-horizon-2020>
(A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)

*A Régiók Bizottsága feladat- és hatáskörei¹³**A. Más intézmények kérésére történő véleményadás*

1. Kötelező konzultáció: Az Európai Tanács és a bizottság az alábbi területeket érintő döntéshozatal előtt köteles konzultálni a Régiók Bizottságával:

- oktatási; szakképzési és ifjúsági ügyek (EUMSZ 165. cikke);
- kultúra (EUMSZ 167. cikke);
- közegészségügy (EUMSZ 168. cikke);
- transzeurópai közlekedési; távközlési és energiahálózatok (EUMSZ 172. cikke);
- gazdasági és társadalmi kohézió (EUMSZ 175., 177. és 178. cikke).

2. Fakultatív konzultációk: A bizottság, az Európai Tanács és az EP ezen túlmenően minden olyan esetben konzultálhat a Régiók Bizottságával, amikor ezt indokoltnak tartja.

Amennyiben az EP, az Európai Tanács vagy a bizottság (akár kötelező, akár fakultatív alapon) konzultál a Régiók Bizottságával, a válaszra határidőt tűzhetnek ki (legalább egy hónap). A határidő lejártát követően a vélemény hiánya nem képezheti akadályát a további eljárásnak.

B. Véleményadás a Régiók Bizottsága saját kezdeményezésére

1. Amennyiben konzultációra kerül sor az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsággal, erről tájékoztatást kap a Régiók Bizottsága is, amely – ha úgy ítéli meg, hogy regionális érdekek forognak kockán – önként véleményt adhat a szóban forgó kérdésről.

2. Általános szabályként a Régiók Bizottsága véleményt alkothat minden olyan esetben, amikor ezt szükségesnek véli. A Régiók Bizottsága például saját kezdeményezésű véleményeket alkotott a következő területeken: kis- és közepes vállalkozások (kkv-k), transzeurópai hálózatok, turizmus, strukturális alapok, egészségügy (kábitószerek elleni küzdelem), ipar, városfejlesztés, képzési programok, környezetvédelem.

C. Az Európai Unió Bíróságához fordulás – utólagos bírósági felülvizsgálat

A Régiók Bizottsága a Bírósághoz fordulhat, amennyiben úgy véli, hogy kötelező konzultáció esetében nem keresték meg konzultációra irányuló kérelemmel, vagy ha a konzultációs eljárást nem szabályszerűen alkalmazták.

E jog alapján a Régiók Bizottsága – amennyiben a konzultációs eljárást nem szabályszerűen alkalmazták – kérheti a Bíróságtól annak megállapítását, hogy egy, a Régiók Bizottságának hatáskörébe eső jogalkotási aktus összhangban van-e a szubszidiaritás elvével.

Az EP és a Régiók Bizottsága kapcsolata a 2014. február 5-én megkötött együttműködési megállapodásuk alapján:

- A Régiók Bizottsága elvégzi a tervezett uniós jogalkotási javaslatok hatásainak értékelését, amelyet megfelelő időben, a módosítási eljárás kezdete előtt továbbít az EP-nek. Ezek a hatásértékelések tárgyalják a meglévő jogszabályok működését nemzeti, regionális és helyi szinten, továbbá véleményben közlik a jogalkotási javaslatokhoz fűzött javításokat.

¹³ Elérhető: www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/16/a-regiok-bizottsaga (A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)

- A Régiók Bizottságának egy tagja meghívottként részt vehet az EP valamennyi releváns bizottsági ülésén. Ez az előadó vagy szóvivő ismerteti a Régiók Bizottsága véleményét. Az EP előadói szintén részt vehetnek a Régiók Bizottsága szakosodott bizottságainak ülésein.
- Az EP Bizottsági Elnökei Konferenciájának Elnöke és a Régiók Bizottságának hasonló szerepet betöltő elnöke évente két alkalommal megvitatják az általános jogalkotási együttműködést és a munkatervet.

2008 óta a REGI bizottság és a COTER évente együttes ülést tart a Nyílt napok: a Régiók és Városok Európai Hete keretében, amelyről később szól a tanulmány.

4. A Régiók Bizottsága által megalkotott lényeges dokumentumok

4.1. A Régiók Bizottsága többszintű kormányzásról szóló fehér könyv¹⁴

Az „Európa partnerségben történő építése” érdekében 2009. június 17-én elfogadott fehér könyv két nagy stratégiai célkitűzést határoz meg:

- az európai folyamatban való részvétel elősegítése; és
- a közösségi cselekvés hatékonyságának fokozása.

A Régiók Bizottsága a többszintű kormányzást az EU, a tagállamok, valamint a regionális és helyi önkormányzatok partnerségen alapuló összehangolt cselekvéseként fogja fel, amelynek célja az EU politikáinak kidolgozása és végrehajtása. Ez a különböző érintett hatalmi szintek megosztott felelősségét vonja maga után, valamint a demokratikus legitimitás valamennyi forrására és a különböző bevont szereplők reprezentativitására támaszkodik.

Ahogy a dokumentum megjegyzi, a (többszintű) kormányzás az európai integrációs folyamat sikerének egyik legfontosabb kulcsa. Európa akkor lesz erős, intézményei akkor lesznek jogszerűek, politikái akkor lesznek hatékonyak, polgárai akkor érzik bevonva és érintve magukat, ha kormányzási módszere a közösségi menetrend megvalósítása és az átfogó kihívások leküzdése érdekében biztosítja a különböző hatalmi szintek együttműködését. Ezt a megállapítást egyébiránt már az állam-, illetve kormányfők a 2007. március 25-i Berlini Nyilatkozatban kifejezésre juttatták.

A fehér könyvben foglaltak végrehajtása és monitoringja érdekében a Régiók Bizottsága számos kötelezettséget vállalt, valamint ajánlásokat fogalmazott meg például az Európai Bizottság és a tagállamok részére.

Így a Régiók Bizottsága – többek között – egyeztetési folyamatot kezdeményezett az EU többszintű kormányzásra vonatkozó chartájának kidolgozása érdekében, amely meghatározna a szubszidiaritás elvét tiszteletben tartó európai kormányzás közös és kölcsönös megértését célzó elveket és részletes szabályokat, amelyek a tagállamokban, a tagjelölt országokban és a szomszédos államokban a helyi és regionális kormányzás, valamint a decentralizációs folyamat támasza lennének, illetve amelyek szavatolnák a regionális és helyi önkormányzatok

¹⁴ Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52009IR0089> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 10.)

autonómiája és az európai döntéshozatali folyamatban való közreműködésük tiszteletben tartására irányuló politikai szándékot.

A fehér könyv elfogadása, a szubszidiaritás elvének gyakorlati kibontása, a többszintű és jó kormányzás fogalmainak és működésének definiálása a *spanyol–belga–magyar elnökségi trió* (2010. január 1. – 2011. július 1.) hatálybalépésével történt. Éppen ezért az elnökség prioritásai között szerepelt a jó és többszintű kormányzás elve alkalmazásának elősegítése és kiszélesítése, a Lisszaboni Stratégia új szakasza. Ennek érdekében a trió tagjai a helyi önkormányzatokért felelős magas szintű vezetői találkozókon (informális miniszteri konferenciákon) egyeztettek álláspontjaikat. Ezeken a fórumokon egyeztek meg az érintett miniszterek, hogy a jó és többszintű kormányzás elvét a tagállamok és az EU szervei az Európa 2020 című dokumentumban is érvényesíteni kívánják. A magyar elnökség témakörei között így ugyancsak szerepelt a jó kormányzás és szubszidiaritás témaköre.

A Régiók Bizottsága ezt követően *A többszintű kormányzás európai kultúrájának kialakítása: a Régiók Bizottsága fehér könyvének nyomon követése* című jelentésében megerősítette ezt az elhatározását.

Azóta egy módszert is kidolgozott annak nyomon követésére, hogy az uniós intézmények hogyan alkalmazzák a többszintű kormányzást, emellett rendszeresen eredménytáblákat készít e tárgyban, és a bizottsággal együttműködésben a többszintű kormányzásra vonatkozó bevált gyakorlatok összegyűjtésén is dolgozik. Sőt, a 2014–2020-as strukturális és beruházási alapok kezelésére vonatkozó új uniós rendelkezésekben vezérelvként szerepel a többszintű kormányzás.

4.2. A Többszintű Kormányzás Európai Chartája¹⁵

Mindezeket követően a Régiók Bizottsága 2014. február 20-án elfogadta a Többszintű Kormányzás Európai Chartáját, amelynek lényege a fenti elvek továbbvitele. Az EU a többszintű kormányzást olyan eszköznek tekinti, amely közelebb viszi az állampolgárokat az EU döntéshozatali folyamataihoz, mindezt a részvételi demokrácia ösztönzőjeként teszi a különböző partnerekkel való párbeszéd során. A többszintű kormányzás chartája még nem vált kötelező erejű elvvé. Mindez csak uniós jogszabályokba történő rögzítéssel tudna megvalósulni. Az alapelvet azonban felvették a támogatáspolitikában a közös rendelkezésekről szóló rendelet rendelkezései közé, amely megerősíti az európai strukturális és befektetési alapok működését. A tagállamoknak a programozás valamennyi szakaszában és minden szinten kötelességük partnerségeket létrehozni. A többszintű kormányzás és a megerősített partnerség filozófiája azonban nemcsak az operatív programokra, hanem már a 2014–2020 közötti partnerségi megállapodásokra is hatással volt.

Ki írhatja alá a többszintű kormányzás chartáját?

- A többszintű kormányzásra vonatkozó chartát az EU valamennyi helyi és regionális önkormányzata aláírhatja, például a városok, megyék, körzetek, nagyvárosi területek, tartományok, régiók stb.

¹⁵ Elérhető: <https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/MLG-charter.aspx> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 30.)

- A helyi és regionális önkormányzatok európai és nemzeti szövetségei, valamint a helyi és regionális önkormányzatok hálózatai is hivatalos formában támogathatják a kezdeményezést.
- A többszintű kormányzás chartáját illető támogatásukat aláírásukkal politikusok is kifejezhetik, bármilyen kormányzati szinten tevékenykedjenek is.

A többszintű kormányzás chartájához való csatlakozással az aláírók rögzítették:

- A többszintű kormányzás alkalmazásával „európai gondolkodást” alakítanak majd ki régiójukban/városukban, politikai és adminisztratív testületekkel együttműködve, a helyitől az uniós szintig és fordítva.
- Ösztönzik majd a határokon átnyúló együttműködést más régiókkal/városokkal, túllépve az adminisztratív korlátokon és a földrajzi határokon.
- Korszerűsítik adminisztrációjukat, teljes mértékben kihasználva a digitális és innovatív megoldásokat, növelve az átláthatóságot és a nyitottságot, a polgárok számára könnyen hozzáférhető minőségi közszolgáltatásokat nyújtva.

Ösztönzik majd a polgári és civil társadalmi részvételt a döntéshozatali folyamatban, így fejlesztve tovább a részvételi demokráciát.

4.3. A növekedés és a kohézió előmozdítása az EU határrégióiban (COTER-VI/036¹⁶)

A bizottság azzal a céllal, hogy kezelje a határtérségben élők nehézségeit, és javaslatot tegyen számos konkrét fellépésre, 2017. szeptember 20-án elfogadta *A növekedés és a kohézió előmozdítása az EU határrégióiban* című közleményét.¹⁷ Ahogy megállapította, a határrégiókban élők, illetve ott működő vállalkozások és hatóságok a különböző közigazgatási és jogi rendszerek közötti tájékozódás során egyedi nehézségekkel szembesülnek. Az európai finanszírozáson túlmutató intézkedésekre van szükség, mivel a jelenleg tapasztalható terhek kizárólag a finanszírozás és a beruházások útján nem kezelhetők.

A Régiók Bizottsága ezen közleményhez készített véleményt, amelyhez kapcsolódóan a munkadokumentumot a bizottság magyar tagja, Karácsony Ádám készítette. A témát a Régiók Bizottsága a február 27-ei COTER szakbizottságban tárgyalta, júliusban került a plenáris ülés elé (COTER-VI/036). A dokumentum ismertetése helyett ezúttal magát a dokumentum riportórét, Karácsony Ádámot kérdeztük az előzményekről, illetve a munkadokumentumban foglalt javaslatokról:

¹⁶ Elérhető: <https://memportal.cor.europa.eu/Agenda/Documents?meetingId=2143181&meetingSessionId=2177475> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 30.)

¹⁷ Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/hu/information/publications/communications/2017/boosting-growth-and-cohesion-in-eu-border-regions (A letöltés dátuma: 2018. 09. 30.)

Milyen fogadtatása volt a Régiók Bizottságán belül A növekedés és a kohézió előmozdítása az EU határ régióiban című bizottsági közleménynek?

A Régiók Bizottsága általánosságban pozitívan fogadta az Európai Bizottság közleményét, és különösen elégedett a közleményt előkészítő folyamattal, amely szerinte példaértékű a valódi többszintű részvételen alapuló együttműködés tekintetében. Az egyhangúan elfogadott Régiók Bizottsága-vélemény maga is tükrözi a többszintű előkészítő munkát (egyeztetés EP-képviselőkkel, érintettekkel stb.) és a mögötte álló erős politikai konszenzust, amelyet a testület képvisel.

A Régiók Bizottsága-vélemény részletesen reflektál és konkrét utalásokat tesz a bizottság által megfogalmazott akcióterv 10 pontjára. Így többek között:

- Támogatja a javasolt „határügyi kapcsolattartó pont” létrehozását, ugyanakkor felhívja a figyelmet, hogy a kapcsolattartó pont olyan mértékű emberierőforrás-állománnyal való ellátása nem lehetséges a közlemény által tervbe vett sokféle feladat elvégzéséhez.
- Hangsúlyozza a CoR, hogy az EU határ menti régióiban történő együttműködés fokozása érdekében kezelni kell a jogi, az adminisztratív, a fizikai jellegű és a kulturális akadályokat is. Ehhez létfontosságú az európai területi együttműködési (ETE-) kezdeményezések pénzügyi támogatása.
- A testület hangsúlyozza, hogy a többéves pénzügyi keretben jelentősen növelni kell az európai területi együttműködési kezdeményezések uniós pénzügyi támogatását, és elfogadhatatlannak tartja, hogy a jelenlegi javaslat ehelyett csökkenti az összegeket.
- A Régiók Bizottsága hangsúlyozza, hogy a határokon átnyúló együttműködést hátráltatja a rendelkezésre álló adatok hiánya, valamint az elérhető adatok összevetetőségével kapcsolatos problémák is, amelyek oka az adatgyűjtési módszertanok és az alkalmazott jogszabályok különbözősége.

Régóta küszködnek a határtérségek a közleményben foglalt problémákkal. Mi a véleménye, sikerült megtalálni a problémákra a választ?

Az eddigi megoldást célzó eszközöknek – beleértve a határon átnyúló programok keretében megvalósított projekteket is – rosszabb esetben a projektek megvalósulásával nem volt érdemi hatásuk, jobb esetben szigetszerűen jól működő projektként tartósan fennmaradtak. Az általános megoldás a határtérségek problémáira azonban még várat magára, amely a helyi adottságokat is figyelembe vevő komplex kérdés, amely a jogalkotástól a támogatáspolitikáig összehangolt megközelítést igényel. Továbbá a határtérségek fejlettségbeli különbözősége nem az országhatárok két oldalán, hanem az országokon belül áll fenn: tipikus példái ennek Nyugat-Szlovákia és Nyugat-Magyarország fejlettségi mutatói, valamint Kelet-Szlovákia és Kelet-Magyarország hátrányos helyzete. Mindez komplex megközelítést igényel.

A gazdasági elmaradottság, az elszigetelt régiók, a közszolgáltatások átjárhatóságának a hiánya a határtérségben lakók mindennapi életét rendkívül megnehezítik. Lehet-e uniós jogalkotással tényleges GDP-növekedést generálni az elmaradott térségekben?

A határ menti térségek problémáira választ adó jogalkotásnak közvetlenül nem a GDP-re, hanem inkább az életminőség növelésére, a közszolgáltatások javítására, a határon átnyúló adminisztratív akadályok lebontására kellene fókuszálnia, amely közvetve emeli a térség

vonzerejét az állampolgárok és a befektetők számára, ezáltal a GDP is emelkedni fog. Általánosságban pedig mindazok a jogalkotási eszközök, amelyek egy ország versenyképességét növelik, természetesen a határ menti térségre is alkalmazhatóak.

Véleménye szerint milyen súllyal vállalhat szerepet a „határügyi kapcsolattartó pont” a határtérségekben, tud-e valós választ adni a bilaterális viszonyokban, vagy inkább mediálór szerepet tölt majd be? Betöltheti-e az állampolgárok és a hatóságok közötti kapocs, a segítségnyújtó szerepét?

A határügyi kapcsolattartó pontnak a közlemény által javasolt feladatai szerint mindkét elem szerepet kap. Ugyanakkor fontos szerepe lehet abban is, hogy felmérje az adott határszakaszon felmerülő bilaterális kapcsolatok fejlesztésének lehetőségét azokon a területeken, ahol a szubszidiaritás elvét figyelembe véve az együttműködés kölcsönös előnyökkel jár, és az egyes szolgáltatásokhoz való hozzáférés a határ másik oldalán mindkét tagállam számára gazdaságosabb. Javaslattevő szerepe lehetne a döntéshozók felé az ilyen szabályozási igények felmerülésének felmérésében és közvetítésében. Monitorozza a megvalósult határ menti együttműködések, és a többi kapcsolattartó ponttal való együttműködés révén a jó gyakorlatok átvételével széleskörűen megvalósulhat az együttműködés. Egyben alkalmas arra, hogy a problémákra visszajelzéseket küldjön a döntéshozók felé.

A jogi és adminisztratív akadályok csökkentésére a bizottság kétfajta mechanizmus létrehozását is javasolja. Az egyik bizonyos időben és térben – egy projekt futamidejére – javasolja két ország jogi/adminisztratív gyakorlata közül a gördülékenyebb használatát bizonyos térségben. Lát-e arra esélyt, hogy a tagállamok ezt kellő rugalmassággal fogják alkalmazni, és nem tartják majd szuverenitásuk csorbitásának?

Amennyiben a határtérség mindkét oldalán tényleges, kézzelfogható és komparatív előnyökkel jár, a szándék mindkét tagállam részéről meglehet. Ugyanakkor felmerülő kérdés és egyben akadály lehet a tagállami jogalkotási folyamatok és szabályok különbözősége, vagyis a szándék jogi formába történő gördülékeny átültetése, annak technikai kivitelezése. Fontos, hogy a kezdeményezés ne felülről jöjjön, hanem a térségi igényekből kiindul, alulról jövő kezdeményezések legyenek, amelyek az együttműködések egyedi jellegét megtartva hatékonyan tudnak működni. Kiemelt figyelmet kell fordítani a megfelelő felkészítésre és előkészítésre is a döntéshozók számára.

A másik mechanizmus jogalkotást kíván meg a tagállamoktól. Mennyire látja ön a garanciák rendszerét ezen mechanizmus esetében?

Megfontolandó a tagállami jogszabályokban a keretjellegű szabályozások alkalmazása, amelyeket az együttműködő intézmények (kórházak, iskolák stb.) egyedi megállapodás útján tölthetnek meg érdemi tartalommal. Ezeknek a keretszabályoknak kell választ adni az együttműködésben mindig sarkalatosnak minősülő finanszírozási kérdésekre (például a társadalombiztosítási rendszerek átjárhatósága). A Pest megye és Nyitra megye által működtetett Pontibus ETT RE-START címet viselő Interreg-projektje, amely az SKHU Program PA3 pályázatán az 1. forduló során támogatásban részesült, részben a társadalombiztosítási rendszerek átjárhatóságával foglalkozik, részben pedig határon átnyúló szolgáltatások megszervezését foglalja magában.

Fenti mechanizmusok mentén látható-e a realitása egy határon átnyúló közigazgatási gyakorlat kialakításának? Javítható-e a közszolgáltatások elérhetőségének biztosítása mindkét ország állampolgárai részére?

Vannak olyan közigazgatási ügyek, amelyekben viszonylag könnyen kialakítható az együttműködés, és vannak olyan ügycsoportok, amelyekben ez a tagállami anyagi és eljárási szabályok különbözősége miatt rendkívül nehéz. A közlemény által említett közigazgatás elektronizálása inkább eszköz, és nem megoldás a szabályozási kérdésekre, azok harmonizációjára.

Véleménye szerint milyen eszközökkel lehetne egy széles körű tájékoztatást megvalósítani az új kezdeményezésekről, amely eljut a határtérségben élőkhez is?

Önmagában a portálok és információs pontok mellett a leghatékonyabb eszköz az állampolgárokkal közvetlenebb kapcsolatot fenntartó helyi intézmények, hatóságok útján történő tájékoztatás.

Milyen eszközökkel lehet a nyelvi akadályokat csökkenteni a fenti interakciókban? Hogyan javítható a határokon átnyúló hozzáférhetőség általában?

A nyelvi képzésekre kiemelt figyelmet kell fordítani a határ menti térségekben, a határ menti iskolák számára több lehetőséget kell biztosítani a másik ország nyelvének oktatására, továbbá kétnyelvű ügyintézés, kétnyelvű hivatali űrlapok és tájékoztató anyagok útján.

5. A Régiók Bizottsága működése

5.1. Szakbizottságok

5.1.1. Uniók polgárság, kormányzás, intézményi és külügyek (CIVEX) szakbizottság

Feladatköre:

- szabadság, biztonság és a jog érvényesülése;
- az EU Alapjogi Chartája;
- aktív polgári szerepvállalás;
- európai kommunikációs politika;
- decentralizáció;
- alkotmánnyal kapcsolatos ügyek;
- többszintű kormányzás;
- helyi és regionális kormányzás;
- a szabályozás javítása (az adminisztratív terhek csökkentésével és a célravezető szabályozással együtt);
- szubszidiaritás és arányosság;
- bevándorlás-, menekültügyi és vízümpolitika;
- külkapcsolatok, külpolitika;
- bővítés;
- szomszédságpolitika;
- keleti partnerség;

- az EU földközi-tengeri térségre vonatkozó politikája;
- decentralizált fejlesztési együttműködés;
- adminisztratív külső együttműködés és kapacitásépítés;
- nemzetközi szerződések és tárgyalások;
- nemzetközi terrorizmus és határellenőrzések.

5.1.2. Területi kohéziós politika és uniós költségvetés (COTER) szakbizottság

Feladatköre:

- gazdasági, társadalmi és területi kohézió;
- strukturális alapok és területfejlesztés;
- várospolitikai és lakásügy;
- közlekedés és transzeurópai közlekedési hálózatok;
- makrorégiók, területi együttműködés, valamint regionális statisztikák és mutatók;
- az EU éves költségvetése, többéves pénzügyi keret, helyi és regionális pénzgazdálkodás.

A COTER szakbizottság titkárságának feladata emellett a későbbiekben tárgyalandó, az Európai Területi Társulások (angol rövidítéssel: EGTC-k) hivatalos uniós nyilvántartásának vezetése és az EGTC-platform működtetése, amely utóbbi a meglévő, illetve alakuló EGTC-k politikai és technikai képviselőit tömöríti.

Emellett a COTER-hez tartoznak a Régiók Bizottsága területi hatásvizsgálatai is. A területi hatásvizsgálatok az EU jogalkotási javaslatoknak potenciális területi hatásait vizsgáló elemzésekkel segítik a Régiók Bizottsága előadóit.

A Régiók Bizottsága és az OECD közös tevékenységeit – olyan területeken, mint például a közberuházások minősége, a decentralizáció vagy a regionális, város- és vidékfejlesztés – ugyancsak a COTER bonyolítja. Az együttműködés fő célja az OECD, illetve az uniós helyi és regionális önkormányzatok közötti politikai párbeszéd erősítése, s ennek révén a gazdasági és társadalmi jólétet elősegítő közpolitikák javítása. Ugyancsak együttműködik az Európa Tanáccsal a helyi és regionális önkormányzatokkal folytatott politikai párbeszéd erősítése érdekében.

Költségvetési munkacsoport

Feladatköréaz

- EU éves költségvetése;
- többéves pénzügyi keret;
- helyi és regionális pénzügyek.

A Régiók Bizottsága kialakította továbbá a területi hatásvizsgálatok rendszerét, amelynek célja, hogy megpróbálja prognosztizálni, milyen kihívások és lehetőségek várhatók a jövőben, amelyek segíthetik a döntéshozatalt.

5.2. A Régiók Bizottsága összetétele

A 2014. december 16-i 2014/930/EU tanácsi határozat rendelkezései alapján a Régiók Bizottságának 350 tagja van. Az érintett tagállamok javasolt tagjait az Európai Tanács egyhangúlag elfogadott határozatban nevezi ki öt év időtartamra. A jelenlegi tagok megbízatása 2020. január 25-éig tart. Kinevezett tag az lehet, aki vagy választott képviselői megbízatással rendelkezik valamely regionális vagy helyi önkormányzatban, vagy valamely választott testületnek politikai felelősséggel tartozik. Hazánk a Régiók Bizottságába 12 teljes jogú és 12 póttagot delegál, akiket öt évre választanak meg.

Jelenleg teljes jogú tagként vesz részt a Régiók Bizottsága munkájában:

Árgyelán János, a Fejér Megyei Közgyűlés képviselője
Bóka István, Balatonfüred Város polgármestere
Dudás Róbert, Mátraballa Község polgármestere
Horváth Jácint, Nagykanizsa Megyei Jogú Város Önkormányzat képviselője
Keresztes László Lóránt, Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzat képviselője
Kovács Raymund, Budapest Főváros XVI. Kerületi Önkormányzat képviselője
Magyar Anna, a Csongrád Megyei Közgyűlés alelnöke
Majthényi László, a Vas Megyei Közgyűlés elnöke
Ribányi József, a Tolna Megyei Közgyűlés alelnöke
Seszták Oszkár, a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Közgyűlés elnöke
Szabó Róbert, a Heves Megyei Közgyűlés elnöke
Varga Zoltán, a Békés Megyei Közgyűlés tagja

Póttagként vesz részt a Régiók Bizottsága munkájában:

Bánné Gál Boglárka, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Közgyűlés alelnöke
Karácsony János Ádám, Tahitótfalu Községi Önkormányzat képviselője
Kiss Attila, Hajdúböszörmény Város polgármestere
Kocsy Béla, Budapest Főváros II. Kerületi Önkormányzat képviselője
Kovács Sándor, a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Közgyűlés elnöke
Németh Zoltán, a Győr-Moson-Sopron Megyei Közgyűlés elnöke
Pál Attila, a Zala Megyei Közgyűlés elnöke
Samu Tamás Gergő, a Békés Megyei Közgyűlés tagja
Simon Gábor, Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzat képviselője
Temerini Ferenc, Soltvadkert Város Önkormányzat képviselője
Tüttő Kata, Budapest Főváros XII. Kerületi Önkormányzat képviselője
Vántsa Botond, Szigetszentmiklós Város alpolgármestere

5.3. A Régiók Bizottsága hálózatépítő tevékenysége

5.3.1. Az EU 2020 platform

A Régiók Bizottsága véleménye szerint az Európa 2020 stratégia, azaz a 2020-ig tartó időszakra vonatkozó foglalkoztatási és növekedési stratégia jóval hatékonyabb lehetne,

ha a helyi és regionális önkormányzatok számára lehetővé tette volna, hogy aktív részt vállaljanak a nemzeti reformprogramok és a kiemelt kezdeményezések kialakításában is, és nem csupán azok végrehajtására korlátozódna a szerepük. Ebből kiindulva hozott létre egy olyan platformot, amely 177 képviselőt tömörítő, régiókból és városokból álló hálózat a Régiók Bizottsága koordinálásával működik.

A Régiók Bizottsága találkozókat szervez a helyi és regionális önkormányzatok részére, hogy felmérje szerepüket az EU 2020 végrehajtásában. 2017 során több alkalommal került sor ilyen találkozókra. A *Jobb közigazgatási kapacitás helyi és regionális szinten az unió gazdasági kormányzásának segítésére* elnevezésű rendezvény például a városok és régiók szerepét vizsgálta az európai gazdasági kormányzás kapcsán, egyidejűleg azt is, hogy azok milyen módon tudják implementálni a strukturális reformokat új munkahelyek és a növekedés biztosítása érdekében. A cél ezen mechanizmusokhoz való hozzáférés egyszerűsítése és a további közigazgatási kapacitások bővítése volt.

Online kérdőíveket tesz közzé a többszintű kormányzás minél eredményesebb biztosítása érdekében. Ezek célja az implementáció hatékonyságának vizsgálata és a jó gyakorlatok összegyűjtése.

A *Régiók Bizottsága szubszidiaritásfigyelő hálózata* is egy mérföldkő annak elérésében, hogy a helyi és regionális önkormányzatok minél szélesebb körben vehessenek részt az unió jogalkotásában és a demokratikus hatalomgyakorlásban. A hálózat célja az információcsera megkönnyítése a helyi szereplők és az unió között azon témák tekintetében, amelyeknek közvetlen hatásuk van a helyiek életére. A hálózat politikai részvételt kíván a helyi és regionális szereplőknek az implementációk monitoringjában és a szubszidiaritás és arányosság elvének érvényesítésében. Lehetőséget teremt arra, hogy a Régiók Bizottsága jelentéstevőihez becsatornázzható legyen a helyi szándék, ezzel jobb jogalkotási folyamatokat teremtsen, és az uniós polgárok felé is jobban elfogadhatóvá teszi az uniós politikákat. Politikai koordinátorát a Régiók Bizottsága tagjai közül választják, aki egy Platform Agenda keretében tájékoztatja az intézményeket munkájáról.

5.3.2. A régiók és városok európai hete – Open Days¹⁸

A régiók és városok európai hete (Open Days) egy évente megrendezett négynapos, brüsszeli központú rendezvény, amelynek során a régiós és városi közigazgatásban dolgozó tisztviselők, valamint szakértők, oktatók és kutatók oszthatják meg egymással a regionális és városfejlesztés területén kialakult bevált módszereiket és ismereteiket. A rendezvény emellett az EU kohéziós politikájának fejlesztésével kapcsolatos politikai kommunikáció elismert fóruma is, amely ráirányítja a döntéshozók figyelmét arra, hogy az uniós döntéshozásban a régiók és városok szempontjait is figyelembe kell venni. A régiók és városok európai hete a legnagyobb ilyen jellegű európai nyilvános rendezvény. A régiók és városok európai hetét az EU Régiók Bizottsága és az Európai Bizottság Regionális és Várospolitikai Főigazgatósága (DG REGIO) közösen szervezi.

¹⁸ Elérhető: <https://cor.europa.eu/hu/events/Pages/European-week-of-regions-and-cities-EWRC.aspx> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)

6. Kohéziós politika¹⁹

Az unió egyes szerveinek munkájában megjelenő igényt az együttműködésre, a kormányzati feladatok megosztására ösztönözte az is, hogy az érintettek felismerték, hogy az EU előtt álló kihívások (klímaváltozás, a népesség elöregedése, az elszegényedés) kezelésének folyamatában az egyes nemzetközi szereplők munkájának összehangolására, a munka során elért eredmények, tapasztalatok kommunikálására egyaránt szükség van az egységes európai fejlődési irányvonal meghatározása érdekében. Az Európa 2020 stratégia mint kezdeményezés már ezt a fejlődési irányvonalat képviseli. Folyamatos párbeszéd szükséges a kormányzati szereplők között – ennek részeként a helyi önkormányzatokkal is – annak érdekében, hogy az EU célkitűzéseit a stratégián keresztül az állampolgárokhoz is közelebb lehessen juttatni. Az EU 2020 céljai teljesítésében a kohéziós politika fontos szerepet tölt be, hiszen alkalmas arra, hogy a különböző ágazati politikák céljait összehangolja, és egyidejűleg a helyi szintű igényekhez és lehetőségekhez igazítsa.

Európa megértette, hogy ki kell egyenlíteni a régiók esélyeit, így a pénzügyi alapok az elmaradott régiók infrastruktúráját, a helyi gazdaság diverzifikálását, a munkaerő képzettségét, valamint a különböző gazdasági ágazatok termelékenységének fejlesztését tűzték ki célul.

A strukturális alapok különböző időpontokban, eltérő feladatokkal és szabályozási háttérrel jöttek létre:²⁰

- 1958: *Európai Szociális Alap (ESZA)* – támogatást nyújt a foglalkozást ösztönző projektekhez, segíti a humán erőforrásokba történő beruházásokat (munkavállalók, fiatalok, álláskereső).
- 1964: *Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap (EMVA)* – a vidéki térségek kihívásait segít kezelni.
- 1975: *Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA)* – elősegíti az EU különböző régióinak kiegyenlített fejlődését (agrárregiók, infrastruktúra, kkv-k révén).
- 1997: *Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA)* – segíti a fenntartható halászatot, a part menti közösségek és munkalehetőségek fejlesztését.
- 2003: *Kohéziós Alap* (2007 óta a közös szabályozásban) – nem régiókat, hanem azokat az országokat támogatja, amelyekben az egy lakosra jutó bruttó nemzeti jövedelem (GNI) nem éri el az EU átlagának 90%-át. Célja a gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségek enyhítése, a fenntartható fejlődés előmozdítása. 2014–2020 között ezek az országok: Bulgária, Ciprus, a Cseh Köztársaság, Észtország, Görögország, Horvátország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Portugália, Románia, Szlovákia és Szlovénia.

Ma már az uniós pénzforrások több mint felét az EU az európai strukturális és beruházási alapok révén bocsátja a kedvezményezettnek rendelkezésére. Az öt pénzalapot a bizottság és az uniós tagállamok közösen kezelik. Az európai strukturális és beruházási alapokat *partnerségi megállapodások* alapján maguk az uniós országok kezelik.

¹⁹ Elérhető: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_hu (A letöltés dátuma: 2018. 10. 12.)

²⁰ Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/hu/information/legislation/regulations/ (A letöltés dátuma: 2018. 10. 15.)

Az egyes országok a bizottsággal együttműködésben előkészítették a megállapodást, amely rögzíti, hogy az alapokat hogyan használják fel a 2014 és 2020 közötti finanszírozási időszakban. A partnerségi megállapodások alapján beruházási programok jönnek létre, amelyek keretében a pénzforrásokat továbbirányítják az érintett régiókba, illetve szakpolitikai területeken megvalósítandó projektek céljaira.

A fejezet bevezetésében említettek alapján a regionális politika fontos szerepe, hogy megfelelő beruházási keretrendszert biztosít az Európa 2020 stratégia, azaz az *intelligens, fenntartható és inkluzív* növekedés céljainak eléréséhez az EU-ban.

Hazánk szempontjából az uniós források hatásai elsősorban az úgynevezett mainstream, azaz hazai felhasználású források, majd a bilaterális vonatkozásban vizsgálandó határ menti programok viszonyában vizsgálandók. Bár ezen programok kedvezményezettjei sok esetben a helyi önkormányzatok, jelen tanulmányban – ismertségük okán – nem térünk ki a hazai programok ismertetésére.

7. A Kohéziós politika 2. célkitűzése: európai területi együttműködés

7.1. Célja

A tagállamok és a régiók egyre gyakrabban találták magukat szemben a határaikon átívelő kihívásokkal, amelyekre közös, együttműködésen alapuló, a teljes érintett földrajzi területet lefedő megoldást kell találni. Az EU kohéziós politikájának ezért egy önálló célkitűzése, az *európai területi együttműködés* keretében megvalósuló Interreg-programok kifejezett célja az EU kiegyensúlyozott és integrált területi fejlődésének ösztönzése, a problémák határokon átnyúló, több országot, országcsoportot érintő kezelése. Elősegítik az EU területének integrációját, harmonikus és kiegyensúlyozott fejlődését. Ezek a regionális, határ menti, transznacionális és összeurópai léptékben megvalósuló programok különböző módon, de jelentősen hozzájárulnak a területi fejlődéshez.

Az európai területi együttműködés ennek megfelelően fontos előmozdítója lehet az új lisszaboni stratégia területi kohéziós törekvéseinek is, kedvezményezettjei és megvalósítói területi szereplők, elsősorban helyi önkormányzatok.

Az elérhető pénzügyi források és azok tagállamoknak való kiosztása az alábbiak szerint alakult 2014–2020 között:

- 73,24% határokon átnyúló együttműködésre;
- 20,78% transznacionális együttműködésre; és
- 5,98% interregionális együttműködésre.

7.2. A területi együttműködés típusai

7.2.1. Határ menti együttműködési programok

Magyarország szomszédos országaival kétoldalú határ menti együttműködési programokat dolgozott ki, kivéve az ukrán határon, ahol négyoldalú a program (magyar–szlovák–román–ukrán határszakasz). A határ menti programok jellege eltérő lehet attól függően, hogy az unió

belső vagy külső határai mentén fekvő területeket érint. Ezek alapján megkülönböztetjük az EU belső határa mentén fekvő magyar–román, magyar–szlovák, magyar–osztrák, magyar–szlovén és magyar–horvát határ menti operatív programokat; az Előcsatlakozási Eszköz hatálya alatt a magyar–szerb határ menti programokat. A határ menti együttműködésben az érintett határ menti megyék szereplői jogosultak az egyes programok prioritásainak megfelelő együttműködésükhöz támogatásra pályázni.

7.2.2. Transznacionális együttműködési programok

A transznacionális együttműködések keretében az egy területi egységként értelmezhető, több országra kiterjedő térségek intézményei közösen keresnek megoldásokat az őket érintő problémákra, ami hatékonyabb megoldást nyújt ahhoz képest, mint ha az adott ügyet a programban részt vevő partnerek külön-külön, nemzeti szinten kívánnák megoldani. A *transznacionális programok* vonatkozásában a 9 tagországot magában foglaló Közép-európai (Interreg Central Europe) Együttműködési Programban és a földrajzilag igen kiterjedt, 14 partnerországot magában foglaló Duna Transznacionális Programban vagyunk érintettek, utóbbiban a program végrehajtó intézményeinek Magyarország ad otthont.

7.2.3. Interregionális együttműködések

A 2014–2020-as időszakban *négy összeurópai (interregionális) együttműködésben* veszünk részt:

- a területi tényeket és folyamatokat kutató, valamint a szakpolitikai döntések területi megalapozását támogató ESPON 2020;
- a városok együttműködését támogató URBACT;
- a régiók közötti tapasztalatcserét elősegítő Interreg Europe; és
- az irányító hatóságok, közös titkárságok munkáját segítő INTERACT III programokban.

Ezekben a programoknak az EU valamennyi tagállama, valamint Svájc és Norvégia, az ESPON program esetében pedig még Izland és Lichtenstein is részt vesznek.

A következő, 2021–2028-as időszak a stratégiai megközelítés és fókusz erősítését tűzi ki célul. A tematikus fókusz és a befektetési prioritások előírásai javítják a programok stratégiai összpontosítását. A programalkotók egy témaválasztékból – a kapcsolódó befektetési prioritásokkal együtt – választhatnak prioritást, biztosítva az együttműködés maximális hozzáadott értékét. A kiválasztási feltételek szigorodása mindeközben garantálja, hogy a tényleges közös cselekvési programok részesüljenek előnyben a finanszírozás meghatározásánál. A programokat teljesítményértékeléssel is vizsgálni fogják. „Karcúsított” intézkedéseket dolgoznak ki a megvalósítás, valamint a pénzügyi irányítás és ellenőrzés terén. Csökken például a programok megvalósításában részt vevő hatóságok száma, és pontosabban kerültek meghatározásra a szerepek és felelőségek. Továbbfejlesztett mutatószámok alkalmazására is született javaslat.

7.2.4. A határon átnyúló tevékenység jellemzői Magyarországon

Az Európa Tanács Madridi Keretegyezményének ajánlása szerint „a határon átnyúló régió egy a földrajzból, történelemből, ökológiából, etnikai csoportokból, gazdasági lehetőségekből stb. származtatható potenciális régió, amelyet azonban a határ két oldalán uralkodó államok szuverenitása két részre oszt”. Európában a határ menti régiókat eurorégióknak nevezik. Az eurorégiók a második világháborút követően jöttek létre Európában helyi politikai szereplők kezdeményezésére, akik ezzel a határok két oldalán élők közös érdekeit kívánták előmozdítani. Meghatározott jogállás nélküli, az EU-tól független társulások, de gyakran részt vesznek európai uniós területi együttműködési projektekből.

Az EU belső határrégiói az EU területének 40%-át teszik ki, a lakosság 30%-a, 150 millió fő él itt. Az uniós GDP 30%-át adják. A határrégiókban élő, határt átlépő ingázók száma közel 2 millió, ebből 1,3 millió a határt átlépő munkavállaló, akik az EU-ban foglalkoztatott munkavállalók 0,6%-át képviselik.

A CESCO (Határon Átnyúló Kezdeményezések Közép-európai Segítő Szolgálata) adatai szerint Magyarország régiói 15 eurorégiós együttműködésben is érintettek.²¹

Számtalan eurorégió jött létre tehát a határ mentén, amelyeket a határon átívelő együttműködés keretében az országhatár mindkét oldaláról települések, kistérségek vagy például a Kárpátok Eurorégió esetében 4 ország nagytérsége hozott létre. Az eurorégiókat főleg kulturális, települések és emberek közötti kapcsolatok jellemezték. A szomszédos térségek gazdasági együttműködésének újjáélesztését szolgálják az eurorégiók, de egységes szervezeti keretek, jogi személyiség és szabályozott szervezet híján érdemi előrelépést a határtérségek fejlesztésében nehéz elérni. Leginkább soft típusú, people to people együttműködések valósultak meg ilyen keretek között.

8. A területi együttműködés uniós jogi eszköze, az európai területi társulás

A területi együttműködések nem voltak hatékonyan megvalósíthatók a szabályozás hiánya, illetve az eltérő tagállami szabályozás miatt. A Régiók Bizottsága ezért a helyi szereplők együttműködésének megkönnyítése és az uniós források hatékonyabb felhasználása érdekében 2006-ban kezdeményezte egy új európai jogi eszköz, az európai területi társulás (ETT vagy EGTC) létrehozását.

8.1. Az Európai Területi Társulás (ETT vagy EGTC) fogalma

Az ETT az EU első olyan jogi eszköze, amely jogi személyiséget és keretet nyújt az európai önkormányzatok és régiók együttműködésére, az uniós támogatások hatékony felhasználására. A csoportosulás legalább két tagállam vagy harmadik államok szereplőit (helyi önkormányzat, regionális hatóság vagy az állam) fogja közös szervezetbe. Az ETT jogi személyiséggel és teljes jogképességgel rendelkezik, önálló jogalanyként léphet fel. A csoportosulás saját

²¹ Elérhető: <http://cesci-net.eu/euroregiok-HU> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 30.)

költségvetéssel, szervezettel és szerződésképeséssel rendelkezik, ingó, ingatlan vagyont szerezhetsz, bíróság előtt eljárhat. A tagok közösen választják meg az igazgatót, illetve hozzák létre a tagok képviselőiből álló közgyűlést.

Lehetőség önkormányzatoknak, régióknak és az államoknak, hogy határon átnyúló, transznacionális vagy régiók közötti együttműködést hozzanak létre más tagállam vagy harmadik államok jogalányaival, és így valósítsák meg közös céljaikat.

Célja a megkülönböztetésmentesség: a helyi szereplők a határon belül és a határ két oldalán ugyanazon lehetőségekkel bírnak.

Előnyei:

- A csoportosulások jogi személyi minőségükben gyorsabb és hatékonyabb döntéseket tesznek lehetővé olyan, határokon átnyúló környezetekben, ahol több hatóság érintett; jogi személyiségüknel fogva jogosultak tevékenységet folytatni valamennyi részt vevő ország területén.
- A csoportosulások lehetővé teszik a következetességet, az állandóságot és a koordinációt, ösztönzik a közös célkitűzéseket, és stabilizálják az együttműködést a határ menti területeken.
- A csoportosulások sokoldalúak, az alapításukkor sokféle célra alkalmazhatók. A csoportosulások gyakran tágran megfogalmazott feladatain belül a tényleges tevékenységi területek könnyen kiigazíthatók a struktúráik alapjaiban történő megváltoztatása nélkül.
- A megítélés szerint a csoportosulások függetlenek azoktól az elszigetelt politikai döntésektől és fejleményektől, amelyek gátolhatják a nemzeti határokon túlra kiterjedő együttműködési területekre vonatkozó érdemi intézkedések elfogadását vagy végrehajtását.
- A csoportosulások olyan tárgyalási pozíciót biztosíthatnak az együttműködési területek számára, amely segít az érdekek védelmezésében.
- A csoportosulások enyhítik a nemzetközi hatások szétválasztó hatásait, így támogatják az EU-n belüli kohéziót, és javítják az uniós szakpolitikák helyi szintű ismertségét.
- Támogatják azokat a többszintű irányítási struktúrákat, amelyek fokozzák az intenzívebb és/vagy magasabb szintű transznacionális együttműködést lehetővé tevő, határokon átnyúló, alulról építkező megközelítéseket.
- Lehetővé teszik a határrégiók számára, hogy a közös érdekek kinyilvánításával és a határ menti területre vonatkozó elképzelésük megosztásával javítsák a különböző területeken alkalmazott stratégiák közös tervezését és végrehajtását.
- A csoportosulások kizárólagos kedvezményezettként könnyebben hozzáférnek uniós finanszírozáshoz, ugyanis az uniós finanszírozás a csoportosulások közreműködésével történő igénylése kevesebb adminisztratív erőfeszítéssel jár a tagok számára, különösen az ESB-alapok 2014–2020 közötti programozási időszakában. A csoportosulások határokon átnyúló, illetve transznacionális jellege az uniós hozzáadott érték kommunikálásában is segít az uniós finanszírozás igénylésekor.
- Az, hogy az ETT-k uniós jogi személyek, javítja a láthatóságukat és más releváns hatóságok általi elfogadásukat. A csoportosulások elismerten olyan közvetítők, amelyek új, határokon átnyúló fellépéseket kezdeményezhetnek, és egyes esetekben több befolyást gyakorolhatnak a döntéshozatalra.

- Az európai területi társulások olyan megbízható és fenntartható kommunikációs csatornát biztosítanak, amely elősegíti az együttműködés különféle formáit a határ menti területeken.

Az EGTC-rendelet különösen a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtás és a nem uniós országok bevonása tekintetében járult hozzá az eszköz egyértelművé tételéhez és szélesebb körű alkalmazásához.

Az együttműködések bizonyos térségekben, főként a magyar, a szlovák, a francia, a spanyol és a portugál határ mentén összpontosulnak. Területi lefedettségük Magyarországon különösen nagy kiterjedésű.²²

Jelenleg 69 ETT működik, négynek vannak nem uniós országbeli tagjai. A csoportosulások tagjainak száma 2017 végére 800 fölé emelkedett.

Főbb típusai:

- határokon átnyúló európai területi együttműködési csoportosulások, amelyek főként helyi és regionális kihívásokkal foglalkoznak;
- transznacionális európai területi együttműködési csoportosulások, amelyek a határokon átnyúló együttműködési területeknél jóval nagyobb területeket fednek le;
- európai területi együttműködési csoportosulások hálózata, amelynek a tagjai nem kapcsolódnak konkrét területhez; valamint
- konkrét célra, például kórházakhoz, természetvédelmi területekhez, közlekedési folyosókhoz és egyetemekhez létrehozott európai területi együttműködési csoportosulások.

A bizottság célkitűzése volt az EGTC intézményének létrehozásával az is, hogy a határon átnyúló programokat menedzseljék. Jelenleg még csak két csoportosulás hajt végre ténylegesen európai területi együttműködési programokat (a Grande Région EGTC, amely a Grande Région program irányító hatósága; valamint az ESPON EGTC, amely az ESPON program végrehajtásának kizárólagos kedvezményezettje).

Egyes csoportosulások konkrét európai területi együttműködési programok keretében tartozó kisprojekthalapok megvalósításáért felelnek.

Két csoportosulás európai területi együttműködési projektek kizárólagos kedvezményezettje, a GO EGTC pedig a későbbiekben bemutatandó integrált területi beruházást (ITB) hajt végre.

8.2. Szabályozás

Az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 1082/2006/EK rendelet a 1302/2013/EU rendeletben foglalt módosításokkal adja az uniós jogi keretet. A 2006. évi EK rendelet egy évet adott a tagállamok számára a rendeletben nem szabályozott, nemzeti kijelölésekre vonatkozó tagállami jogszabályok megalkotására. Magyarország az EU-ban elsőként, 2007-ben alkotta meg az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 2007. évi XCIX. törvényt. 2014. december 20. napján lépett hatályba az európai területi társulásról

²² Az adatok forrása: <http://egtc.kormany.hu/bizottsagi-jelentes> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 14.)

szóló 2014. évi LXXV. törvény, amely egyúttal hatályon kívül helyezte a 2007. évi XCIX. törvényt. Az új ETT törvény 4. §-a kimondja, hogy az ETT neve az *európai területi társulás* elnevezést kell, hogy tartalmazza.

8.3. Kik alapíthatnak ETT-t?

A rendelet szerint tagállamok, regionális hatóságok, helyi hatóságok és a közbeszerzési irányelv szerinti közjogi intézmények és általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozások, illetve ezek társulásai. A hazai szabályozás a közbeszerzési törvény ajánlatkérői körébe tartozó szervezetek számára teszi lehetővé a részvételt.

Nem EU-tagországok jogalanyai szintén részt vehetnek csoportosulásban, amennyiben a harmadik ország jogszabályai vagy a tagállamok és a harmadik országok közötti megállapodások ezt lehetővé teszik. Nekik is szükséges azonban a hazai joguk részévé tenni az EK rendeletet, tehát kijelölni a jóváhagyó hatóságokat stb. Legutóbb Ukrajna fogadta el vonatkozó nemzeti szabályozását.

8.4. Hogyan hozható létre ETT magyarországi székhellyel?

Az együttműködő partnereknek a székhelyország kiválasztása után el kell készíteniük az egyezmény és az alapszabály tervezetét. A kötelező tartalmi elemekről a 1302/2013/EU rendelettel módosított 1082/2006/EK rendelet 8. és 9. cikke és a 2014. évi LXXV. törvény rendelkezik.

8.5. Jóváhagyó és nyilvántartó hatóság

A hatályos ETT törvény a Külgazdasági és Külügyminisztériumot (KKM) jelöli ki jóváhagyó és nyilvántartó hatósággént. A leendő magyarországi tagok az ETT-ben való részvételi kérelmüket nyújtják be a jóváhagyó hatósághoz az Alapszabályuk és Egyezményük tervezetével, felettes szervi jóváhagyással. A hatóság vizsgálja ezen dokumentumoknak a vonatkozó jogszabályoknak való megfelelését, a létrehozás céljának jogszerűségét. Magyarországi székhely esetén a nyilvántartásba vétel is a KKM feladata, a nyilvántartásba vett ETT-kről adatbázist vezet honlapján.

8.6. Támogatás

Magyarország geopolitikai sajátosságából adódóan a környező országok határtól számított 30-50 km-es körzetében több olyan település is található, amely élénk kapcsolatot ápol magyarországi településekkel. 7 országgal vagyunk szomszédosak, 19 megyénkből 14 határ menti, és a lakosság számottevő hányada is a határtérségben él. Magyarország számára ezért kiemelt jelentőségű az ETT jogintézménye, és magas is az Európai Területi Társulások száma.

- A Kormány 2011 óta központi költségvetési forrásból támogatja az ETT-k alapítását, valamint működési támogatást nyújt a magyarországi taggal rendelkező ETT-k számára, továbbá a jóváhagyó hatóságán keresztül folyamatos szakmai segítséget is nyújt az ETT-knek. Bár az EU-ban jelentések és törekvések ezrei szólnak a határtérségek felzárkóztatásáról, napjainkban is azzal kell szembesülni, hogy a határtérségekben lakók továbbra is elszigeteltek, ha információról, forrásról, fejlesztésekről van szó. Ezt felismerve jött létre 2009-ben a Határon Átnyúló Kezdeményezések Közép-európai Segítő Szolgálat (Central European Service for Cross-border Initiatives – CESCO) azzal a céllal, hogy a határ menti együttműködéseket a francia Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) mintájára segítse a magyar határok mentén. A CESCO a területi együttműködésekben érintettek számára nyújt szakmai támogatást Magyarországon és Közép-Európában. Szomszédos országok szakértőinek bevonásával az egyesület célja a Duna-régió nemzetei közötti kölcsönös megértés és tolerancia erősítése az együttműködési szándék és kedv növelése révén.²³

8.7. A hazai ETT-k bemutatása, szerepük, helyi közszolgáltatásokat segítő tevékenységük

Az EU-ban 2018-ban jogerősen bejegyzett 69 ETT közül 25-nek van magyar tagja (36%), 21-nek pedig a székhelye is hazánkban található (32%).

A magyar taggal működő ETT-k földrajzi megoszlása:

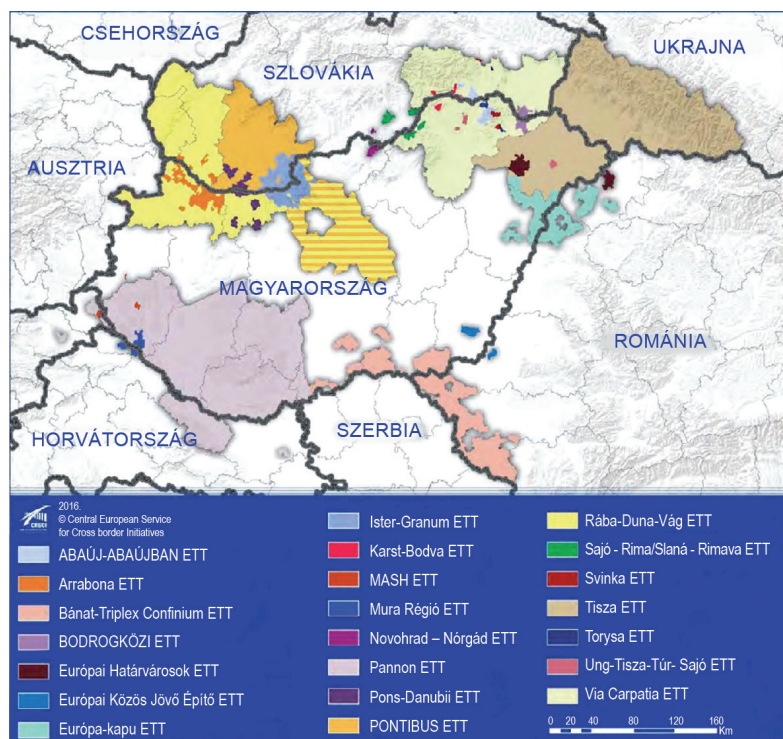
- magyar–szlovák határszakasz: 15 ETT;
- magyar–román határszakasz: 4 ETT;
- magyar–horvát: 1 ETT;
- magyar–szlovén–horvát: 1 ETT;
- magyar–szlovén: 2 ETT;
- magyar–ukrán: 1 ETT (ez az EU-ban az első olyan ETT, amely nem EU-s tagállami jogalany részvételével jött létre).

Az elsőként alapított ETT Magyarországon, az *Ister-Granum ETT* idén lesz tízéves. A térség fejlesztéseinek zömét uralják, kiemelt szerepük volt a helyitermék-hálózat kialakításában, a turisztikai desztináció fejlesztésében, a kerékpárút-hálózat fejlesztésében, a vállalkozóilgisztikai övezet kialakításában és a közlekedési infrastruktúra fejlesztésében. Legújabb infrastrukturális fejlesztésükben szlovákiai partnereként a Dunaradvány–Neszmély közti komp megvalósítását tüzték zászlajukra.

Az EU eredeti célja az EGTC alapításával mindenképpen az volt, hogy segítse a határ menti együttműködéseket, leginkább a határ menti programokban, mint menedzsment-szervezet. Ezeket a feladatokat ma a magyar–szlovák határszakaszon két ETT látja el, a *Via Carpatia* és a *Rába–Duna–Vág ETT* kisprojektalapot (kisebb terjedelmű pályázatok támogatása a régióban) működtet, továbbá foglalkoztatási, turisztikai akciótervek, infrastruktúra-fejlesztések előkészítése képezik munkájukat.

²³ Elérhető: <http://cesci-net.eu/> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 25.)

A *Pons Danubii* a magyar–szlovák határon több nyertes határ menti projektjével átfogó fejlesztéseket valósít meg. A kerékpárutak fejlesztésén át az integrált zöld- és egészségturizmus stratégiák mellett interaktív tematikus játszótereket építenek a kulturális örökség jegyében, és kialakítják a víziutas-régiók fenntarthatóörökség-menedzsmentjét. A határtérségben egyelőre elsőként integrált kerékpárkölsönző rendszert telepítenek.



1. ábra

ETT-k a magyar határ mentén

Forrás: CESCO

Magyar–horvát viszonylatban a *Mura ETT* az eddigi sikeres turisztikai összekötő munkája mellett (fenntartható vízi turizmus a Mura és a Dráva mellett) a murakeresztúri vasúti híd felújítását és gépjármű- és gyalogosforgalom részére történő megnyitását tűzte zászlajára. A híd működése a térség horvát oldali munkaerőhiányának és a magyar oldali munkaerő megtartásának problémáját is képes lenne kezelni.

A magyar–horvát–szlovén határszakaszon a *Pannon ETT* több horvát zsupánságot és magyar megyét is tagjai között tud, a legnagyobb kiterjedésű ETT ma Magyarországon. Kiemelten foglalkozik a Dráva-mente térség cselekvési terveinek kidolgozásával. A kis- és közepes vállalkozások határon átnyúló együttműködésének támogatása, határon átnyúló gazdaságfejlesztési szolgáltatások rendszerének kialakítása, a kerékpáros turizmus hálózati elemeinek fejlesztése, a térségi mobilitási és logisztikai feltételek javítása, úgymint a magyar–horvát határátkelési pontok fejlesztése, a Pécs–Eszék fenntartható autóbusszjárat

beindítása a jövőbeli legfőbb fejlesztési irányaik. 2-2 irodát nyitnak a két országban a helyi szint fejlesztéseinek segítésére.

A 2017-ben alakult *MURABA ETT* újszerűsége, hogy Lendva és Szentgotthárd településeken túl két nemzetiségi önkormányzat is alapítói között szerepel. A helyi adottságokat kihasználva on-farm jellegű öko-mintagazdaságok kialakításán keresztül kívánják ösztönözni a térség munkaerőpiaci fejlesztéseit.

A magyar–román határszakaszon működő *Európa-kapu ETT* 2012-ben megalakította a térségi Civil Klasztert, amelynek jelenleg összesen 37 tagja van, köztük alapítványok és egyesületek. Az ETT civil vonatkozású feladata, hogy a civil szervezetek által kezdeményezett pályázatokhoz szakmai segítséget nyújtson, továbbá határon túli partnereket szerezzen. Egy másik együttműködés, amelyet az Európa-kapu ETT és a Stílus Egylet Kulturális és Szabadidős Közhasznú Egyesület kezdeményezett, a *Duna Klaszter*, amelyben partnereik Ukrajnából, Romániából, Szlovákiából, Horvátországból és Szerbiából származó civil szervezetek. Szakmai segítséget nyújtanak két határon túli LEADER-akciócsoport megalakításában. Az Európa-kapu távlati céljai között a határon átnyúló ökoszisztéma megteremtése szerepelt a térségben.

A *Bánát-Triplex-Confinium ETT* Csongrád és Bács-Kiskun megyékhez (Magyarország), valamint Temes megyéhez (Románia) tartozó határ menti kistérségek/mikrorégiók, városok, községek és települések területén fekszik, 8 szerbiai tag megfigyelőként vesz részt a munkában. Az együttműködés célja az elmúlt évtizedekben perifériára szorult határtérségek dinamizálása, versenyképességének növelése.

- Az EP és az Európai Tanács 1302/2013/EU rendelete tette lehetővé a valamely tagállammal határos, úgynevezett harmadik országoknak európai területi társulásban való részvételét. A *Tisza ETT* az első olyan ETT, ahol a két magyarországi tagon – Kisvárdai város és Szabolcs-Szatmár-Bereg Megye Közgyűlése – kívül harmadik országbeli jogalany, a Kárpátaljai Megyei Tanács is tagként szerepel. A Tisza ETT célja – többek között – a közlekedési és hírközlési infrastruktúra, az energetika, az idegenforgalom, a kultúra, az egészségügy, a sport, a Tisza és mellékfolyóinak védelme és fejlesztése, a logisztika, a kis- és középvállalkozások támogatása, a környezet- és természetvédelem, a mezőgazdaság, a határ menti lakosság problémáinak kezelése.

9. További határon átnyúló együttműködést támogató eszközök

Az Európa előtt álló számos különböző – gazdasági, környezetvédelmi és társadalmi – kihívásra való eredményes reagáláshoz integrált és területi szintű megközelítés szükséges. Olyan többdimenziós, az adott hely jellegzetességeire és kívánt eredményeire szabott megközelítés, amely adott esetben túllép a hagyományos adminisztratív határokon, és amelyhez nagyobb hajlandóság lehet szükséges a különböző szintű kormányzati szervek részéről az együttműködésre és a koordinált cselekvésre a közös célok elérése érdekében. A strukturális és kohéziós alapokra vonatkozó közös előírásokat tartalmazó rendelet²⁴ ezért két új integrációs eszközt

²⁴ Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=celex%3A32013R1303> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)

vezetett be, amelyek a területi szintű stratégiák gyakorlati megvalósítására használhatók, és összekapcsolják a partnerségi megállapodásokban és az operatív programokban kijelölt tematikus célokat a területi dimenzióval.

9.1. A közösség által irányított helyi fejlesztés (CLLD)

A CLLD eszközt Magyarországon a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) keretében hirdetik meg. A CLLD²⁵ szigorúan „alulról felfelé” irányuló megközelítés, a helyi intézkedéscsoport határozza meg a helyi fejlesztési stratégiát, valamint az annak keretein belül finanszírozott tevékenységeket. Községi szinten irányított városi helyi fejlesztések (CLLD) megvalósítása érdekében létrejövő helyi akciócsoportok (HACS) megalakítása célszerű.

A helyi akciócsoportok a helyi szükségleteket és lehetőségeket feltárva ösztönzik a helyi szereplők együttműködését és tudatosságát, amellyel hozzájárulnak a helyi társadalom megújításához. Az így megalakult helyi közösségek elsősorban *a kultúra és a közösségépítés terén tervezhetnek fejlesztéseket*, amely fejlesztések közvetetten közösségi alapú gazdaság-fejlesztési módszertanok kialakítását és elterjesztését szolgálják.

Az elvárt eredmény elsődlegesen:

- az integrált, közösségközpontú, alulról építkező, helyi partnerségen alapuló *város-fejlesztési programok* kialakítása;
- a közösségi kapacitások fejlesztése és az innováció ösztönzése (beleértve a társadalmi innovációt is);
- a közösségi irányítás elősegítése a közösségen belüli részvétel növelésével;
- a tartalmas szabadidő-eltöltés lehetőségeinek megteremtése;
- innovatív, egymással és a környezetükkel együttműködni képes, önmagukért tenni akaró és tenni tudó, kezdeményező *közösségek*, mindezek által fenntartható települések létrejötte.

A tervezés során szükséges azonosítani azt a városi területet, amelyen belül a HACS tevékenykedni szándékozik. Olyan együttműködést szükséges létrehozni, amelynek keretében biztosítható, hogy a helyi társadalmi-gazdasági érdekek, valamint a köz- és magánszféra képviselőinek egyike sem éri el döntéshozatali szinten a szavazati jogok 49%-ot meghaladó arányát. Magyarországon a HACS szervezetében kizárólag az a települési önkormányzat, önkormányzati intézmény, többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság, költségvetési szervek és intézményeik, valamint azok a civil szervezetek, egyházi jogi személyek (belső egyházi jogi személy), továbbá gazdálkodó szervezetek, egyéni vállalkozók vehetnek részt, akik rendelkeznek székhellyel vagy telephellyel a lefedni kívánt helyi fejlesztési stratégia (HFS) tervezési területét jelentő településen.

A megalakult helyi közösség (HACS) elkészíti integrált, területi alapú, kulturális és közösségfejlesztési tartalmú helyi fejlesztési stratégiáját (HFS). A helyi közösség vállalja, hogy a helyi szükségletek és lehetőségek figyelembevételével, a helyi környezet innovatív

²⁵ Community-led Local Development (CLLD).

jellemzőire tekintettel, hálózatépítés és együttműködés keretében készíti el a helyi fejlesztési stratégiát.

A közösségi szinten irányított városi helyi fejlesztések támogatása Magyarországon a TOP program 7. prioritástengelyében jelenik meg.²⁶ A tervezett beavatkozások: kulturális és közösségi terek infrastrukturális fejlesztése és helyi közösségszervezés a városi helyi fejlesztési stratégiához kapcsolódva.

9.2. Integrált területi beruházás (ITI)²⁷

Az ITI rugalmas eszköz a változatos területi igényekre való integrált reagálás kidolgozásához úgy, hogy a tematikus célokat sem hagyja figyelmen kívül. Az ITI lehetővé teszi a tagállamok számára az operatív programok átfogó megvalósítását, valamint az egy vagy több operatív program prioritási tengelyeiből származó támogatások igénybevételét, biztosítva ezzel egy adott területhez kapcsolódó integrált stratégia megvalósítását. Rugalmasságot biztosít a tagállamoknak az operatív programok kialakítása során, másrészt az egyszerűsített finanszírozás által lehetővé teszi az integrált intézkedések hatékony megvalósítását. Abban az esetben használhatók hatékonyan, ha az adott földrajzi terület integrált, több ágazatra kiterjedő területi stratégiával rendelkezik.

Az ITI tárgyat bármilyen, adott területi jellemzőkkel rendelkező földrajzi övezet képezheti, vagy hasonló tulajdonságokkal rendelkező különálló földrajzi területek esetében is megvalósíthatók összehangoltan. Az európai területi együttműködés keretében történő intézkedések megvalósítására és integrált városfejlesztési stratégiák megvalósítására is alkalmazható.

Előnyei:

- a strukturális alapok integrált használatát ösztönző ITI-k jobb összesített eredményt hozhatnak ugyanolyan mértékű közberuházás mellett;
- mivel több forrásból szereznek támogatást, az összehangolt intézkedések nagyobb biztonsággal valósíthatók meg.

10. A makroregionális stratégiák²⁸

10.1. A makroregionális stratégia fogalma

A makroregionális stratégia egy, az Európai Tanács által jóváhagyott keret, amelynek célja a gazdasági, társadalmi és területi kohézió elősegítése egy meghatározott, a tagállamokhoz és az ugyanabban a földrajzi térségben található harmadik országokhoz kapcsolódó földrajzi területen (makrorégióban).

²⁶ Elérhető: <https://regionalispolitika.kormany.hu/download/0/59/71000/TOP.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 20.)

²⁷ Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 20.)

²⁸ Elérhető: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0389+0+DOC+XML+V0//HU (A letöltés dátuma: 2018. 09. 20.)

Az Interreg-programoktól függetlenül 2009-től kezdődően újabb elemként jelentek meg az Európai Unió *makroregionális stratégiái*, amelyek a tagországok és régiók kezdeményezésére, a több országra kiterjedő makrotérségek átfogó fejlesztésére, közös problémák kezelésére és a regionális lehetőségek jobb kihasználására jöttek létre a hagyományos nemzeti stratégiák kiegészítéseként.

A globalizáció következtében az országok egyre jobban függenek egymástól, és a problémákat már határokat átívelően kell kezelni. Számos uniós ország és régió támogatta a makroregionális stratégiák területi gazdálkodással kapcsolatos hagyományos országos szakpolitikák kiegészítéseként való kialakítását. E stratégiákat a közös kihívások, például az innováció vezérelte növekedés, a környezetvédelem vagy éghajlatváltozás kezelésére tervezték a nemzeti, regionális és helyi szereplők bevonásával történő alulról építkező megközelítés alkalmazásával.

Amióta az Európai Tanács 2009-ben elfogadta a balti-tengeri régióra vonatkozó uniós stratégiát, három további makroregionális stratégiát dolgoztak ki: a Duna-régióra vonatkozó uniós stratégiát 2011-ben, az adriai- és jón-tengeri régióra vonatkozó uniós stratégiát 2014-ben és az Alpok-régióra vonatkozó európai uniós stratégiát 2016-ban.

A 19 uniós és 8 nem uniós országot magában foglaló makroregionális stratégiák az uniós szakpolitikai keret szerves részévé váltak. Célkitűzéseik teljes mértékben összhangban állnak az EU politikai prioritásaival; megerősítik a különböző uniós szakpolitikák és eszközök közötti szinergiákat, és a kohéziós politikai keretre épülnek.

A makroregionális stratégiák megnövelik a kohéziós politika együttműködési dimenziójának értékét. Teret adnak a nem uniós tagállamok előtt is nyitva álló több szektort, országot és szintet felölelő kormányzásnak. Jelentős szerepet játszhatnak az EU külső határain fennálló esetleges negatív hatások enyhítésében, valamint annak elősegítésében, hogy ezen országok megerősítsék az unióval fennálló kapcsolataikat.

A balti-tengeri stratégia volt Európában az első makroregionális stratégia. Az EU Balti-tengerrel határos országaira terjed ki (Dánia, Észtország, Finnország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Németország és Svédország²⁹).

10.2. A Duna Régió Stratégia (Duna Stratégia³⁰)

10.2.1. A Duna Stratégia fogalma

A Duna 10 országon közvetlenül keresztülhalad, míg további 4 állam tartozik a medencéjéhez. A folyó, mint egy kapocs, fontos együttműködést igényel az országok között, nem csak uniós szinten, hiszen az esetleges szennyezések, környezeti károk nem állnak meg sem az országhatárok, sem az EU határai mentén, így a kihívásokra közösen kell választ

²⁹ Elérhető: http://publications.europa.eu/resource/cellar/df177b37-c743-496b-9523-e283d15e425b.0005.02/DOC_3 (A letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)

³⁰ Elérhető: www.danube-region.eu/ (A letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)

adni. Így csatlakozhattak az együttműködéshez olyan nem uniós államok, mint Moldova, Montenegró, Szerbia, Bosznia-Hercegovina és Ukrajna.

A Duna Stratégiát az Európai Tanács felkérésére a bizottság dolgozta ki a Duna-régió országaival, és 2011-ben a soros magyar elnökség alatt fogadták el. Földrajzi szempontból egybeesik a Duna Transznacionális Program területével.

A Duna Stratégia, mint koherens szerkezetű keretrendszer, az együttműködés új formáját képviseli: a létező pénzügyi eszközök és politikai intézkedések koordinálására összpontosít, nem pedig újak létrehozására vagy új intézmények, új bürokrácia felállítására. A bizottság a három nem elvét a 2007–2013 közötti időszakban vezette be: *nem kívánnak pótlólagos pénzügyi forrásokat*, újabb *jogszabályi keretet* és új *intézményeket* rendelkezésre bocsátani a Duna Stratégia végrehajtásához.

„A dunai makrorégiót úgynevezett *funkcionális makrorégióként* kezelik az EU-ban.

Az ilyen típusú régióknak pedig az a legfontosabb ismertetőjegyük, hogy alapvető fontosságú *közpolitikai funkciók* kapcsolják össze hagyományosan az adott régió területi egységeit. Ezzel szemben az adminisztratív makrorégiók határait az együttműködő régiók közigazgatási határai jelölik. Az EU intézményi innovációja abban áll, hogy ezeket a szervesen összetartozó térségeket egységes stratégiai fejlesztési tervbe illeszti bele.”³¹

10.2.2. A Duna Stratégia működése³²

A Duna Stratégia keretrendszerét négy prioritás, „pillér” alkotja:

- a Duna-régió összekapcsolása;
- a Duna-régió környezetének védelme;
- a jólét növelése a Duna-régióban; valamint
- a Duna-régió megerősítése.

Minden egyes pillér több kiemelt területet ölel fel, amelyek meghatározzák a pontosabban kijelölt fellépéseket és projekteket. A fellépések végrehajtása a kiemelt területek koordinátorainak feladata; ezek az illetékes minisztériumoknál és ügynökségeknél dolgozó szakértők, egyben a jelentéstétel és az értékelés fő csatornái is.

A fellépések és projektek meghatározásakor négy tényezőt vesznek figyelembe:

- a kijelölt prioritásokhoz kell kapcsolódniuk, és egyértelmű támogatást kell élvezniük;
- hatással kell lenniük az egész makrorégióra (vagy annak jelentős részére);
- megvalósíthatónak kell lenniük;
- koherenseknek kell lenniük, és kölcsönösen támogatniuk kell egymást.

A Duna Stratégia integrált megközelítésmódon alapul, így a fellépéseket egyensúlyba kell hozni egymással a leginkább fenntartható megoldások kialakítása érdekében.

³¹ ÁGH–VÉRTES–LOSONCZ 2010.

³² Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag37/mag37_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)

A Duna-régió összekapcsolása – közlekedés, energia, kultúra és turizmus – nevű pillér három prioritási területre összpontosít:

- PA1/a: a mobilitás és az intermodalitás fejlesztése – belvízi hajóutak (közúti, vasúti, légi és belvízi közlekedési útvonalak);
- PA1/b: a mobilitás és az intermodalitás fejlesztése – vasúti, közúti és légi közlekedés,
- PA2: a fenntartható energia használatának ösztönzése (energetikai infrastruktúra, piacok és környezetbarát energia);
- PA3: a kultúra és az idegenforgalom, valamint az emberek egymással való kapcsolatteremtésének előmozdítása.

Ezek a célok elérhetők az infrastruktúra területéhez, illetve a közlekedési és energetikai rendszerek üzemeltetéséhez kapcsolódó koordináció erősítésével, a környezetbarát energia terén bevált gyakorlatok megosztásával, valamint a Duna-régió kultúrájának és idegenforgalmának népszerűsítésével.

E kiemelt területhez tartozó projektek például: hajóroncsok és egyéb hulladékok eltávolítása a folyó medréből; gyorsabb vasúti összeköttetések a nagyvárosok között; multimodális beruházások a környezetbarát mobilitási megoldások előmozdítása érdekében.

A környezet védelme a Duna-régióban nevű pillér három kiemelt területre összpontosít:

- PA4: a vizek minőségének helyreállítása és megőrzése;
- PA5: környezeti kockázatok kezelése;
- PA6: a biológiai sokféleség, a táj és a levegő-, illetve a talajminőség megőrzése.

Ezeket a célokat más szakpolitikákkal is integrálni kell. Például a közlekedési infrastruktúra ugyan pozitív hatással van a növekedésre, de amennyiben nincs megfelelően megtervezve, negatív hatással lehet a biológiai sokféleségre, a levegő- és vízminőségre.

Fontos intézkedések ezen a prioritásterületen:

- ütközősávok kialakítása a folyó mentén a tápanyagok megtartása céljából;
- a legkorszerűbb technológia alkalmazása a veszélyes hulladékokat kezelő létesítményekben;
- a Danube Floodrisk projekt kapcsán nyert adatok teljes körű felhasználása;
- a vizes élőhelyek helyreállításának segítése az árvízvédelem javítása érdekében; valamint
- a védett területek Danubeparks nevű hálózatának megvalósítása.

A jólét növelésére irányuló pillér az Európa 2020 stratégiát támogatva több mint 50 olyan konkrét fellépést és projektet támogat, amelyek a szakadékok csökkentését célozzák a tudásalapú társadalom kialakításával, a vállalkozások versenyképességének támogatásával, illetve az emberi erőforrásba és képességekbe való befektetés által.

A jólét növelését célzó intézkedéseket szolgálják: a kutatásra rendelkezésre álló források koncentrálása és koordinálása a Duna-régióban zajló kutatás és fejlesztés ösztönzése érdekében; fejlett kutatással foglalkozó közös kutatóközpontok alapítása; szakmai oktatást és szakképzést szolgáló közös programok kidolgozása; az e-kormányzási és e-egészségügyi szolgáltatások használatának bővítése a régióban élő polgárok javára; a társadalom

peremére szorult közösségek, például a romák szegénysége és társadalmi kirekesztettsége elleni küzdelem.

A régió megerősítését célzó pillér célkitűzései:

- PA10: az intézményrendszer kibővítése és az intézményi együttműködés megerősítése (ez a terület foglalkozik többek között az EGTC-k együttműködéseivel is);
- PA11: a biztonság javítása, a súlyos bűncselekmények és a szervezett bűnözés jelentette kihívásokkal való megküzdés közös munkával.

A pillér előmozdítása érdekében számos különböző intézkedést javasoltak, például: a közpénzek kezelésével kapcsolatos képzés és bevált gyakorlatok átadása; a Dunai Civil Társadalmi Fórum létrehozása; közös területrendezési iránymutatások kidolgozása.

Magyarország három kiemelt jelentőségű területen vállalt koordinációs szerepet:

- a *fenntartható energia használatának ösztönzése* témakörben Csehországgal;
- a vizek minőségének helyreállítása és megőrzése fejezetben Szlovákiával; valamint
- a környezeti kockázatok kezelése területen Romániával közösen.

A PA10 célkitűzései (Bécs városa és Szlovénia közösen koordinálja):

- Az intézmények és civil szervezetek közötti együttműködések erősítése.
- A határon átnyúló kapcsolatokban fellépő adminisztratív akadályok feltérképezése.
- A határ menti régiók együttműködésének elősegítése.
- A Duna-régióra vonatkozó, képzési intézmények által kifejleszthető, új képzési programok meghatározása.
- A civil szervezetek hálózatba rendezésével szorosabb együttműködés létrehozása, illetve az információáramlás elősegítése a Duna Stratégiáról.
- A határ menti régiók együttműködésének elősegítése.
- Az európai uniós források megfelelő felhasználásával kapcsolatos akadályok azonosítása és vizsgálata, illetve a források megfelelő koordinációjának elősegítése.

10.2.3. A terület fontosabb, magyar vonatkozású kezdeményezései

A prioritási terület kiemelt magyar célja az *Európai Területi Társulások (ETT)* – eszközének kihasználása a Duna Stratégia keretében. Az ETT-k egyre nagyobb szerephez jutnak a makroregionális stratégiákban, a 2013 októberében megjelent, a makroregionális stratégiák hozzáadott értékéről szóló tanácsi következtetésekből külön kiemelik, és a tanács az országok figyelmébe ajánlja az ETT-ket: fejlesztési és végrehajtási lehetőségként, „zászlóshajó-projektek” kidolgozásához, a stratégiák láthatóságának növeléséhez, valamint a nemzetközi információcsera megkönnyítéséhez is megfelelő eszközként tekint rájuk.

A *Határon átnyúló együttműködés a Duna Régióban* című projekt is a PA10 célkitűzésének megvalósítását segíti.

A projekt célkitűzése, hogy bemutassa az ETT-k és egyéb határon átnyúló intézményesített együttműködések szerepét a Duna Stratégia megvalósításában, a kezdeményezés a Steering Group által kiadható Letter of Recommendationnel, vagyis ajánlólevéllel rendelkezik.

Az *Európa-kapu* Európai Területi Társulás pedig a civil együttműködés hatékonyabbá tételét célozza.

A jövőben a makroregionális stratégiák továbbfejlődéséhez az egyes országokon belüli és azok közötti erősebb koordináció szükséges, illetve annak egyértelmű meghatározása, hogy a Duna Stratégiát mely program(ok) és milyen formában finanszírozzák.

Lengyelország kezdeményezésére előkészítés alatt áll az EU Kárpátok Makroregionális Stratégiája, amelyben hazánk szintén teljes területével érintett lenne. A makroregionális stratégiák végrehajtását a 2014–2020 közötti időszakban többek között a transznacionális együttműködési programok támogatják.³³

Felhasznált irodalom

- ÁGH Attila – VÉRTES András – LOSONCZ Miklós (2010): Az uniós elnökség előkészületei Magyarországon 2009–2010-ben. In SZARKA László – HORÁNYI Krisztina – HORVÁTH Csaba szerk.: *Stratégiai kutatások 2009–2010*. Budapest, MTA MH. 205–224.
- COM(2000) 330 Final: Common List of Basic Public Services. Követelményjegyzék.
- JÓZSA Zoltán (é. n.): Az európai közigazgatási tér összefüggéseiről. Elérhető: https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12549/file/Az_europai_kozigazgatasi_ter.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 13.)

Internetes források

- <http://cesci-net.eu/> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 25.)
- <http://cesci-net.eu/euroregiok-HU> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 30.)
- http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/#1 (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)
- http://ec.europa.eu/regional_policy/hu/information/legislation/regulations/ (A letöltés dátuma: 2018. 10. 15.)
- http://ec.europa.eu/regional_policy/hu/information/publications/communications/2017/boosting-growth-and-cohesion-in-eu-border-regions (A letöltés dátuma: 2018. 09. 30.)
- http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 20.)
- http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag37/mag37_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)
- <http://egtc.kormany.hu/bizottsagi-jelentes> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 14.)
- http://publications.europa.eu/resource/cellar/df177b37-c743-496b-9523-e283d15e425b.0005.02/DOC_3 (A letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
- www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0389+0+DOC+XML+V0//HU (A letöltés dátuma: 2018. 09. 20.)
- <https://cor.europa.eu/hu/events/Pages/European-week-of-regions-and-cities-EWRC.aspx> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)
- https://drive.google.com/file/d/0B12f5xM_FRuEc2dzMVNpWkZ5NDRzSIRwMHhkSm9QM0NCQ3VZ/view (A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)

³³ Elérhető: https://drive.google.com/file/d/0B12f5xM_FRuEc2dzMVNpWkZ5NDRzSIRwMHhkSm9QM0NCQ3VZ/view (A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/ict-enabled-public-sector-innovation-horizon-2020>
(A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/open-government> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)

https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_hu (A letöltés dátuma: 2018. 10. 12.)

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic-plan-2016-2020-dg-regio_april2016_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A52018PC0373> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=celex%3A32013R1303> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52009IR0089> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 10.)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:12012M005> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 30.)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0017> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 30.)

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0428:FIN:EN:PDF> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 10.)

<https://mportal.cor.europa.eu/Agenda/Documents?meetingId=2143181&meetingSessionId=2177475>
(A letöltés dátuma: 2018. 09. 30.)

<https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/MLG-charter.aspx> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 30.)

<https://regionálispolitika.kormany.hu/download/0/59/71000/TOP.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 20.)

www.danube-region.eu/ (A letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)

www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/16/a-regiok-bizottsaga (A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)

Vákát oldal

Az Európa Tanács helyi önkormányzatokat érintő tevékenysége¹

1. Az Európa Tanács (ET) működése, szervei

A strasbourgi székhelyű Európa Tanács (Council of Europe, a továbbiakban: ET) egy kormányközi együttműködésen alapuló regionális nemzetközi szervezet, amely 1949. május 5-én alakult. Jelenleg 47 tagállama² van.

Az Európai Unió (EU) minden tagállama tagja az ET-nek is, éppen ezért az elmúlt években szoros együttműködés alakult ki a két szervezet között, hiszen mindkét szervezet ugyanazon alapvető elvek védelme mellett áll ki, úgymint az emberi jogok, a demokrácia és a jogállamiság. Az együttműködés intézményesítésére 2007-ben együttműködési megállapodást kötött a két szervezet, ez alapján például az EU képviselője részt vesz a Miniszterek Bizottsága ülésén, illetve az EU ratifikált és aláírt számos európai tanácsi egyezményt. Ahogy az ET anyagaiban jelzi, nincs olyan uniós tagállam, amely az uniós tagságát megelőzően ne lett volna már az ET tagja.

Bármely európai ország az ET tagjává válhat, ha elfogadja a jogállamiság elvét, és biztosítja a joghatósága alatt élő minden személy számára az emberi jogokat és az alapvető szabadságokat. Magyarország 1990. november 6. óta tagja a szervezetnek.³ Vannak továbbá olyan országok is, amelyek nem lehetnek a szervezet tagjai, de a munkájában részt vesznek, az üléseken megfigyelői státuszban vannak jelen. Ezen országok: Kanada, Vatikán, Izrael, Japán, Mexikó, Amerikai Egyesült Államok.

Az ET fő célkitűzése és értékei az emberi jogok, a jogállamiság és a demokrácia védelme. Éppen emiatt rendkívül fontos a szervezet tevékenysége a helyi önkormányzatok nemzetközi szervezete szempontjából, hiszen a demokrácia és jogállamiság keretében dolgoztak ki olyan, az aláíró országok számára kötelező jogi dokumentumokat, mint az önkormányzás és önkormányzati működés európai keretrendszerét rögzítő *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája*.

¹ A fejezet elkészítését megalapozó kutatásban részt vett Gaál Nikolettta.

² Elérhető: www.coe.int/en/web/portal/47-members-states (A letöltés dátuma: 2018. 06. 13.)

³ Elérhető: www.coe.int/en/web/portal/hungary (A letöltés dátuma: 2018. 06. 13.)

A szervezet rendkívül sokoldalú tevékenységet fejt ki, az európai társadalom szinte valamennyi jelentős kérdésével foglalkozik. Munkája során olyan kihívásokra keres megoldásokat, mint például a kisebbségek hátrányos megkülönböztetése, az idegengyűlölet, az intolerancia, a terrorizmus, az emberkereskedelem, a szervezett bűnözés és a korrupció, valamint a gyermekek elleni bűncselekmények.⁴

Emellett az ET-nek számos területen vannak a demokratikus kormányzás és intézményrendszer előmozdítását célzó tevékenységei. Erre példa – többek között – a központi, regionális és helyi közigazgatás-fejlesztés, a jó kormányzás, az oktatás, az ifjúságpolitika, a civil társadalmi részvétel, a választásokkal kapcsolatos segítségnyújtási programok, a kultúra és kulturális örökségvédelem stb. területe.

Az ET legfőbb szervei:

- a *Miniszterek Bizottsága*, amely az ET fő döntéshozó szerve;
- a *Parlamenti Közgyűlés*, amely a tagállamok parlamenti erőviszonyai alapján delegált képviselőkkel áll, és az ET kezdeményező szerepkört ellátó tanácskozó testülete;
- a *Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa*, amely a tagországok önkormányzati szövetségei által delegált választott önkormányzati tisztségviselőkkel álló konzultatív szerv;
- az *Emberi Jogok Európai Bírósága*, amelynek feladata az Európai Emberi Jogi Konvenció érvényesítése.

A szervezet működtetéséért a *főtitkár* felel, aki munkáját az általa vezetett titkárságon, annak az ET fő tevékenységcsoportjai által meghatározott igazgatóságain és osztályain keresztül látja el.

Jelen tanulmány célja a helyi önkormányzatok nemzetközi környezetének bemutatása, így az ET szerveit és tevékenységét is ebből az aspektusból dolgozzuk fel. A helyi önkormányzatokat érintően az ET legfontosabb szervei a Miniszterek Bizottsága, a kormányközi bizottságok és a Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa, ezért a tanulmányban ezen szervek működését mutatjuk be részletesebben.

A szervezeti egységeket megelőzően azonban ismertetjük azon egyezményeket, amelyek a helyi önkormányzatok működésével kapcsolatosak. Jogi jellegüket tekintve ugyanis ezek az ET „legerősebb” dokumentumai, hiszen a tagállamok az egyezmények aláírásával/ratifikálásával kötelezik magukat az abban foglaltaknak való megfelelésre, kötelezettségek teljesítésére.

Minden tagállam saját alkotmányos berendezkedésének megfelelően építi az egyezményeket a nemzeti jogrendszerébe. Magyarország tekintetében a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény rendezi a nemzetközi szerződés szövegének végleges megállapításával, illetve a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésével kapcsolatos szabályokat.

⁴ Elérhető: www.coe.int/en/web/about-us/values 2018 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 12.)

2. Az Európa Tanács önkormányzatokkal kapcsolatos nemzetközi egyezményei

2.1. Helyi Önkormányzatok Európai Chartája⁵

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (a továbbiakban: Helyi Önkormányzati Charta vagy charta) az ET 1985. október 15-én, Strasbourgban elfogadott nemzetközi egyezménye, amely a helyi önkormányzatokra vonatkozó alapelveket és európai standardokat rögzíti.

Az ET Szerződések Hivatala nyilvántartása szerint a Helyi Önkormányzati Chartát az ET-nek mind a 47 tagállama aláírta, ratifikálta, valamint hatályba léptette nemzeti jogrendjében. A chartához kapcsolódóan 34 tagállam tett deklarációt, fenntartást vagy eltérési indoklást, amelyek például annak nevesítésére szolgálnak, hogy az adott tagállam pontosan mely cikkek alkalmazására tesz vállalást, vagy milyen típusú önkormányzati szervekre alkalmazza a chartát. Területi hatályra vonatkozó záradékot 4 tagállam (Dánia, Hollandia, Németország és Spanyolország) tett.⁶

A Helyi Önkormányzati Chartát Magyarország 1992. április 6-án írta alá, 1994. március 21-én ratifikálta, valamint 1994. július 1-jén, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló 1985. október 15-én Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről 1997. évi XV. törvénnyel⁷ léptette hatályba a magyar nemzeti jogrendben. Bár az aláírásra 1992-ben, a hazai jogrendbe ültetésre pedig 1997-ben került sor, Magyarország már a rendszerváltást követően a helyi önkormányzati rendszer kialakításakor figyelembe vette a charta előírásait – ekkor még önkéntes alapon. Erre utalt a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény preambuluma is, amikor jelezte, hogy „[a]z Országgyűlés – követve hazánk haladó önkormányzati hagyományait, továbbá az Európai Önkormányzati Charta alapkövetelményeit – elismeri és védi a helyi közösségek önkormányzáshoz való jogait”.

A preambulum és az 1. cikk alapján a Helyi Önkormányzati Charta a helyi önkormányzatok alapvető politikai, igazgatási és pénzügyi autonómiájára vonatkozó alapvető kötelezettségeket és standardokat tartalmazza, amelyeket a szerződő feleknek (tagállamoknak) alkalmazniuk kell.

A 2. cikk általános alapelvként rögzíti, hogy a „helyi önkormányzás elvét a belső jogalkotásban, és amennyire lehetséges, az Alkotmányban is el kell ismerni”.

A 3. cikk 1. bekezdése definiálja a helyi önkormányzás fogalmát: „a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében”. A 3. cikk 2. bekezdése pedig rögzíti, hogy „a helyi önkormányzati hatóságokat közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják”.

⁵ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának hivatalos angol nyelvű szövege. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/rms/090000168007a088 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 13.)

⁶ Az Európa Tanács Szerződések Irodájának nyilvántartása az aláírásról, ratifikációról és hatálybalépésről. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/122/signatures?p_auth=rx81M9Az (A letöltés dátuma: 2018. 10. 10.)

⁷ 1997. évi XV. törvény. Elérhető: <http://net.jogtar.hu/jogszabaly?dbnum=1&docid=99700015.TV&mahu=1> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 11.)

A helyi önkormányzás terjedelméről szóló 4. cikk a helyi önkormányzás jogszabályi háttérével kapcsolatos alapvető kereteket tartalmazza, valamint kimondja a szubszidiaritás elvét, miszerint a közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania; magasabb szintre telepítés csak abban az esetben megfontolandó, ha a koordináció vagy a feladat teljesítése alacsonyabb közigazgatási szinten nem lehetséges, vagy kevésbé hatékony.

Az 5. cikk rögzíti a helyi önkormányzat határai védelmének alapelvét, és ennek érdekében rögzíti azt a garanciát, hogy „nem lehet megváltoztatni a helyi önkormányzatok határait az érintett közösségekkel való előzetes konzultáció, vagy ahol ezt törvény lehetővé teszi, esetleges helyi népszavazás nélkül”.

A 6. cikk a megfelelő belső igazgatási struktúrák létrehozásával és a helyi önkormányzati feladatellátáshoz szükséges források biztosításával kapcsolatos alapelveket rögzíti, mint például a belső igazgatási struktúrák – jogszabályi keretek között történő – szabad meghatározása, valamint a megfelelő képzési lehetőségek, díjazás és előléptetési rendszer kialakításának szükségessége.

A 7. cikk a helyi önkormányzati feladatellátás alapelveit rögzíti, amelyek a charta alapján a választott helyi képviselők megfelelő hivatali körülményeinek biztosítása, a választott helyi képviselők feladataikkal összefüggő költségeinek megtérítése, valamint az összeférhetetlen tisztségek vagy tevékenységek törvényben vagy más jogelvből történő meghatározásának szükségessége.

A helyi önkormányzatok tevékenységei államigazgatási felügyeletének alapelveiről szóló 8. cikk alapján „a helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét csak az Alkotmányban vagy törvényben meghatározott esetekben és eljárás szerint lehet gyakorolni”.

A 9. cikk a helyi önkormányzatok pénzügyi erőforrásaival kapcsolatos standardokat rögzíti, mint például az önkormányzatok saját pénzügyi forrásokra való jogosultsága a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül, a helyi önkormányzati pénzügyi források arányossága, a rugalmas és diverzifikált pénzügyi rendszerek létrehozása, a pénzügyi kiegyenlítési eljárások, valamint a beruházási célú hitelfelvétel és tőkepiacon történő önkormányzati megjelenés lehetősége.

Az önkormányzatok egyesüléséről szóló 10. cikk általános és széles körű lehetőséget fogalmaz meg a helyi önkormányzatok társulásainak és egyéb együttműködéseinek előmozdítása érdekében.

A 11. cikk a helyi önkormányzás jogi védelme érdekében garantálja, hogy „a helyi önkormányzatok jogosultak jogorvoslatot igénybe venni hatáskörük szabad gyakorlása és az önkormányzás olyan elveinek tiszteletben tartása érdekében, amelyet az Alkotmány vagy belső törvényhozás szentesít”.

A charta II. és III. fejezete jogi-technikai jellegű információkat tartalmaz a tagállamok számára (például aláírás, megerősítés, hatálybalépés, felmondás stb.).

Lényeges eleme a kötelezettségvállalásokról szóló 12. cikk, amely rögzíti, hogy a szerződő feleknek legalább 20 szakaszt kell magukra nézve kötelezőként elismerniük, amelyek közül legalább 10-et a charta úgynevezett „kemény mag” rendelkezéseiből (I. fejezet 2–11. cikk) kell kiválasztani.

2.2. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának Kiegészítő Jegyzőkönyve az állampolgárok helyi közéletben való részvételéről⁸

A helyi közéletben való részvételtől szóló kiegészítő jegyzőkönyv több mint két évtizeddel a Helyi Önkormányzati Charta elfogadása után, átfogó kormányközi munka eredményeként született meg. A dokumentum az ET Miniszterek Bizottsága 2009. november 16–17-én megtartott ülésén nyílt meg aláírásra a tagállamok előtt.⁹

A kiegészítő jegyzőkönyv célja, hogy a benne megfogalmazott standardokkal javítsa az állampolgárok helyi közéletbe történő bevonását, erősítse a helyi közösséghez tartozás érzését, és segítsen annak tudatosításában, hogy az állampolgárok részesei lehetnek a helyi közügyek alakításának.

Az ET Szerződések Hivatala nyilvántartása¹⁰ alapján a helyi közéletben való részvételtől szóló kiegészítő jegyzőkönyvet az ET 17 tagállama ratifikálta és léptette hatályba, valamint további 6 tagállam írta alá ratifikáció nélkül. Deklarációt, fenntartást vagy eltérési indoklást 4 tagállam (Ciprus, Svájc, Szlovénia és Ukrajna), területi hatályra vonatkozó záradékot pedig 2 tagállam (Hollandia és Norvégia) tett.

Magyarország a helyi közéletben való részvételtől szóló kiegészítő jegyzőkönyvet az ET helyi önkormányzati minisztereinek utrechti ülésén írta alá 2009. november 16-án, azaz az ET Miniszterek Bizottsága általi elfogadást követően azonnal. 2010. június 7-én ratifikálta, valamint 2012. június 1-jén léptette hatályba a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, Strasbourgban 1985. október 15-én kelt egyezménynek a helyi közéletben való részvételtől szóló kiegészítő jegyzőkönyve kihirdetéséről szóló 2010. évi XXVI. törvénnyel.¹¹

A kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének 1. szakasza deklarálja a helyi közügyekben való részvétel jogát, amelyet egyéni jogként biztosít: „a Szerződő Felek joghatóságukon belül mindenki számára biztosítják a helyi közügyekben való részvétel jogát”. A 2. szakasz definíciója szerint „a helyi közügyekben való részvétel joga a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörei gyakorlásának meghatározására és befolyásolására való jogot jelenti”.

Ez a jog általános jelleggel magában foglalja a helyi önkormányzás valamennyi szegmensét egészen a választott képviselők megválasztásától az állampolgároknak a helyi közügyek intézésébe történő konzultációs jellegű bevonásáig. A 3. szakasz kötelezi a szerződő feleket arra, hogy olyan jogi szabályozást hozzanak létre vagy tartsanak fenn, amely megkönnyíti az állampolgárok számára a helyi közügyekben való részvétel jogának gyakorlását. A 4. szakasz külön nevesítve is rögzíti a felek állampolgárainak azt a jogát, hogy részt vegyenek a lakóhelyük szerinti helyi önkormányzat választott testülete tagjainak megválasztásában. A 4.1. pont alapján ez a garancia azonban kizárólag a felek azon állampolgáira korlátozódik, akik a helyi önkormányzat közigazgatási területén rendelkeznek

⁸ A helyi közéletben való részvételtől szóló kiegészítő jegyzőkönyv hivatalos angol nyelvű szövege. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008482a (A letöltés dátuma: 2018. 10. 10.)

⁹ Az ET Miniszterek Bizottsága 2009. november 16–17-i utrechti ülésének deklarációja. Elérhető: <https://rm.coe.int/1680748055> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 12.)

¹⁰ A Szerződések Hivatala nyilvántartása a helyi közéletben való részvételtől szóló kiegészítő jegyzőkönyvvel kapcsolatban. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207/signatures?p_auth=rx81M9Az (A letöltés dátuma: 2018. 05. 12.)

¹¹ 2010. évi XXVI. törvény. Elérhető: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1000026.tv> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 14.)

lakóhellyel. Ugyanakkor a 4.2. pont nem zárja ki, hogy a felek választójogot biztosítsanak más személyeknek is, például azoknak, akik a helyi önkormányzat területén nem rendelkeznek állandó lakóhellyel, vagy nem minősülnek állampolgároknak. A jog kiterjesztésének azonban minden esetben törvényi szintű szabályozásban kell megvalósulnia. Az 5. szakasz azokat a korlátozásokat említi és fejti ki részletesen, amelyeket a helyi közügyekben való részvétel jogának gyakorlására vonatkozóan a felek alkalmazhatnak, illetve bizonyos esetekben kötelesek alkalmazni.

A 2. cikk rögzíti a feleknek azt az általános kötelezettségét, hogy megtegyenek minden olyan intézkedést, amely szükséges ahhoz, hogy a helyi közügyekben való részvétel joga érvényesüljön. Ilyen intézkedések például a helyi önkormányzatok kezelésében lévő hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférés, a részvételben akadályozott személyeknek szóló specifikus intézkedések, a helyi önkormányzatok és a helyi közszolgáltatások működésével kapcsolatos panaszok és javaslatok kezelése és megválaszolása stb. A 3. szakasz alapján az állampolgárok részvételének ösztönzésére irányuló intézkedések, eljárások és mechanizmusok sokfélék lehetnek, tekintettel a helyi önkormányzatok eltérő típusaira, feladataira és méretére. A 4. szakasz rögzíti a kellő időben és megfelelő módon megvalósuló konzultáció szükségességét.

A 3. és 4. cikk jelöli meg a jegyzőkönyv szervi és területi hatályát. Az általános kiindulópont az, hogy a jegyzőkönyv a felek államterületén található helyi önkormányzatok valamennyi típusára alkalmazandó. Ugyanakkor a dokumentum lehetővé teszi, hogy bármely állam a megerősítő, elfogadó vagy jóváhagyó okirat letétbe helyezésekor megjelölheti azon helyi és területi önkormányzatoknak a kategóriáit, amelyekre a jegyzőkönyvet alkalmazni kívánja, illetve amelyeket kivon a jegyzőkönyv hatálya alól.

A záró rendelkezéseket tartalmazó 5–7. cikk a jegyzőkönyv aláírásával és a kötelező hatály elismerésének módozataival, az ahhoz való csatlakozással, a hatálybalépéssel, a bármely fél által gyakorolható egyoldalú felmondással, illetve az ET főtitkárának letéteményesi funkciójával kapcsolatos szabályokat tartalmazza.

2.3. Madridi Keretegyezmény¹²

A határokon átnyúló együttműködés kezdetei a második világháború utáni időszakra nyúlnak vissza. Ekkorra datálhatók a nyugat-európai országok önkormányzatai között létrejött első informális együttműködési formák (twinning), amelyek a későbbiek során az ET keretében elfogadott úgynevezett Madridi Keretegyezményben nyertek jogi elismerést.

A Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló, 1980. május 21-én, Madridban kelt Európai Keretegyezmény (a továbbiakban: Madridi Keretegyezmény) az első olyan nemzetközi egyezmény, amelynek célja kifejezetten a helyi és területi közigazgatási szervek határon átnyúló együttműködéseinek előmozdítása, mégpedig úgy, hogy intézményes formában szabályozza az együttműködéseket. A keretegyezmény elfogadását a Helyi és Regionális Önkormányzatok Európai Kongresszusa ösztönözte.

¹² A Madridi Keretegyezmény hivatalos angol nyelvű szövege. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680078b0c (A letöltés dátuma: 2018. 09. 21.)

Az ET Szerződések Hivatala nyilvántartása alapján a Madridi Keretegyezményt 39 tagállam írta alá és ratifikálta, valamint további 2 tagállam csatlakozott az egyezményhez, azonban esetükben az aláírást még nem követte ratifikáció.¹³

Magyarország 1992. április 6-án csatlakozott a Madridi Keretegyezményhez, valamint 1994. március 21-én ratifikálta is. Az egyezmény hazánk jogrendjébe a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló, 1980. május 21-én, Madridban kelt Európai Keretegyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XXIV. törvénnyel¹⁴ került átültetésre.

Annak érdekében, hogy rugalmasan lehessen igazodni az ET tagállamainak eltérő jogrendszeréhez és alkotmányos berendezkedéséhez, a Madridi Keretegyezmény jogi kötelezés nélkül elveket deklarál, és többféle modellmegállapodást vázol. A Madridi Keretegyezmény elfogadása nemzetközi szintén is ösztönözte az önkormányzatok és más közigazgatási szervek együttműködését a város- és községfejlesztés, a környezetvédelem, a közösségi infrastruktúra és lakossági szolgáltatások, valamint a katasztrófhelyzetekben való kölcsönös segítségnyújtás és együttműködés területén.

Az egyezmény aláírásával a szerződő felek arra tesznek vállalást, hogy lehetőségeikhez mérten törekednek azoknak az adminisztratív, jogi és technikai problémáknak a megoldására, amelyek akadályozzák a határ menti együttműködés fejlődését és zökkenőmentes működését (4. cikk¹⁵).

A keretegyezmény 1–12. cikke általános jelleggel tartalmazza a definíciókat, általános jelleggel rögzíti a szerződő felek szükséges vállalásait, leírja a Madridi Keretegyezményhez való csatlakozás, valamint annak felmondása menetét.

A Madridi Keretegyezmény struktúrájában egy meglehetősen rövid egyezmény, amelyet függelék sora követ, ezekben modellegyezmények és szerződések találhatók a határon átnyúló együttműködésekre, amelyek jogi kötelező erővel nem bírnak.

A Madridi Keretegyezmény szigorú jogi kötelezések helyett olyan elveket deklarál, amelyek ösztönzik és megkönnyítik az együttműködést a helyi és területi hatóságok és szervek között. A helyi önkormányzatok egymással határon átnyúló együttműködésre olyan feltételekkel léphetnek, ahogyan a nemzeti jogrendszer keretei között köthetnek megállapodásokat.

A modellmegállapodásokat a Madridi Keretegyezmény Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködésére vonatkozó minta- és keretmegállapodások, szabályzatok és szerződések című melléklete tartalmazza. Alapvetően két típusa van, az államok közötti megállapodásokra, illetve a helyi önkormányzatok egymás közötti megállapodásaira vonatkozóan.

A Madridi Keretegyezmény időközben három kiegészítő jegyzőkönyvvel bővült, amelyek a keretegyezményhez hasonlóan nemzetközi egyezménynek minősülnek.

¹³ Az Európa Tanács Szerződések Hivatala nyilvántartása a Madridi Keretegyezménnyel kapcsolatban: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/106/signatures?p_auth=06Nupb57 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 07.)

¹⁴ 1997. évi XXIV. törvény. Elérhető: <http://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99700024.TV&goto=-1> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

¹⁵ Az Európa Tanács Szerződések Hivatala Madridi Keretegyezményről szóló rövid összefoglalója alapján. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/106 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 11.)

A Madridi Keretegyezmény és jegyzőkönyvei egységes konvenciórendszert alkotnak, a harmadik kiegészítő jegyzőkönyv ráépül az első két kiegészítő jegyzőkönyv szabályaira, ezért alakult ki az a sajátos forma, hogy a harmadik kiegészítő jegyzőkönyvhöz történő csatlakozás elégséges feltétele a Madridi Keretegyezmény ratifikációja.

2.3.1. A Madridi Keretegyezmény első kiegészítő jegyzőkönyve

A Madridi Keretegyezmény első kiegészítő jegyzőkönyve 1995. november 9-én nyílt meg aláírásra az ET tagállamai számára. Az első kiegészítő jegyzőkönyv 1998. december 1-jén lépett hatályba 4 tagállam általi ratifikálást követően.¹⁶

Az ET Szerződések Hivatala nyilvántartása alapján az első kiegészítő jegyzőkönyvet eddig 24 tagállam írta alá és ratifikálta, valamint további 5 tagállam csatlakozott hozzá, azonban esetükben az aláírást még nem követte ratifikáció.¹⁷

Az első kiegészítő jegyzőkönyv előrelépése, hogy az 5. cikkben elismeri az önkormányzatok közötti együttműködési megállapodások megkötését, az eddigi jogi személyiség nélküli szervezetek mellett lehetségessé teszi az állandó, közjogi/magánjogi formában és döntéshozói jogkörrel rendelkező szervek létrehozását is.

A kiegészítő jegyzőkönyv tehát olyan jogi eszköz, amely szilárdabb jogi alapokat teremt a határon átnyúló kapcsolatokhoz; a határon átnyúló szervezetek a határon átnyúló együttműködésben *közvetlen cselekvésre* jogosultak.

A kiegészítő jegyzőkönyv kifejezetten elismeri a területi közigazgatási szervek és helyi önkormányzatok azon jogát, hogy hatáskörükben *nemzetközi együttműködésre vonatkozó szerződést* kössenek, elismeri továbbá az ezen megállapodások alatt született *aktusok és döntések érvényességét a belső jogrendszerben*, valamint bármely együttműködésre kialakított szervezet *jogi személyiségét*.

Ha a nemzeti jog megengedi, akkor tehát az együttműködésre létrehozott szervezetek közjogi jogalanyisággal rendelkezhetnek, és döntéseik jogi ereje és hatálya megegyezik az ezen önkormányzatok vagy közigazgatási szervek által a hazai jogrendszerükön belül foganatosított intézkedésekével. Ugyanakkor az együttműködési szervezetnek nem áll jogában olyan döntéseket hozni, amelyek általános hatályúak, vagy egyéni jogokat és szabadságokat érintenek. Minden államnak nyilatkoznia kell, hogy a fentiekben ismertetett 4. és 5. cikket alkalmazza-e, vagy sem.¹⁸

Az *első kiegészítő jegyzőkönyv* jelentősége tehát az, hogy a részes tagállamok az aláírásukkal elismerik:

- a másik állam területi közösségeivel vagy hatáságaival történő határon átnyúló *együttműködési megállapodások* megkötését;

¹⁶ Az Európa Tanács Szerződések Hivatala nyilvántartása a Madridi Keretegyezmény első kiegészítő jegyzőkönyvével kapcsolatban. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/159 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

¹⁷ A Madridi Keretegyezmény első kiegészítő jegyzőkönyvével kapcsolatos aláírások és ratifikációk nyilvántartása. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/159/signatures?p_auth=06Nupb57 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

¹⁸ A Madridi Keretegyezmény első kiegészítő jegyzőkönyvének hivatalos angol nyelvű szövege. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007cdae (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

- támogatja az állandó, *akár közjogi, akár magánjogi formában és döntéshozói jogkörrel rendelkező állandó szervek létrehozását* a határ menti együttműködések számára. Ezen szervezetek elláthatják mindazon feladatokat, amelyeket alapítóik rájuk ruháznak, és azon jogi rezsim alapján járhatnak el, amely országnak a területén a szervezet székhelye található.

2.3.2. A Madridi Keretegyezmény második kiegészítő jegyzőkönyve

A Madridi Keretegyezmény második kiegészítő jegyzőkönyvét 1998. május 5-én fogadták el, és ekkor nyílt meg aláírásra az ET tagállamai számára. A második kiegészítő jegyzőkönyv 2001. február 1-jén lépett hatályba 4 tagállam általi ratifikálást követően.¹⁹

A második kiegészítő jegyzőkönyvet az ET Szerződések Hivatala nyilvántartása alapján eddig 23 tagállam írta alá és ratifikálta, valamint további 4 tagállam csatlakozott hozzá, azonban esetükben az aláírást még nem követte ratifikáció.²⁰

A második kiegészítő jegyzőkönyv megalkotását maga a Madridi Keretegyezmény és az első kiegészítő jegyzőkönyv „sikere” alapozta meg. A határ menti együttműködések mellett az egymással nem határos területek között is igény merült fel az együttműködések nemzetközi szintű intézményesítésére. Így a második kiegészítő jegyzőkönyv aláíróinak biztosítaniuk kell a nagyobb, egymással nem határos területi egységek közötti területi együttműködés lehetőségét is.²¹ A második kiegészítő jegyzőkönyv tehát már hozzájárul a transznacionális együttműködések kialakításához.

A jegyzőkönyv rövid, alapvetően a keretegyezmény és az első kiegészítő jegyzőkönyv szabályait rendeli alkalmazni a „területközi” együttműködésekre, és ez alapján ezen együttműködések tekintetében is rendelkezni kell, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv fentiekben ismertetett 4. és 5. cikkét a tagállam alkalmazza-e ezen típusú együttműködések esetén.

2.3.3. A Madridi Keretegyezmény harmadik kiegészítő jegyzőkönyve

Az ET helyi önkormányzatokért felelős miniszterei a 2005-ben Budapesten tartott konferenciájukon elfogadott úgynevezett Budapesti Agendában²² deklarálták, hogy szükség van olyan jogi dokumentumra, amely lehetővé teszi határon átnyúló szervezet létrehozásával segíteni az együttműködések kialakítását. A gyakorlati tapasztalatok alapján az együttműködési megállapodások, szerződések megkötésén túl igény jelentkezett több tagállam vagy szervei

¹⁹ Az Európa Tanács Szerződések Hivatala nyilvántartása a Madridi Keretegyezmény második kiegészítő jegyzőkönyvével kapcsolatban. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/169 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

²⁰ A Madridi Keretegyezmény második kiegészítő jegyzőkönyvével kapcsolatos aláírások és ratifikációk nyilvántartása. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/169/signatures?p_auth=06Nupb57 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

²¹ A Madridi Keretegyezmény második kiegészítő jegyzőkönyvének hivatalos angol nyelvű szövege. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f2cb (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

²² A 2005. évi budapesti miniszteri konferencia deklarációja. Elérhető: www.sogfbih.ba/uploaded/pravni_okvir/medjunarodni/Declaration%20of%20the%20Budapest%20Ministerial%20Conference%20on%20deli...pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

közötti közös szervezet létrehozására is. A döntés alapján meginduló munka eredményeként született meg az európai (euroregionális) együttműködési csoportosulásokat szabályozó harmadik kiegészítő jegyzőkönyv.²³

Az ET Miniszterek Bizottsága 2009. szeptember 9-i ülésén fogadta el a harmadik kiegészítő jegyzőkönyv végleges szövegét. A jegyzőkönyv az ET helyi és regionális önkormányzatokért felelős minisztereinek 2009. november 16–17-én Utrechtben megrendezésre került konferenciáján nyílt meg aláírásra.²⁴

A harmadik kiegészítő jegyzőkönyvet eddigiekben 7 tagállam írta alá és ratifikálta, valamint további 6 tagállam csatlakozott hozzá, azonban még nem ratifikálta.²⁵

Az Euroregionális Együttműködési Csoportosulásokról (Euroregional Co-operation Groupings – ECG) szóló harmadik kiegészítő jegyzőkönyv hozzáadott értékét tehát az adja, hogy jogi lehetőséget kínál az EU-n kívüli szomszédos országokkal folytatott határon átnyúló együttműködések összefogására, végrehajtására intézményt létrehozni. A 3. cikk 2. szakasza alapján olyan államnak a területi önkormányzata, illetve közigazgatási szerve, amelyik állam nem részese jelen jegyzőkönyvnek, de közös határa van egy olyan részes állammal, ahol az ECG székhelye van/lesz, részt vehet az ECG alapításában, vagy csatlakozhat hozzá, ha az érintett két állam közötti megállapodás ezt lehetővé teszi, és ez nem jár jelen jegyzőkönyv rendelkezéseinek sérelmével.

A jegyzőkönyv lényegesen hosszabb, mint a megelőző két kiegészítő jegyzőkönyv, hiszen egy intézmény létrehozásával kapcsolatos számos kérdést kell rendeznie a létrehozására vonatkozó szabályok megalkotásától kezdve a feladat- és hatáskörökön, vitarendezésen át a működésének felülvizsgálatára vonatkozó szabályokig.

A Madridi Keretegyezmény harmadik kiegészítő jegyzőkönyve nem tartalmaz előírást az ECG-k belső szervezeti felépítésére vonatkozóan. Ennek oka, hogy a jegyzőkönyv előkészítése során nyilvánvalóvá vált, hogy figyelemmel a tagállamok nemzeti szabályozására, a kialakítható szervezeti forma és az ellátandó feladatok számosságára és sokféleségére, nem lehet egy olyan szervezeti megoldás, amely minden esetre alkalmazható.

A tagállamok részéről ugyanakkor arra volt igény, hogy a jogintézményt kitaláló és létrehozó ET adjon lehetséges megoldási javaslatokat: erre figyelemmel a kiegészítő jegyzőkönyv meghatározza, hogy az ET a harmadik kiegészítő jegyzőkönyvhöz kidolgozott egy mellékletet (appendix), amely dokumentum nem rendelkezik jogi kötőerővel, azonban hasznos útmutatásul szolgál a tagállamoknak a harmadik kiegészítő jegyzőkönyv rendelkezéseinek értelmezéséhez és gyakorlati alkalmazásához. A jegyzőkönyv még azt is rögzíti, hogy a mellékletet a Miniszterek Bizottsága általi jóváhagyást követően csatolják a jegyzőkönyvhöz. Az előkészítő munka a Miniszterek Bizottsága irányítása alatt működő kormányközi szakbizottságban folyt (a bizottság munkájáról és működéséről a későbbiekben részletesen lesz szó), és a munka nehézségét mutatja, hogy az elfogadást követően többször

²³ A Madridi Keretegyezmény harmadik kiegészítő jegyzőkönyvének eredeti angol nyelvű szövege. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680084827 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

²⁴ A 2009. évi utrechti miniszteri konferencia deklarációja. Elérhető: [www.sogfbih.ba/uploaded/pravni_okvir/medjunarodni/Utrecht%20Declaration%20%20\(17.11.2009\)%20engl.pdf](http://www.sogfbih.ba/uploaded/pravni_okvir/medjunarodni/Utrecht%20Declaration%20%20(17.11.2009)%20engl.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

²⁵ Az Európa Tanács Szerződések Hivatala.

módosult, jelenleg a Miniszterek Bizottsága 2015. szeptember 10-i ülésén elfogadott módosított melléklet a hatályos.²⁶

Itt kell megjegyezni azt is, hogy a harmadik kiegészítő jegyzőkönyv előkészítése nagyjából egy időben zajlott az EU-n belül folyó, ugyancsak a határon átnyúló együttműködések intézményesítését célzó munkával, amelynek eredményeként készült el az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló, 2006. július 5-i 1082/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet. A rendeletről az EU helyi önkormányzatokat érintő tevékenységét bemutató fejezetben részletesen volt szó.

2.4. A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája²⁷

A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája (a továbbiakban: Nyelvi Charta) az ET Miniszterek Bizottsága által 1992. június 22-én, Strasbourgban elfogadott nemzetközi egyezmény.

A Nyelvi Chartát 25 tagállam írta alá és ratifikálta, valamint további 8 tagállam aláírta, de még nem ratifikálta.²⁸ Magyarország a Nyelvi Charta első aláírói közé tartozik, 1992. november 5-én írta alá a dokumentumot, kihirdetésére a Strasbourgban, 1992. november 5-én létrehozott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának kihirdetéséről szóló 1999. évi XL. törvénnyel²⁹ került sor.

A Nyelvi Charta célkitűzése, hogy előmozdítsa és támogassa Európában a beszélt történelmi regionális és kisebbségi nyelvek használatát, és védelmet biztosítson számukra. Másrészt az egyezmény elfogadásának célja volt, hogy megőrizze és fejlessze az európai kulturális örökséget és tradíciókat, valamint hogy tiszteletben tartsa a regionális vagy kisebbségi nyelvek közéletben és magánéletben történő használatának elidegeníthetetlen és közös jogát.

Az egyezmény rögzíti azokat az alapelveket, amelyeket a szerződő feleknek biztosítaniuk kell a területükön beszélt valamennyi regionális kisebbségi nyelv számára. Ezek a következők:

- valamennyi nyelv földrajzi területének tiszteletben tartása;
- a támogatás szükségessége;
- a regionális vagy kisebbségi nyelvek írásban és szóban történő használatának lehetővé tétele a köz- és magánéletben (például megfelelő oktatási és tanulási intézkedéscsomagokkal, valamint transznacionális tapasztalatcserek útján).

²⁶ A Madridi Keretegyezmény harmadik kiegészítő jegyzőkönyvének melléklete. Elérhető: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168048d9f3> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

²⁷ A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának hivatalos angol nyelvű szövege. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680695175 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

²⁸ A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájával kapcsolatos aláírások és ratifikációk nyilvántartása. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148/signatures?p_auth=06Nupb57 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

²⁹ 1999. évi XL. törvény. Elérhető: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99900040.TV> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

Továbbá a Nyelvi Charta számos specifikus intézkedést fogalmaz meg. Ezek az alábbi területekre terjednek ki: többek között az oktatásra, igazságszolgáltatásra, közigazgatási hatóságokra, a médiára, a kulturális tevékenységekre és létesítményekre, a gazdasági és társadalmi tevékenységekre és létesítményekre, valamint a határokon átnyúló tapasztalatcserére.

Minden szerződő félnek a Nyelvi Charta intézkedései közül minimum 35 rendelkezést vagy alrendelkezést magára nézve kötelezőnek kell elismernie, beleértve az úgynevezett „kemény mag” (kötelezően megvalósítandó) intézkedéseket is.

Valamennyi szerződő félnek konkretizálnia kell továbbá saját ratifikációs, elfogadási vagy jóváhagyási eszközét az őt érintő regionális vagy kisebbségi nyelvek, illetve a területének egészén, vagy területének egy részén kevésbé gyakran használt hivatalos nyelvek vonatkozásában.

A csatlakozók vállalták, hogy a hatálybalépést követően egy éven belül elkészítik jelentésüket, amelyet ezt követően háromévenként kell aktualizálniuk. A szerződő felek által benyújtott időszaki jelentések alapján a Nyelvi Charta rendelkezéseinek megvalósítását egy szakértői bizottság felügyeli.³⁰ Magyarország első jelentését 1999-ben készítette el, jelenleg a hetedik jelentés készítése van folyamatban.

Magyarország kezdetben hat nemzetiségi nyelvre (német, szlovák, horvát, román, szlovén és szerb) vonatkozólag vállalt kötelezettségeket, amit 2008-ban kiterjesztett a cigány (romani és beás) nyelvekre.

Az önkormányzatokat tekintve a Nyelvi Charta végrehajtása alapvetően a nemzeti-ségi önkormányzatokat érinti, ugyanakkor például az anyanyelv használatának joga ezen nemzetiségi nyelvek tekintetében az önkormányzatok működését – más közigazgatási szervekhez hasonlóan – érinti.

2.5. A külföldiek helyi közéletben való részvételéről szóló egyezmény³¹

Az ET a külföldiek helyi közéletben való részvételéről szóló nemzetközi egyezménye 1992. február 5-én nyílt meg aláírásra a tagállamok előtt, és 1997. május 1-jén lépett hatályba 5 tagállam általi ratifikációt követően.³²

Az egyezményt eddig 9 ET-tagállam írta alá és ratifikálta, valamint további 4 tagállam csatlakozott az egyezményhez, azonban esetükben az aláírást még nem követte ratifikáció.³³

Az egyezmény célja a külföldi állampolgárok helyi közösségbe történő integrációjának előmozdítása. Az egyezmény minden olyan személyre alkalmazható, akik a szerződő feleknek nem állampolgárai, és jogosan tartózkodnak a szerződő fél területén.

³⁰ Az Európa Tanács Szerződések Hivatalának hivatalos összefoglalója. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

³¹ A külföldiek helyi közéletben történő részvételéről szóló egyezmény hivatalos angol nyelvű szövege. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/rms/090000168007bd26 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

³² Az Európa Tanács Szerződések Hivatala nyilvántartása a külföldiek helyi közéletben történő részvételéről szóló egyezménnyel kapcsolatban. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/144 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

³³ A külföldiek helyi közéletben történő részvételéről szóló egyezményhez kapcsolódó aláírásokról és ratifikációkról szóló nyilvántartás. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/144/signatures?p_auth=06Nupb57 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

Az egyezményhez csatlakozó szerződő felek vállalják, hogy garantálják a területükön jogszerűen tartózkodó külföldi állampolgárok számára a helyi közéletben történő részvételhez kapcsolódóan ugyanazokat a jogokat, mint saját állampolgáraik részére: például a véleménynyilvánítás szabadságát, a gyülekezési és egyesülési szabadságot, beleértve a szakszervezet-alakítás szabadságát is. Vállalják továbbá, hogy bevonják őket a helyi közügyekben történő konzultációs folyamatokba is.

Az egyezmény elismeri ugyanakkor, hogy jogszabályi keretek között a véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési szabadság bizonyos kivételes esetekben korlátozható. Az egyezmény megnyitja annak a lehetőségét, hogy a szerződő felek területén jogszerűen tartózkodó külföldi állampolgárok általuk választott konzultatív testületeket hozzanak létre helyi szinten.

Azt is kimondja, hogy a szerződő feleknek lehetőséget kell biztosítaniuk a területükön jogszerűen tartózkodó valamennyi külföldi állampolgár számára a helyi választásokon történő szavazásra, valamint öt év ott-tartózkodás és állandó lakhely birtokában választhatóságra is.

A szerződő felek vállalják, hogy tájékoztatják a területükön tartózkodó külföldi állampolgárokat jogaikról és kötelezettségeikről a helyi közéletben történő részvételhez kapcsolódóan.

A szerződő feleknek rendszeresen tájékoztatniuk kell az ET főtitkárát a külföldiek helyi közéletben történő részvételéről szóló egyezményben foglaltak megvalósításával kapcsolatos fejleményekről.³⁴

3. Miniszterek Bizottsága

3.1. A Miniszterek Bizottsága működése

A Miniszterek Bizottsága tagjai a tagállamok külügyminiszterei.

Feladatai: a Miniszterek Bizottsága fogadja el az ET szakpolitikáit, költségvetését és szervezeti egységeinek munkaprogramját.³⁵

A Miniszterek Bizottsága többféle dokumentumot fogad el: nemzetközi egyezmények, ajánlások, határozatok, deklarációk, iránymutatások, stratégiák, akciótervek, bizottságok feladatleírásai, hivatalos válaszok.³⁶

A Miniszterek Bizottsága miniszteri szinten évente egy alkalommal ülésezik,³⁷ a legutóbbi ülésre 2018. május 18-án került sor a dániai Helsingørben.³⁸

A tagállamok strasbourgi diplomáciai képviselőinek vezetői heti rendszerességgel üléseznek (miniszterhelyettesek találkozója³⁹). Miután az ET kormányközi szervezet, legfőbb döntéshozó fóruma a Miniszterek Bizottsága.

³⁴ Az Európa Tanács Szerződések Hivatalának összefoglalója. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/144 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

³⁵ Elérhető: www.coe.int/en/web/cm/home (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

³⁶ Elérhető: www.coe.int/en/web/cm/adopted-texts (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

³⁷ Elérhető: www.coe.int/en/web/cm/ministerial-level (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

³⁸ Elérhető: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680872cfa (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

³⁹ Elérhető: www.coe.int/en/web/cm/deputy-level (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

A Miniszterek Bizottsága elnökségét 6 hónapos időszakra egy-egy tagállam tölti be (az angol ábécé szerinti sorrendben). Az elnök szerepe a semlegesség, valamint a működési szabályok betartása és betartatása a tagállamokkal. Az elnök vezeti a vitákat, javaslatot tesz szavazásra, és kihirdeti a döntéseket.

Az elnökség hivatalos átadás-átvétele május, illetve november közepén történik, a leköszönő és a hivatalba lépő elnök közötti együttműködésben. A ceremónián a hivatalba lépő elnök ismerteti országa prioritásait a Miniszterek Bizottsága számára, valamint a leköszönő elnök országa hat hónapos elnökségi időszaka alatt elért eredményeiről ad számot.⁴⁰ Jelen tanulmány írásakor Finnország tölti be az elnökségi pozíciót (2018. november 21. – 2019. május).

A Miniszterek Bizottsága munkáját a bureau (titkárság), riportéri csoportok, tematikus koordinátorok és ad hoc munkacsoportok támogatják. A bureau-t hat tagállam alkotja: a jelenlegi elnökséget betöltő tagállam, az elmúlt két elnökséget adó két tagállam, valamint a következő három elnökségi időszakot adó három tagállam. A bureau-nak nincs döntéshozatali hatásköre érdemi kérdésekben, és nem helyettesítheti a teljes bizottságot.⁴¹

A riportéri csoportok, tematikus koordinátorok és az ad hoc munkacsoportok a Miniszterek Bizottsága informális munkastruktúrái, döntéshozatali hatáskörrel nem rendelkeznek, szerepük a döntéstámogatás és -előkészítés.⁴²

A Miniszterek Bizottsága riportéri csoportjai az alábbiak:

- GR-C: oktatás, kultúra, sport, ifjúságügy és környezetvédelem;⁴³
- GR-DEM: demokratikus intézményrendszer, demokratikus párbeszéd erősítése, választások, együttműködési tevékenységek;⁴⁴
- GR-EXT: külkapcsolatok az ENSZ-szel, EU-val, EBESZ-szel;⁴⁵
- GR-H: emberi jogok;⁴⁶
- GR-J: jogi együttműködés;⁴⁷
- GR-PBA: program, költségvetés, belső igazgatás;⁴⁸
- GR-SOC: szociális és egészségügy.⁴⁹

A jelenleg aktuális tematikus koordinátori együttműködés a TC-INF informatikai ügyekért felelős tematikus koordinátor.⁵⁰ Feladata – többek között – az ET Internet Kormányzás Stratégiájának⁵¹ nyomon követése. Az ET 2016–2019 közötti időszakra szóló Internet Kormányzás Stratégiája célja az információszabadsághoz, információbiztonsághoz stb. kapcsolódó emberi jogok online és offline érvényesülésének elősegítése. A stratégia úgynevezett „multi-stakeholder” és „megosztott felelősség” szemléletet képvisel, amely a nemzetközi szervezetek, privát szektor, civil társadalom, kutatás-fejlesztési és technológiai szektor,

⁴⁰ Elérhető: www.coe.int/en/web/cm/cm-chairmanship (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

⁴¹ Elérhető: www.coe.int/en/web/cm/bureau (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

⁴² Elérhető: www.coe.int/en/web/cm/subsidiary-groups (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

⁴³ Elérhető: www.coe.int/en/web/cm/gr-c (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

⁴⁴ Elérhető: www.coe.int/en/web/cm/gr-dem (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

⁴⁵ Elérhető: www.coe.int/en/web/cm/gr-ext (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

⁴⁶ Elérhető: www.coe.int/en/web/cm/gr-h (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

⁴⁷ Elérhető: www.coe.int/en/web/cm/gr-j (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

⁴⁸ Elérhető: www.coe.int/en/web/cm/gr-pba (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

⁴⁹ Elérhető: www.coe.int/en/web/cm/gr-soc (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

⁵⁰ Elérhető: www.coe.int/en/web/cm/tc-inf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

⁵¹ Elérhető: www.coe.int/en/web/freedom-expression/igstrategy (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

valamint a kormányzati és helyi önkormányzati szervek közötti partnerséget, együttműködést jelenti.⁵²

3.2. A Miniszterek Bizottsága által önkormányzatokat érintően elfogadott fontosabb ajánlások, határozatok

*A Miniszterek Bizottsága állampolgárok helyi közéletben történő részvételéről szóló CM/Rec(2018)4 számú ajánlása*⁵³

Az ajánlás célja, hogy az ET-tagállamok jó gyakorlatait összegyűjtve útmutatásul szolgáljon az állampolgárok helyi közéletben történő részvételének előmozdításához. Az ajánlás kidolgozásának háttere, hogy a Helyi Önkormányzatok Chartájának kiegészítő jegyzőkönyvét a helyi közéletben történő részvételről számos tagállam ratifikálta, ugyanakkor az abban megfogalmazott elvek lefordítása konkrét intézkedésekre már kihívást jelentett. Éppen ezért merült fel a tagállamok részéről igényként, hogy az ET mutasson irányt, és gyűjtsön össze jó gyakorlatokat a témában.

A dokumentum ennek érdekében általános és specifikus alapelveket is megfogalmaz.

Általános alapelvek:

- a helyi és regionális önkormányzatok bevonása az állampolgárok részvételének ösztönzésére irányuló intézkedések tervezése során;
- olyan jogszabályi háttér megalkotása, amely lehetővé teszi a helyi és regionális önkormányzatok számára a részvételt ösztönző intézkedések széles körének alkalmazását.

A részvétel demokratikusságának előmozdítására irányuló alapelvek:

- az állampolgárok tájékoztatása megfelelő és elérhető formában;
- a demokratikus részvétel és nyitott állampolgári szemléletmód előmozdításának segítése;
- átfogó megközelítés, amely a részvételt ösztönző intézkedések széles skálájának alkalmazását lehetővé teszi;
- a férfiak és nők egyenlő részvételi lehetőségeinek biztosítása.

A tényleges állampolgári részvétel előmozdítását célzó szakpolitikák alapelvei:

- a hatáskörök hatékony elosztása a nemzeti, regionális és helyi szintű hatóságok között annak érdekében, hogy biztosítani lehessen az állampolgári részvétel ösztönzéséhez szükséges motivációt;
- figyelemfelhívó és tájékoztatási kampányok az állampolgárok részvételi lehetőségeiről és felelősségéről;

⁵² Elérhető: <https://rm.coe.int/internet-governance-strategy-2016-2019-updated-version-06-mar-2018/1680790ebe> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

⁵³ Elérhető: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807954c3 (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)

- az etikus magatartás és átlátható döntéshozatal biztosítása, amely előmozdítja az állampolgárok helyi közigazgatásokba vetett bizalmát; a választási rendszerek működésének felülvizsgálata és a választásokon történő részvétel ösztönzése;
- a helyi választott képviselők és állampolgárok közötti párbeszéd előmozdítása;
- az állampolgárok véleményének és javaslatainak meghallgatása;
- a fentiekhez kapcsolódó nyomon követési rendszer biztosítása.

*A Miniszterek Bizottsága helyi és regionális önkormányzatok kapacitásépítéséről szóló CM/Rec(2007)12E számú ajánlása*⁵⁴

Az ajánlás javasolja a tagállamok számára, hogy ismerjék el a helyi önkormányzati kapacitások fejlesztésének fontosságát a magas színvonalú helyi közszolgáltatások biztosítása érdekében; valamint azt, hogy a helyi önkormányzati kapacitásokat nagymértékben befolyásolják a választott képviselők és önkormányzati tisztviselő munkatársak készségei és ismeretei, a szervezetimenedzsment-kapacitások, valamint a pénzügyi és projektmenedzsment-ismeretek.

Az ajánlás a helyi és regionális önkormányzati kapacitásépítés fejlesztése érdekében az alábbi intézkedéseket javasolja:

- együttműködés a helyi és regionális önkormányzatokkal és más releváns szervekkel a helyi önkormányzati kapacitásépítésről szóló stratégia, szükségletelemzés és célzott programok kidolgozása és megvalósítása során;
- az önkormányzatok szerepének meghatározása az önkormányzati kapacitásépítésben választott képviselők és önkormányzati tisztviselő munkatársaik tekintetében is;
- segítségnyújtás az önkormányzatok számára saját kapacitásépítési stratégiájuk kidolgozásában, vezetési és stratégiai menedzsment-struktúrájuk fejlesztése;
- segítségnyújtás az önkormányzatok számára a kapacitásépítéshez kapcsolódó szervezeti, kutatási, fejlesztési, tervezési, megvalósítási, pénzügyi és értékelési mechanizmusok kialakításában;
- kapacitásépítési módszerek, mint például tréningek, peer review-k, benchmarking és jó gyakorlat-megosztási eszközök használata;
- teljesítményértékelési eszközök használata a helyi közszolgáltatási standardok fejlesztése érdekében;
- a helyi és regionális önkormányzatok személyi állományának fejlesztése például magas színvonalú toborzási technikák alkalmazásával, értékalapú illetmény- és karrierrendszerrel, megfelelő tréning- és kompetenciafejlesztéssel;
- jó gyakorlatok megosztása az ET tagállamai és más nemzetközi partnerek körében, a releváns tapasztalatok hasznosítása;
- a jó gyakorlatok megosztásának ösztönzése a helyi és regionális önkormányzatok körében.

⁵⁴ Elérhető: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d5271 (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)

*A Miniszterek Bizottsága helyi és regionális közszolgáltatásokról szóló CM/Rec(2007)4E számú ajánlása*⁵⁵

Az ajánlás célja a helyi és regionális közszolgáltatások fejlesztésének elősegítése a tagállamokban az ehhez kapcsolódó legfontosabb alapelvek és iránymutatások megfogalmazásával, jó gyakorlatok megosztásával.

Az ajánlás 6 tématerülete közül a 6. pont tartalmazza a tagállamok számára javasolt cselekvéseket:

- Merítsenek inspirációt az ajánlásban megfogalmazott iránymutatásokból a közszolgáltatások fejlesztésére irányuló politikai, jogi és pénzügyi intézkedéseik meghozatala során, és segítsék elő helyi és regionális hatóságaik számára közszolgáltatásaik fejlesztését; valamint
- fordítsák le az ajánlást hivatalos nyelvükre, és tegyék hozzáférhetővé helyi és regionális hatóságaik számára.

Az ajánlásnak két részből álló melléklete van. Az egyik a tagállamok központi hatóságainak, a másik a tagállamok helyi és regionális hatóságainak fogalmaz meg iránymutatást, ajánlást az alábbi területeken:

- a közszolgáltatások felhasználóinak középpontba helyezése;
- a közszolgáltatásokkal kapcsolatos teljesítménymérés;
- közszolgáltatások kiszervezése a magánszektorba;
- nemzetközi együttműködés és jó gyakorlatok megosztása.

*A Miniszterek Bizottsága helyi és regionális önkormányzatok határainak és/vagy struktúrájának módosításáról szóló CM/Rec(2004)12E számú ajánlása*⁵⁶

Az ajánlás célja a helyi és regionális önkormányzatok határainak vagy struktúrájának módosítására irányuló eljárásokkal kapcsolatos alapelvek és iránymutatások rögzítése összhangban a Helyi Önkormányzatok Chartájának 4. és 5. cikkében foglaltakkal.

Az ajánlás javasolja a tagállamok számára, hogy amennyiben a helyi és regionális önkormányzatok határainak és/vagy struktúrájának módosítására irányuló reformot hajtanak végre:

- a reformot alapos előkészítés előzze meg az alkalmazható jogi és gyakorlati előfeltételek azonosítása érdekében;
- biztosítsanak kidolgozott és jó intézményközi párbeszédre alapuló döntéshozatali eljárásokat;
- dolgozzanak ki részletes intézkedési tervet a reform végrehajtásával és nyomon követésével kapcsolatos felelősségek meghatározása érdekében;
- alakítsanak ki széles körű és objektív értékelési mechanizmust az eredmények értékelésére, és biztosítsák az érintett hatóságok tájékoztatását;

⁵⁵ Elérhető: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d6b5e (A letöltés dátuma: 2018. 08. 16.)

⁵⁶ Elérhető: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805dbeda (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

- biztosítsák a reform összhangját a Helyi Önkormányzatok Chartájának vonatkozó rendelkezéseivel.

Ezt követően az ajánlás részletezi a *reformfolyamat egyes fázisaihoz kapcsolódó* iránymutatásokat is.

*A Miniszterek Bizottsága e-demokráciáról szóló CM/Rec(2009)1E számú ajánlása*⁵⁷

Elismerve az ET és más nemzetközi szervezetek (például ENSZ, OECD) korábbi munkásságát, az ajánlás célja az elektronikus demokrácia (e-demokrácia) előmozdítása az ET tagállamai körében, a közigazgatás valamennyi szintjén.

Az ajánlás javasolja a tagállamoknak, hogy fontolják meg

- az e-demokrácia eszközeinek alkalmazását intézményeikben és eljárásaikban az infokommunikációs technológiákban rejlő lehetőségek használatával;
- az e-demokráciával kapcsolatos szakpolitikák és jogszabályi háttér bevezetését, vagy felülvizsgálatát az ajánlásban megfogalmazott alapelvekkel és iránymutatásokkal összhangban;
- intézkedések megtételét az e-demokrácia koncepciójának kidolgozása érdekében a helyi, regionális, nemzeti és nemzetközi érintett szereplőkkel történő együttműködésben;
- a témában kialakított nemzetközi jó gyakorlatok és standardok áttekintését és – amennyiben releváns – alkalmazását;
- az e-kormányzásról szóló CM Rec(2004)15 számú ajánlás alkalmazását;
- valamint biztosítsák az e-demokrácia előmozdítása érdekében bevezetett intézkedések összhangját az ajánlás 6. pontjában foglalt alapelvekkel (például átláthatóság, elszámoltathatóság, szubszidiaritás, elérhetőség, állampolgár-központúság stb.).

Az ajánlás *melléklete* P1-P80-as számozással tartalmazza az e-demokrácia *alapelveit*, valamint G1-G102-es számozással az e-demokráciával kapcsolatos *iránymutatásokat*.

*A Miniszterek Bizottsága e-kormányzásról szóló CM/Rec(2004)15E számú ajánlása*⁵⁸

Az ajánlás célja az ET tagállamainak támogatása e-kormányzási stratégiájuk kidolgozásában és az infokommunikációs technológiákban rejlő lehetőségek kihasználásában a közigazgatási intézményeik közötti, illetve közigazgatáson kívüli intézményekkel történő kapcsolattartás, valamint eljárásaik és a közszolgáltatások biztosítása során.

⁵⁷ Elérhető: www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/Recommendation%20CM_Rec_2009_1E_FINAL_PDF.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

⁵⁸ Elérhető: [www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/E-governance/Key_documents/Rec\(04\)15_en.pdf](http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/E-governance/Key_documents/Rec(04)15_en.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 08. 25.)

Az ajánlás javasolja a tagállamoknak, hogy

- vizsgálják felül e-kormányzással kapcsolatos szabályozásaikat, szakpolitikáikat és gyakorlati intézkedéseiket az ajánlásban megfogalmazott alapelvekkel és iránymutatásokkal összhangban;
- erősítsék meg demokratikus intézményrendszerüket a közigazgatás valamennyi szintjén, és biztosítsanak lehetőséget a döntéshozatali folyamatokban történő egyenlő részvételre;
- fejlesszék közigazgatásukat és közszolgáltatásaikat, és tegyék azokat elérhetővé, ügyfélközpontúvá, átláthatóvá, hatékonyá és versenyképpé, hozzájárulva ezzel a gazdasági, kulturális és társadalmi fejlődéshez;
- dolgozzanak ki e-kormányzási stratégiát, amely megfelel az ajánlás 3. pontjában foglalt alapelveknek (például folyamatos fejlesztés, ügyfélközpontúság stb.);
- tegyék hozzáférhetővé az ajánlást közszolgáltatást nyújtó intézményeik számára.

Az ajánlás melléklete tartalmazza az e-kormányzással, elektronikus közszolgáltatásokkal, valamint e-kormányzási stratégiákkal kapcsolatos definíciókat és alapelveket.

Az e-demokrácia alapelvei például:

- hozzájárulás a demokratikus részvétel ösztönzéséhez a közigazgatás minden szintjén;
- a közintézmények átláthatóságának és elszámoltathatóságának elősegítése;
- a közigazgatási szervek reagálóképességének elősegítése;
- a döntéshozatali folyamatok ellenőrizhetőségének előmozdítása stb.

Az elektronikus közszolgáltatások alapelvei például:

- elérhetőség, inkluzivitás,⁵⁹ felhasználhatóság;
- a közszolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés;
- információbiztonság stb.

Az e-kormányzási stratégiák alapelvei például:

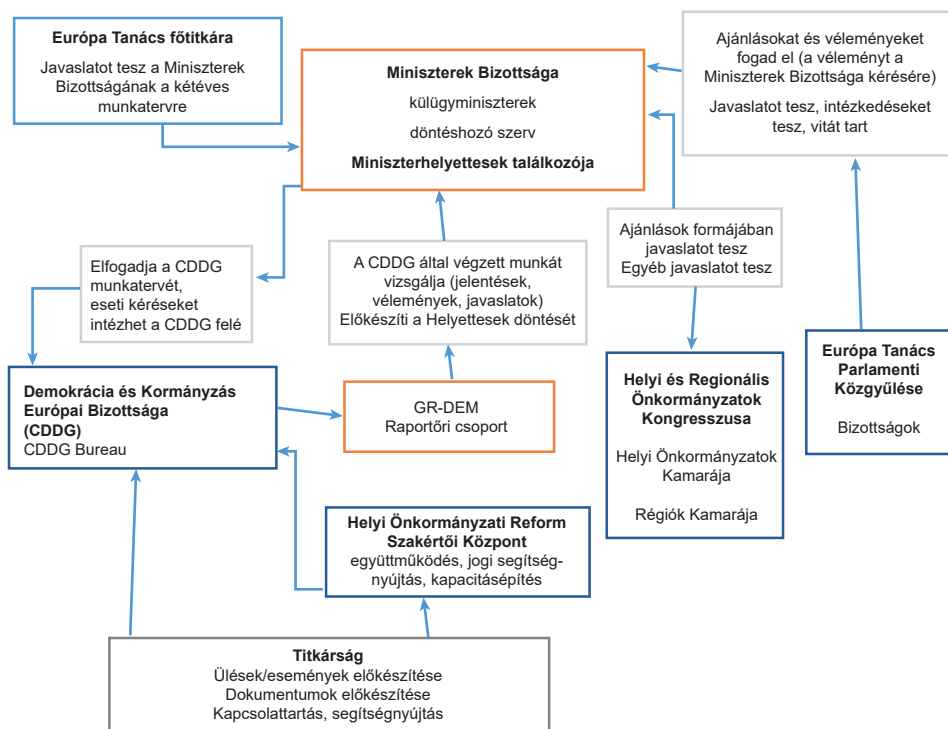
- többszörös hozzáférés;
- digitális kompetenciák fejlesztése;
- adminisztratív terhek csökkentése;
- infokommunikációhoz kapcsolódó technológiai, pénzügyi és személyi erőforrások fejlesztése stb.

*A Miniszterek Bizottsága szubszidiaritás alapelveinek végrehajtásáról szóló Ajánlás (95) 19. számú határozata*⁶⁰

A határozat célja a Helyi Önkormányzatok Chartája 4. cikkében foglaltakkal összhangban a szubszidiaritás alapelve megvalósításának előmozdítása az ET tagállamaiban.

⁵⁹ Inkluzivitás, azaz az érintettek bevonása.

⁶⁰ Elérhető: [https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R\(95\)19.pdf](https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(95)19.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 10. 11.)



2. ábra

A Miniszterek Bizottsága és az Európa Tanács más, a későbbiekben bemutatásra kerülő szervei közötti kapcsolat

Forrás: a szerző szerkesztése

A szubszidiaritás a Helyi Önkormányzatok Chartájában megfogalmazott definíciója szerint azt jelenti, hogy a „közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. A feladatoknak más közigazgatási szervre történő átruházása a feladat természetétől és nagyságától, valamint hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ.”

A határozat az alábbiakat ajánlja a tagállamoknak:

a) a hatáskörök megosztásával kapcsolatban:

- a hatáskörök megosztásával kapcsolatos jogszabályokban egyértelműen rögzítsék az egyes közigazgatási szintek feladat- és hatásköreit;
- törekedjenek arra, hogy az egyes feladat- és hatáskörök összhangban legyenek az adott közigazgatási szint (például helyi és regionális önkormányzatok) sajátosságaival (például gazdasági teljesítőképesség, méret, földrajzi elhelyezkedés stb.);
- alakítsanak ki állandó mechanizmusokat a helyi és regionális önkormányzatok bevonásával (például a központi kormányzat és a helyi és regionális önkormányzati szövetségek közötti formalizált együttműködés keretében; illetve szövetségi államok esetében a szövetségi kormányzat és a tartományi kormányzatok között);

- b) a hatáskörgyakorlás vonatkozásában kövessék nyomon a különböző közigazgatási szintek feladat- és hatásköreinek gyakorlását a helyi önkormányzatiság alapelvének megőrzése mellett;
- c) alakítsanak ki jogi vagy szakpolitikai mechanizmusokat a szubszidiaritás alapelve megvalósításának előmozdítása érdekében;
- d) amennyiben releváns, ne csak központi és helyi hatóságaik, hanem regionális hatóságok viszonylatában is alkalmazzák a határozatban foglalt alapelveket.

4. A helyi és regionális önkormányzati miniszterek konferenciája (1991–2011)

Az ET kormányközi munkája előmozdítását segítő egyik tradicionális együttműködési forma a szakminiszteri konferencia. Szakminiszteri konferenciára számos témában kerül sor (például ifjúságügy, sport, kultúra, egészségügy, oktatás, területfejlesztés, korábban helyi és regionális önkormányzatok stb.).⁶¹ Az általában 2-3 évente ülésező *szakminiszteri konferenciák* a legfontosabb ágazati témakörökben a stratégia meghatározásával és a fontosabb döntések (konvenciók, ajánlások, nyilatkozatok) előkészítésével, valamint véleményezésével segítik a Miniszterek Bizottsága tevékenységét.

A miniszteri konferenciák ezen szerepköre miatt a házigazdai feladatkörre általában olyan országot szoktak támogatni, amely az adott területen – jelen esetben az önkormányzatin – a többi tagország számára is például szolgáló eredményeket ért el.

Az ET Titkárságához kapcsolódva a folyamatos munkát a különböző igazgatóságok szerinti tagozódásban a tagországok minisztériumai által delegált tisztviselőkből álló Irányító Bizottságok (Steering Committee) végzik.

A szakminiszteri konferenciák közül kifejezetten az önkormányzatokat érintő témakörökkel foglalkozott az ET helyi és regionális önkormányzati miniszterek konferenciája, amelynek utolsó ülésére 2011-ben Kijevben került sor.

Az ET tagállamainak helyi és regionális önkormányzati miniszterei 1991–2011 közötti üléseinek időpontja és kiemelt témakörei:

1991. május 14–16., Bergen

- határozat elfogadása a helyi közéletben való részvételtől és demokratikus kontrollról.⁶²

1993. szeptember 15–16., Hága

- nagyvárosok és külvárosi területek közötti együttműködés és koordináció;
- helyi népszavazások.⁶³

⁶¹ Elérhető: https://en.wikipedia.org/wiki/Conference_of_Specialised_Ministers (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

⁶² Elérhető: <https://books.google.hu/books?id=bgZVjebZuzMC&lpg=PA18&ots=E0L4zKlwBe&dq=9th%20conference%20of%20european%20ministers%20bergen&hl=hu&pg=PA18#v=onepage&q=9th%20conference%20of%20european%20ministers%20bergen&f=false> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

⁶³ Elérhető: <https://rm.coe.int/16804c1c63> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

1996. október 10–11., Lisszabon

- a konferencia munkacíme: A helyi önkormányzati pénzügyek Európában;
- elfogadtak egy helyi önkormányzati pénzügyekről szóló határozatot.⁶⁴

2000. április 6–7., Isztambul

- figyelemfelhívás a helyi és regionális önkormányzatok szociális közszolgáltatások ellátásában betöltött szerepéről szóló határozatra;
- határozat a helyi demokráciáról és határon átnyúló együttműködésről: megegyezés a jó gyakorlatok megosztásáról a Helyi Demokrácia és Stabilitás Délkelet-Európában című akcióterv végrehajtásának elősegítése érdekében.⁶⁵

2002. június 27–28., Helsinki

- regionális szintű önkormányzatiság és szubszidiaritás;
- a regionális önkormányzatiságról szóló Helsinki Deklaráció elfogadása.⁶⁶

2005. február 24–25., Budapest

- Magyarország szempontjából kiemelést érdemel a Budapesten megtartott miniszteri konferencia 2005-ben;
- a konferenciának két témaköre volt, továbbá megrendezésre került egy kollokvium is a miniszterek, valamint az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa elnöksége között.

Az *I. témakör* fő címe: *Kihívások és prioritások a helyi és regionális demokrácia terén.* Ennek keretében került sor az ET helyi önkormányzatokra vonatkozó középtávú stratégiájának meghatározására.

A főbb prioritások között szerepelt a helyi demokrácia és részvétel fejlesztése, a határon túlnyúló együttműködés erősítése, a decentralizáció és a szubszidiaritás elve érvényesítésének fokozása, az elektronikus önkormányzás kialakítása. A témakörben elhangzott vita alapján készült a zárónyilatkozat, amelyet elfogadtak.

A konferencia *II. témaköre* a regionális önkormányzatokra vonatkozó jogi eszközök tárgyában az előző, Helsinkiben megrendezett miniszteri konferencia óta végzett munka eredményeinek számbavétele volt.

Külön érdekessége volt a konferenciának, hogy *kollokviumra* sor került a miniszterek és a Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa Elnöksége között azon alkalomból, hogy 20 évvel korábban fogadták el a Helyi Önkormányzati Chartát, és egyeztettek arról, hogy a Kongresszus által a tagországokban végzett és a 20 éves Helyi Önkormányzati Charta érvényesülését vizsgáló monitoringnak mi az eredménye.

A konferencia résztvevői mindenekelőtt a helyi önkormányzatokért felelős miniszterek (vagy azok helyettesei), valamint az általuk vezetett háromtagú delegációk voltak. Az ET-t a főtitkár helyettese képviselte, valamint részt vett a konferencián a Miniszterek Bizottsága, a Parlamenti Közgyűlés képviselője, a Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa elnöke, valamint megfigyelőként vett részt a konferencián a Szentszék és Japán képviselője.

⁶⁴ Elérhető: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016804eb342> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

⁶⁵ Elérhető: <https://rm.coe.int/16804ef2ba> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

⁶⁶ Elérhető: <https://rm.coe.int/16805e1fde> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

A konferencián a helyi és regionális önkormányzatokért felelős szakminiszterek elfogadták az úgynevezett Budapest Agendát (Budapest Menetrend), amely a helyi és regionális szintű jó kormányzás előmozdításával kapcsolatos feladatokat, kihívásokat és megoldásukra irányuló tevékenységeket tartalmazza az alábbi témákban:

- demokratikus állampolgári részvétel helyi és regionális szinten;
- a helyi és regionális önkormányzatiság jogi keretei és intézményi struktúrái;
- helyi és regionális önkormányzati pénzügyek;
- a helyi és regionális önkormányzatok vezetése és kapacitásépítése;
- helyi és regionális szintű közetika;
- határon átnyúló és településközi együttműködések, helyi és regionális együttműködések.⁶⁷

2007. október 15–16., Valencia

A Valenciában megrendezett miniszteri konferencián a Budapest Agenda által meghatározott célkitűzések végrehajtása állt középpontban. Éppen ezért, összhangban a Budapest Agendában megfogalmazott célkitűzésekkel, a valenciai miniszteri konferencián, amelynek munkacíme a *Felelősségteljes helyi és regionális önkormányzás – európai kihívás* volt, az alábbi témákban fogadtak el deklarációt:

- helyi és regionális szintű demokratikus részvétel és közetika;
- regionális önkormányzatiság;
- előrehaladás a Budapest Agenda megvalósítása tekintetében;
- az Innovatív és Felelősségteljes Helyi Szintű Jó Kormányzás Stratégiája;
- a helyi demokrácia európai hete;
- jövőbeli kilátások, együttműködési lehetőségek és szinergiák.⁶⁸

A valenciai konferencia jelentősége továbbá, hogy résztvevői elfogadták az Innovatív és Felelősségteljes Helyi Szintű Jó Kormányzás Stratégiáját, amely 12 alapelvet tartalmaz a helyi szintű jó kormányzás előmozdítása érdekében.⁶⁹

A konferencia érdekessége volt még, hogy *A jó helyi és regionális kormányzás – az európai kihívás* napirendi pont keretében a konferencia résztvevői megállapodtak abban, hogy *az előrelépés érdekében össze kell hangolni nem csupán az ET egyes szerveinek a munkáját, hanem más nemzetközi szervezetek, így az EU, az OECD és az ENSZ-HABITAT munkáját is*. Mindez rendkívül fontos feladatszabása volt a konferenciának, hiszen ezen szervek működése és főként együttműködése adja a helyi önkormányzatok nemzetközi környezetének tengelyét. Az ET belső működése vonatkozásában tény ugyanis, hogy a gyors ütemű bővülés azzal az eredménnyel járt, hogy *a tagországok köre elszakadt egymástól*. Míg vannak olyan tagországok, ahol magas szintű demokratikus működés a jellemző, és az ezzel járó problémák (például apátia, alacsony részvétel a közügyekben) megoldása a lényeges,

⁶⁷ Elérhető: www.sogfbih.ba/uploaded/pravni_okvir/medjunarodni/Declaration%20of%20the%20Budapest%20Ministerial%20Conference%20on%20deli...pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

⁶⁸ Elérhető: www.sogfbih.ba/uploaded/pravni_okvir/medjunarodni/Valencia%20Declaration%20MCL-15%282007%295%20engl.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

⁶⁹ Elérhető: <https://rm.coe.int/1680701699> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

addig más tagállamokban a demokratikus értékek, feltételek minimális szinten sincsenek jelen. Ezen *tagországok igényei, hozzáállása teljesen eltér egymástól*. Ezen túl jelentősen nehezíti az ET szerepét a *rendkívül bonyolult és nehézkes szervezet, döntéshozatali rend*. Ebből a nehézkes működésből pedig gyakran születnek olyan kezdeményezések, döntések, amelyek végrehajtása lehetetlen vagy a tagállamok többsége számára – a konferencia időpontjában – érdektelen volt (például a jó helyi önkormányzás ET-stratégiája alapján bevezetendő Jó helyi önkormányzás Minőségi Elismerő Szalag, Európai Kiválósági Díj).

Erre figyelemmel a *miniszteri konferencia felkérte a finn önkormányzatokért felelős minisztert*, Mari Kiviniemi-t,⁷⁰ hogy *készítsen jelentést arról, hogy milyen módon lehetne ösztönözni, hatékonyabbá tenni az ET helyi és regionális demokrácia témakörben kifejtett tevékenységét a jövőben*. Ez alapján a miniszter asszony kétoldalú megbeszéléseket folytatott miniszter kollégáival, illetve az érintett nemzetközi szervezetekkel. Az elkészült jelentéstervezetet a következő, alábbiakban bemutatandó utrechti konferencián tárgyalták meg a szakminiszterek.

2009. november 16–17., Utrecht

Az utrechti miniszteri konferencia folytatta a Budapest Agendában, majd annak alapján Valenciában megfogalmazott célkitűzések megvalósításának vizsgálatát, az eltelt időszak értékelését, így a helyi és regionális önkormányzati miniszterek az alábbi kulcstémákban fogadtak el deklarációt és intézkedési tervet:⁷¹

- az önkormányzatok és területi közigazgatási szervek határon átnyúló együttműködési előtt álló jogi/egyéb akadályok megoldása;
- regionális demokrácia referenciakerete;
- Utrechti Agenda.

A konferencia fontos eseménye volt, hogy megnyitotta a Madridi Keretegyezmény euroregionális együttműködési csoportosulásokról szóló harmadik kiegészítő jegyzőkönyvéhez,⁷² valamint az ET regionális demokráciáról szóló referenciakeretéhez⁷³ való csatlakozás lehetőségét a tagállamok számára.

A konferencián megtárgyalták a miniszterek a „Kiviniemi-jelentést” is (a jelentés alcíme: *Hogyan fejleszthető az ET munkája a helyi és regionális demokrácia terén?*). Ahogy a jelentés is fogalmaz:

„Alapvető kérdésünk, hogy van-e bármilyen haszna az ET helyi és regionális demokrácia erősítését célzó tevékenységének.

A válaszuk: igen, de a világban végbemenő változásokkal együtt ennek is változnia kell. A munkavégzés módját illetően bizonyos korszerűsítésre van szükség. *Ez a jelentés elsősorban a munkamódszerekre koncentrál, nem annyira a munka tartalmára*. Erős meg-

⁷⁰ Mari Kiviniemi 2014-től az OECD főtitkárhelyettese.

⁷¹ Elérhető: <https://rm.coe.int/1680748055> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

⁷² Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680084827 (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

⁷³ Elérhető: <https://rm.coe.int/regional-democracy-reference-framework/168072febd> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

győződésünk, hogy bizonyos, a munkamódszereket érintő módosításokkal hatékonyabban érhetjük el a kitűzött célt, azaz a lehető legtöbb ember számára elérhető, jól működő helyi és regionális demokrácia létrejöttét.”

A jelentés négy pillért határozott meg a szervezet fejlesztésére:

- szilárd elkötelezettség a tagállamok részéről;
- a nemzetközi szereplőkkel fennálló kapcsolat fejlesztése;
- a szervezeti rugalmasság és hatékonyság növelése;
- nyitás.

A konferencián elfogadott Utrechti Agenda formálisan a 2005-ös Budapesti Agendát váltotta fel, tartalmában persze továbbvitte annak értékeit. Nem más, mint az ET keretében végzett további négyéves munka irányait meghatározó stratégiai munkaterv. Ez *tartalmazza, hogy melyek a 21. századi önkormányzatiság előtt álló legfontosabb kihívások, és melyek azok az intézkedések, amelyeket az ET vagy a nemzeti kormányok tehetnek és célszerű is tenniük az önkormányzatokat érintő kihívásokra adható válaszként.*

A Budapesten, Valenciában és Utrechtben tartott miniszteri konferenciák egy olyan ívet zártak, amely során számos olyan kérdéssel foglalkoztak a szakminiszterek, amelyek összeurópai – illetve világszintű – kihívást jelentenek, és amelyben egyeztetett válaszokat, iránymutatásokat kívántak megalkotni. Ilyen volt a területi szint kérdése, a határon átnyúló együttműködések, a társadalmi részvétel, illetve a globális pénzügyi válság következményeire adható válaszok kidolgozása.

2011. november 3–4., Kijev

A konferencia kiemelt témája a pénzügyi és gazdasági válság helyi és regionális önkormányzatokra gyakorolt hatásainak kezelése volt.⁷⁴

A konferencián elfogadták a Kijevi Iránymutatásokat.⁷⁵ A dokumentum lehetséges intézkedési javaslatokat fogalmazott meg a tagállamok részére a pénzügyi és gazdasági válság kezelésének elősegítése érdekében az alábbi témákra bontva:

- a helyi önkormányzati bevételek alapjainak stabilizálása;
- az elszámoltathatóság és annak hatékonyságának fejlesztése;
- a társadalmi nélkülözés leküzdése;
- a partnerség a helyi közszolgáltatások biztosítása során;
- a rugalmasság és mérlegelési lehetőség; valamint
- a gazdasági felépülés előmozdítása helyi szinten.

A Kijevben tartott konferencia az utolsó volt a helyi és regionális önkormányzatokért felelős miniszteri konferenciák sorában, és egyelőre nincs is napirenden következő ilyen szakminiszteri konferencia megtartása.

⁷⁴ Elérhető: www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/internasjonalt/kyiv_declaration_final.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

⁷⁵ Elérhető: <https://rm.coe.int/16807470f9> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

5. Az Európa Tanács Demokrácia Főigazgatósága

Az ET 1949-ben elfogadott statútumában szereplő alapelveknek megfelelően a Demokrácia Főigazgatóság (a továbbiakban: főigazgatóság) feladata *az ET fenntartható demokrácia és emberi méltóság biztosítását célzó tevékenységeinek támogatása, különösen az alábbi területeken:*

- az emberi méltóság és diszkriminációmentesség biztosítása minden területen az emberi jogi egyezményben foglalt standardoknak megfelelően;
- a demokratikus intézményrendszer működésének fejlesztése a vonatkozó nemzetközi jogi standardok betartásával;
- az állampolgárok demokratikus kompetenciáinak fejlesztése és közügyekben történő részvételük ösztönzése;
- az európai társadalmak belső diverzitásának támogatása a kölcsönös szolidaritás és tolerancia jegyében az ET nemzetközi politikai és jogi standardjainak megfelelően.

Ezek megvalósításához a főigazgatóság például az alábbi tevékenységekkel járul hozzá:

- ellátja az ET kormányközi együttműködésen alapuló tevékenységeinek tervezésével, megvalósításával és értékelésével kapcsolatos monitoring és titkársági feladatokat a főtitkár által kiadott utasításoknak és iránymutatásoknak megfelelően;
- a Miniszterek Bizottsága, valamint annak *raportőri csoportjainak és/vagy raportőrinek nyújtott tanácsadás és technikai segítségnyújtás;*
- a főtitkár támogatása a szakterületét érintően folyamatban lévő politikák, standardok és nemzetközi egyezmények megvalósításában és nyomon követésében;
- a tagállamok hatóságaival szakterületét érintően kapcsolatokat alakít ki és tart fenn;
- partnerségi kapcsolatokat ápol a szakterületét érintő nem kormányzati szervezetekkel és a releváns szakmai csoportosulásokkal;
- technikai segítséget nyújt és együttműködik a strasbourgi és budapesti Ifjúságügyi Központokkal az ET ifjúságpolitikai intézkedéseinek megvalósításában;
- részt vesz a Strasbourgi Világforum a Demokráciáért (Strasbourg World Forum for Democracy) elnevezésű esemény megszervezésében.⁷⁶

A főigazgatóság *aktuális prioritásait két éves költségvetési és munkaterv alapján* határozzák meg. A jelenlegi, a 2018–2019. évekre vonatkozó munkaterv alapján a kiemelt célkitűzések az alábbiak:

- az emberi jogok és emberi méltóság védelme;
- a demokratikus és innovatív kormányzás előmozdítása;
- a demokratikus részvétel és diverzitás ösztönzése.

A főigazgatóságon belül több – jelenleg 5 – igazgatóság működik, amelyek közül a helyi önkormányzatokat érintő tevékenység az *Emberi Méltóság, Egyenlőség és Jó Kormányzás Igazgatósága* keretein belül folyik. Az igazgatóságon belül a *Demokratikus Intézmények és Kormányzás Főosztály* érdemel kiemeltet. Ez a szervezeti egység működteti a később-

⁷⁶ Elérhető: www.coe.int/en/web/democracy/about-dg-democracy (A letöltés dátuma: 2018. 09. 21.)

biekben bemutatandó Helyi Önkormányzati Reform Szakértői Központot, szervezi a nem kormányzati szervezetek (NGO-k) Nemzetközi Konferenciáját (több mint 400 NGO részvételével) és az évente megrendezett Demokrácia Világforumot.

Az igazgatóságok a főigazgatóság szervezeti egységei, ugyanakkor a főigazgatóság munkájához nagyon nagy mértékben a nemzeti kormányok képviselőiből álló kormányközi szervezetek, *irányító bizottságok vagy eseti jelleggel létrehozott ad hoc bizottságok* járulnak hozzá. *A 2018–2019. évi munkaterv alapján 8 ilyen bizottság működik, a kutatásunk szempontjából ezek közül a Demokrácia és Kormányzás Európai Bizottsága (CDDG) működése releváns.*⁷⁷

6. A Demokrácia és Kormányzás Európai Bizottsága (CDDG)

A Demokrácia és Kormányzás Európai Bizottsága az, amely a közigazgatás-fejlesztéssel és demokratikus intézményrendszerrel, és így a helyi önkormányzással, önkormányzati rendszerekkel is foglalkozó irányító bizottság.⁷⁸

A CDDG bizottság jogelődjét, a Helyi és Regionális Demokrácia Európai Bizottságát (European Committee of Local and Regional Democracy – CDLR) 1967-ben hozta létre a Miniszterek Bizottsága. A bizottság elnevezése 2014-ben változott a jelenlegi, a Demokrácia és Kormányzás Európai Bizottságára.

A CDDG bizottság – amelynek tagjai a tagállamok kormányainak képviselői – egyrészt folytatja és továbbfejleszti a CDLR bizottság hosszú évek során felhalmozott tudásanyagát és jó gyakorlatait, azonban már a megnevezésből is egyértelmű a feladatkörének azon bővülése, hogy már nemcsak a helyi és regionális demokrácia, a helyi önkormányzás, helyi önkormányzatok témakörben fejt ki tevékenységét, hanem a kormányzás egésze, a közigazgatás minden szegmensével kapcsolatos kérdés megjelenhet a bizottság munkájában.

A CDDG bizottság mandátuma kétéves költségvetési ciklusonként kerül elfogadásra, a bizottság 2018–2019. évi mandátumát a Miniszterek Bizottsága 2017. november 21–23-i ülésén fogadta el.⁷⁹ A munkaterv alapján a CDDG bizottság célja:

- a demokratikus intézményrendszer erősítése;
- a közigazgatási reformok, decentralizáció és jó kormányzás előmozdítása; valamint
- az állampolgári részvétel, e-kormányzás és e-demokrácia ösztönzése *a közigazgatás valamennyi szintjén.*

A CDDG bizottság tagjai a tagállamok önkormányzatokért, illetve közigazgatás-fejlesztésért felelős minisztériumainak szakértői. Magyarországot a bizottság munkájában a Miniszterelnökség közigazgatás-fejlesztésért felelős szakterülete képviseli.

A CDDG bizottság munkáját 7 tagú büro segíti, amelynek tagjai az elnök, az alelnök és 5 további bürotag.

⁷⁷ Elérhető: www.coe.int/en/web/democracy/committees (A letöltés dátuma: 2018. 09. 21.)

⁷⁸ Elérhető: www.coe.int/en/web/democracy/committees (A letöltés dátuma: 2018. 09. 21.)

⁷⁹ Elérhető: <https://rm.coe.int/terms-of-reference-european-committee-on-democracy-and-governance-cddg/16807862e0> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 21.)

A korábbi évek gyakorlata szerint a bizottság évente kétszer tartott kétnapos teljes ülést, amelyet a szűk körű büro ülése előzött meg. A 2018-ban kezdődött kétéves költségvetési periódusban azonban változás következett be: a bizottság évente két büroülést és évente egy alkalommal háromnapos plenáris ülést tart.

A teljes ülés mellett korábban egy-egy kiemelt témakörre – például önkormányzati pénzügyek, határon átnyúló együttműködések – munkacsoportok is alakultak, évente általában egy-két ülést tartva. Ahogy a rendszeres helyi és regionális önkormányzati miniszteri konferenciák abbamaradtak, lassan az ad hoc bizottságok is megszűntek. 2018-tól azonban, a bizottsági ülések számának fokozatos csökkenésével ismét alakult három, ugyanakkor a korábbi munkacsoporti létszámnál (kb. 15 tagállam) lényegesebb szűkebb körű, 5-6 tagállamot tömörítő munkacsoport specifikus feladatok ellátására.⁸⁰ Ezek a következők:

1. a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéről szóló 1998. évi 12. sz. Miniszterek Bizottsága ajánlás felülvizsgálatáért felelős munkacsoport;
2. a döntéshozatalban történő állampolgári részvétel ösztönzéséért felelős munkacsoport; valamint
3. a közetikéért és e-demokráciáért felelős munkacsoport.

Mindezek mellett a bizottság szakértő szemináriumot is szervez egy-egy tagállamban specifikus témák megvitatására. Ilyen volt például a 2015. május 7–8-án Budapesten, a CeeeGovDays rendezvénysorozat keretében megrendezett e-közigazgatási szeminárium,⁸¹ valamint a 2018. május 25-én Dubrovnikban tartott nemzetközi szeminárium a határon átnyúló együttműködésekről.⁸²

Mindezek mellett a CDDG és a vele szorosan együttműködő Helyi Önkormányzati Szakértői Központ közös szervezésében valósulnak meg az úgynevezett peer review szakértői látogatások. Lényegük, hogy egy adott tématerületen átfogó és jelentős gyakorlati tapasztalattal rendelkező tagállamok szakértői helyszíni látogatás keretében adják át tapasztalataikat a peer review-t igénylő tagállam részére.

A CDDG bizottság plenáris ülésével kapcsolatban kiemelendő, hogy néhány éve 3-4, előzetesen jelentkező tagállam magas szintű kormányzati képviselőjének lehetősége van részletesen bemutatni a közigazgatás-fejlesztéssel és önkormányzati reformmal kapcsolatos aktuális tevékenységét, tapasztalatait. Ez a rendszer tagállami igények alapján vált rendszeressé, némiképp pótolva a szakminiszteri konferenciák hiányát.⁸³

Ugyancsak a bizottság által gyakran alkalmazott eszköz az úgynevezett gyorskérdőív-szolgáltatás (Rapid Response Service). Amennyiben egy tagállam konkrét kérdésben szeretné megismerni a többi tagállam jogi szabályozását, gyakorlati megoldásait, a CDDG bizottság az úgynevezett Rapid Response Service (gyorskérdőív-szolgáltatás) formájában lehetőséget biztosít az írásbeli tapasztalatcserére. A kérdéseket a kérdező tagállam állítja össze a CDDG

⁸⁰ Elérhető: <https://rm.coe.int/terms-of-reference-european-committee-on-democracy-and-governance-cddg/16807862e0> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 21.)

⁸¹ Elérhető: http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/programme-cec-e-dem-and-e-gov-days.original.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 21.)

⁸² Elérhető: www.coe.int/en/web/good-governance/-/international-conference-crossborder-cooperation-in-europe-decentralisation-legal-frameworks-and-practices- (A letöltés dátuma: 2018. 09. 21.)

⁸³ Elérhető: www.coe.int/en/web/good-governance/speeches-7th-session (A letöltés dátuma: 2018. 09. 21.)

bizottság titkársága segítségével. A kérdőívek leggyakrabban a helyi önkormányzatokhoz kapcsolódó témaköröket érintenek (például helyi népszavazás, helyi önkormányzati tisztviselők jogállása, felelőssége, visszahívhatósága, törvényességi felügyelet, helyi közfeladatok ellátása stb.). Ezen kérdőívek – szemben a bizottsági ülésen tárgyalt dokumentumokkal, illetve a szakmai konferenciákon, szakértői látogatásokon készült anyagokkal – nem publikusak, pedig az összegyűjtésükkel és rendszerezésükkel jelentős mennyiségű jó gyakorlat és tapasztalat állhatna rendelkezésre. Különösen fontos lenne ez annak fényében, hogy bár meghatározott forma alapján a tagállamok az önkormányzati rendszerükről országjelentést készíthetnek – amelyről a későbbiekben még lesz szó –, de ezek frissítése gyakran elmarad. Így az adott ország önkormányzati rendszerére vagy annak egy-egy elemére vonatkozóan a gyors kérdőívek kitöltéséből kaphatunk képet.

A CDDG szakmailag előkészíti a Miniszterek Bizottsága demokráciát és jó kormányzást érintő ajánlásait, iránymutatásait és egyéb jogi kötőerővel nem rendelkező dokumentumait. Döntéshozó jogköre nincs, ugyanakkor számos olyan dokumentumot készít, amelyben több tagállam működése, gyakorlata megismerhető, így a bizottsági ülések dokumentumai között érdemes gyakran böngészni. Az elmúlt években a CDDG bizottság az alábbi dokumentumok szakmai előkészítésében vett részt:

- a Miniszterek Bizottsága 2018. évi 4. sz. ajánlása a tagállamok számára a helyi közéletben történő részvételről (2018. március 21.);⁸⁴
- a Miniszterek Bizottsága 2017. évi 83. számú iránymutatása a politikai döntéshozatalban történő civil társadalmi részvétel alapelveiről (2017. szeptember 27.);⁸⁵
- az ET által korábban elfogadott, demokráciával kapcsolatos dokumentumokat összegyűjtő kompendium (2016. június 30.);⁸⁶
- a CDDG törvényességi felügyeleti munkacsoportjában jelenleg folyamatban van a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéről szóló 1998. évi 12. sz. Miniszterek Bizottsága ajánlás felülvizsgálata.⁸⁷

Mindezen túl a bizottság néhány évenkénti rendszerességgel a tagállamok helyi demokráciájának szerkezetét és működését bemutató országjelentéseket jelentet meg. Fontos megjegyezni, hogy a CDDG keretében megjelentetett országjelentéseket a *tagállamok kormányai készítik* önkormányzati rendszerük és kapcsolódó jó gyakorlataik bemutatása céljából. E jelentések tehát *nem azonosak a kongresszus (CLRAE) által készített monitoringjelentésekkel*, az ET nem fogalmazhat meg bennük értékelést. A CDDG Titkárság *2013-ban* jelentősen módosította az országjelentések tartalmi és formai elemeit tartalmazó kitöltési sablont, aminek következtében egyszerűbbé vált a kitöltés.

⁸⁴ Elérhető: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807954c3 (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)

⁸⁵ Elérhető: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807509dd (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)

⁸⁶ Elérhető: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016806b5f2c> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)

⁸⁷ Elérhető: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016806b5f2c> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)

Mindezek mellett *két területen érdemel még kiemelést a bizottság tevékenysége:*

1. A határon átnyúló együttműködésekkel kapcsolatos tapasztalatcsere előmozdítása

A CDDG bizottság részt vesz a területi közigazgatási szervek és önkormányzatok határon átnyúló együttműködéseinek előmozdításában, illetve ez a bizottság dolgozta ki a korábban bemutatott Madridi Keretegyezményt és kiegészítő jegyzőkönyveit, a határon átnyúló együttműködések és az együttműködési csoportok modelljeit. Ezen a területen egy új eszköz a Goriziai Nemzetközi Szociológiai Intézet (ISIG) online információs adatbázisa.⁸⁸ A honlapon a tagállami jóváhagyó hatóságok, Európai Területi Társulások, határon átnyúló együttműködési tématerületek és esettanulmányok szerint kereshetők a határon átnyúló együttműködésekkel kapcsolatos adatok.

2. Az Innovatív és Felelősségteljes Helyi Szintű Jó Kormányzás Stratégiája⁸⁹

Az Innovatív és Felelősségteljes Helyi Szintű Jó Kormányzás Stratégiáját (Good Governance Strategy) 2008 márciusában fogadták el, a bizottság pedig azóta figyelemmel kíséri a gyakorlati hasznosulását, a 12 alapelv megvalósítását. Az Európai Támogató Platform 2017. szeptember 6-i ülésén felkérte a CDDG bizottságot, hogy vizsgálja felül, és ahol releváns, egyszerűsítse az Innovációért és a Felelősségteljes Kormányzásért járó Európai Minősítő Jel (ELOGE) eljárási szabályzatát is.⁹⁰

A stratégia célkitűzése

A 2008 márciusában elfogadott stratégia legfontosabb célkitűzése, hogy ösztönözze és mozgósítsa a nemzeti és helyi érdekeltek tevékenységét annak érdekében, hogy Európa összes országának állampolgárai élvezzék a helyi szintű felelősségteljes demokratikus kormányzás előnyeit a folyamatosan fejlődő minőségű közszolgáltatásokon, a lakosság közelébe történő bevonásán és azon politikákon keresztül, amelyek leginkább megfelelnek jogos elvárásaiknak.

A helyi szintű jó kormányzás alapelvei

A stratégia alapján *a felelősségteljes és demokratikus helyi kormányzás alapelvei* a választások, képviselet és polgári részvétel tisztességes kezelése; problémaérzékenység; hatékonyság; nyitottság és átláthatóság; törvényesség; etikus vezetés; hozzáértés és teljesítőképesség; innováció és nyitottság a változtatásra; fenntarthatóság és hosszú távú orientáció; szoros pénzügyi gazdálkodás; emberi jogok, kulturális sokszínűség és társadalmi összetartás; valamint az elszámoltathatóság.

⁸⁸ Elérhető: <http://cbc.isig.it/> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)

⁸⁹ Elérhető: <https://rm.coe.int/12-principles-brochure-final/1680741931> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)

⁹⁰ Elérhető: <https://rm.coe.int/european-stakeholders-platform-of-the-strategy-for-innovation-and-good/168076627d> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 12.)

E szándék megvalósítása érdekében a stratégia az alábbi 3 fő célt tűzi ki:

1. Az állampolgárok álljanak valamennyi demokratikus intézmény és eljárás közép-pontjában.
2. A helyi önkormányzatok folyamatosan fejlesszék működésüket a kidolgozott 12 alapelvvvel összhangban.
3. Az államok alakítsák ki és tartsák fenn azokat az intézményi előfeltételeket, amelyek a helyi szintű kormányzás fejlesztéséhez szükségesek, a Helyi Önkormányzatok Chartájának, illetve az ET más sztenderdjeinek megfelelő, már meglévő elkötelezettségükre építve.

Megvalósítás

A központi szint feladata, hogy az országos önkormányzati szövetséggel együtt megvitassa a stratégia jelentőségét, és amennyiben egyetértenek, hogy a helyi szintű felelősségteljes demokratikus kormányzás kialakításához a stratégia hozzájárul, elősegítse a csatlakozást, és előkészítse a megvalósítást.

A csatlakozás módja

Az ET főtitkárához az ország állandó képviselőtén keresztül eljuttatott bármely nyilatkozat vagy dokumentum révén, amely egyértelműen bizonyítja az állam és a helyi és regionális hatóságok elköteleződését a stratégia irányában. A jelentkezést az Európa Tanács Támogató Platformja bírálja el, amelynek tagjai a CDDG bizottság büroja, a CDDG Titkárság, valamint a Nem Kormányzati Szervezetek Nemzetközi Konferenciája (INGO) képviselői.

A megvalósítás fázisai

- A kormány, illetve az önkormányzatok országos szövetsége összeállít egy Országos Akciótervet, amely tartalmazza a szükséges lépéseket. Az akcióprogram a helyi kormányzás folyamatos fejlesztése iránti közös elkötelezettséget kell, hogy kifejezésre juttassa.
- A helyi önkormányzatok elkötelezik magukat teljesítményeik javítására a stratégia elfogadásával és a 12 Alapelv figyelembevételével.
- Az ET által akkreditált *Innovációért és a Felelősségteljes Kormányzásért járó Európai Minősítő Jelet* azon helyi önkormányzatok között osztják ki, amelyek a felelősségteljes helyi szintű önkormányzás kialakításában nagy előrelépést tettek.

7. A Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa (CLRAE)⁹¹

Az *Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa (Congress of Local and Regional Authorities)*⁹² célja – a Miniszterek Bizottságával együttműködésben – a konzultáció és politikai párbeszéd előmozdítása a tagállamok központi kormányzatai, valamint a helyi és regionális önkormányzatai között. A kongresszus – ahogy azt korábban is jeleztük – csak javaslattevő, véleményező szerv.

7.1. A kongresszus alapvető feladatai

A helyi és regionális demokrácia nyomon követése

A kongresszus nyomon követi és értékeli a Helyi Önkormányzatok Chartájában foglalt alapelvek alkalmazását. A kongresszus ennek keretében jelentéseket, ajánlásokat és határozatokat fogad el, valamint tájékoztató anyagokat készít a tagállamok kormányai, parlamentjei és választott tisztviselői részére a helyi és regionális demokrácia helyzetét illetően.

A helyi és regionális választások megfigyelése

A kongresszus időközönként megfigyeli a helyi és regionális önkormányzati választásokat az ET tagállamaiban. A Kongresszus a választási megfigyelési tevékenységet a Parlamenti Közgyűléssel és a Velencei Bizottság Demokratikus Választási Tanácsával, valamint esetenként az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatalával közösen végzi.

Gyakran az EU Régiók Bizottsága is részt vesz külső meghívottként a kongresszus által végzett választási megfigyeléseken.

Tematikus tevékenységek (egy-egy területen végzett kiemelt tevékenység)

A kongresszus politikai platformot biztosít az ET tagállamainak helyi és regionális önkormányzatai részére, hogy megvitathassák az önkormányzatokat érintő aktuális társadalmi, gazdasági, politikai kihívásokat és nemzetközi trendeket.

A kongresszus aktuális tematikus tevékenységei például az emberi jogok és nemiségyenlőség előmozdítása helyi és regionális szinten, a helyi és regionális demokrácia erősítése, az antikorrupció, a közetika, valamint a radikalizálódással kapcsolatos prevenció.

⁹¹ Elérhető: www.coe.int/en/web/congress (A letöltés dátuma: 2018. 10. 22.)

⁹² Elérhető: www.coe.int/en/web/congress (A letöltés dátuma: 2018. 10. 22.)

Együtműködés és partnerségek

A kongresszus a tagállamok mellett együttműködést alakított ki a területi demokrácia előmozdításával foglalkozó európai szervezetekkel, például az EU Régiók Bizottságával és az EBESZ-szel is. Az ET szomszédságpolitikája részeként területi és jogalkotási reformokat támogató együttműködési projektek vannak folyamatban Európán kívüli országokkal, például Tunéziával és Marokkóval.

7.2. A kongresszus működése

A kongresszus működése: szervezete *két kamarára* tagozódik.

A *Helyi Önkormányzatok Kamarája* a tagállamok helyi önkormányzatait képviseli, legfontosabb feladata a helyi demokrácia tanulmányozása és előmozdítása az ET tagállamaiban. Emellett helyi önkormányzatokat érintő tematikus társadalmi-gazdasági kérdésekkel is foglalkozik, mint például a helyi szintű állampolgári részvétel; kultúrák közötti párbeszéd; egyenlőség és diverzitás tiszteletben tartása; valamint a településközi és városközi együttműködések előmozdítása Európában. Az évente kétszer ülésező Kongresszus ülései alkalmával a Helyi Önkormányzati Kamara is tematikus üléseket tart.⁹³

A *Régiók Kamarája* a tagállamok regionális önkormányzatait képviseli, amelyek a központi és helyi szint közötti struktúrákat jelentik.⁹⁴ A regionális önkormányzatok típusai tagállamonként eltérők, egyes szövetségi berendezkedésű tagállamokban a régiók önálló tartományi kormányzati hatáskörökkel is rendelkeznek. A Régiók Kamarája főként a regionális demokrácia, szubszidiaritás és többszintű kormányzás kérdéseivel foglalkozik:

- Hogyan mozgítható elő Európa régiói között az együttműködés?
- Milyen jó gyakorlatok vannak a regionális demokráciával kapcsolatban, mely struktúrák a leghatékonyabbak?
- Milyen szerepet játszik a régiókon átnyúló közlekedés a regionális kohézió előmozdításában?
- A jó kormányzás hogyan járulhat hozzá a régiók fenntartható gazdasági fejlődéséhez?⁹⁵

A *kongresszus elnökét* két évre választják. Az elnök feladata a kongresszus politikai tevékenységeinek irányítása, valamint az elnök látja el a kongresszus képviselőit más nemzetközi szervezetekben, igazodva az ET általános külkapcsolati politikájának irányvonalaihoz. Az elnök biztosítja a kongresszus döntéseinek végrehajtását, valamint prezentálja a kongresszus tevékenységeit, illetve az általa kidolgozott dokumentumokat a Miniszterek Bizottsága és a Parlamenti Közgyűlés előtt.⁹⁶

⁹³ Elérhető: www.coe.int/en/web/congress/chamber-of-local-authorities (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)

⁹⁴ A központi szinthez legközelebb álló önkormányzati szintet képviseli, így Magyarország tekintetében a megyei önkormányzatok képviselői a tagjai.

⁹⁵ Elérhető: www.coe.int/en/web/congress/chamber-of-regions (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)

⁹⁶ Elérhető: www.coe.int/en/web/congress/presidency (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)

A kongresszus *büroját (bureau)* a két kamara büroí (bureaux), valamint a kongresszus elnöke alkotják. A két kamara büroját az 1-1 kamarai elnök, valamint 7-7 kamarai alelnök⁹⁷ alkotja. A kongresszus büroja készíti elő a kongresszus általános politikájára, költségvetésére, valamint a helyi és regionális monitoring misszióira vonatkozó javaslatokat. A büro feladata biztosítani a folyamatos feladatellátást azokban az időszakokban, amikor a kongresszus nem ülésezik. A büro feladata a kongresszus üléseinek előkészítése, valamint a kamarák és bizottságok közötti munka koordinálása. A büro ülései alapesetben zárt körűek, azonban eseti döntés alapján meghívhat külső feleket is.⁹⁸

A kongresszus szakmai munkáját 3 állandó szakmai bizottság, valamint 1 független szakértői csoport segíti.

A *Kormányzási Bizottság (Governance Committee)* a helyi és regionális szintű jó kormányzással és demokráciával kapcsolatos jogi és politikai ügyekért felelős. Munkája során az ET helyi és regionális demokráciához kapcsolódó jogi eszközeinek és ajánlásai megvalósításának, illetve fejlesztésének előmozdítására fókuszál, de olyan tematikus kérdésekkel is foglalkozik, mint például az állampolgári részvétel, közpénzügyek, határon átnyúló és interregionális együttműködések, e-demokrácia.⁹⁹

Az *Aktuális Ügyek Bizottsága (Current Affairs Committee)* a helyi és regionális önkormányzatok szerepét vizsgálja az olyan aktuális gazdasági-társadalmi kihívások vonatkozásában, mint például társadalmi kohézió, oktatás, interkulturális együttműködés, fiatalok döntéshozatalban történő részvétele, menekültügy, gyermekvédelem, valamint a nemi esélyegyenlőség, összhangban az ET alapértékeivel.¹⁰⁰

A *Monitoring Bizottság (Monitoring Committee)* a Helyi Önkormányzatok Chartájának és kiegészítő jegyzőkönyvének végrehajtását követi nyomon, ezzel kapcsolatban monitoringjelentést készít a tagállamok helyi és regionális demokráciájának helyzetéről. Az adott tagállamról szóló monitoringjelentés elkészítését monitoringlátogatás és írásos véleményezési szakasz előzi meg. A monitoringeljárássra a kongresszust a Miniszterek Bizottsága kéri fel, és a kongresszus ajánlásait is a Miniszterek Bizottsága részére állapítja meg.

A Monitoring Bizottság különösen az alábbi feladatokat látja el:

- a tagállamokban folytatott rendszeres, általános jellegű monitoringvizsgálat, kb. 5 évente minden tagállamban;
- a Helyi Önkormányzati Charta egyes meghatározott rendelkezéseinek, szempontjainak vizsgálata, a kongresszus bürojának (szűk körű elnökségének) döntése alapján;
- konkrét esetek vizsgálata érdekében tényfeltáró misszió, a büro döntése alapján.

Magyarországról eddig 2002-ben és 2012-ben készült monitoringjelentés.¹⁰¹

A 2012. évi jelentés magyar nyelven az *Új Magyar Közigazgatás* 2014. évi I. számában jelent meg.¹⁰²

⁹⁷ Elérhető: www.coe.int/en/web/congress/vice-presidents (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)

⁹⁸ Elérhető: www.coe.int/en/web/congress/bureau (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)

⁹⁹ Elérhető: www.coe.int/en/web/congress/governance-committee (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)

¹⁰⁰ Elérhető: www.coe.int/en/web/congress/current-affairs-committee (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)

¹⁰¹ Elérhető: www.coe.int/en/web/congress/monitoring-committee (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)

¹⁰² Elérhető: http://kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK/UMK_2014_1/02_helyi_demokracio.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)

A kongresszus monitoringtevékenységével összefüggésben is megjegyzést érdemel Andreas Kiefer, a kongresszus főtitkárának beszéde, amelyet 2018 szeptemberében a portugáliai Lisszabonban megrendezett, megemlékezéssel egybekötött konferencián tartott, a Helyi Önkormányzati Charta hatálybalépésének (1988. szeptember 1.) 30. évfordulója alkalmából. Ahogy fogalmazott: „Mindannyian a Charta kedvezményezettjei vagyunk: állampolgárként élvezzük a polgári szabadságjogokat, és részt vehetünk a településünk közéletében. A településen őket szolgáló helyi politikusként pedig kedvezményezettjei vagyunk a chartának, amikor gyakoroljuk a politikai mandátumunkat.”

Kiemelte azt is, hogy a kongresszus monitoringtevékenysége alapján megfogalmazott ajánlásai mintegy korai jelzésként értékelhetők a Miniszterek Bizottsága felé az egyes tagállamokban folyamatban lévő reformokról, illetve a demokrácia esetleges megsértéséről.

A monitoringlátogatások során tapasztalt aktuális kérdések közül – a kutatási hipotéziseinkre figyelemmel különös aktualitással – a tagállamok recentralizációs törekvéseinek erősödő trendjét emelte ki. Ahogy fogalmazott, ez a tendencia többféle formában jelentkezik, az ET főtitkárának 2016-os jelentésében megfogalmazott „szabályozási/törvénykezési nacionalizmustól” egészen annak visszautasításáig, hogy a bíróságok közvetlenül alkalmazzanak nemzetközi egyezményeket, mint például a Helyi Önkormányzatok Chartája, amit „bírósági nacionalizmusnak” nevezett.

Ugyanakkor azt is elismerte, hogy a kongresszus szinte minden jelentésében jelentős előrehaladást érzékelt a Helyi Önkormányzati Charta rendelkezéseinek alkalmazása tekintetében. A monitoringjelentések ötéves ciklusa lehetővé teszi a nemzeti kormányok és parlamentek számára, hogy kezdeményezzék, végrehajtsák és értékeljék a reformprogramokat.¹⁰³

A *Helyi Önkormányzatok Chartája Független Szakértői Csoport (GIE)* olyan független szakértőket tömörít, akik magas szintű szakértelemmel rendelkeznek a helyi és regionális demokráciával kapcsolatos jogi, politikai vagy gazdasági ügyekben.

A GIE szakértői csoport segíti a kongresszus 3 állandó szakmai bizottságát a statútumban foglalt kötelezettségeik és feladataik teljesítésében, különös tekintettel a jelentéstervezetek és egyéb dokumentumok elkészítéséhez szükséges jogi tanácsadási tevékenységre.¹⁰⁴

A kongresszusi ajánlásokat és a Miniszterek Bizottsága ajánlásait összehasonlítva, számos azonos témakört tartalmaznak, és az elfogadások időpontjai is közel vannak egymáshoz. A két szervezet ugyanis szorosan együttműködik, részt vesznek egymás ülésein, és a tagállamok részéről megfogalmazott témákban mindegyik szervezet a saját szempontjából fogalmazza meg javaslatait, ajánlásait.

7.3. Az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszusa magyar delegációja

Az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszusa 648 választott tisztviseléből (polgármesterekből és önkormányzati képviselőkből) áll, akiket a tagállamok

¹⁰³ Elérhető: www.coe.int/t/tan/web/congress/monitoring-committee/-/asset_publisher/e7oN72E7AsOj/content/30-years-of-the-european-charter-of-local-self-government-citizens-and-local-elected-representatives-must-defend-this-fundamental-treaty-for-democracy (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)

¹⁰⁴ Elérhető: www.coe.int/t/tan/web/congress/group-of-independent-experts-on-the-european-Karter-of-local-self-government (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.) A tanulmány készítésekor a GIE alelnöke Sente Zoltán.

delegálnak. Az előbbieken említett 648 fő 324 állandó tagból és 324 helyettes tagból tevődik össze. A kongresszus delegáltjai politikai csoportokat alakíthatnak, és ezeknek a politikai csoportoknak tagjai lehetnek. Egy politikai csoportban legalább 20 delegátnak kell részt vennie, legalább 6 különböző tagállam képviselőjében.

Jelenleg a kongresszusban az alábbi 4 politikai csoport működik:

1. EPP/CCE – Európai Néppárt Csoportja;
2. SOC – Szocialisták Csoportja;
3. ECR – Európai Konzervatívok és Reformisták Csoportja;
4. ILDG – Függetlenek és Liberális Demokraták Csoportja.¹⁰⁵

Az ET 47 tagállamát a helyi és regionális önkormányzatok polgármestereiből és egyéb választott képviselőiből álló nemzeti delegációk képviselik a kongresszusban. A *nemzeti delegációk*¹⁰⁶ állandó és helyettes tagjait *két évre* jelölik ki, az adott tagállam saját eljárása szerint.¹⁰⁷ A nemzeti delegációk tagjait – a helyi vagy regionális önkormányzat típusától függően, amelyet képviselnek – a Helyi Önkormányzatok Kamarájába vagy a Régiók Kamarájába delegálják.

Valamennyi nemzeti delegációnak teljesítenie kell a tisztességes képviselő alapelveit, amelyek a következők:

1. A nemzeti delegáció tagjainak kiegyensúlyozott földrajzi megoszlása az adott tagállam területe vonatkozásában.
2. Az adott tagállamban működő helyi és regionális önkormányzatok valamennyi típusának tisztességes képviselője.
3. Az adott tagállam különböző politikai tendenciáinak tisztességes képviselője.
4. Nemi egyenjogúság a delegációtagok között. 2008 óta követelmény, hogy minden nemzeti delegációban mindkét nemnek képviseltetnie kell magát, és a tagok legalább 30%-ának az alulreprezentált nem képviselőiből kell összetevődni.

A kongresszus magyar delegációja kijelölésének nemzeti eljárásrendjét a Kormány tagjainak feladat-és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet¹⁰⁸ tartalmazza.

A Korm. rendelet 45. § (2) bekezdés g) pontja alapján a *belügyminiszter* a helyi önkormányzatokért való felelőssége keretében az önkormányzati érdekszövetségek *javaslatának kikérését követően kijelöli* az ET Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa magyar delegációjának tagjait.

A Korm. rendelet 24. § (2) bekezdés c) pontja alapján a *Miniszterelnökséget vezető miniszter* a delegáció tagjainak kijelölése során *véleményezési jogot gyakorol*.

A nemzeti szinten jóváhagyott delegációjavaslatot diplomáciai úton Magyarország Európa Tanács Melletti Állandó Képviselője küldi meg az ET főtitkára részére.

¹⁰⁵ Elérhető: www.congress-political-groups.eu/en/ (A letöltés dátuma: 2018. 09. 18.)

¹⁰⁶ Elérhető: www.coe.int/en/web/congress/national-delegations (A letöltés dátuma: 2018. 09. 18.)

¹⁰⁷ Elérhető: <https://rm.coe.int/official-procedures-for-appointing-national-delegations-to-the-congress/16807012de> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 18.)

¹⁰⁸ Elérhető: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1800094.KOR> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 18.)

A kongresszus magyar delegációjának jelenleg 7 tagja és 7 póttagja van.¹⁰⁹

1. táblázat

A Helyi Önkormányzatok Kamarájának tagjai

Helyi Önkormányzatok Kamarájának tagjai	Állandó/helyettes tag	Politikai csoport	Hazai funkció
Beró Henrietta	állandó	EPP/CCE	Tata alpolgármestere
Campanari-Talabér Márta	állandó	EPP/CCE	Várpalota polgármestere
Illés György	elnök/állandó	ILDG	Pilisszentlászló alpolgármestere
Kovács Lajos	állandó	EPP/CCE	Budapest XII. kerület alpolgármestere
Acsay Ákos István	helyettes	EPP/CCE	Nőtincs polgármestere
Horváth Mária	helyettes	ILDG	Pogányszentpéter alpolgármestere
Pfeffer József	helyettes	EPP/CCE	Bogád polgármestere
Régiók Kamarájának tagjai	Állandó/Helyettes tag	Politikai csoport	Hazai funkció
Magyar Anna	alelnök/állandó	EPP/CCE	Csongrád Megyei Közgyűlés alelnöke
Páva Zsolt	állandó	EPP/CCE	Pécs MJV polgármestere
Tóth Péter	állandó	nem tagja csoportnak	Szeged MJV képviselő-testületének tagja
Hassay Zsófia	helyettes	EPP/CCE	Budapest VI. kerület polgármestere
Samu Tamás Gergő	helyettes	nem tagja csoportnak	Békés Megyei Közgyűlés tagja
Szemereyné Pataki Klaudia	helyettes	EPP/CCE	Kecskemét MJV polgármestere
Szurbik Imre	helyettes	SOC	Szentes polgármestere, Csongrád Megyei Közgyűlés tagja

Forrás: a szerző szerkesztése

7.4. A Kongresszus által elfogadott lényeges charták, ajánlások

Az ET Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszusa által elfogadott minden ajánlás a helyi önkormányzatokat érinti, de jelen tanulmányban csak néhány lényeges vagy a közelmúltban elfogadott ajánlást, chartát tudunk bemutatni.

¹⁰⁹ Elérhető: www.congressdatabase.coe.int/WebForms/Public/Country.aspx?id=7 (A letöltés dátuma: 2018. 09. 18.)

7.4.1. Európai Városi Charta (Urban Charter I.), 1992. március 18. Strasbourg¹¹⁰

Az I. Európai Városi Chartát az ET Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszusának 1992. március 17–19. közötti ülésén fogadták el. A dokumentum jogi státuszát tekintve nemzetközi egyezménynek nem minősülő charta („charter without the status of a convention”).

A dokumentum célja a városi jó kormányzással kapcsolatos alapelvek összegyűjtése, ezáltal:

- gyakorlati eszközt és városirányítással kapcsolatos jó gyakorlatokat tartalmazó kézikönyvet nyújtani a helyi önkormányzatok részére;
- összegyűjteni a városi jogokkal kapcsolatos legfontosabb alapelveket egy lehetséges jövőbeli nemzetközi egyezményhez;
- nemzetközi elismerési rendszerhez kiindulási alapot biztosítani azoknak a városoknak, amelyek elköteleződnek a chartában foglalt alapelvek mellett; valamint
- hozzájárulni az ET városi politikákkal és az épített környezet védelmével kapcsolatos munkájához.

Az „A” fejezet tartalmazza az Európai Városi Jogok Deklarációját.

Az európai városi jogok:

- a biztonság, a szennyezésmentes és egészséges környezet, foglalkoztatási lehetőségek, lakhatás, mobilitás, egészségügyi szolgáltatások, sport és szabadidős szolgáltatások, kultúra, multikulturális integráció, az épített környezet védelme és karbantartása, funkciók harmonizálása, részvétel, gazdaságfejlesztés, fenntartható fejlődés, közszolgáltatások és közjavak, természeti erőforrások védelme, városközi együttműködések, hatékony pénzügyi mechanizmusok és struktúrák, egyenlőség.

A „B” fejezet a deklarációban foglalt városi jogok témájához igazodva részletesebben kibontja a kapcsolódó alapelveket. Ez a fejezet felsorolásszerűen tartalmazza továbbá a Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus vonatkozó ajánlásait, valamint a témához kapcsolódóan megtartott nemzetközi konferenciáit.

7.4.2. Európai Városi Charta – az új városiasodás manifesztuma (Urban Charter II. Manifesto for New Urbanity), 2008. május 29. Strasbourg¹¹¹

A II. Európai Városi Charta jogi státuszát tekintve, hasonlóan az I. Európai Városi Chartához, nem minősül nemzetközi egyezménynek. Az ET Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszusa 1992-ben fogadta el a nagy jelentőségű I. Európai Városi Chartát, és 2008-ban számot vetett az azóta eltelt 15 év társadalmi, kulturális, gazdasági és technológiai változásaival. Ennek megfelelően a II. Európai Városi Charta az állampolgárokat helyezi a városfejlesztés középpontjába, és az alábbi témákban tartalmaz városfejlesztés szempontjából fontos deklarációkat:

¹¹⁰ Elérhető: https://rm.coe.int/168071923d#P12_317 (A letöltés dátuma: 2018. 09. 22.)

¹¹¹ Elérhető: <https://rm.coe.int/168071a1b5> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 22.)

- a városok és községek polgárai mint a fejlődés mozgatórugói;
- fenntartható városok és községek;
- kohéziós városok és községek;
- tudásalapú városok és községek.

Az ET, az EU, az ENSZ és más helyi önkormányzatokkal foglalkozó nemzetközi szervezetek több fontos dokumentumot fogadtak el városokat érintően.

A II. Európai Városi Charta referenciadokumentum-jelleggel összegyűjtve felsorolja ezeket a dokumentumokat:

- Az Európa Tanács (ET) külföldiek helyi közéletben való részvételéről szóló nemzetközi egyezménye (1992)
- Az ET módosított chartája a fiatalok helyi és regionális közéletben való részvételéről (2003)
- Az ET Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszusának ajánlása az európai metropolisz területek jó kormányzásáról (2006)
- Az ET Miniszterek Bizottsága ajánlása az állampolgárok helyi közéletben történő részvételéről (2001)
- Az ET valenciai deklarációja a helyi és regionális szintű jó kormányzásról (2007)
- Az Európai Unió fenntartható városokról szóló Lipcsei Chartája (2007)
- Az ENSZ városokról és más településekről szóló S-25/2 számú deklarációja (2001)
- Az ENSZ 21/3-as számú ajánlása a helyi önkormányzatok megerősítésével és decentralizációjával kapcsolatos iránymutatásokról
- Az Európai Városok és Régiók Tanácsa (CEMR) chartája a fenntartható európai városokról és községekről/Aalborgi Charta (2004)

*7.4.3. A Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus 410 (2017) számú ajánlása az európai regionális és kisebbségi nyelvekről napjainkban [Regional and minority languages in Europe today Recommendation 410 (2017)]*¹¹²

Az európai regionális és kisebbségi nyelvek napjainkban című ajánlást az Európa Tanács Régiók Kamarája 2017. október 19-i ülésén fogadták el. Az ajánlás *társraportőrei* Leila Hunziker (Svájc L, SOC) és Magyar Anna (Magyarország, EPP-CCE).

2017. évi adatok szerint az ET 25 tagállama ratifikálta az 1992-ben kelt és 1998-ban hatályba lépett kisebbségi vagy regionális nyelvek európai chartáját, és 14 olyan tagállam van, amely nem írta alá és nem ratifikálta az egyezményt. Bár a chartában részes felek a tagállamok központi kormányzatai, a regionális önkormányzatok kiemelkedő fontosságú szereppel bírnak a chartában foglaltak hatékony végrehajtásában. A Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszusa azzal a céllal fogadta el ezt az ajánlást, hogy segítséget nyújtson azoknak a regionális önkormányzatoknak, amelyek szeretnék alkalmazni a chartában foglalt alapelveket azokban a tagállamokban is, amelyek központi kormányzata esetleg

¹¹² Elérhető: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168075ff3a (A letöltés dátuma: 2018. 09. 18.)

nem ratifikálta a chartát. A Régiók Kamarája áttekintette a charta 1998. évi hatálybalépését követően felmerült fejleményeket, tendenciákat és tagállami gyakorlatokat, aminek eredményeként fény derült arra, hogy a charta aláírása/ratifikálása nem elegendő a kisebbségi, illetve regionális nyelvek védelmét elősegítő alapelvek hatékony és következetes alkalmazásához. A hatékony végrehajtáshoz elengedhetetlen számot vetni a társadalmi, technikai és digitalizációs fejlődés hozadékaival, amelyek befolyásolják például a kisebbségi vagy regionális nyelvek oktatását, ezért a kongresszus vállalta, hogy az új fejlesztések tükrében áttekinti a charta megvalósítása érdekében tett tagállami intézkedéseket.

Az a tapasztalat, hogy a 2008. évi gazdasági válság miatt számos tagállamban költségvetési megszorítások következtek be, amelyek érintették például a kisebbségi nyelvet beszélőknek nyújtott oktatásra és egyéb szolgáltatásokra fordított költségvetést is, mindez pedig hosszú távon károsan befolyásolja a régiók gazdasági-kulturális fejlődését. Ezért az ajánlás felhívja a tagállamok hatóságai figyelmét a digitalizációban és technikai fejlesztésekben rejlő lehetőségek kiaknázásának szükségességére, például az oktatásban, bírósági, közigazgatási, kulturális, társadalmi, gazdasági ügyekben történő kisebbségi vagy regionális nyelvhasználat vonatkozásában. Tekintettel arra, hogy a legtöbb tagállamban a regionális hatóságok kulcsszerepet játszanak a közszolgáltatások nyújtásában, az ajánlás javasolja a charta alapelveinek alkalmazását a hatóságok mindennapi munkája során.

Mindezek fényében az ET Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszusa (többek között) az alábbiakat javasolja a tagállamok hatóságainak:

- ösztönözzék és támogassák a történelmi regionális vagy kisebbségi nyelvek írásbeli és szóbeli használatát a közügyekben és a magánéletben egyaránt;
- tartózkodjanak a kisebbségi vagy regionális nyelveket érintő költségvetési megszorításoktól;
- mozdítsák elő a központi, helyi és regionális hatóságok közötti együttműködési és koordinációs mechanizmusokat a kisebbségi nyelvek biztonságának érdekében;
- biztosítsanak a helyi és regionális hatóságoknak részvételt a közigazgatási feladatok ellátásában megfelelő költségvetési források hozzárendelésével;
- tegyenek lépéseket Európa nyelvi diverzitásának biztosítása érdekében, és ösztönözzék az érintett helyi és regionális hatóságaikat a többnyelvű intézkedések bevezetésére;
- amennyiben szükséges, gondolják újra az adott történelmi regionális vagy kisebbségi nyelv védelmének szintjét, beleértve a regionális hivatalos nyelv státusz elismerésének lehetőségét is azokon a területeken, ahol a nyelvhasználók száma vagy aránya ezt indokolja;
- tegyenek intézkedéseket a kisebbségi vagy regionális nyelvek oktatásának fejlesztésére, beleértve a digitalizációt;
- tegyenek intézkedéseket a kisebbségi vagy regionális nyelvhasználók közigazgatási és bírósági ügyintézésének fejlesztése érdekében, szintén beleértve a digitalizációt;
- kisebbségi vagy regionális nyelveket érintő szakpolitikai kérdésekben konzultáljanak az érintett érdekképviselői szervekkel;
- amennyiben releváns, biztosítsanak hozzáférést a regionális vagy kisebbségi nyelvhasználóknak a határon átnyúló digitális távközlési csatornákhoz.

7.4.4. A Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus 2017. évi 405. számú ajánlása a helyi és regionális szintű közbeszerzések átláthatóságáról [Making public procurement transparent at local and regional levels Recommendation 405 (2017)]¹¹³

A helyi és regionális szintű közbeszerzések átláthatóságáról szóló ajánlást a Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus 2017. október 19-i ülésén fogadták el.

Az ajánlás elfogadását megelőzően a kongresszus kidolgozott egy intézkedési tervet a korrupciómegelőzésről és a közetika támogatásáról helyi és regionális szinten.

Az intézkedési terv főleg tematikus jelentések elkészítését foglalja magában. Az ET a közbeszerzések átláthatóságát a jó kormányzás (good governance) részeként definiálja, ennek alapján a közbeszerzések átláthatósága hozzájárul a helyi és regionális hatóságokba vetett közbizalom növeléséhez. A helyi és regionális szintű közbeszerzések átláthatóságáról szóló kongresszusi ajánlás a fentieknek megfelelően az alábbiakat javasolja a tagállamoknak:

- dolgozzanak ki közbeszerzéssel kapcsolatos nemzeti standardokat az eljárás még átláthatóbbá és egyszerűbbé tétele érdekében;
- alakítsanak ki e-közbeszerzési rendszert és egyéb online eszközöket;
- növeljék a közbeszerzések átláthatóságát a közigazgatás valamennyi szintjén gépi olvasható formátumú adatok publikálásával;
- biztosítsanak egységes központi tréninget és/vagy szakmai képzést a közbeszerzésekkel foglalkozó személyi állomány tagjainak;
- dolgozzanak ki nemzeti szintű indikátorokat a közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódó kockázatelemzésre;
- hozzanak létre egy független szervezetet a panaszok kivizsgálására;
- alakítsanak ki anonim whistleblowervonalat a visszaélések biztonságos bejelentése és a bejelentők védelme érdekében.

7.4.5. A Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus 2017. évi 406. számú ajánlása Európa vidéki területeinek jobb jövőjéről [A better future for Europe's rural areas Recommendation 406 (2017)]¹¹⁴

Az Európa vidéki területeinek jobb jövőjéről szóló ajánlás célja az európai vidéki területek fejlesztésének előmozdítása a társadalmi-gazdasági és környezeti sajátosságok és diverzitás figyelembevételével. A téma kiemelt fontosságú a Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus számára tekintettel a vidéki területekről a városokba történő elvándorlási tendenciákra, valamint az alapvető helyi szintű közszolgáltatások biztosításának színvonalát érintő különbségekre. A vidéki területek és kistelepülési önkormányzatok fejlesztése érdekében a vidékfejlesztési politikában is új megközelítés szükséges a helyi kistelepülések és vidéki

¹¹³ Elérhető: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168075fbda (A letöltés dátuma: 2018. 09. 22.)

¹¹⁴ Elérhető: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168075fc08 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 03.)

területek funkcióinak bővítésével a helyi értékek és kulturális örökség megbecsülésén, valamint a helyi szintű igények és lehetőségek felmérésén alapulva.

Kistélepülési önkormányzatokat érintően az ajánlás javasolja a tagállamok számára, hogy

- a helyi lehetőségek figyelembevételével decentralizálják igazgatási szolgáltatásaikat, és a kistépüléseken és vidéki területeken is biztosítsanak a képzett munkaerő számára lehetőséget;
- a rendelkezésre álló költségvetési erőforrások és helyi lehetőségek figyelembevételével garantálják az állampolgárok számára legszükségesebb helyi és regionális szintű közszolgáltatásoknak az ellátását.

7.4.6. A Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus 2017. évi 398. számú ajánlása az open data jobb közszolgáltatások érdekében történő használatáról [Open data for better public services Recommendation 398 (2017)]¹¹⁵

Az ET 2016–2019 közötti időszakra szóló Internet Kormányzási Stratégiája hangsúlyozza a közügyekkel kapcsolatos nyilvános információkhoz való hozzáférés szükségességét a demokrácia és jó kormányzás erősítése érdekében a közigazgatás valamennyi szintjén.

Az ajánlás külön kiemeli a helyi és regionális önkormányzatok fontosságát a témakörben tekintettel arra, hogy közvetve hozzájárul a gazdasági versenyképesség növekedéséhez, amennyiben a helyi gazdasági szereplők egyszerűen tájékozódni tudnak a nyilvános önkormányzati adatokról. Az open data használata hozzájárul a helyi és regionális szintű döntéshozatali folyamatok átláthatóságának és elszámoltathatóságának növeléséhez. A 2017. évi 398. számú kongresszusi ajánlás felhívja az ET Miniszterek Bizottságát, hogy javasolja a tagállamoknak az alábbiakat:

- az open data előnyeivel kapcsolatos tájékoztató kampányok, konferenciák és szakmai workshopok szervezése;
- a helyi open data kezdeményezések támogatása a szabályozási keretek megteremtésével;
- irányelvek és politikai iránymutatások kidolgozása a közszektorral kapcsolatos információk újrafelhasználhatóságáról, valamint az adatkészletek licenceléséről; illetve
- a csatlakozás megfontolása az ET hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló nemzetközi egyezményéhez, valamint a Helyi Önkormányzatok Chartájának helyi közéletben való részvételtől szóló kiegészítő jegyzőkönyvéhez, amennyiben ezt még nem tették meg.

¹¹⁵ Elérhető: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680703fd3 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 03.)

7.4.7. A Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus 2016. évi 392. számú ajánlása a metropolisz területek jó kormányzásáról [Recommendation 392 (2016) Good governance in metropolitan areas]¹¹⁶

A metropolisz területek kormányzása a metropolisz területek dinamikus fejlődése, valamint komplex és többszintű jellege miatt a területi vezetés új dimenzióját igényli. Az ajánlás elismeri, hogy a metropolisz területek kormányzásának az európai országokban különböző modelljei és szervezeti megoldásai vannak. Kiemelkedő fontosságú, hogy ezen területek határai és politikai struktúrái a konzultáció és elszámoltathatóság jegyében kerüljenek kialakításra. Ezzel összhangban az ET Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszusa a 2016. évi 392. számú ajánlásban felhívja a Miniszterek Bizottságát, hogy dolgozzon ki iránymutatásokat a metropolisz területek kormányzásával kapcsolatban, kérje fel a tagállamokat a metropolisz területek kohéziós fejlesztésével kapcsolatos iránymutatások kidolgozásának, valamint a metropolisz területek többszintű kormányzásának és egyértelmű feladat- és hatásköreinek lehetővé tételének megfontolására.

7.4.8. A Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus 2015. évi 393. számú ajánlása a választott tisztviselők hivatalviselésének feltételeiről [Recommendation 393 (2015) Conditions of office of elected representatives]¹¹⁷

A Helyi Önkormányzatok Chartája 7. cikkében foglaltakkal összhangban a választott helyi képviselők jogosultak a hivataluk gyakorlása közben felmerült kiadásoknak megfelelő anyagi ellenszolgáltatásra, és ahol ez felmerülhet, a jövedelemkiesés és az elvégzett munka megtérítésére, valamint megfelelő szociális juttatásokra. Ezért cserébe az állampolgárok jogosan számíthatnak a választott helyi képviselők elkötelezettségére, integritására, objektivitására, elszámoltathatóságára, őszinteségére és átláthatóságára, amelynek láthatónak kell lennie a helyi önkormányzatok mindennapi munkája során.

Erre tekintettel a kongresszus javasolja a tagállamok helyi és regionális önkormányzatainak, valamint a központi és regionális önkormányzati szövetségeknek, hogy elismerve a választott tisztviselők felelősségi és feladatköre közötti különbségeket:

- biztosítsák a feladatellátáshoz szükséges erőforrásokat és politikai támogatást;
- biztosítsanak részükre specifikus képzési programot a választott helyi tisztviselők szerepéről, kötelezettségeikről és a velük szemben támasztott elvárásokról;
- dolgozzanak ki teljesítményindikátorokat;
- dolgozzanak ki egyértelmű nemzeti standardokat és iránymutatásokat.

¹¹⁶ Elérhető: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168076722d (A letöltés dátuma: 2018. 10. 03.)

¹¹⁷ Elérhető: <https://rm.coe.int/168071a951> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 03.)

*7.4.9. A Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus 2014. évi 361. számú ajánlása a fogyatékossgal élő személyek egyenlő esélyeiről és részvételéről helyi és regionális szinten [Recommendation 361 (2014) Promoting equal opportunities for people with disabilities and their participation at local and regional level]*¹¹⁸

Európa lakosságának körülbelül 15%-a él valamilyen fogyatékossgal. Elismerve ennek fontosságát, az ET elfogadta a Fogyatékossgal Élő Személyek 2006–2015 közötti időszakra szóló Egyenjogúsági Akciótervét (a jelenleg érvényben lévő stratégia a 2017–2023 közötti időszakra szól). Az ET Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszusának alapvetése, hogy a fogyatékossgal élő személyek egyenjogúsága előmozdításának egyik kulcseleme a helyi és regionális döntéshozatalban való részvételük megkönnyítése. Erre tekintettel a 2014. évi 361. számú ajánlás felhívja az ET Miniszterek Bizottságát, hogy javasolja a tagállamoknak az alábbiakat:

- amennyiben még nem tették meg, ratifikálják az ENSZ fogyatékos személyek jogairól szóló nemzetközi egyezményét;
- biztosítsák az ET Fogyatékossgal Élő Személyek 2006–2015. évi Esélyegyenlőségi Akciótervében foglaltak megvalósítását, különös tekintettel a fogyatékossgal élő személyek választójogával és választhatóságával kapcsolatos hatékony jogképesség gyakorlásának lehetővé tételére;
- dolgozzanak ki specifikus nemzeti fejlesztési programot a fogyatékos személyek egyenjogúsága érdekében, valamint helyezzenek hangsúlyt e fejlesztési program regionális és helyi szintű megvalósítására;
- biztosítsanak elegendő pénzügyi erőforrásokat a fogyatékos személyek esélyegyenlőségét célzó helyi és regionális szintű szociális szolgáltatások fejlesztése érdekében.

*7.4.10. A Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus 2011. évi 307. számú ajánlása a helyi és regionális szintű állampolgári részvételről Európában [Recommendation 307 (2011) Citizen participation at local and regional level in Europe]*¹¹⁹

Tekintettel arra, hogy a Miniszterek Bizottságának az állampolgárok helyi szintű közéletben történő részvételéről szóló 2001. évi 19. számú ajánlása elfogadása óta 10 év telt el, valamint számos új európai trend alakult ki a témában, a Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus kiemelten foglalkozott az ajánlás felülvizsgálatával és megújításával kapcsolatos munkával.

Több tagállam vezetett be az állampolgári részvétel előmozdítását célzó jó gyakorlatokat, például: állampolgári panelbeszélgetések, helyi és regionális referendumok. Ezzel összhangban a kongresszus a 2011. évi 307. számú ajánlásban felhívja a Miniszterek Bizottságát, hogy javasolja a tagállamoknak az alábbiakat:

¹¹⁸ Elérhető: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071a1a0 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 03.)

¹¹⁹ Elérhető: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680719801 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 03.)

- folytatva néhány tagállam jó gyakorlatát, mozdítsák elő az open data használatát a közszektorral kapcsolatos információk tekintetében, amely az állampolgárokkal történő párbeszéd és információmegosztás egyik eszköze helyi és regionális szinten;
- alkalmazzák a helyi és regionális szintű közvetlen demokráciával kapcsolatos nemzetközi jó gyakorlatokat;
- vezessenek be új ösztönzőket, amelyek előmozdítják az új infokommunikációs technológiák, társadalmi hálózatok alkalmazását helyi és regionális szinten;
- ahol még nem alkalmazzák, fontolják meg a részvételen alapuló költségvetési tervezés használatát.

7.4.11. A Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus 2009. évi 274. számú ajánlása az e-demokrácia lehetőségeiről és kockázatairól a helyi hatóságok számára [Recommendation 274 (2009) E-democracy: opportunities and risks for local authorities]¹²⁰

Az infokommunikációs technológiák új lehetőségeket kínálnak a helyi és regionális hatóságok számára a szavazópolgáraikkal való online kapcsolatteremtésre, valamint munkájuk hatékonyságának és átláthatóságának növelésére. Az e-demokrácia eszközeivel a helyi és regionális hatóságok növelhetik a részvételt és a választópolgári aktivitást.

Az ET Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszusa felhívja a Miniszterek Bizottságát, hogy javasolja a tagállamok számára az alábbiakat:

- ismerjék el az e-demokrácia pozitív hozzáadott értékét a helyi és regionális demokrácia fejlesztésében;
- támogassák a helyi és regionális szintű e-demokrácia-kezdemenyezéseket;
- támogassák a helyi és regionális önkormányzatokat az e-demokráciával kapcsolatos ajánlások végrehajtásában (központi szolgáltatások biztosítása a helyi önkormányzatok számára, jó gyakorlatok megosztásának lehetővé tétele, vegyék számba az e-demokrácia lehetséges kockázatait és az ezeknek leküzdésére irányuló jó gyakorlatokat, valamint mozdítsák elő az ezzel kapcsolatos kutatásokat).

7.4.12. A Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus 2009. évi 270. számú ajánlása a határon átnyúló együttműködésekről Európában [Recommendation 270 (2009) Transfrontier cooperation in Europe]¹²¹

Az ET Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszusának meggyőződése, hogy a területi közigazgatási szervek közötti határon átnyúló együttműködések hozzájárulnak az európai integrációhoz, az európai régiók gazdaságfejlesztéséhez, valamint a társadalmi és területi kohézió előmozdításához, valamint az állampolgárok aktív részvételéhez és a kultúráközi párbeszéd ösztönzéséhez.

¹²⁰ Elérhető: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071acba (A letöltés dátuma: 2018. 10. 03.)

¹²¹ Elérhető: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680718ca1 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 03.)

A 2009. évi 270. számú ajánlásban a kongresszus javasolja a tagállamoknak, hogy

- támogassák a Madridi Keretegyezmény 1. cikke szerinti két- vagy háromoldalú megállapodások és egyéb együttműködések megkötését és a határon átnyúló együttműködések kötését célzó projektek finanszírozását;
- támogassák a nemzetközi jogon alapuló jogi entitások létrehozását a határ menti regionális és helyi önkormányzatok között, annak érdekében, hogy ezek az együttműködések előmozdíthassák a hatékonyabb határon átnyúló közfeladat-ellátást például az egészségügy, foglalkoztatás, közlekedés és infrastruktúra stb. területén;
- írják alá és ratifikálják a Madridi Keretegyezmény harmadik kiegészítő jegyzőkönyvét az euroregionális területi együttműködési csoportosulásokról;
- támogassák az eurorégiókat és a határon átnyúló együttműködések előmozdításának egyéb eszközeit.

A kongresszus felhívta továbbá a helyi és regionális önkormányzatokért felelős európai szakminisztereket, hogy a 2009. novemberben megrendezésre kerülő utrechti miniszteri konferencián vizsgálják meg a határon átnyúló együttműködések fejlesztésének és előmozdításának új lehetőségeit (például államközi megállapodások, jogi, pénzügyi, igazgatási keretek).

7.4.13. A Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus 2009. évi 265. számú ajánlása a jó kormányzásról mint a régiók fenntartható gazdaságfejlesztésének egyik kulcseszközéről [Recommendation 265 (2009) Good governance: a key factor for the sustainable economic development of regions]¹²²

A globalizáció, világgazdasági átalakulás komplex hatással voltak a helyi és regionális önkormányzatiságra is, megnövelve az államok, régiók és helyi hatóságok közötti kölcsönös interdependenciát, amely a tradicionális politikai határok rugalmasabb szervezését igényli. Az ET Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszusa szerint a régióknak fontos szerepük van a globális gazdasági átalakulási folyamatokban a jó kormányzáson keresztül. A döntéshozatal átláthatósága, a hatékony gazdálkodás, az állampolgári részvétel és a jogszabályoknak való megfelelés fontos összeköttetésben van az innovációval és a regionális szintű gazdaságfejlesztéssel. Ebben a kontextusban a régiók számára egy közös stratégiát szükséges kidolgozni, amely előmozdítja a versenyképességet, a társadalmi fejlődést és az erős partnerségek kialakítását.

A kongresszus a 2009. évi 265. számú ajánlásban javasolja a Miniszterek Bizottságának:

- a Regionális Demokrácia Európai Chartájának elfogadását, amelyet a kongresszus dolgoz ki, valamint hogy javasolja a tagállamoknak az alábbiakat:
- biztosítsák a regionális hatóságaiknak a szükséges igazgatási és szabályozási kompetenciákat, hogy hatékonyan végre tudják hajtani regionális fejlesztési stratégiáikat és az ahhoz kapcsolódó infrastruktúrák kialakítását a decentralizáció jegyében;

¹²² Elérhető: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071aeb1 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 03.)

- biztosítsanak a régióknak pénzügyi és költségvetési hatásköröket, valamint az allokációhoz szükséges kapacitásokat;
- a fentiek érdekében működjenek együtt az érintett szereplőkkel a kormányzás valamennyi szintjén.

7.4.14. A Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus 2008. évi 234. számú ajánlása a városi diplomáciáról [Recommendation 234 (2008) City Diplomacy]¹²³

A városi diplomácia a helyi önkormányzatok és érdekszövetségeik számára fontos eszköz a társadalmi kohézió előmozdítására, a stabil gazdasági környezet megteremtésére, valamint a városok szerepének erősítésére a nemzetközi közösségben, illetve a demokrácia és a jogállamiság közös értékeinek megosztásában. A városi diplomácia növekvő jelentőségét mutatja, hogy 2008. június 11–13-án Hágában sor került a Városi Diplomácia 1. világkonferenciájára. Ugyanakkor nehéz meghatározni a városi diplomácia alapvető sikerfaktórait és nehézségeit, mivel rugalmas és személyre szabott megközelítést kell alkalmazni a gyorsan változó környezetben.

Erre tekintettel a Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus javasolja a Miniszterek Bizottságának, hogy

- készítsen egy ajánlást a városi diplomáciáról;
- emlékeztesse a tagállamokat a Helyi Önkormányzatok Chartája 10. cikkére, miszerint biztosítani szükséges a helyi önkormányzatok szabad társulási jogát országhatáron belül és azon átvívelően is;
- integrálja a városi diplomácia ösztönzését az ET prioritásai közé;
- valamint emelje be a városi diplomáciát az interkulturális párbeszédéről szóló fehér könyvébe.

7.4.15. A Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus 2007. évi 219. számú ajánlása a fővárosok státuszáról [Recommendation 219 (2007) Status of capital cities]¹²⁴

A 2007. évi 219. számú ajánlás egyik fontos megalapozó dokumentuma a fővárosi területek státuszáról szóló, CPL(14)4REP számú indoklás volt, amelyet Emin Yeritsyan (Örményország, EPP/CD) képviselő készített a Független Szakértői Csoport segítségével, amelyben Magyarország részéről Sente Zoltán is részt vett.

A 2007. évi 219. számú ajánlás hangsúlyozza, hogy a főváros kiemelkedő státuszú önkormányzat a legtöbb tagállamban, amelynek önkormányzathoz és közfeladat-ellátáshoz való joga van a Helyi Önkormányzatok Chartája 2. cikkével összhangban.

¹²³ Elérhető: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071a5eb (A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)

¹²⁴ Elérhető: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807193f1 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)

A Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus az alábbiakat javasolja a tagállamoknak:

- biztosítsák a választott helyi önkormányzás feltételeit a fővárosban, különös tekintettel a jogi és pénzügyi autonómia garanciáira;
- vonják be a fővárosi önkormányzatot a speciális státusz megítélésével kapcsolatos döntéshozatali folyamatba és előzetes konzultációba a Helyi Önkormányzatok Chartája 4.6. cikkével összhangban;
- biztosítsák a világos feladat- és hatáskörmegosztást a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok között;
- biztosítsák a fővárosi önkormányzat részére a bevételek növeléséhez szükséges kapacitásokat, hogy el tudják látni igazgatási hatásköreiket;
- biztosítsák a szükséges pénzügyi erőforrásokat a fővárosi kerületek számára, hogy zavartalanul gyakorolhassák delegált hatásköreiket.

7.4.16. A Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus 2007. évi 221. számú ajánlása az önkormányzati társulások intézményi kereteiről [Recommendation 221 (2007) Institutional framework of inter-municipal cooperation]¹²⁵

A Helyi Önkormányzatok Chartája kifejezetten hangsúlyozza a helyi önkormányzatok társulási szabadságát a hatékonyabb együttműködés, közfeladat-ellátás és közös projektek előmozdítása érdekében.

A 2007. évi 221. számú ajánlásban a Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus javasolja a tagállamok számára az alábbiakat:

- ösztönözzék és támogassák az önkormányzati társulásokat;
- alakítsanak ki hatékony, specifikus, kiszámítható és elérhető jogi kereteket a nemzetközi együttműködések fejlesztése és gyakorlati megvalósítása érdekében;
- tájékoztassák a választott helyi önkormányzati képviselőket az önkormányzati társulások előnyeiről, dolgozzanak ki részükre specifikus képzéseket az önkormányzati társulások alapításával, szervezeti háttérével és gyakorlati megvalósításával kapcsolatban;
- vonják be a helyi lakosságot az önkormányzati társulás alapításával vagy megszüntetésével kapcsolatos előzetes egyeztetésbe;
- alakítsanak ki jó kormányzást ösztönző mechanizmusokat és eljárásokat, amelyek fokozzák az önkormányzati társulások szervezetének és döntéshozatali folyamatainak átláthatóságát.

¹²⁵ Elérhető: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071892a (A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)

7.4.17. *A Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus 2002. évi 113. számú ajánlása a helyi demokrácia intézményi kereteiről: a helyi önkormányzati képviselő-testület, a helyi önkormányzati végrehajtó szerv, valamint a helyi választópolgárok viszonya [Recommendation 113 (2002) Relations between the public, the local assembly and the executive in local democracy (the institutional framework of local democracy)]*¹²⁶

A Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus 2002. évi 113. számú ajánlásának melléklete tartalmazza a helyi önkormányzati szervek és a helyi választópolgárok közötti kapcsolat alapelveit:

1. közvetlen, képviseleten és részvételen alapuló demokrácia (például referendum, konzultáció, közmeghallgatás stb.);
2. állampolgári részvétel (például állampolgári tanácsadó testületek, nyilvános helyi önkormányzati információkhoz való hozzáférés joga stb.);
3. a helyi önkormányzat képviselő-testülete és végrehajtó szerve közötti hatékony együttműködés.

7.4.18. *A Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus 1999. évi 62. számú ajánlása a helyi önkormányzatokról és foglalkoztathatóságról [Recommendation 62 (1999) Local authorities and employability]*¹²⁷

Az ajánlásban a kongresszus az alábbiakat javasolja a tagállamoknak:

- a helyi önkormányzatokkal konzultációt kell folytatni a foglalkoztatással kapcsolatos nemzeti szakpolitikai programokkal kapcsolatban;
- helyi foglalkoztatási partnerségek kialakítása szükséges a helyi foglalkoztatási koncepcióval kapcsolatban annak érdekében, hogy a helyi partnerek készségei, tapasztalatai és lelkesedése hozzájáruljanak a működő foglalkoztatási sémák és a megfelelő álláslehetőségek biztosításához;
- amennyiben lehetséges, ezeknek a helyi foglalkoztatási partnerségeknek legyen intézményesült szervezetük, mint például helyi munkaügyi központ, regionális foglalkoztatási központ magasan képzett személyzettel.

A helyi önkormányzatoknak fontos szerepe van ezekben a foglalkoztatási sémákban, például:

- biztosítsák, hogy ezek a foglalkoztatási sémák tükrözzék a helyi igényeket;
- vegyenek részt a helyi foglalkoztatókkal, vállalkozásokkal való együttműködésben és a helyi kompetenciaszükségletek felmérésében;
- vegyenek részt a helyi hatóságok közötti tapasztalatcserében és a jó gyakorlatok megosztásában.

¹²⁶ Elérhető: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807191c1 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)

¹²⁷ Elérhető: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680719366 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)

Ezeknek a foglalkoztatási sémáknak fontos eleme a rendszeres monitoring és a gazdasági-társadalmi változásokhoz való rugalmas alkalmazkodás. Mindehhez megfelelő pénzügyi háttér és kapacitás biztosítása szükséges.

7.4.19. A Regionális Demokrácia Európai Referenciakerete [Regional Democracy: Council of Europe Reference Framework]¹²⁸

A Regionális Demokrácia Európai Referenciakeretét a helyi és regionális önkormányzatokért felelős szakminiszterek 2009. november 16–17-i utrechti konferenciáján mutatták be. Megalapozó dokumentumai a helyi és regionális önkormányzati miniszterek 2002. évi konferenciáján elfogadott úgynevezett helsinki alapelvek, valamint a Regionális Demokrácia Európai Chartájának tervezete, amelyet a kongresszus 2008-ban fogadott el.

A referenciakeret alapvetése, hogy az ET tagállamainak regionális hatóságai közös alapelveket és referenciajegyeket viselnek demokratikus struktúrájuk, szervezetük, hatásköreik és erőforrásaik, a közigazgatásban betöltött helyük, valamint más hatóságokkal és az állampolgárokkal folytatott kapcsolataik vonatkozásában. Mindezek a tényezők hozzájárulnak a modern, nyitott, aktív, részvételen alapuló és kölcsönösen támogató regionális demokrácia megalapozásához.

A 6 fejezetből és 55 paragrafusból álló referenciakeret jogi kötőerővel nem bír, szimbolikus jelentősége, hogy a fenti tényezőket és az ET által korábban elfogadott joganyagok főbb alapelveit egy dokumentumba gyűjti össze.

A referenciakeret alapvető vezérelvei:

- Szubszidiaritás: minden döntést és végrehajtást az állampolgárokhoz lehető legközelebb lévő szinten kell meghozni, ahol a legnagyobb hozzáértéssel rendelkeznek.
- Területi kohézió: az állampolgárok számára azonosan magas színvonalú közszolgáltatásokat kell biztosítani függetlenül a közszolgáltatást nyújtó szerv földrajzi-területi elhelyezkedésétől.

A referenciakeret az alábbi témák szerint tartalmazza a regionális demokrácia legfontosabb alapelveit:

- a regionális hatóságok struktúrája: hatáskörök, kapcsolat más közigazgatási szervekkel, központi államigazgatási felügyelet, lojalitás, területi integritás és kohézió, valamint a regionális önkormányzatiság védelme;
- a regionális hatóságok belső intézményi struktúrája: önkormányzás, regionális szervek, választott regionális önkormányzati tisztviselők, regionális igazgatás, jó kormányzás;
- finanszírozás: pénzügyi erőforrások, pénzügyi kiegyenlítés és transzferek, hitel-felvétel;
- nemzeti szintű és nemzetközi kapcsolatok.

¹²⁸ Elérhető: <https://rm.coe.int/168071b3a8> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)

7.5. Egy sikeres kezdeményezés: a helyi demokrácia európai hete (European Local Democracy Week – ELDW)

A miniszteri konferenciákat bemutató fejezetben is kitértünk arra, hogy a 2007. október 15–16-án a spanyolországi Valenciában megrendezett, helyi önkormányzatokért felelős miniszterek 15. konferenciája a helyi demokrácia kiterjesztése érdekében egy európai szintű rendezvénysorozatot hirdetett meg, a helyi demokrácia európai hetét.

A rendezvény kezdeményezője és előkészítője az ET Önkormányzati Irányító Bizottsága (CDLR) – mai nevén a Demokrácia és Kormányzás Európai Bizottsága (CDDG) –, valamint a Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa (CLRAE) volt. Az előkészítési folyamatba az ET a tagországok önkormányzati érdekszövetségeit is bevonta, amelyben a magyar önkormányzati érdekszövetségek is képviseltették magukat.

A helyi demokrácia európai hete két alapvető kérdés köré csoportosul: egyrészt a helyi önkormányzatok és a megválasztott helyi képviselők munkájának elősegítése, másrészt a helyi polgárok ismeretanyagának elmélyítése a helyi önkormányzatokat illetően, illetőleg bátorításuk a helyi, valamint egyéb szinten való demokratikus részvételre.

A helyi demokrácia európai hete informális és egyéb arra alkalmas keretek között lehetőséget biztosít azon célok megvalósításához, amelyek elősegítik az állampolgárok, a helyi vezetők, illetőleg a helyi képviselők közötti szorosabb kontaktusok, kapcsolatok kialakítását, illetve megerősítését.

A polgárok számára lehetőséget kínál, hogy:

1. informálódhassanak azon helyi demokratikus intézmények működéséről és hatásköréről, amelyek a mindennapjaikat meghatározzák a körzetükben;
2. tájékozódjanak a helyi képviselőkről, illetőleg a felelősségükről;
3. kérdezhessenek a helyi önkormányzati képviselőktől, illetőleg vezetőktől;
4. meghallgattassanak, illetőleg véleményt nyilváníthassanak az őket érintő szakmai és politikai kérdésekben;
5. informálódhassanak azon lehetséges eszközökről, amelyek lehetőséget biztosítanak számukra a helyi szinten való demokratikus életben, valamint a döntési folyamatban való részvételre;
6. bevonódhassanak a helyi közösségi életbe.

Ennek ajánlott formái lehetnek:

- az önkormányzatok által szervezett nyílt napok, ahol az állampolgárok betekinthetnek az önkormányzatok működésébe, a mindennapi ügyintézésbe, a döntéshozatal hátterébe;
- felmérés az állampolgárok elégedettségéről a helyi önkormányzat munkájával kapcsolatban;
- rendezvények szervezése annak érdekében, hogy az állampolgárokat informálják a demokrácia kérdésköréről, majd vita a felmerült kérdésekről;
- tájékoztató anyagok készítése az állampolgárok részére a demokratikus részvétel lehetőségéről, szükségességéről, az önkormányzat működéséről;
- az állampolgárok, illetve a helyi társadalom egyes csoportjainak találkozója az önkormányzati képviselőkkel és releváns témák megvitatása;

- önkormányzati képviselők, önkormányzati dolgozók iskolába, helyi klubokba látogatása.

A helyi demokrácia európai hete lehetőséget teremt a helyi demokrácia támogatására, amely fontos összetevője a demokratikus Európa építésének, információt nyújt a nyilvánosság és a választott képviselők számára az ET és a kongresszus szerepéről.

A hetet minden évben az október 15-e körüli héten tartják meg, mivel 1985-ben ezen a napon nyílt meg aláírásra a Helyi Önkormányzatok Chartája.

A helyi és regionális önkormányzatok országos szövetségei jelölték ki a kapcsolattartót minden országban, akik nemzeti koordinátorként működnek. Ők tudnak az adott ország nyelvén információt nyújtani a programról és minden olyan tudnivaló tekintetében, ami megkönnyíti a városok és közösségek számára a programban való részvételt. Az ET honlapján megtalálható a nemzeti koordinátorok listája.¹²⁹

2017-ben, a kezdeményezés 10. évfordulóján a kongresszus elfogadott egy ajánlást [423(2017)],¹³⁰ amelyben megerősítette elkötelezettségét a kezdeményezés folytatása iránt, és létrehozott egy „vitacsoportot” (Reflecion Group), amelynek egyik tagja Illyés György, a kongresszus magyar delegációjának elnöke. A csoport három ülést tartott, javasataikat a nemzeti koordinátoroknak is megküldte.

Budapesten már ezt megelőzően, 2016. november 18-án műhelybeszélgetésre került sor, amelyet Illyés György, a magyar delegáció elnöke nyitott meg. A rendezvényen részt vevő 7 ország képviselői egyetértettek, hogy a kezdeményezést folytatni kell, mivel nagyszerű eszköz arra, hogy az állampolgárok részvételét a helyi közéletben erősítsük és ösztönözzük. A jövőre nézve javasolták a fiatalok erőteljesebb bevonását a folyamatba, a részt vevő szervezetek számára az információhoz való hozzáférés könnyítését és az egyes érintett szervek közötti együttműködés erősítését.

Mindezeket követően a kongresszus a 35. ülésén, 2018. október 5-én elfogadott egy jelentést, illetve egy ajánlástervezetet¹³¹ A helyi demokrácia európai hete: egy új pillanat címmel. A kongresszus ebben megállapítja, hogy a kezdeményezés az elmúlt évek alatt páneurópai mozgalommá nőtte ki magát, több mint 1000 helyi és területi önkormányzat által szervezett programokkal.

A jövőre nézve az alábbi javaslatokat fogalmazták meg az ajánlásban:

- A rugalmasság érdekében az önkormányzatokat egész évben ösztönzik a hét adott évre meghatározott témakörében rendezvények tartására, amely rendezvénysorozat az október 15-e körüli héten csúcsosodik ki.
- Az aktívan részt vevő önkormányzatok elnyerhetik a helyi demokrácia európai hete partnere címet, amelyet minden évben odaítél a kongresszus.
- Az önkormányzatokat felhívja a kongresszus a helyi demokrácia európai hete hangja címmel olyan személy kinevezésére, aki a kezdeményezés jószolgálati nagykövete lehet, és széles körben meg tudja ismertetni a kezdeményezést.

¹²⁹ Elérhető: www.congress-eldw.eu/en/page/280-list-of-national-co-ordinators-of-the-eldw.html (A letöltés dátuma: 2018. 10. 14.)

¹³⁰ Elérhető: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680760bfa (A letöltés dátuma: 2018. 10. 14.)

¹³¹ Elérhető: <https://rm.coe.int/09000016808e4cfe> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 20.)

8. Az ET Önkormányzati Szakértői Központja

Az ET 2006-ban létrehozott Önkormányzati Szakértői Központja¹³² (a továbbiakban: Szakértői Központ) szorosan együttműködik a Demokrácia és Kormányzás Európai Bizottságával (a továbbiakban: CDDG), ezzel közvetlen kapcsolatban áll a 47 tagállam központi kormányainak vezetői tisztviselőivel.

A Szakértői Központ Titkársága az Emberi Méltóság, Egyenlőség és Jó Kormányzás Igazgatóság keretében működik. A Szakértői Központ titkárságát egy szűk létszámú szakértői csoport alkotja, a szakmai projektek megvalósítása során a képzett tagállami és nemzetközi szakértőkből és intézményekből álló hálózatra, valamint a CDDG-delegáltak együttműködésére támaszkodnak.

A Szakértői Központ célja a helyi és regionális szintű jó kormányzással kapcsolatos európai standardok megvalósításának és a jó gyakorlatok megosztásának támogatása a tagállamokban. A központ rendszeresen valósít meg kutatási programokat, és alakít ki együttműködéseket tagállami és nemzetközi szereplőkkel. Gyakorlati útmutatókat dolgoz ki, valamint programjait a tagállamok specifikus igényeihez igazítja.

A központ tevékenysége során az ET helyi önkormányzatokat érintő, a 2. fejezetben bemutatott nemzetközi egyezményekben megfogalmazott európai alapelvek, valamint a 3.2. fejezetben bemutatott, a jó demokratikus kormányzás 12 elvére épít. Ezzel összhangban a Szakértői Központ az elmúlt évek során felmerült nemzetközi gyakorlati igények alapján *20 olyan eszközt* dolgozott ki, amelyek a helyi és regionális önkormányzatok kapacitásainak erősítését szolgálják. A Szakértői Központ nemzeti szakértők képzésével segíti az eszközökben foglalt jó gyakorlatok megvalósítását a tagállamokban.¹³³

A Szakértői Központ 2016-ban átfogóan felülvizsgálta prioritáslistáját, aminek során elkészítette a *2017–2022 közötti időszakra szóló Stratégiai Tervét*.¹³⁴

8.1. Az ET Önkormányzati Szakértői Központja által eddigiekben megjelentetett eszköztárak (eszköz/toolkit) témakör szerint csoportosítva

8.1.1. Demokratikus részvétel

8.1.1.1. Állampolgári részvétel a döntéshozatalban¹³⁵

Az eszköz célja a helyi döntéshozatalban történő demokratikus állampolgári részvétel előmozdítása. Ennek érdekében az eszköz nemzetközi módszertanon alapuló önértékelési lehetőséget kínál a helyi önkormányzatok számára, amely segíti őket a specifikus helyi igények alapján történő önkormányzásban és ennek során az állampolgárok inkluzív bevonásában.

¹³² Elérhető: www.coe.int/en/web/good-governance/centre-of-expertise (A letöltés dátuma: 2018. 10. 15.)

¹³³ Elérhető: www.coe.int/en/web/good-governance/toolkits (A letöltés dátuma: 2018. 10. 15.)

¹³⁴ Elérhető: <https://rm.coe.int/centre-of-expertise-strategic-plan-2017-2022/1680766281> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 15.)

¹³⁵ Elérhető: <https://rm.coe.int/168074701b> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 15.)

8.1.1.2. Civil társadalmi részvétel a döntéshozatalban¹³⁶

Célja a civil társadalmi részvétel hatékony helyi és regionális szintű kormányzásban betöltött szerepének kontextusba helyezése az ET vonatkozó standardjai alapján. Az eszköz segíti a helyi önkormányzatokat helyi közösségi környezetük megértésében, valamint a civil társadalmi szereplők helyi döntéshozatalban történő részvételének ösztönzéséhez szükséges stratégiák és tevékenységek kiválasztásában. Az eszköz mellékletét képezi egy Excel-táblázat is, amely a döntéshozatalban történő részvételben érintett külső szereplők azonosítását és részvételük előmozdítását segíti.

8.1.2. *Jó kormányzás*

8.1.2.1. Az Innovációért és Felelősségteljes Kormányzásért Járó Európai Minősítő Jel¹³⁷

Az Innovációért és Felelősségteljes Kormányzásért járó Európai Minősítő Jellel azok a helyi önkormányzatok díjazhatók, amelyek összességében magas szintet értek el az Innovatív és Felelősségteljes Helyi Szintű Jó Kormányzás Stratégiája 12 alapelveinek végrehajtásában. Az eszköz objektív értékelési szempontokkal és nemzetközi indikátorokkal segíti a nemzeti platformokat az értékelésben.

8.1.2.2. A Helyi Szintű Jó Kormányzás e-eszköz¹³⁸

Az e-eszköz célja a helyi önkormányzati képviselők támogatása a helyi önkormányzati közetika megvalósításának folyamatában, valamint a helyi emberierőforrás-menedzsment fejlesztésében, a jó kormányzás 12 alapelve és más európai standardok, valamint benchmarking gyakorlatok alapján.

8.1.3. *Humán erőforrás és vezetés*

8.1.3.1. Képzési Szükséglet Elemzés és Nemzeti Képzési Stratégia¹³⁹

A Miniszterek Bizottsága 2007. évi 12. számú ajánlása kiemeli, hogy a helyi önkormányzatok kapacitásai nagymértékben függenek a választott önkormányzati tisztviselők képzettségétől és készségeitől, különös tekintettel a szervezeti menedzsment, munkaerő-kapacitás, valamint pénzügyi és projektmenedzsment készségekre. Erre tekintettel kiemelten fontos ezeknek a készségeknek a fejlesztése. Az eszköz négylépéses képzési szükségletelemzést

¹³⁶ Elérhető: <https://rm.coe.int/civil-participation-in-decision-making-toolkit-/168075c1a5> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 15.)

¹³⁷ Elérhető: <https://rm.coe.int/1680746d9f> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 15.)

¹³⁸ Elérhető: <https://etool.coe.int/login> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

¹³⁹ Elérhető: <https://rm.coe.int/1680746e54> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

vázol fel, valamint segíti a tagállamokat a nemzeti szintű helyi önkormányzati képzési stratégia kialakításában.

8.1.3.2. Humánerőforrás-menedzsment¹⁴⁰

A modern és hatékony humánerőforrás-menedzsment a helyi szintű jó kormányzás egyik kulcsfontosságú alapköve. Ennek megfelelően az eszközt átfogó nemzetközi kormányközi tapasztalatcserén és jó gyakorlatok megosztásán alapulva dolgozták ki és finomhangolták. A modern humánerőforrás-menedzsment-gyakorlatok hozzájárulnak a hatékony és elszámoltatható helyi közigazgatás megteremtéséhez, az eszköz ennek módszertani háttéréül szolgál.

8.1.3.3. Helyi Önkormányzati Vezetőképzési Akadémia Program¹⁴¹

A Helyi Önkormányzati Vezetőképzési Akadémia Program egy interaktív tréningprogram, amelynek célja a helyi önkormányzati vezetők szervezeti, stratégiai és kapacitásépítési jellegű képzése 3 modulban. 1. modul: szervezeti vezetés, 2. modul: stratégiai vezetés, 3. modul: kapacitásépítés.

8.1.3.4. A Helyi Önkormányzati Tréningprogramok Szakmai Fejlesztésének Értékelése és Monitoringja¹⁴²

Az eszköz konkrét eszközökkel és folyamatjavaslatokkal járul hozzá a helyi önkormányzati humánerőforrás-menedzsment fejlesztéséhez, a helyi önkormányzati tisztviselőknek nyújtandó képzések és tréningprogramok értékelése és monitoringja területén. Az eszköz tartalmaz egy módszertani útmutatót, indikátorkatalógust, tréningoktatási segédletet és tréningprogramtervet, valamint egy 7 modulból álló oktatási tananyagot.

8.1.4. *Intézményi kapacitás és közszolgáltatások minőségének javítása*

8.1.4.1. Teljesítménymenedzsment Program¹⁴³

A teljesítménymenedzsment a helyi szintű közszolgáltatások fejlesztésének fontos eszköze. Kiegészíti a Stratégiai Önkormányzati Tervezés eszközt, és segíti a helyi közösségi stratégia megvalósítását és az állampolgároknak nyújtott közszolgáltatások színvonalának növelését. Az eszköz konkrét példákat, átfogó módszertant és egy önértékelési eszközt is tartalmaz ennek érdekében.

¹⁴⁰ Elérhető: <https://rm.coe.int/1680746cb9> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

¹⁴¹ Elérhető: www.coe.int/en/web/good-governance/lap (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

¹⁴² Elérhető: www.coe.int/en/web/good-governance/urso (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

¹⁴³ Elérhető: <https://rm.coe.int/168070c09f> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

8.1.4.2. Stratégiai Önkormányzati Tervezés¹⁴⁴

A Stratégiai Önkormányzati Tervezés eszköz az önkormányzat középtávú küldetését és ambícióit vizionálja. A Stratégiai Önkormányzati Terv elkészítése során a helyi önkormányzatnak ismernie kell a helyi közösség igényeit, valamint felelősségteljesen mérlegelnie kell, hogy a rendelkezésre álló források mellett milyen jövőkép valósítható meg. Ez az eszköz a Stratégiai Önkormányzati Terv kidolgozásához ad iránymutatást egy 5 lépéses tervezési folyamat mentén.

8.1.4.3. Legjobb Önkormányzati Gyakorlatok Program¹⁴⁵

A Legjobb Önkormányzati Gyakorlatok Program a helyi önkormányzatokat ötletekkel és iránymutatással segíti a sikeres, átlátható, adekvát és fenntartható önkormányzati gyakorlatok megvalósításban. Az eszköz azoknak a lehetőségeknek a bemutatására fókuszál, amelyek segítségével a jó gyakorlatok hatékonyan megoszthatók más önkormányzatokkal. Mindez a helyi önkormányzatok hírnevének terjesztését, valamint a minőségi közszolgáltatás-nyújtásban betöltött szerepük előmozdítását segíti.

8.1.4.4. A Helyi Önkormányzati Érdekszövetségek kapacitásépítése¹⁴⁶

A helyi önkormányzatok nemzeti szintű érdekszövetsége sokrétű feladatot lát el: többek között képviseli a helyi önkormányzatok érdekeit, ennek érdekében együttműködik a nemzeti szintű hatóságokkal, valamint elősegíti a helyi önkormányzatok kapacitásainak fejlesztését. Ez az eszköz a helyi önkormányzati szövetséget segíti a helyi önkormányzatok teljesítményének értékelésében, valamint az ehhez kapcsolódó stratégiai terv kialakításában a helyi önkormányzati működés és szervezet fejlesztése érdekében.

8.1.4.5. Közetika Benchmarking¹⁴⁷

A Közetika Benchmarking eszköz a közetikai infrastruktúra kiépítése iránt elkötelezett helyi önkormányzatokat kockázatelemzési értékelési módszertannal segíti. Az eszköz célja, hogy a helyi közetikai standardok fejlődjenek az Európai Keretrendszer (European Scorecard) standardjainak nemzeti benchmarkként történő alkalmazásával és a helyi körülményekhez igazításával.

¹⁴⁴ Elérhető: <https://rm.coe.int/16807470ea> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

¹⁴⁵ Elérhető: <https://rm.coe.int/1680746d97> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

¹⁴⁶ Elérhető: <https://rm.coe.int/1680746cae> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

¹⁴⁷ Elérhető: <https://rm.coe.int/peb-public-ethics-benchmarking/1680746d52> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

8.1.5. Helyi közpénzügyek

8.1.5.1. Helyi Közpénzügyek Benchmark Helyi Önkormányzatok Részére¹⁴⁸

A felelősségteljes és átlátható pénzügyi menedzsmentfolyamatok növelik a helyi önkormányzatok pénzügyi döntéseinek elszámoltathatóságát és a helyi költségvetési rugalmasságot. Az eszköz a tényalapú döntéshozatalban és a rendelkezésre álló költségvetési források lehető legoptimálisabb kihasználásában segíti a helyi önkormányzatokat.

8.1.5.2. Helyi Közpénzügyek Benchmark Központi Hatóságok Részére¹⁴⁹

Az eszköz célja a helyi önkormányzati pénzügyi források és pénzügyi menedzsment központi szintű benchmarkingja. Az eszköz elemzési eszközt nyújt a politikai döntéshozók számára az elszámoltatható és hatékony helyi közpénzügyi rendszer kialakításában.

8.1.6. Területi és határon átnyúló együttműködések

8.1.6.1. Településközi együttműködések¹⁵⁰

A településközi együttműködés egy decentralizált területi együttműködési forma, amelynek keretében kettő vagy több helyi önkormányzat működik együtt bizonyos specifikus feladatok hatékonyabb ellátása érdekében. Az eszköz mintákat és keretinformációkat kínál a helyi önkormányzatok számára, akik az eszköz segítségével lépésről lépésre sajátíthatják el a településközi együttműködések létrehozásával, megvalósításával és értékelésével kapcsolatos ismereteket.

8.1.6.2. Településegysítés, összevonás (amalgamáció)¹⁵¹

A területi reformok az elmúlt évtizedekben jelentősen meghatározták az európai közigazgatási reformtrendeket. Ezen eszköz célja, hogy módszertani útmutatást nyújtson a település-összevonási reform megvalósítását tervező tagállamoknak, illetve azok önkormányzatainak és a reformban érintett egyéb szereplőknek.

¹⁴⁸ Elérhető: <https://rm.coe.int/1680746fd3> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

¹⁴⁹ Elérhető: <https://rm.coe.int/local-finance-benchmarking-eszköz-for-for-central-authorities/1680716110> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

¹⁵⁰ Elérhető: <https://rm.coe.int/1680746ec3> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

¹⁵¹ Elérhető: <https://rm.coe.int/territorial-reforms-in-europe-does-size-matter-territorial-amalgamation/168076cf16> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

8.1.6.3. Határon átnyúló együttműködés¹⁵²

A határon átnyúló együttműködés célja az országhatár két oldalán élő szomszédos önkormányzatok együttműködésének előmozdítása a közös problémák megoldása, illetve a hatékonyabb feladatellátás érdekében. Az eszköz részletes iránymutatást tartalmaz a határon átnyúló együttműködési projektek kidolgozásához és megvalósításához (például jogi és szervezeti formák, pénzügyi háttér, konkrét együttműködési témák). Az eszköz gyakorlatorientált esettanulmányokat is tartalmaz.

8.1.6.4. Városok közötti együttműködések¹⁵³

A városok közötti együttműködés a decentralizált diplomáciai együttműködés egyik formája. Az eszköz gyakorlati megoldást kínál a városok közötti nemzetközi együttműködést megvalósítani kívánó önkormányzatok számára. Az eszköz a városok közötti együttműködés lehetséges funkcióira, kezdeményezésére, megvalósítására és monitoringjára vonatkozó fejezetet tartalmaz, valamint bemutatja az ET és más nemzetközi szervezetek ilyen projektjeit.

8.1.6.5. Határon átnyúló együttműködési vezetőképzési program¹⁵⁴

A határon átnyúló együttműködési vezetőképzési program célja a polgármesterek, önkormányzati képviselők és más helyi vezetők gyakorlati információkkal történő ellátása a határon átnyúló együttműködések előmozdítása, valamint a határ menti szomszédos területek összehangolt fejlesztése érdekében.

8.2. Az Európai Parlament kezdeményezése: az Európa Díj

A díjat az Európai Parlament közgyűlése alapította 1955-ben azzal a szándékkal, hogy elismerjék azokat a helyi önkormányzatokat, amelyek különösen aktívak az európai eszme képviselésében, terjesztésében.

A díjra azok pályázhatnak, akik külföldi önkormányzattal testvérvárosi kapcsolatban állnak, és változatos, széles körű, aktív tevékenységet folytatnak európai partnereikkel fennálló kapcsolataik fejlesztése érdekében.

Az Európa Diploma az első lépés a magasabb kategóriák győzteseinek kiválasztásában. Ezt évente körülbelül 30 olyan település nyerheti el, amely jól értékelhető teljesítményt nyújt az európaiság hirdetésében, de még viszonylag frissen jelentkezett a díjakra. A Becsület Zászlaja a következő lépés a Becsület Plakett és az Európa Díj felé. Évente 22-25 olyan településnek ítélik oda, amely elismerésre méltó tevékenységeket valósított meg az európai eszme érdekében. Rendszerint azok közül választják ki a győzteseket, akik már rendelke-

¹⁵² Elérhető: <https://rm.coe.int/1680747067> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

¹⁵³ Elérhető: <https://rm.coe.int/1680747067> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

¹⁵⁴ Elérhető: <https://rm.coe.int/lap-cbc-leadership-for-cross-border-cooperation-toolkit-for-practition/1680759f11> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

nek az Európa Diplomával. A Becsület Plakettet 8-10 olyan önkormányzat kaphatja meg, amelyek a Becsület Zászlaját már néhány éve birtokolják. A legmagasabb rangú elismerés az Európa Díj, amelyet az nyerhet el, aki igazán kiemelkedő tevékenységet végez az európai eszme megvalósítása és népszerűsítése érdekében. Évente egy vagy két ilyen díjat osztanak ki. A győztes trófeát kap, amelyet egy évig birtokolhat; bronzmedált, emléklapot és olyan ösztöndíj-lehetőségeket, amelyekből biztosíthatja, hogy a településén élő fiatalok európai tanulmányutakon vehessenek részt. A díj megalapítása óta két magyar város, Szeged (2006) és Tata (2013) nyerte el az Európa Díjat.¹⁵⁵

Jogszabályok, charták, ajánlások

1997. évi XV. törvény. Elérhető: <http://net.jogtar.hu/jogszabaly?dbnum=1&docid=99700015.TV&mahu=1> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 11.)
1997. évi XXIV. törvény. Elérhető: <http://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99700024.TV&goto=-1> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)
1999. évi XL. törvény. Elérhető: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99900040.TV> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)
2010. évi XXVI. törvény. Elérhető: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1000026.tv> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 14.)
- A 2005. évi budapesti miniszteri konferencia deklarációja. Elérhető: www.sogfbih.ba/uploaded/pravni_okvir/medjunarodni/Declaration%20of%20the%20Budapest%20Ministerial%20Conference%20on%20deli...pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)
- A 2009. évi utrechti miniszteri konferencia deklarációja. Elérhető: [www.sogfbih.ba/uploaded/pravni_okvir/medjunarodni/Utrecht%20Declaration%20\(17.11.2009\)%20engl..pdf](http://www.sogfbih.ba/uploaded/pravni_okvir/medjunarodni/Utrecht%20Declaration%20(17.11.2009)%20engl..pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)
- A helyi közéletben való részvételtől szóló kiegészítő jegyzőkönyv hivatalos angol nyelvű szövege. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008482a (A letöltés dátuma: 2018. 10. 10.)
- A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának hivatalos angol nyelvű szövege. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/rms/090000168007a088 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 13.)
- A külföldiek helyi közéletben történő részvételéről szóló egyezmény hivatalos angol nyelvű szövege. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/rms/090000168007bd26 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- A külföldiek helyi közéletben történő részvételéről szóló egyezményhez kapcsolódó aláírásokról és ratifikációkról szóló nyilvántartás. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/144/signatures?p_auth=06Nupb57 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- A Madridi Keretegyezmény első kiegészítő jegyzőkönyvének hivatalos angol nyelvű szövege. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007cdae (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

¹⁵⁵ A teljes lista megtekinthető. Elérhető: <http://website-pace.net/documents/10643/1405997/EuropePrizeWinnersSince1955-EN.pdf/200fd2d3-253d-4461-9a54-6738bf8d442f> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

- A Madridi Keretegyezmény első kiegészítő jegyzőkönyvével kapcsolatos aláírások és ratifikációk nyilvántartása. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/159/signatures?p_auth=06Nupb57 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)
- A Madridi Keretegyezmény harmadik kiegészítő jegyzőkönyvének eredeti angol nyelvű szövege. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680084827 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)
- A Madridi Keretegyezmény harmadik kiegészítő jegyzőkönyvének melléklete. Elérhető: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168048d9f3> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)
- A Madridi Keretegyezmény hivatalos angol nyelvű szövege. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680078b0c (A letöltés dátuma: 2018. 09. 21.)
- A Madridi Keretegyezmény második kiegészítő jegyzőkönyvének hivatalos angol nyelvű szövege. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f2cb (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)
- A Madridi Keretegyezmény második kiegészítő jegyzőkönyvével kapcsolatos aláírások és ratifikációk nyilvántartása. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/169/signatures?p_auth=06Nupb57 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)
- A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának hivatalos angol nyelvű szövege. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680695175 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)
- A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájával kapcsolatos aláírások és ratifikációk nyilvántartása. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148/signatures?p_auth=06Nupb57 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)
- A Szerződések Hivatala nyilvántartása a helyi közéletben való részvételről szóló kiegészítő jegyzőkönyvvel kapcsolatban. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207/signatures?p_auth=rx81M9Az (A letöltés dátuma: 2018. 05. 12.)
- Az ET Miniszterek Bizottsága 2009. november 16–17-i utrechti ülésének deklarációja. Elérhető: <https://rm.coe.int/1680748055> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 12.)
- Az Európa Tanács Szerződések Hivatala Madridi Keretegyezményről szóló rövid összefoglalója. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/106 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 11.)
- Az Európa Tanács Szerződések Hivatala nyilvántartása a külföldiek helyi közéletben történő részvételéről szóló egyezményvel kapcsolatban. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/144 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- Az Európa Tanács Szerződések Hivatala nyilvántartása a Madridi Keretegyezménnyel kapcsolatban. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/106/signatures?p_auth=06Nupb57 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 07.)
- Az Európa Tanács Szerződések Hivatala nyilvántartása a Madridi Keretegyezmény első kiegészítő jegyzőkönyvével kapcsolatban. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/159 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)
- Az Európa Tanács Szerződések Hivatala nyilvántartása a Madridi Keretegyezmény második kiegészítő jegyzőkönyvével kapcsolatban. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/169 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)
- Az Európa Tanács Szerződések Hivatalának hivatalos összefoglalója. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

Az Európa Tanács Szerződések Hivatalának összefoglalója. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/144 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

Az Európa Tanács Szerződések Irodájának nyilvántartása az aláírásról, ratifikációról és hatálybalépésről. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/122/signatures?p_auth=rx81M9Az (A letöltés dátuma: 2018. 10. 10.)

Internetes források

http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/programme-cee-e-dem-and-e-gov-days.original.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 21.)

<http://cbc.isig.it/> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)

http://kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK/UMK_2014_1/02_helyi_demokracio.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)

<http://website-pace.net/documents/10643/1405997/EuropePrizeWinnersSince1955-EN.pdf/200fd2d3-253d-4461-9a54-6738bf8d442f> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

<https://books.google.hu/books?id=bgZVjebZuzMC&lpg=PA18&ots=E0L4zKlwBe&dq=9th%20conference%20of%20european%20ministers%20bergen&hl=hu&pg=PA18#v=onepage&q=9th%20conference%20of%20european%20ministers%20bergen&f=false> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

https://en.wikipedia.org/wiki/Conference_of_Specialised_Ministers (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

<https://etool.coe.int/login> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

[https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R\(95\)19.pdf](https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(95)19.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 10. 11.)

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1800094.KOR> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 18.)

<https://rm.coe.int/09000016808e4cfe> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 20.)

<https://rm.coe.int/12-principles-brochure-final/1680741931> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)

<https://rm.coe.int/16804c1c63> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

<https://rm.coe.int/16804ef2ba> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

<https://rm.coe.int/16805e1fde> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

<https://rm.coe.int/1680701699> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

<https://rm.coe.int/168070c09f> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

https://rm.coe.int/168071923d#P12_317 (A letöltés dátuma: 2018. 09. 22.)

<https://rm.coe.int/168071a1b5> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 22.)

<https://rm.coe.int/168071a951> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 03.)

<https://rm.coe.int/168071b3a8> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)

<https://rm.coe.int/1680746cb9> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

<https://rm.coe.int/1680746d97> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

<https://rm.coe.int/1680746d9f> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 15.)

<https://rm.coe.int/1680746e54> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

<https://rm.coe.int/1680746eae> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

<https://rm.coe.int/1680746ec3> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

<https://rm.coe.int/1680746fd3> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

<https://rm.coe.int/168074701b> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 15.)

<https://rm.coe.int/1680747067> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

- <https://rm.coe.int/16807470ea> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)
- <https://rm.coe.int/16807470f9> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)
- <https://rm.coe.int/1680748055> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)
- <https://rm.coe.int/centre-of-expertise-strategic-plan-2017-2022/1680766281> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 15.)
- <https://rm.coe.int/civil-participation-in-decision-making-toolkit-/168075c1a5> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 15.)
- <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016804eb342> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)
- <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016806b5f2c> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)
- <https://rm.coe.int/european-stakeholders-platform-of-the-strategy-for-innovation-and-good/168076627d> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 12.)
- <https://rm.coe.int/internet-governance-strategy-2016-2019-updated-version-06-mar-2018/1680790ebe> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- <https://rm.coe.int/lap-cbc-leadership-for-cross-border-cooperation-toolkit-for-practition/1680759f11> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)
- <https://rm.coe.int/local-finance-benchmarking-eszköz-for-for-central-authorities/1680716110> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)
- <https://rm.coe.int/official-procedures-for-appointing-national-delegations-to-the-congress/16807012de> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 18.)
- <https://rm.coe.int/peb-public-ethics-benchmarking/1680746d52> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)
- <https://rm.coe.int/regional-democracy-reference-framework/168072febd> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)
- <https://rm.coe.int/terms-of-reference-european-committee-on-democracy-and-governance-cddg/16807862e0> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 21.)
- <https://rm.coe.int/territorial-reforms-in-europe-does-size-matter-territorial-amalgamation/168076cf16> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)
- https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectId=0900001680872cfa (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d5271 (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)
- https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d6b5e (A letöltés dátuma: 2018. 08. 16.)
- https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805dbeda (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016807954c3 (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)
- https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016807509dd (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)
- https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168075ff3a (A letöltés dátuma: 2018. 09. 18.)
- https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168075fbda (A letöltés dátuma: 2018. 09. 22.)
- https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168075fc08 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 03.)

- https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680703fd3 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 03.)
- https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168076722d (A letöltés dátuma: 2018. 10. 03.)
- https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071a1a0 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 03.)
- https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680719801 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 03.)
- https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071acba (A letöltés dátuma: 2018. 10. 03.)
- https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680718ca1 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 03.)
- https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071aeb1 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 03.)
- https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071a5eb (A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)
- https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807193f1 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)
- https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071892a (A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)
- https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807191c1 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)
- https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680719366 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)
- https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680760bfa (A letöltés dátuma: 2018. 10. 14.)
- www.coe.int/en/web/about-us/values 2018 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 12.)
- www.coe.int/en/web/cm/adopted-texts (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- www.coe.int/en/web/cm/bureau (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- www.coe.int/en/web/cm/cm-chairmanship (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- www.coe.int/en/web/cm/deputy-level (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- www.coe.int/en/web/cm/gr-c (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- www.coe.int/en/web/cm/gr-dem (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- www.coe.int/en/web/cm/gr-ext (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- www.coe.int/en/web/cm/gr-h (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- www.coe.int/en/web/cm/gr-j (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- www.coe.int/en/web/cm/gr-pba (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- www.coe.int/en/web/cm/gr-soc (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- www.coe.int/en/web/cm/home (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- www.coe.int/en/web/cm/ministerial-level (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- www.coe.int/en/web/cm/subsidiary-groups (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- www.coe.int/en/web/cm/tc-inf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- www.coe.int/en/web/congress (A letöltés dátuma: 2018. 10. 22.)
- www.coe.int/en/web/congress/bureau (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)
- www.coe.int/en/web/congress/chamber-of-local-authorities (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)

- www.coe.int/en/web/congress/chamber-of-regions (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)
- www.coe.int/en/web/congress/current-affairs-committee (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)
- www.coe.int/en/web/congress/governance-committee (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)
- www.coe.int/en/web/congress/group-of-independent-experts-on-the-european-Karter-of-local-self-government (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)
- www.coe.int/en/web/congress/monitoring-committee (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)
- www.coe.int/en/web/congress/national-delegations (A letöltés dátuma: 2018. 09. 18.)
- www.coe.int/en/web/congress/presidency (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)
- www.coe.int/en/web/congress/vice-presidents (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)
- www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680084827 (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)
- www.coe.int/en/web/democracy/about-dg-democracy (A letöltés dátuma: 2018. 09. 21.)
- www.coe.int/en/web/democracy/committees (A letöltés dátuma: 2018. 09. 21.)
- www.coe.int/en/web/freedom-expression/igstrategy (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- www.coe.int/en/web/good-governance/-/international-conference-crossborder-cooperation-in-europe-decentralisation-legal-frameworks-and-practices- (A letöltés dátuma: 2018. 09. 21.)
- www.coe.int/en/web/good-governance/centre-of-expertise (A letöltés dátuma: 2018. 10. 15.)
- www.coe.int/en/web/good-governance/lap (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)
- www.coe.int/en/web/good-governance/speeches-7th-session (A letöltés dátuma: 2018. 09. 21.)
- www.coe.int/en/web/good-governance/toolkits (A letöltés dátuma: 2018. 10. 15.)
- www.coe.int/en/web/good-governance/urso (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)
- www.coe.int/en/web/portal/47-members-states (A letöltés dátuma: 2018. 06. 13.)
- www.coe.int/en/web/portal/hungary (A letöltés dátuma: 2018. 06. 13.)
- www.coe.int/it/web/congress/monitoring-committee/-/asset_publisher/e70N72E7AsOj/content/30-years-of-the-european-charter-of-local-self-government-citizens-and-local-elected-representatives-must-defend-this-fundamental-treaty-for-democracy (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)
- www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/2009/RecCM2009_1_and_Acomp_Docs/Recommendation%20CM_Rec_2009_1E_FINAL_PDF.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- [www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/E-governance/Key_documents/Rec\(04\)15_en.pdf](http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/E-governance/Key_documents/Rec(04)15_en.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 08. 25.)
- www.congressdatabase.coe.int/WebForms/Public/Country.aspx?id=7 (A letöltés dátuma: 2018. 09. 18.)
- www.congress-eldw.eu/en/page/280-list-of-national-co-ordinators-of-the-eldw.html (A letöltés dátuma: 2018. 10. 14.)
- www.congress-political-groups.eu/en/ (A letöltés dátuma: 2018. 09. 18.)
- www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/internasjonalt/kyiv_declaration_final.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)
- www.sogfbih.ba/uploaded/pravni_okvir/medjunarodni/Declaration%20of%20the%20Budapest%20Ministerial%20Conference%20on%20deli...pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)
- www.sogfbih.ba/uploaded/pravni_okvir/medjunarodni/Valencia%20Declaration%20MCL-15%282007%295%20engl.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

Az OECD helyi önkormányzatokat érintő tevékenysége¹

1. Az OECD szervezete

Az 1961-ben alapított *Gazdasági Együtműködési és Fejlesztési Szervezet* (*Organisation for Economic Co-operation and Development*, a továbbiakban: *OECD*) egy olyan nemzetközi szervezet, amely fórumot és lehetőséget biztosít a tagországok számára a közös gazdasági, társadalmi és környezeti problémákra, kihívásokra adandó megoldások megtalálásához. Szerveit az alábbiakban mutatjuk be.

1.1. Tanács

Az OECD legfőbb döntéshozó szerve a tanács, amely a 36 OECD-tagország és az Európai Unió (a továbbiakban: EU) képviselőiből áll. Minden tag egy főt delegálhat a tanácsba, amely *miniszteri szinten* általában évente egyszer ülésezik; résztvevői a gazdasági és a napirenden lévő témáktól függően a pénzügyi vagy külügyminiszterek. A miniszteri szintű találkozók célja a legfontosabb szakpolitikai kérdések megvitatása és az OECD munkája során követendő prioritások meghatározása.

A köztes időszakban az irányító funkciókat a tagországok *OECD-nagyköveteiből álló tanács* gyakorolja.

Az állandó képviselők üléseit az OECD főtitkára vezeti, a döntések pedig konszenzussal születnek.

1.1.1. Miniszteri Értekezlet

A fentiekből is egyértelmű, hogy az OECD legjelentősebb eseménye az évente megrendezett *Miniszteri Értekezlet*, amelynek egyik *alelnöke* 2016-ban, OECD-tagsága huszadik évfordulójának évében *Magyarország* volt. Az elnöki pozíciót *Chile* töltötte be.

¹ A fejezet elkészítését megalapozó kutatásban részt vett Szabó Dávid.

Az Európa Tanácshoz hasonlóan ugyanakkor az OECD is rendez olyan szakminiszteri konferenciákat, amelyeken az adott szakterületért felelős miniszterek vesznek részt.

A kifejezetten a közigazgatásért felelős miniszteri konferenciát 2015-ben Helsinkiben rendezték meg.

1.2. Titkárság

A tanács által meghozott döntések végrehajtásáért, a kitűzött feladatok megvalósításáért a titkárság felel, amely mintegy 2500 fős. Ennek élén a tanács által öt évre kinevezett *főtitkár* (2006. június óta a már harmadik ciklusra is megválasztott Ángel Gurría) áll. A főtitkár a tanács alárendeltségében működik, munkáját főtitkárhelyettesek segítik.

1.3. Igazgatóságok, szakbizottságok

A titkárság 12, szakkérdésre specializálódott igazgatóságból áll, amelyek mindegyike egy-egy meghatározott tématerületért felel. Az OECD-tagországok és megfigyelői státuszú nem OECD-országok a titkárság igazgatóságaiban folyó szakmai munkába a mintegy 200 bizottságon keresztül kapcsolódnak be. Évente közel 40 ezer, a nemzeti kormányok által delegált nemzeti szakértő vesz részt a tagországok képviselőitében a bizottsági üléseken.

A bizottságok egyrészt megvitatják az aktuális szakpolitikai kihívásokat és trendeket, javaslatot tehetnek konkrét iránymutatások, ajánlások elfogadására is, majd nyomon követik azok végrehajtását.

Mivel a bizottságok az üléseikre csak meghatározott számú külső partnert és szervezetet hívhatnak meg, ha a munkájukba több nem OECD-országot és más érdekelt felet is szeretnének bevonni, úgynevezett *globális fórumokat* hozhatnak létre. Ezek a fórumok olyan szakértőkből és döntéshozókból álló hálózatok, amelyek többnyire olyan kérdéseket vitatnak meg, amelyek túlmutatnak a tagállami hatáskörökön, és globális megoldásokat igényelnek.

2. Az OECD működése, döntései

Az OECD tevékenysége a tagországok és az OECD területén kívüli fontosabb szakpolitikai folyamatok, jelentősebb változások folyamatos monitorozásán és rendszeres rövid és középtávú gazdasági előrejelzések készítésén alapul. Az OECD-titkárság gyűjti és elemzi az adatokat, ezt követően a bizottságok megvitatják ezen elemzések eredményeinek szakpolitikai következményeit, a tanács ezek alapján döntéseket hoz, a tagországok pedig átültetik a gyakorlatba az ajánlásokat.

2.1. Jogi eszközök

Az OECD bizottságaiban folyó szakmai párbeszéd, együttműködés néha konkrét javaslatokat eredményez, amelyek elfogadásával az OECD-országok megállapodnak bizonyos nemzetközi együttműködést érintő szabályokban, alapelvekben.

2.1.1. A tanács által elfogadott, megalkotott jogi eszközök

- *Határozatok:* Minden tagállamra nézve jogilag kötelező érvénnyel bírnak, kivéve azokat, amelyek az elfogadáskor tartózkodtak. Ugyan nem számítanak nemzetközi szerződésnek, de ahhoz hasonló jogi kötelezettségekkel járnak. A határozatot elfogadó országoknak végre kell hajtaniuk az abban foglaltakat. Az OECD Szervezeti és Eljárási Szabályzata [C(2017)14/FINAL] alapján azokat a határozatokat, amelyek a szervezet belső működésével kapcsolatosak, *állásfoglalásoknak* nevezik.
- *Ajánlások:* Nem kötelező erejű jogi aktusok, amelyek az azokat elfogadó tagállamok érintett szakpolitikai kérdésekkel kapcsolatos politikai akaratát tükrözik, és mint ilyenek jelentős normatív erővel bírnak. Az ajánlásokban foglaltak végrehajtása a tagállamok mérlegelésétől és döntésétől függ.

2.1.2. Az OECD más szerve által megalkotott egyéb jogi eszközök

- *Nyilatkozatok:* Ezek a jogi eszközök valamelyik OECD-szerv, többnyire valamelyik bizottság keretén belül születnek, és a tanács miniszteri ülésein vagy a bizottsági üléseken fogadják el őket. Jellemzően általános elveket fektetnek le bennük, vagy hosszú távú célokat tűznek ki.
- *Nemzetközi egyezmények:* Olyan jogi eszközök, amelyeket az OECD szervezetein belül tárgyalnak és kötnek meg. Az aláíró felek számára jogilag kötelező érvényűek.
- *Megállapodások, egyetértési megállapodások és egyéb jogi eszközök:* Az OECD keretén belül elfogadott egyéb ad hoc anyagi jogi eszközök.
- Az OECD különböző tematikus bizottságaiban folyó munka talán legjelentősebb eredménytermékei az *ajánlások*, amelyek célja az egységes és hatékony tagállami fellépés előmozdítása és segítése a legaktuálisabb gazdasági és társadalmi kihívásokkal szemben.

2.2. A helyi önkormányzatok működése szempontjából fontos ajánlások

A jelenleg hatályban lévő ajánlások közül az alábbi négy dokumentum emelendő ki a közigazgatás helyi szintjének érintettsége okán.

2.2.1. A tanács ajánlása a digitális kormányzati stratégiákról (OECD/LEGAL/0406)²

A tanács által 2014. július 15-én elfogadott ajánlás iránymutatással szolgál olyan digitális kormányzati stratégiák kidolgozásához és megvalósításához, amelyek a technikai fejlődés nyújtotta lehetőségek minél szélesebb körű kihasználásával támogatják a közigazgatási folyamatok áttekinthetőségének növelését, a tényalapú tervezés és a hatékony digitális adatmenedzsment kultúrájának elterjesztését, valamint lehetővé teszik az állampolgárok, illetve közigazgatási és társadalmi szervezetek bevonását a döntéshozatali folyamatokba és a különféle közigazgatási szolgáltatások kidolgozásába, továbbfejlesztésébe.

2.2.2. A tanács ajánlása a hatékony beruházásokról a kormányzat különböző szintjein (OECD/LEGAL/0402)³

A 2014. március 12-én elfogadott ajánlás az első ilyen jellegű OECD-dokumentum a regionális politika és a többszintű kormányzás témakörében. A dokumentum célja, hogy az abban felsorolt elvek gyakorlati alkalmazásával a tagországok növeljék beruházási politikáik hatékonyságát. Az ajánlás aláhúzza a helyi igényeket, sajátosságokat figyelembe vevő integrált fejlesztési stratégiák fontosságát, valamint felhívja a figyelmet a helyi beruházások összehangolásával, területi és helyi együttműködésekkel elérhető szinergiákra is. Az összehangolt, megfelelő kockázat- és hatáselemzésekkel előkészített és ezáltal a fenntarthatóságot szem előtt tartó beruházási stratégiák szükségessége mellett az ajánlás javaslatot tesz a beruházási források diverzifikálására (alternatív fejlesztési források felkutatása és kihasználása), a beruházás által érintett szereplők széles körű bevonására az előkészítés és a kivitelezés folyamatába, valamint a beruházáshoz szükséges személyi és intézményi kapacitások célzott erősítésére. A dokumentum ez utóbbi kapcsán külön kiemeli a helyi közigazgatási szintet, ahol sok esetben hiányzik a beruházások sikeres lebonyolításához szükséges szakmai tudás és kompetencia, és emiatt különösen fontos a tudatos HR-menedzsment, képzési programok biztosítása és a tudásmegosztás erősítése.

2.2.3. A tanács ajánlása a közszférában előforduló érdekkonfliktusok kezeléséről szóló OECD-irányelvekről (OECD/LEGAL/0316)⁴

Az ajánlást a tanács 2003. május 28-án fogadta el azzal a céllal, hogy egy olyan referencia-keretet állítson fel, amely segítséget tud nyújtani a tagállamok érdekkonfliktusok kezelését szolgáló szakpolitikáinak felülvizsgálatához és reformjához. Az irányelvek kidolgozásánál szempont volt, hogy azok a közigazgatás minden szintjén, így a helyi önkormányzatoknál vagy az állami vállalatoknál is értelmezhetőek legyenek. Az egyes közigazgatási szervek szerepét az érdekkonfliktusok kezelése terén az OECD elsősorban a nyílt párbeszédre épülő, az integritást erősítő intézményi kultúra kialakításában látja. Az egyes intézmények feladata

² Elérhető: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0406> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

³ Elérhető: <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0402> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

⁴ Elérhető: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/130/130.en.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

az érdekkonfliktusok kezelését szabályozó etikai normák, jogszabályok gyakorlati érvényesítése, a személyi állomány tájékoztatása, felkészítése és a felmerülő konfliktusok szakszerű kezelése. Az érdekkonfliktusok kezelésére az ajánlás az alábbi megoldásokat javasolja:

- a magánérdek tisztviselő általi megszüntetése, felszámolása;
- a tisztviselő kizárása az érdekkonfliktus által érintett döntéshozatali folyamatból;
- az érintett tisztviselő bizonyos információkhoz való hozzáféréseinek korlátozása;
- a tisztviselő más, az érdekkonfliktus által nem érintett munkakörbe helyezése;
- a tisztviselő feladatainak és felelősségi körének átalakítása;
- az érdekkonfliktust okozó magánérdekeltség kezelésének egy külső vagyongazdálkodóra bízása;
- lemondás az érdekkonfliktust okozó megbízatásról, pozícióról;
- lemondás az összeférhetetlen hivatali pozícióról.

2.3. Partnerségi megállapodások, szakértői értékelések

Az OECD hatékonyságának és sikerességének egyik központi eleme a szakértői értékelési rendszer (peer review process) működtetése. A kormányzatok teljesítményének egymás általi vizsgálatát jelentő többoldalú ellenőrzési folyamat a bizottságok szintjén zajlik. Az OECD szakértői értékeléseit nem egy egységes és általános módszertan alapján valósítják meg, de az alapvető keretek és elemek minden értékelés esetében megegyeznek.

Az OECD bizottságai, munkacsoportjai vagy a munkatervük alapján, vagy a vizsgálat alá vont ország kérésére folytathatnak le egyszeri szakértői értékeléseket. Átfogó és nagy-szabású értékelési programok megvalósításához már a tanács hozzájárulása is szükséges. A tanács az OECD értékelési programjait a szervezet költségvetésén és munkaprogramján keresztül irányítja.

A szakértői értékelési folyamatban az értékelt ország, az értékelést végző országok és a titkárság szakértői vesznek részt. Az értékelés általában egy kérdőíves felméréssel kezdődik. Az önértékelési kérdőíveket az érintett szakpolitikai terület teljesítményének mérésére szolgáló mutatórendszerek, indikátorok felhasználásával és figyelembevételével dolgozzák ki. A kérdőíveket az értékelt ország érintett intézményei, hatóságai kitöltik, és a szükséges alátámasztó, magyarázó dokumentumokkal a Titkárság részére megküldik, amely továbbítja azokat az értékelést végző tagországoknak. Ezzel kezdetét veszi a vizsgált ország és az értékelők közötti szakmai párbeszéd, amelybe az OECD bizottságai és munkacsoportjai is bekapcsolódhatnak, és amelynek keretében országlátogatások, helyszíni vizsgálatok lebonyolítására is sor kerülhet.

3. A helyi önkormányzatok működését is érintő szervezeti egységek működése

A közigazgatás-szervezéssel és önkormányzatisággal közvetlenül összefüggő kérdésekkel két igazgatóság foglalkozik, így jelen tanulmányban az ezen igazgatóságok és bizottságaik által végzett tevékenységet mutatjuk be:

Vállalkozásokért, Kkv-kért, Régiókért és Városokért Felelős Központ (Centre for Entrepreneurship, SMEs, Regions and Cities – CFE)

A Vállalkozásokért, Kkv-kért, Régiókért és Városokért Felelős Központ foglalkozik a titkárságon belül azokkal a témákkal, amelyek a helyi és központi kormányzatok vállalkozásfejlesztést ösztönző politikáit, terület- és településfejlesztési politikáit, a helyi munkahelyteremtés növelését célzó intézkedéseit, valamint idegenforgalmi stratégiáit érintik. A kutatási területek közé tartozik például a többszintű kormányzás is.

A központ két bizottság és egy akcióprogram munkáját támogatja, amelyek az alábbiak:

1. Regionális Fejlesztéspolitikai Bizottság (RDPC);
2. A Helyi Gazdaság- és Foglalkoztatásfejlesztés Együttműködési Akcióprogramja (LEED);
3. Turizmus Bizottság.

Közkormányzati Igazgatóság (Directorate for Public Governance – GOV)

A Közkormányzati Igazgatóság olyan témákkal foglalkozik, mint a költségvetési politika, a közigazgatás integritása és antikorrupció, közszolgálati személyzetpolitika és irányítás, közbeszerzések, digitális kormányzás, kormányzati innováció, szabályozási politika, valamint a kockázatkezelés. Az igazgatóság két bizottsággal működik együtt:

1. Közkormányzati Bizottság;
2. Szabályozáspolitikai Bizottság.

Az egyes bizottságok célkitűzéseit, a célok elérését szolgáló tevékenységeket, valamint a bizottságok általános működési kereteit a tanács állásfoglalásaival elfogadott, ötévente felülvizsgált és megújított mandátumok jelölik ki, amelyek alapján a fent felsorolt bizottságok jelenleg kiemelt feladatait az alábbiakban ismertetjük.

3.1. Regionális Fejlesztéspolitikai Bizottság (Regional Development Policy Committee – RDPC)

A Regionális Fejlesztéspolitikai Bizottságot a tanács 1999-ben hozta létre Területi Fejlesztéspolitikai Bizottság néven. A tanács a bizottság mandátumát a létrehozása óta eddig háromszor vizsgálta felül és újította meg. Legutóbb 2014-ben, amikor a névváltoztatásra is sor került.

A bizottság átfogó célja, hogy az első számú olyan nemzetközi fórum legyen, ahol a vezető beosztású szakpolitikai döntéshozók a regionális fejlesztéspolitikai kérdésekben eszmét cserélnek, valamint együttműködnek a helyi sajátosságokon alapuló, többszintű, szektorokon átívelő, megalapozott és innovatív regionális fejlesztéspolitikai víziók kidolgozásában, továbbfejlesztésében és népszerűsítésében.

A bizottság a fenti átfogó célokhoz kapcsolódóan a régiók gazdasági vonzerejének fellendítése és a regionális fejlesztési programok hatékonyságának növelése érdekében kiemelten foglalkozik az aktuális társadalmi-gazdasági kihívásokkal, a többszintű kor-

mányzás igazgatásszervezési és eljárási kérdéseivel, valamint a nagyvárosi régiók és a vidéki térségek speciális kapcsolatrendszerével, együttműködési lehetőségeivel. A tagállami regionális fejlesztéspolitikák szakmai támogatása mellett az RDPC fontos feladatának tekinti a fejlesztéspolitikában érintett közigazgatási és társadalmi-gazdasági szereplők közötti párbeszéd elmélyítését is.

A bizottság tematikus szakpolitikai elemzéseket és értékelő jelentéseket készít országokról, régiókról és városokról; horizontális témákkal (például fenntartható növekedés, zöld gazdaság, vállalkozási demográfia, migráció, ingatlanfejlesztés és lakhatás) foglalkozó projekteket valósít meg.

A bizottságot feladatainak ellátásában és a munkaprogramjának végrehajtásában jelenleg három munkacsoport segíti.

3.1.1. A bizottság által készített, kiemelést érdemlő tanulmányok (Regional Development Working Papers)

A sorozatban megjelent dokumentumok a regionális fejlesztéshez kapcsolódó témák teljes körét lefedik, így például regionális statisztikákkal, városvezetéssel és a városok gazdasági jellemzőivel, vidékpolitikával, valamint a többszintű kormányzás kérdéseivel is foglalkoznak. Olyan speciális kérdésekre is kitérnek, mint a regionális innovációs hálózatok vagy a regionális gazdasági növekedést és a helyi kormányzatok költségvetési konszolidációját meghatározó tényezők vizsgálata. A helyi önkormányzatok döntéshozói, városfejlesztéssel és vidékfejlesztéssel foglalkozó szakértői számára számos dokumentum, elemzés hasznos lehet, különösen együtt olvasva ezen dokumentumokat más európai intézmények (Európa Tanács, Európai Unió) azonos időpontban megjelent kiadványaival, akár jogi eszközeivel. Látható ugyanis a szoros együttműködés az érintett szervek között abban is, hogy azonos időszakban hasonló témákat körüljárva – időnként együttműködve – próbálják a tendenciákat, legjobb gyakorlatokat feltérképezni. Így például az Európai Bizottság által 2011-ben elfogadott, a többszintű kormányzatról szóló fehér könyv hatására 2011–2012-ben az OECD bizottságai is kiemelten foglalkoztak az egyes területeken a többszintű kormányzás módszerével, alkalmazásával, például: *A közpolitikák kormányzása decentralizált környezetben – a többszintű megközelítés* (2011. július⁵), *Többszintű kormányzás a beruházások tekintetében: mit tanított a pénzügyi válság* (2011. július⁶). Ugyancsak jól nyomon követhető a bizottság által előkészített elemzésekben, hogy a szervezet hogyan segítette az EU támogatáspolitikájának hatását elemezni, értékelni például *A kormányzati munka minősége és a beruházások megtérülése a kohéziós támogatások vizsgálata alapján az európai régiókban* (2013. július⁷) kiadványban.

⁵ Elérhető: www.oecd-ilibrary.org/governance/governance-of-public-policies-in-decentralised-contexts_5kg883pkxkbc-en (A letöltés dátuma: 2018. 10. 20.)

⁶ Elérhető: www.oecd-ilibrary.org/governance/multi-level-governance-of-public-investment_5kg87n3bp6jb-en (A letöltés dátuma: 2018. 10. 20.)

⁷ Elérhető: www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/quality-of-government-and-the-returns-of-investment_5k43n1zv02g0-en (A letöltés dátuma: 2018. 10. 20.)

A bizottság által kezelt és előkészített, közelmúltban megjelent elemzések közül az alábbiak emelhetők ki:

- Együtt kormányzás: *Nemzetközi kitekintés az egyes kormányzati szintek között kötött szerződésekről a területfejlesztés területén* (2017. november⁸).

A szerződések kulcsfontosságú eszközei a vertikális együttműködésnek, amely elősegíti a párbeszédet és kapacitásépítést az egyes kormányzati szintek között. Az OECD a gyakorlati tapasztalatok alapján a szerződések három kategóriáját azonosította a célkitűzéseiket figyelembe véve a központi és központ alatti szintek között:

1. felhatalmazás,
2. delegálás/átruházás,
3. közös policy megvalósítása.

A szerződések közötti különbséget alapvetően két tényező határozza meg: a decentralizáció „érettsége” és a nemzeti és alsóbb szintű kormányzatok teljesítőképessége. A dokumentum a szerződések és együttműködések erősítésére ad javaslatokat.

- *A decentralizált fejlesztési együttműködések átalakítása* (2018. június⁹)
Az elmúlt évtizedekben és a Fenntartható Fejlesztési Célkitűzések elfogadásával (2015) a városok és régiók kiemelt szerepet játszottak a globális menetrend helyi szintű megvalósításában a helyi fejlesztési együttműködések keresztül. A jelentés ezeknek az együttműködéseknek a vizsgálata alapján állapít meg trendeket és tesz javaslatokat a fejlesztési együttműködések területi dimenziója szempontjából.

A bizottság nagy hangsúlyt fektet az alsóbb kormányzati szinteket képviselő szervezetek képviselőivel folytatott párbeszéd és együttműködés elmélyítésére is. Így szoros munkakapcsolatban áll – többek között – az EU Régiók Bizottságával, az Európai Régiók Közgyűlésével (AER), az Európai Települések és Régiók Tanácsával (CEMR), valamint a *United Cities and Local Governments (UCLG)* nevű helyi önkormányzatokat tömörítő esernyőszervezettel.

Az együttműködések természetesen nem csak szakmai párbeszéd folytatására vagy a bizottság üléseinek részvételére korlátozódnak, közös projektekre, programokra is találhatunk példát. Ilyen a *World Observatory on Subnational Government Finance and Investment* nevű kezdeményezés, amelyet az UCLG-vel közösen indított útnak az OECD 2017. november 17-én.¹⁰

Az OECD Vállalkozásokért, Kkv-kért, Régiókért és Városokért Felelős Központja és az UCLG által vezetett kezdeményezés célja összehasonlítható adatok gyűjtése és elemzése a helyi önkormányzatok struktúrájáról, költségvetéséről és a helyi beruházásokról.

A kezdeményezés egy 2016-os pilotkutatás és -tanulmány folytatása, amelyet a két szervezet *Szubnacionális kormányzatok a világban: szervezet és gazdálkodás* néven tett közzé. A tanulmány 3 kötetes, több mint 100 országot mutat be. A kutatás alapján kimutatható, hogy a központi szint alatti kormányzatok világszerte a közkiadások 25%-át, a GDP 9%-át és a beruházások 40-60%-át adják az OECD-tagországokban.

⁸ Elérhető: www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/governing-together_ff7c8ac4-en (A letöltés dátuma: 2018. 10. 20.)

⁹ Elérhető: www.oecd.org/regional/reshaping-decentralised-development-co-operation-9789264302914-en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 10. 20.)

¹⁰ Elérhető: www.oecd.org/cfe/regional-policy/Observatory-on-Subnational-Government-Finance-and-Investment.htm (A letöltés dátuma: 2018. 10. 20.)

3.1.2. Közgormányzás miniszteri konferencia¹¹

Ahogy azt az OECD szerveinek bemutatásánál jeleztük, időközönként szakminiszteri konferenciát is szerveznek az egyes igazgatóságok. A közigazgatásért felelős szakminiszterek konferenciájára legutóbb 2015 októberében a finnországi Helsinkiben került sor, a Közgormányzati Bizottság előkészítésében.

A miniszteri szintű konferencia célja a nagy kihívást jelentő problémák – mint a lassú növekedés, magas munkanélküliség és szélesedő egyenlőtlenségek – közös megoldása, valamint ennek keretében a jövőbeni eseményekre történő felkészülés volt az inkluzív növekedés lehetőségeinek megvitatásával.

Az ülés plenáris részében a miniszterek felkérést kaptak álláspontjaik megosztására. A hozzászólók szerint kulcskérdés a kormányok arra vonatkozó képessége, hogy olyan politikákat valósítsanak meg, amelyek erősebb növekedéssel járnak, ugyanakkor a meg-növekedett jólétet megosztják a társadalmi csoportok között.

A konferencia főbb megállapításai a konferencia témakörei szerint:

Bevonás: közszolgáltatások és ágazati politikák fejlesztése az állampolgárok és vállalkozások meghallgatásával és bevonásával. Szükséges a kormányzati intézmények szerepének megerősítése, ugyanis ezzel biztosítható, hogy a kormányzat nyisson az állampolgárok felé, és ne az állampolgároknak kelljen az állam felé fordulniuk.

Tervezés: a politikai eszközök megválasztása, az összkormányzati szempontok érvényesítése. Kiemelten fontos a megfelelő célok kitűzése és azok ellenőrzése. A kormányzatok részéről hangsúlyt kell fektetni a szabályok egyszerűsítésére, a transzparenciára, az adatokhoz való hozzáférés biztosítására és az adatok mérésére is.

Feladatellátás: a szolgáltatás minőségének javítása az állampolgárokkal, az állampolgárokért. Fontos, hogy az állampolgárok számára ugyan személyre szabott megoldások szükségesek, ugyanakkor mindezt egységes szabályozással kell megoldani. A kormányzati szerveknek pontosan kell látniuk az állampolgárok igényeit, és szükséges ezeket megfelelően mérni és értékelni. Magyarország ezen témakör tekintetében osztotta meg tapasztalatait a hazai ügyfélszolgálati fejlesztések tekintetében.

Elszámoltathatóság: az ágazati politikák értékelése és teljesítményértékelés. A hozzászólók között volt, aki szerint a kormányzati kifizetések nagy részéről nem tudjuk, hogy annak felhasználása tényleg hatékonyan történt-e meg, ehhez a megfelelő eszközöket, teljesítménymérési mechanizmusokat ki kell építeni.

3.2. A bizottság munkacsoportjainak működése, kiemelt területeik

3.2.1. Várospolitikai Munkacsoport (*Working Party on Urban Policy*)

A Várospolitikai Munkacsoport városfejlesztési, településpolitikai elemzésekkel járul hozzá a bizottság munkájához. A tanulmányok részletesen foglalkoznak azokkal a komplex gazdasági, környezeti és társadalmi kihívásokkal, amelyekkel az OECD-tagállamok nagyvárosi régiói szembenéznek. Emellett a munkacsoport céljai között szerepel a nagyvárosi régiókon

¹¹ Elérhető: www.oecd.org/governance/ministerial/ (A letöltés dátuma: 2018. 10. 20.)

belüli települések, illetve a tagállamokon belüli különböző közigazgatási szintek és ágazatok közötti koordináció és kooperáció hatékonyságának növelése, valamint a nagyvárosi régiók határokon átvéelő együttműködésének előmozdítása, elmélyítése. A munkacsoport fórumot biztosít a tagállamoknak városfejlesztési gyakorlataik bemutatására, a jellemző nagyvárosi problémákkal (városi hanyatlás és elszegényedés, városrehabilitáció, katasztrófavédelem, katasztrófák utáni helyreállítás stb.) kapcsolatos tapasztalataik megosztására.

3.2.2. Vidékpolitikai Munkacsoport (*Working Party on Rural Policy*)

A vidéki térségekre és a vidékfejlesztésre fordított kiemelt figyelmet többek között a vidéki problémák regionális fejlesztéspolitikákra gyakorolt hatása is indokolja. A mezőgazdasági ágazat modernizációja és az ágazaton belül lezajlott szerkezetátalakítás következtében a globális kereskedelembe való bekapcsolódás, a városi térségekkel való együttműködés és a szolgáltatások biztosítása terén új lehetőségek nyíltak a vidéki térségek számára. A munkacsoport lehetőséget biztosít a tagállamoknak a vidékfejlesztési trendekkel, nemzeti, területi és helyi szakpolitikai kérdésekkel kapcsolatos tapasztalatcsere és szakmai párbeszéd lefolytatására.

3.2.3. Területi Mutatókkal Foglalkozó Munkacsoport (*Working Party on Territorial Indicators*)

A bizottság külön munkacsoportot hozott létre a regionális fejlesztéspolitika terén alkalmazandó statisztikai módszerek kidolgozására és alkalmazására, kvantitatív adatokon alapuló elemzések készítésére. A munkacsoport méréseinek és elemzéseinek fókuszában a funkcionális térségek meghatározása, a városok és vidéki térségek lakóinak életminősége és jóléte, valamint a regionális vállalkozásdemográfia kérdései állnak. A munkacsoport feladatai közé tartozik a fentiekén túl az OECD régiós és városi adatokat gyűjtő adatbázisának frissítése, fejlesztése és bővítése is.¹²

3.3. Közkormányzati Bizottság (Public Governance Committee – PGC)

A bizottság elődje 1961-ben alakult, jelenlegi nevét 2004-ben vette fel.

A PGC segíti a tagállamokat olyan innovatív, tényalapú stratégiai ágazati politikák kidolgozásában és megvalósításában, amelyek hozzájárulnak a közigazgatási rendszereik hatékonyságának és kapacitásának növeléséhez, a gazdasági, társadalmi és környezeti kihívások leküzdéséhez, illetve az állampolgárok közigazgatási intézményekbe és szolgáltatásokba vetett bizalmának erősítéséhez. A tanács C(2014)152 számú állásfoglalásával elfogadott mandátum ezen felül az alábbi célokat fogalmazza meg a bizottság számára:

¹² Elérhető: www.oecd.org/cfe/regional-policy/regionalstatisticsandindicators.htm (A letöltés dátuma: 2018. 10. 14.)

- a kormányzati rendszerekre nehezedő stratégiai kihívások azonosítása;
- a közigazgatási rendszerek ráfordításainak, teljesítményének, folyamatainak és eredményeinek mérésére szolgáló kvantitatív és kvalitatív mutatók kidolgozása, összehasonlító elemzések készítése;
- az inkluzív növekedés és alkalmazkodóképes gazdaság intézményi feltételeinek azonosítása, jó gyakorlatok népszerűsítése;
- a tagállamok támogatása döntéshozatali rendszereik megerősítésében az „egész kormányzatra vonatkozó megközelítés” alkalmazásával;
- a kormányzatok segítése a közszféra hatékonyságának növelésében, készségfejlesztésben, az innováció ösztönzésében, valamint új technológiák alkalmazásában;
- iránymutatás nyújtása a transzparencia és integritás erősítéséhez, illetve az állampolgárokkal és társadalmi szervezetekkel való együttműködéshez;
- a jó kormányzás normáinak meghatározása és a tagállamok kormányzati teljesítményeinek felmérése szakértői értékelések segítségével;
- a közszféra fontosabb szereplőivel, állampolgárokkal és nemzetközi szervezetekkel folytatott szakpolitikai párbeszéd ösztönzése.

A bizottság – a többi bizottsághoz hasonlóan – kétéves költségvetés és munkaprogram alapján végzi munkáját. A 2019–2020-as munkaprogram és költségvetése alapján a főbb témakörei az alábbiak:

A fenntartható közkormányzás stratégiai kereteinek fejlesztése:

- a kormányzati központ stratégiai kapacitásának fejlesztése;
- integritási keretrendszerek erősítése;
- a *Government at a Glance* kiadvány;
- a hatékony pénzügyi gazdálkodás stratégiai kereteinek erősítése;
- integrált kockázatelemzés;
- regionális párbeszéd (az OECD-n kívüli tagállamokkal);
- infrastruktúra-irányítási keretrendszer.

Inkluzív politikai tervezés:

- open government;
- fenntartható költségvetési tervezés;
- integritás előmozdítása a szakpolitikai tervezés során;
- tényalapú szakpolitika-formálás és értékelés;
- nemi esélyegyenlőség és a fiatalok részvételének előmozdítása.

Értékalapú közigazgatás:

- innovatív és előremutató kormányzás;
- digitális közszolgálat;
- vezetés és készségek a célnak megfelelő (fit-for-purpose) közszolgálathoz;
- közszolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítása;
- közbeszerzések fejlesztése a hatékony közszolgáltatás-nyújtás érdekében.

A fenti tartalmakból is látszik, hogy a kormányzás és közigazgatás-szervezés témaköre számos komplex és önmagában is jelentős tématerületet felölel, a PGC munkáját ezért több,

speciális kérdéskörökkel foglalkozó munkacsoport és szakértői hálózat is segíti. Az OECD-szervek tevékenységei közötti prioritásokat mindig jól mutatja és leképezi a bizottsági struktúra is. Ahogy az a PCG esetében is látható, 2009-ben két munkacsoportja is önálló bizottsággá alakult (turizmus, szabályozáspolitikai), 2014-ben pedig két új munkacsoport alakult a közbeszerzési kérdésekre, és létrejött a magas szintű kockázati fórum. A PGC keretein belül jelenleg működő két fórumot, egy hálózatot és öt munkacsoportot a következőkben mutatjuk be.

3.3.1. Közkormányzás Világfórum (Global Forum on Public Governance)

Tekintettel arra, hogy a közkormányzás kérdésköre a PGC üléseire meghívható nem OECD-tag partnerek és nemzetközi szervezetek számánál jóval szélesebb kört érint, a bizottság 2009. január 1-jével létrehozta a Közkormányzás Világfórumát (Globális Fórum). A két évente megrendezett fórum – amellett, hogy a PGC delegáltjai és a partnerszágok közötti kapcsolatépítés elsődleges helyszíne – lehetőséget biztosít arra is, hogy az OECD fontos, a kormányzást érintő globális kérdésekre irányítsa a résztvevők figyelmét. A legutóbbi Globális Fórumot 2016-ban rendezték meg, témája pedig a nyílt kormányzás volt. A fórum résztvevői az alábbi tématerületekhez kapcsolódóan próbáltak konkrét intézkedési javaslatokkal előállni:

- döntéshozatal és a közszolgáltatás inkluzivitásának növelése;
- a nyílt kormányzati intézkedések végrehajtásának és eredményeinek értékelése, a nyomon követés és ellenőrzés kultúrájának erősítése a nyílt kormányzat terén is;
- civil szervezetekkel való együttműködés erősítése, javítása;
- a nyílt kormányzás elveinek és módszereinek alkalmazása az igazságszolgáltatás és a törvényhozás terén.

3.3.2. Magas Szintű Kockázati Fórum (High Level Risk Forum – HLRF)

A PGC 2014. november 14-i ülésén létrehozott Magas Szintű Kockázati Fórum a nemzeti kormányzatok kritikus kockázatokkal szembeni ellenálló képességének és reagálóképességének fejlesztését célzó szakpolitikai tevékenységében segíti a bizottságot. A fórum kutatási tevékenysége a kockázatkezelés teljes témakörét lefedi, beleértve az alábbiakat célzó szakpolitika-fejlesztési eszközöket, intézkedéseket is:

- kritikus kockázatok azonosítása és értékelése;
- kockázatmegelőzési és -csökkentési szakpolitikák reformja és végrehajtása;
- stratégiai válságkezelés;
- a gazdasági és társadalmi helyreállítás elősegítése.

3.3.3. Kormányzati Központok Vezető Tisztviselőinek Hálózata (Senior Officials from Centres of Government)

A kormányzati központ az OECD definíciója szerint azt a kormányzati szervet, szerveket vagy szervezeti egységeket jelenti, amelyek közvetlen kapcsolatban állnak a tagállami kormányzatokat vezető kormányfőkkel, kabinetekkel, és tanácsadással, illetve egyéb támogató funkciók betöltésével segítik a kormányzati feladataik ellátását.

A hálózat már az 1980-as évek elejétől ülésezik, noha a találkozók csak az 1990-es évektől váltak rendszeres, évente megrendezett eseménnyé. A CoG üléseinek célja a főbb kormányzati kihívások, problémák megvitatása, információ- és tapasztalatcsere a kormányzati központok feladatait és működését érintő témákról, valamint iránymutatás és tájékoztatás nyújtása a tagállami kormányzati központok számára a hatékonyabb feladatellátás elősegítése érdekében.

3.3.4. Vezető Költségvetési Tisztviselők Munkacsoportja (Working Party of Senior Budget Officials – SBO)

A munkacsoport szintén az 1980-as évek óta működik. Tevékenységei a költségvetési politika minden vonatkozását lefedik, ideértve a költségvetés tervezésének, elfogadásának, végrehajtásának és nyomon követésének folyamatait; intézményi kérdéseket, mint például a törvényhozás és a független pénzügyi intézmények szerepköre; illetve olyan normatív kérdéseket is, mint a transzparencia és a nyitottság.

3.3.5. Vezető Digitális Kormányzati Tisztviselők Munkacsoportja (Working Party of Senior Digital Government Officials – E-leaders)

A munkacsoportot (korábbi elnevezései: E-kormányzati Hálózat, Vezető E-közigazgatási Tisztviselők Hálózata) a PGC 2003. június 1-jével hozta létre a tagállami kormányzatok digitális reformjainak támogatására. A munkacsoport fő célja a legújabb digitális technológiák hatékony közigazgatási alkalmazásának előmozdítása, a digitális kormányzati stratégiák közigazgatás-fejlesztésen belüli szerepének növelése, és az innováció, nyitottság, együttműködés kultúrájának erősítése a közigazgatáson belül.

3.3.6. Vezető Integritási Tisztviselők Munkacsoportja (Working Party of Senior Public Integrity Officials – SPIO)

A munkacsoport különböző megnevezésekkel ugyan, de már 2002-től működik. Az integritásirányítással, összeférhetetlenség vizsgálatával és kezelésével, valamint belső ellenőrzéssel foglalkozó szakértőkből álló munkacsoport célja a tagállami antikorrupciós törekvések és integritáspolitikák támogatása: a köz- és a magánszektor különböző kapcsolataiból eredő kockázatok vizsgálata, hivatali összeférhetetlenség és felelősség, a döntéshozatal befolyásolása.

3.3.7. Vezető Közbeszerzési Szakemberek Munkacsoportja (Working Party of the Leading Practitioners on Public Procurement – LPP)

A munkacsoportot a PGC a 2014. november 14-i ülésén hozta létre azzal a céllal, hogy segítse a bizottságot közbeszerzési irányelvek és szakpolitikai iránymutatások kidolgozására, illetve a G20-országok és a magánszektor közötti szakpolitikai párbeszéd alakítására vonatkozó törekvéseiben. Aktívan közreműködik a tagországok közbeszerzési gyakorlatának alakításában jó közbeszerzési gyakorlatok bemutatásával, tudásmegosztással és szakpolitikai elemzések készítésével.

3.3.8. Közfoglalkoztatás és Menedzsment Munkacsoport (Working Party on Public Employment and Management – PEM)

A közszolgáltatért és az állami foglalkoztatásért felelős közigazgatási szervek döntéshozóiból és szakértőiből álló munkacsoport 1985-től működik a PGC keretein belül. A munkacsoport kutatásain, szakpolitikai és módszertani fejlesztésein, valamint elemző és disszeminációs tevékenységein keresztül járul hozzá a tagállamok személyzeti igazgatási rendszereinek modernizálásához, a személyi állományban rejlő lehetőségek minél hatékonyabb kihasználásához és a közszolgáltat vonzóvá tételéhez.

3.4. Szabályozáspolitikai Bizottság (Regulatory Policy Committee)

Tekintettel a szabályozáspolitikák gazdaságélénkítésben, közszolgáltatás- és közigazgatás-fejlesztésben betöltött szerepére, és felismerve, hogy az összkormányzati felelősségi körbe tartozó szabályozáspolitikai legfelsőbb politikai szintű támogatása elengedhetetlen a nemzetgazdaságok versenyképességének növeléséhez, az OECD tanácsa 2009-ben úgy döntött, hogy a PGC Szabályozási Menedzsment és Reform Munkacsoportját első szintű OECD-szervvé, azaz bizottsággá alakítja.

Ami miatt ebben a tanulmányban is fontos kiemelni, az az, hogy a bizottság kiemelten foglalkozik a szabályozáspolitikai szubnacionális dimenziójával is (önkormányzati jogalkotás), külön figyelmet fordítva arra, hogy a legmodernebb szabályozástechnikai elvek és megoldások alkalmazása az alsóbb kormányzati szinteken is elterjedjen.

3.5. A Helyi Gazdaság- és Foglalkoztatásfejlesztés Együttműködési Akcióprogramja (Co-operative Action Programme on Local Economic and Employment Development – LEED)

A tanács által 1982-ben létrehozott LEED-program küldetése, hogy a helyi szinten megvalósítandó szakpolitikai stratégiák, intézkedések minőségének javításán, a helyi gazdaság- és foglalkoztatásfejlesztéssel kapcsolatos tudás bővítésén, valamint a tagállami szakértői kapacitások fejlesztésén keresztül hozzájáruljon a munkahelyek számának, illetve a foglalkoztatás minőségének növeléséhez. A program keretében számos olyan indikátor

és mutató kerül kidolgozásra, amely lehetővé teszi a helyi gazdaságok megújítását szolgáló innovációkkal kapcsolatos ismeretek elmélyítését, az eredmények összehasonlítását.

A program célkitűzéseire jelentős részben hozzájárul a LEED-fórumok megtartása is, amelyeken helyi, nemzeti, nemzetközi szakértők, vállalkozások és a program tagjai egy-egy kiemelt témát dolgoznak fel elméleti és gyakorlati oldalról is. A 2018. szeptemberi fórum témája Portóban a munkahelyteremtés és a munkavégzés jövőbeli kihívásai, decemberben Velencében pedig a kultúra és a helyi fejlesztés voltak.¹³

4. Kiadványok

Az OECD-ben folyó szakmai munka eredményei elsődlegesen a szervezet által publikált kiadványokból ismerhetők meg. Az OECD a világ egyik legnagyobb gazdasági, közigazgatási „könyvkiadója”. Évente több mint 250 új könyvet, 40 frissített statisztikai adatbázist, több ezer új statisztikai táblázatot, folyóiratcikket és szakpolitikai tanulmányt jelentet meg, az alábbi főbb csoportokban:

- a tematikus könyvsorozatok részeként megjelenő hosszabb, átfogó tematikus tanulmányok és az egyes tagországokkal történő együttműködés során megszülető speciális országtanulmányok (Book Series);
- az egyes OECD-bizottságokban, munkacsoportokban folyó szakmai munka eredményeit részletesebben is bemutató, rövidebb munkadokumentumok, szakpolitikai tanulmányok, folyóiratok (Working Papers and Policy Papers, Periodicals, Journals);
- rendszeresen megjelenő, az OECD-tagországok egyes ágazatokon belüli teljesítményét indikátorok segítségével összehasonlító kiadványok (Annuals and Outlooks);
- statisztikák, statisztikai kiadványok (Statistical Book Series, Databases, Indicators). Ezek közül a tanulmány szempontjából kiemelést érdemel a központi szint alatti kormányzatokról készített statisztikai adatokat tartalmazó anyag, amelyből az OECD-tagországok önkormányzati működésének alapvető adatai megismerhetők. Az aktuális kiadvány 2018-ban jelent meg.¹⁴

4.1. Könyvsorozatok

Az OECD által megjelentetett könyvsorozatok közül a közigazgatás-szervezés és az önkormányzati működés szempontjából 4 tematikus sorozat érdemel kiemelt figyelmet:

- OECD Többszintű Kormányzási Tanulmányok;
- OECD Közkormányzati Tanulmányok;
- OECD Digitális Kormányzati Tanulmányok;
- OECD Területi Tanulmányok.

¹³ Elérhető: www.oecd.org/employment/leed/ (A letöltés dátuma: 2018. 08. 10.)

¹⁴ Elérhető: www.oecd.org/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2018.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 10.)

4.1.1. Többszintű Kormányzási Tanulmányok

A könyvsorozatban megjelenő tanulmányok statisztikai adatokra épülő nemzetközi benchmarkokkal, elemzésekkel és jó gyakorlatok bemutatásával segítik a tagországokat a területi közigazgatási reformtörekvéseik sikeres megvalósításában. A közfeladat-ellátás kormányzati szintek közötti megosztásának kérdései a költségvetési megszorítások időszakát követően a tagállamok új, innovatív, fenntartható, magasabb színvonalú és költséghatékonyabb szolgáltatási megoldások kidolgozására irányuló törekvései során kerültek a figyelem középpontjába. Az OECD többszintű kormányzással kapcsolatos munkája a legkönnyebben a *Többszintű Kormányzási Reform: Áttekintés az OECD-országok gyakorlatáról* című tanulmányon keresztül mutatható be.

*Többszintű Kormányzási Reform: Áttekintés az OECD-országok gyakorlatáról*¹⁵

A 2017 májusában megjelent és a Közkormányzati és Területi Fejlesztési Igazgatóság felügyelete alatt elkészült tanulmány az OECD-tagországok közigazgatási reformjain keresztül szemlélteti a többszintű kormányzás legújabb trendjeit és legnagyobb kihívásait. A tanulmány fókuszában a többszintű kormányzás intézményi (a feladat- és hatáskörök közigazgatási szintek közötti megosztása) és területi (a közigazgatás területi struktúrájának átalakítása, közigazgatási határok megváltoztatása) dimenziójával kapcsolatos kérdések állnak.

Az intézményi reformokkal foglalkozó *első fejezet* részletesen bemutatja a decentralizáció különböző megjelenési formáit, a decentralizációs törekvések melletti érveket és a decentralizációban rejlő kockázatokat. Az általános elemzések kiegészülnek a tagállami reformok ismertetésével, és a decentralizációs trendek értékelésével, valamint a költségvetési reformok decentralizációs folyamatokra gyakorolt hatásának bemutatásával.

Közép- és Kelet-Európa országait illetően a tanulmány megállapítja, hogy az 1990-es évek végén erős decentralizációs folyamat zajlott, majd az uniós csatlakozás előkészítése, a csatlakozási folyamat erősítette ezt a folyamatot. Az országok egy része azonban túl gyorsan hajtotta végre a reformokat, vagy átmásolta a már uniós tagállamok rendszereit és a nemzetközi standardokat anélkül, hogy mélyebb elemzést végzett volna azok adaptálhatóságáról. Mindezek eredményeként, majd a pénzügyi válság hatásainak csökkentése érdekében ezek az országok még mindig végeznek kiigazításokat, átalakításokat a nemzeti szint alatti közigazgatási szervek tekintetében.

A tanulmány második fejezete a helyi és területi önkormányzatok, régiók kialakításának, átalakításának és a határaik kijelölésének kérdéseivel foglalkozik, a harmadik fejezet pedig összefoglalja a tanulmány fontosabb megállapításait, szakpolitikai ajánlásait. A kiadvány végén öt ország (Finnország, Franciaország, Olaszország, Japán és Új-Zéland) reformintézkedéseinek a részletes bemutatása található.

¹⁵ Elérhető: www.oecd.org/governance/multi-level-governance-reforms-9789264272866-en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 08. 10.)

4.1.2. Közkormányzati Tanulmányok

Az OECD-tagországok közigazgatás-fejlesztési törekvéseivel kapcsolatos nemzetközi tanulmányok és országspecifikus jelentések a *Közkormányzati Tanulmányok (Public Governance Reviews)* sorozat keretében jelennek meg. A kiadványok olyan témákat érintenek, mint a nyílt kormányzás, korrupciómegelőzés és integritás a közszférában, kockázatkezelés, tiltott kereskedelmi tevékenységek, ellenőrző intézmények, valamint a közszolgálat reformja.

Az országspecifikus jelentések, országtanulmányok egy adott ország közigazgatási rendszerének hatékonyságát vizsgálják. A vizsgálat során kiemelt figyelem hárul a kormányzati koordináció, a társadalmi partnerség, a közszolgáltatások színvonalának és az információs technológia kormányzati működésre gyakorolt hatásának kérdéskörére.

Az OECD széles körű adatelemzésekkel, összehasonlításokkal, nemzetközi jó gyakorlatok bemutatásával és azok adaptálhatóságának értékelésével támogatja a tagállami reformtörekvéseket, külön hangsúlyt fektetve a stratégiai elképzelések gyakorlati megvalósítására is. Jó és rossz példák bemutatásán keresztül felhívják a figyelmet a végrehajtás során felmerülő kihívásokra, gyakori hibákra, és javaslatot tesznek ezek kezelésére, elkerülésére.

Az elmúlt években a kormány felkérésére három, Magyarország közigazgatási rendszerével foglalkozó országtanulmány is megjelent az OECD *Közkormányzati Tanulmányok* sorozatában.

*Magyarország: úton a Stratégiai Állam megközelítés felé (Hungary: Towards a Strategic State Approach)*¹⁶

A kiadvány az OECD és Magyarország közigazgatás-fejlesztési együttműködésének [OECD–Magyarország Partnerség a Közigazgatási Reform Programban, kihirdetve a 62/2012. (IV. 2.) Korm. rendelettel] első fázisának eredményeit foglalja össze. Az együttműködés célja volt, hogy az OECD tanácsadást biztosítson a Magyar Program – Közigazgatás-fejlesztési Keretstratégia, 2011–2014 mint a kormány közigazgatás-fejlesztést célul tűző programjának támogatásához, más OECD-tagállamok gyakorlata fényében.¹⁷

A 2012 márciusától 2013 végéig tartó projekt egyedülálló volt abban a tekintetben, hogy az OECD független tanácsadói és facilitátori szerepet is ellátott. A kormány közigazgatási reformtörekvéseit független elemzések készítése mellett szakértői tanácsokkal és a reformintézkedések által érintett közigazgatási szereplőknek szóló tematikus workshopokon való aktív részvétellel is támogatta. Az együttműködés a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programmal bevezetett közigazgatási reform alábbi területeire fókuszált:

- stratégiai tervezés és programozás;
- a területi közigazgatás átalakítása;
- a közigazgatási eljárás egyszerűsítése és az egyablakos ügyintézés;
- a korrupciós jelenségek megelőzése.

¹⁶ Elérhető: www.oecd.org/governance/hungary-towards-a-strategic-state-approach-9789264213555-en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 08. 10.)

¹⁷ A Keretmegállapodás 1. cikk 1.1. pontja.

A 2015. január 15-én megjelent jelentés az együttműködés fent felsorolt területeivel foglalkozik részletesen. Bemutatja az elért eredményeket, és javaslatokat fogalmaz meg a reformok hatékonyságának és fenntarthatóságának növelése érdekében.

Ami a területi közigazgatás átalakítását és az önkormányzati reformot illeti, a jelentés megállapítja, hogy a jelentős és mélyreható átalakítások javítottak a szubnacionális közigazgatási szint problémáin (nem hatékony működés, eltérő szolgáltatási színvonal az ország különböző pontjain). A helyi önkormányzatok feladatainak újrafogalmazása tekintetében úgy véli, az önkormányzatok csak nehezen tudnak élni az új lehetőségekkel.

*Magyarország: a területi államigazgatás átalakítása (Hungary: Reforming The State Territorial Administration)*¹⁸

Az OECD és Magyarország Kormánya 2013 novemberében meghosszabbította a közigazgatás-fejlesztési együttműködési programot [OECD–Magyarország Partnerség a Közigazgatási Reformprogramért, kihirdetve az 514/2013. (XII. 30.) Korm. rendelettel]. Az OECD az új keretmegállapodásban vállalta a területi közigazgatás reformjának stratégiai felülvizsgálatát, amelyre 2014 májusa és 2015 januárja között került sor. A felülvizsgálat eredményeit a 2015. december 23-án megjelent jelentés foglalja össze.

Az együttműködés négy építőkövet foglalt magában:

- stratégiai jövőkép, tervezés és megvalósítás 2.0;
- területi közigazgatás;
- a közigazgatás minőségének ellenőrzése;
- az integritáskonferencia támogatása.

A helyi önkormányzatok perspektívájából nézve két olyan területet azonosított az OECD, amelyek esetén további intézkedések szükségesek: a helyi közigazgatási szervek kapacitásfejlesztése és a különböző közigazgatási szintek közötti együttműködés hatékonysága.

A jelentés konkrét javaslatokat is megfogalmaz a döntéshozók számára. A területi és helyi közigazgatási szervek kapacitásfejlesztéséhez például a képzési programok továbbfejlesztését és bővítését, valamint ezen programoknak a teljesítményértékelési rendszer reformjával való összekapcsolását javasolja, a közigazgatási szintek közötti együttműködés bővítése, a gazdasági és szakpolitikai szinergiák minél hatékonyabb kihasználása érdekében pedig a helyi önkormányzatok és a területi államigazgatási szervek feladatainak további összehangolását (például az engedélyezési és hatósági ellenőrzési folyamatok terén).

Az önkormányzatok és a kormány közötti együttműködés fontosságát a jelentés több helyen is hangsúlyozza, jó gyakorlatokat is említve (például ÖNET, MANORKA projekt).

¹⁸ Elérhető: www.oecd.org/governance/hungary-reforming-the-state-territorial-administration-9789264232921-en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 08. 10.)

*Magyarország: Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020 (Hungary: Public Administration and Public Service Development Strategy 2014–2020)*¹⁹

Ez a 2017. december 13-án publikált jelentés az OECD és Magyarország Kormánya közötti közigazgatás-fejlesztési együttműködési projekt utolsó kiadványa. A jelentés a 2014–2020 programozási időszakra vonatkozó Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia három kulcsterületre összpontosított elemzésének eredményeit mutatja be. Ezek a tématerületek a közszolgálati emberierőforrás-menedzsment, a digitális kormányzás és a költségvetési reform. A jelentés célja ezért elsősorban a stratégiai tervezési és irányítási gyakorlat, valamint a vizsgálat központjába helyezett három szakpolitikai terület fejlesztésének, a tervezett reformintézkedések megvalósításának támogatása.

4.1.3. Digitális Kormányzati Tanulmányok

Az OECD digitális kormányzati trendekkel, tagállami gyakorlatokkal foglalkozó kiadványai 2015 óta jelennek meg ezen a néven. Azt megelőzően a könyvsorozat az *E-kormányzati tanulmányok* névre hallgatott, és a publikációk az e-közigazgatás különböző aspektusaival foglalkozó szemináriumok összefoglalóiból vagy a tagállamok e-közigazgatási szakpolitikáival kapcsolatos peer review-k következtetéseit bemutató országjelentésekből álltak. Az új sorozat tanulmányai megmutatják, hogy miként lehet a digitális technológia segítségével agilisabbá, innovatívabbá, transzparenssebbé és inkluzívabbá tenni a kormányzást. Az önkormányzatok hivatali működésének elektronizálásához, digitális helyi közigazgatási szolgáltatások fejlesztéséhez például a 2009-ben megjelent *Rethinking e-Government Services: User-Centered Approaches* című tanulmány megállapításai, következtetései nyújtanak segítséget.

*Az e-kormányzati szolgáltatások újragondolása: Ügyfélközpontú megközelítések (Rethinking e-Government Services: User-Centered Approaches)*²⁰

A tanulmány az e-közigazgatási szolgáltatások bevezetéséhez fűzött magas elvárások és a szolgáltatások alacsony igénybevétele közötti ellentmondásra keres magyarázatot és megoldásokat.

Az első fejezet az e-közigazgatási fejlesztések terén lezajlott paradigmaváltással és annak hatásaival foglalkozik. Az 1990-es években megkezdett fejlesztések fókuszában többnyire a különböző IKT-technológiák közigazgatási alkalmazása volt. A 2000-es évek közepétől viszont ezt a közigazgatás-központú, a folyamatok elektronizálásával és az ügyintézési csatornákkal foglalkozó megközelítést egy ügyfélközpontú, a szolgáltatásokkal kapcsolatos felhasználói igényeket előtérbe helyező megközelítés váltotta fel. Az olyan szervezeti célok

¹⁹ Elérhető: www.oecd.org/governance/hungary-2017-9789264286535-en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 08. 05.)

²⁰ Elérhető: www.oecd.org/gov/digital-government/rethinking-e-government-services-user-centredapproaches.htm (A letöltés dátuma: 2018. 08. 05.)

mellett, mint a működési hatékonyság és eredményesség növelése, megjelentek olyan külső célok is, mint az ügyfél-elégedettség és a szolgáltatási színvonal növelése.

A második fejezet az e-közigazgatási szolgáltatások alacsony igénybevétele mögött meghúzódó okokat próbálja feltárni. A harmadik fejezet az elektronikus közigazgatási szolgáltatások elterjesztését is szolgáló intézkedésekkel foglalkozik. A tanulmány négy általános megközelítési módot határoz meg a tagállami gyakorlatok alapján:

- szervezeti és adminisztratív egyszerűsítés (például egyablakos ügyintézési modellek bevezetése, központi ügyintézési portálok kialakítása);
- élethelyzet-alapú megközelítések;
- részvételi és inkluzív megközelítések (az ügyfelek és a hatóságok együttműködését erősítő intézkedések, az állampolgárok aktív bevonása a szolgáltatások fejlesztésébe);
- marketing- és csatornamentesített-alapú megközelítések (a különböző ügyintézési csatornák, módok összehangolt fejlesztése, használatuk célzott és tudatos népszerűsítése tájékoztató kampányokkal).

A tanulmány negyedik fejezete az e-közigazgatási szolgáltatások elterjedtségének és a szolgáltatás minőségével való elégedettségnek a mérését szolgáló módszereket helyezi a fókuszba. A releváns nemzetközi mutatók és indikátorok áttekintését követően a dokumentum az elektronikus szolgáltatások használatának népszerűsítése terén megfigyelt trendek összegzésével zárul.

4.1.4. Területi tanulmányok

A sorozat kiadványai elemzésekkel és szakpolitikai tanácsokkal segítik a nemzeti és a szubnacionális kormányzatokat területfejlesztési politikáik és kormányzati képességeik megerősítésében. A sorozat kiadványai között egyaránt találhatók tematikus tanulmányok, illetve ország- és régióspecifikus jelentések is.

A sorozat részeként több metropolisztárségekkel foglalkozó esettanulmány is készült. Ezen esettanulmányok és a kapcsolódó szakpolitikai konferenciák fontosabb megállapításait foglalja össze a 2006-ban publikált *Versenyképes városok a világ gazdaságában* című kiadvány.

*Versenyképes városok a világ gazdaságában (Competitive Cities in the Global Economy)*²¹

A 2006-ban megjelent kiadvány két részből áll. Az első része egy, az OECD horizontális kutatásaira, esettanulmányaira és szakpolitikai elemzéseire alapuló összefoglaló jelentés, amely a városok gazdasági növekedését és versenyképességét meghatározó tényezők és trendek bemutatása mellett részletesen foglalkozik a városfejlesztés fontosabb dilemmáival is. A tanulmány második része pedig egy válogatás a városok versenyképességével foglalkozó OECD-konferenciákon és workshopokon bemutatott szakértői tanulmányokból.

²¹ Elérhető: www.oecd.org/cfe/regional-policy/oecdterritorialreviewscompetitivecitiesintheglobaleconomy.htm
(A letöltés dátuma: 2018. 08. 05.)

Az összefoglaló jelentés első fejezete a városrégiók helyzetével és növekvő világgazdasági szerepével foglalkozik. A jelentés írásakor az OECD-országok területén található 78 várostérségre koncentrált a tagországok gazdasági tevékenységének jelentős része. Magyarország GDP-jének például több mint a fele Budapesthez és az agglomerációjához kötődött. A második fejezet a versenyképességgel, életminőséggel és a stratégiai jövőképpel összefüggő dilemmákat mutatja be, míg a harmadik fejezet a kormányzati és igazgatásszervezési kérdéseket helyezi a fókuszba.

A jelentés kiemelten foglalkozik a metropolisztérségek kormányzásával kapcsolatos kihívásokkal, a különböző közigazgatási szintek (helyi, területi és központi hatóságok) közötti érdekkonfliktusokkal és együttműködési modellekkel.

4.2. Rendszeres összehasonlító jelentések

Az OECD rendszeresen, két évente megjelenő kiadványai közé tartoznak a titkárság tematikus igazgatóságai által a saját indikátor- és mutatórendszereik segítségével összeállított nagy ívű összehasonlító jelentések, az úgynevezett *At a Glance* kiadványok. Ezek közül a helyi önkormányzatokat tekintve a *Régiótükör* (*Regions at a Glance*), illetve a *Közigazgatási Tükör* (*Government at a Glance*) kiadványok érdemelnek említést.

Regions at a Glance – Régiótükör

A kiadvány az OECD-országok területi jellemzőit és regionális trendjeit hasonlítja össze és elemzi. Vizsgálja a régiók nemzeti növekedésre gyakorolt hatását, feltárja azokat a fel nem használt erőforrásokat, amelyekkel a regionális versenyképesség növelhető, és tárgyalja azokat az immateriális eszközöket, amelyek döntő jelentőséggel bírnak a versenyképesség szempontjából. A jelentés legfrissebb kiadása 2016-ban jelent meg,²² és a régiókon belüli életminőséggel (a lakhatás, munkahelyek, oktatás, szolgáltatásokhoz való hozzáférés, egészség, környezet, biztonság, társadalmi aktivitás mutatóin keresztül mutatja be), a régiók nemzeti versenyképességre gyakorolt hatásával, a szubnacionális kormányzatok finanszírozásával, valamint a régiók fenntarthatóságával foglalkozó fejezetekből áll.

Government at a Glance – Közigazgatási Tükör

A Közhatalmi Igazgatóság szakértői által elkészített összehasonlító jelentés az OECD-országok politikai és intézményi rendszereit és azok teljesítményét mutatja be és hasonlítja össze az OECD szervei által kidolgozott és folyamatosan továbbfejlesztett mutatók segítségével.

A legutóbbi, 2017-es kiadás²³ a korábbiakhoz képest számos új indikátort is tartalmaz. Ilyenek például az állami foglalkoztatással, intézményekkel, költségvetési gyakorlatokkal és folyamatokkal, szabályozáspolitikával, kockázatkezeléssel, közadatokkal, illetve a köz-

²² Elérhető: www.oecd.org/regional/oecd-regions-at-a-glance-19990057.htm (A letöltés dátuma: 2018. 10. 10.)

²³ Elérhető: www.oecd.org/gov/govtaglance.htm (A letöltés dátuma: 2018. 09. 16.)

igazgatási innovációval foglalkozó mutatók. A 2017-es kiadvány további újítása, hogy számos úgynevezett scorecardot is tartalmaz, amelyek három kulcsterület (egészségügy, oktatás és igazságszolgáltatás) szolgáltatási minősége, reagálóképessége és a szolgáltatásokhoz való hozzáférés szintje alapján hasonlítja össze a vizsgált országokat.

A jelentés külön fejezetekben tárgyalja az államháztartás és nemzetgazdaság; állami foglalkoztatás és bérezés; kormányzati intézményrendszerek; költségvetéstervezés; személyzetpolitikai irányítás; közigazgatási integritás; szabályozáspolitikai; közbeszerzések; nyílt kormányzás; közigazgatási innováció és digitális kormányzás; kockázatkezelés és kommunikáció; alapvető kormányzati eredményesség; állampolgárok számára biztosított szolgáltatások kérdésköreit.

5. A Közszolgálati Innovációk Obszervatóriuma (Observatory of Public Sector Innovation [OPSI])

Az OECD munkájában egyre hangsúlyosabb szerepet kap a közszolgálati innováció témaköre, ezért az OECD létrehozta a Közszolgálati Innovációk Obszervatóriumát, amely összegyűjti és elemzi a legjobb innovációs gyakorlatokat, valamint praktikus tanácsokkal segíti a tagállamok innovációs törekvéseit a közigazgatási szolgáltatások fejlesztése terén.

Az OPSI-t egy OECD-tagországból álló munkacsoport vezeti. Az OPSI nem kizárólag a tagállami kormányok és az OECD szakértőinek tapasztalatára és tudására támaszkodik, projektjeit neves akadémikusok és kutatók is segítik szakértői elemzésekkel, tanácsadással.

Az OPSI online platformjának segítségével a közszolgálati innováció iránt érdeklődők szabadon böngészhetnek a nemzetközi esettanulmányok adatbázisában, kereshetnek és összehasonlíthatnak innovációs projekteket, illetve számos innovációval foglalkozó cikkhez, tanulmányhoz férhetnek hozzá közvetlenül.²⁴

Internetes források

<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0406> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

<https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0402> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

<https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/130/130.en.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

www.oecd.org/cfe/regional-policy/oecdterritorialreviewscompetitivecitiesintheglobaleconomy.htm
(A letöltés dátuma: 2018. 08. 05.)

www.oecd.org/gov/digital-government/rethinkinge-governmentservicesuser-centredapproaches.htm
(A letöltés dátuma: 2018. 08. 05.)

www.oecd.org/gov/govataglance.htm (A letöltés dátuma: 2018. 09. 16.)

www.oecd.org/governance/hungary-2017-9789264286535-en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 08. 05.)

www.oecd.org/governance/hungary-reforming-the-state-territorial-administration-9789264232921-en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 08. 10.)

²⁴ 2018 márciusától az alábbi linken már elérhető az új honlap: www.oecd-opsi.org/ (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
A korábbi anyagok és adatbázis a régi honlapon érhető el.

www.oecd.org/governance/hungary-towards-a-strategic-state-approach-9789264213555-en.htm
(A letöltés dátuma: 2018. 08. 10.)

www.oecd.org/governance/multi-level-governance-reforms-9789264272866-en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 08. 10.)

www.oecd.org/regional/oecd-regions-at-a-glance-19990057.htm (A letöltés dátuma: 2018. 10. 10.)

www.oecd.org/regional/reshaping-decentralised-development-co-operation-9789264302914-en.htm
(A letöltés dátuma: 2018. 10. 20.)

www.oecd-ilibrary.org/governance/governance-of-public-policies-in-decentralised-contexts_5kg883pkxkhc-en (A letöltés dátuma: 2018. 10. 20.)

www.oecd-ilibrary.org/governance/multi-level-governance-of-public-investment_5kg87n3bp6jb-en
(A letöltés dátuma: 2018. 10. 20.)

www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/governing-together_ff7c8ac4-en
(A letöltés dátuma: 2018. 10. 20.)

www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/quality-of-government-and-the-returns-of-investment_5k43n1zv02g0-en (A letöltés dátuma: 2018. 10. 20.)

www.oecd-opsi.org/ (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)

Vákát oldal

A V4-országok helyi önkormányzati rendszerének összehasonlító elemzése

1. Az önkormányzati rendszer alapvető jellemzése, alkotmányos alapok, alapfogalmak lehatárolása

1.1. Csehország

1.1.1. Alkotmányos és szabályozási alapok

A helyi önkormányzatok szabályozásának általános alapjait a cseh alkotmány fekteti le, amelynek értelmében a helyi önkormányzatok önállósága alkotmányos rendelkezéssel van biztosítva, vagyis *a helyi önkormányzatok önigazgatáshoz való joga és ennek védelme alkotmányos meghatározottságú*, azaz az alkotmányban elismert alapjog.

A cseh alkotmány értelmében az állampolgárok helyi közügyeiket saját maguk (közvetlenül) vagy képviselő-testület útján (közvetve) igazgathatják – a helyi önkormányzás a helyi (közigazgatási) szervek azon jogainak és képességének kifejezése, hogy törvény keretei közt, saját felelősségükre, a helyi lakosság érdekében szabályozzák és igazgatják közügyeiket.

Alkotmányos szinten meghatározott az ország területi beosztása, amely községekre (mint alapszintű önkormányzatok jelennek meg, a hazai szóhasználatban: települési önkormányzatok) és úgynevezett felsőbb területi önkormányzati egységekre (hazai szófordulattal élve: területi önkormányzatokra vagy másképpen nevezve: megyei önkormányzatokra) tagolódik. Az alkotmányos szabályok értelmében minden település közigazgatási területe egy területi önkormányzat közigazgatási területéhez tartozik (hasonlóan, mint a hazai szabályozásban), úgy, hogy közigazgatási határaik fedik egymást. Ez azonban csupán földrajzi hovatartozást jelent, nem pedig alá-fölé rendeltségi, hierarchikus szervezeti viszonyt.

Annak ellenére, hogy a helyi önkormányzáshoz való jog az állampolgárok területi közösségét illeti meg, relatíve alacsony azoknak az esetköröknek a száma, amikor ezt az alkotmányos jogukat közvetlenül gyakorolják vagy gyakorolhatják. *A települési és területi önkormányzatok alkotmányos alapszabályai értelmében az önkormányzati igazgatás fő letéteményese a képviselő-testület.*

Alkotmányosan garantált továbbá az önkormányzatok tulajdonhoz való joga, amelynek keretén belül tulajdonosi és gazdálkodói jogokat gyakorolhatnak. Az önkormányzatok gazdasági jogosítványait a saját költségvetésük keretei közt gyakorolják. Kiemelt fontosságú

kérdés továbbá az államigazgatás és az önkormányzatok viszonya, e tekintetben érvényes, hogy az állam csak abban az esetben avatkozhat bele az önkormányzatok tevékenységébe, amennyiben az a törvény védelme érdekében szükséges, feltéve, hogy a beavatkozás törvény felhatalmazása alapján, előírt eljárásrendben történik.

1.1.2. A települési önkormányzatok általános jellemzése

A települési önkormányzatokról szóló törvény úgy határozza meg a települési önkormányzatot, mint a választópolgárok területi alapon szerveződő, önigazgató közösségét egy adott közigazgatási-földrajzi terület fölött.

Ebből kifolyólag a települési önkormányzatok elsődleges jellemzője a helyi állampolgárok általi, adott közigazgatási terület felett gyakorolt hatalom, egyfelől mint eredeti, önálló hatáskör(ök) vagy más kifejezéssel: önkormányzati feladat- és hatáskör; másfelől pedig átvett, úgy is mint átruházott, delegált hatáskör(ök) vagy más kifejezéssel: államigazgatási feladat- és hatáskörök.

Csehország egész területe községekre tagolódik, miközben a szabályozás igyekszik korlátokat szabni a településszétválásoknak és új, alacsony lélekszámú községek kialakulásának.

A szabályozási cél az, hogy a jelenleg is *nagymértékben fragmentált települési önkormányzati rendszer* (jelenleg Csehországban mintegy 6200 települési önkormányzat működik, amelyek túlnyomó része pár száz lakost számlál, ennek elsősorban történelmi okai vannak) további elaprózódásának gátat szabjanak, ugyanakkor a települési önkormányzatok szétválásának relatíve szigorú szabályai a már meglévő településszerkezet kihívásait nem orvosolják.

1.1.3. Az önkormányzati feladatellátás általános jellemzői és szervezeti kérdései

Az önkormányzatok alapvető feladata saját területük komplex fejlesztése és a lakosság közigazgatási szolgáltatásokkal való ellátása.

Feladatellátásukkal összefüggésben a helyi önkormányzatok a közérdek érvényesítése érdekében és ennek védelmében járnak el, amely elvárás a gyakorlatban mindenekelőtt vagyongazdálkodási összefüggésekben jelenik meg. Ezzel összhangban a helyi önkormányzat alapvető kötelezettsége a gondos gazdálkodás, *az önkormányzati tulajdon célszerű és gazdaságos felhasználása*, összhangban az adott tulajdon rendeltetésével.

A települési önkormányzatokról szóló törvény abból az alapvetésből indul ki, hogy nem minden települési önkormányzat egyforma. Különböznek egymástól lakosságszámban, gazdasági teljesítőképességben, az ellátott és vállalt feladatok mennyiségében stb. Ez a különbségtétel már az egyes önkormányzatok megnevezésében is megjelenik, tekintettel arra, hogy a szabályozás a *község* fogalmat legiszlatív rövidítésként, gyűjtőfogalomként használja. Ide vannak besorolva a falvak, a nagyközségek,¹ a városok, statutáris városok (a magyar fogalmi rendszerben ehhez legközelebb a megyei jogú városok állnak), illetve

¹ A *nagyközség* jelzőt nem közigazgatási értelemben használják Csehországban, elsősorban történeti alapon alkalmazhatja néhány település. A cím a község kérelme alapján, a házelnök döntésével és a kormány hozzájárulásával használható.

a főváros és kerületei. Közigazgatási kategória viszont a város és a vele járó városi cím, amely adományozásának feltétele a legalább 3000-es lakosságszám. Ezen túl a települési önkormányzatokról szóló törvény tételes felsorolása határozza meg a statutaris városokat, jelenleg 26-ot tartanak nyilván. Ezek a városok – a saját státútum (alapítólevél) alapján – kerületekre oszthatók, amelyekben párhuzamos települési önkormányzatok működnek. Ezekben az esetekben kétszintű önkormányzatról beszélhetünk. Hasonlóan továbbá a hazai szabályozáshoz, a főváros (Prága) helyzete kiemelt jelentőségű (minden szempontból); ez megjelenik a szabályozás szintjén is: a főváros önkormányzatának normatív szabályozását külön törvény végzi el. A települési önkormányzatok különböző megjelölése az egyes önkormányzati szervek megjelölésében is megmutatkozik, illetve hatással van az önkormányzatok által ellátott önkormányzati és államigazgatási feladat- és hatáskörök kvalitatív és kvantitatív jellemzőire is, azaz *a szabályozás az önkormányzatok gazdasági, társadalmi, körzetköz-ponti jellemzőihez és képességeihez mérten differenciál: alapjogaiban minden települési önkormányzat egyenlő, feladatellátásában és kötelezettségeiben különböző.*

Míg az előbbi felosztás elsődlegesen az önkormányzati feladat- és hatáskörök viszonylatában tesz különbséget önkormányzat és önkormányzat között, addig hasonló különbségtétel jelenik meg az államigazgatási feladatok ellátásának összefüggésében is, tekintettel arra, hogy *az összes települési önkormányzattól nem várható el ésszerűen az államigazgatási feladat- és hatáskörök azonos szintű és minőségű ellátása.*²

Így megállapították azoknak a közösségeknek a körét, amelyek csak az alapvető államigazgatási feladatellátást biztosítják – ezeket hívják *I. szintű* közösségeknek –, továbbá azoknak a közösségeknek a körét, amelyek ellátnak bizonyos kiemelt államigazgatási feladatokat (úgynevezett megbízott községi hivatallal rendelkező községek) – ezeket hívják *II. szintű* közösségeknek is –, és végül azoknak a közösségeknek a körét, amelyek az önkormányzatokra jellemző összes államigazgatási feladat- és hatáskört gyakorolják (úgynevezett kiszélesített hatáskörű községek) – megjelölésükben mint *III. szintű* községek szerepelnek.

1.1.4. A területi és települési önkormányzatok viszonya

Csehországban a helyi önkormányzás települési és területi (megyei) szinten van biztosítva. Az alkotmány értelmében a községek az alapvető önkormányzati egységek, míg a megyék (megyei önkormányzatok) magasabb szintű önkormányzati egységnek minősülnek. Az önkormányzati feladat- és hatásköreellátás tekintetében érvényes, hogy a közösségek önállóak és függetlenek, a megyei önkormányzatokkal nincsenek alá-fölé rendeltségi viszonyban.

A megyei önkormányzatok és a települési önkormányzatok egyenlő jogállásúak, egymáshoz való viszonyukat megállapodásos vagy szerződéses alapon rendezik. Ezek a megállapítások igazak az önkormányzati hatáskörgyakorlás kapcsán.

Államigazgatási feladat- és hatásköreellátás viszonylatában viszont a megye és a községek viszonyrendszere ettől eltérő. Elsősorban: ebben az esetben nem a települési és területi önkormányzat egyenlő viszonyáról beszélhetünk, hanem a községi hivatal (a települési

² Ennek oka mindenekelőtt a településszerkezetben keresendő: Csehországra jellemző, hogy a települési önkormányzatok rendszere nagyon szétdarabolt, igen sok az alacsony lélekszámú község. A jelenlegi adatok alapján mintegy 6200 községet tartanak nyilván, ami a magyarországi települési önkormányzatok számának kétszerese.

önkormányzat hivatala) és a megyei hivatal (a területi önkormányzat hivatali szerve) kvázi hierarchikus viszonyáról, abból kifolyólag, hogy a települési önkormányzat hivatalának államigazgatási feladat- és hatáskörben hozott hatósági és nem hatósági döntéseivel vagy intézkedéseivel szemben a megyei hivatal mint felügyeleti szerv (vagy fellebbviteli szerv) jár el.

További különleges jogállást kölcsönöz a megyei hivataloknak az a tény, hogy az államigazgatási hatáskörben alkotott települési önkormányzati rendeletek vonatkozásában törvényességi felügyeletet gyakorolnak.³

1.2. Szlovákia

1.2.1. Alkotmányos és szabályozási alapok

Az önkormányzati hatáskörök gyakorlásával összefüggésben az önkormányzatoknak privilegiált, védett helyzetük van, azaz a már több helyen is említett önkormányzati autonómia és függetlenség épp ezekben az ügýítýpusokban érvényesül.⁴ Fontos szerepkört jelent az államigazgatási feladat- és hatáskörök gyakorlása is, amelyek esetében a helyi önkormányzatok mint igazgatási egységek (nem pedig mint önkormányzati egységek) és az államigazgatás közvetett végrehajtói lépnek fel. Az államigazgatási feladat- és hatáskörök gyakorlása kapcsán az önkormányzatok helyi jellegű államigazgatási feladatokat látnak el. Ennek feltétele, hogy ezeket törvény telepítse az önkormányzat adott szervéhez, feltéve, hogy a hatáskör-telepítés megfelel a szubszidiaritás elvének, azazhogy e feladatoknak a helyi önkormányzatok általi ellátása hatékonyabb és észszerűbb, mint ha más állami vagy államigazgatási szerv látná el azokat. Az államigazgatási feladat- és hatáskörök ellátására az állam költségvetési, pénzügyi és egyéb anyagi támogatást nyújt, és e tevékenységek ellátásának szakmai és módszertani irányítását és ellenőrzését a kormány biztosítja.

Az alkotmányos szabályok értelmében ennek a helyi közösségnek joga van részt venni a közügyek igazgatásában közvetlenül vagy közvetve, képviselői útján (ez utóbbi egyidejűleg a legjellemzőbb módja a lakosság és az állampolgárok önkormányzatban való részvételének). A Szlovákia területén állandó lakhellyel rendelkező lakosoknak aktív és passzív választójoguk van az önkormányzati szervezetben. A választott képviselők útján történő részvétel mellett a helyi lakosoknak más módjuk is adott a helyi közügyekben való participációhoz. Elsődlegesen ezt hivatott támogatni az információhoz és tájékoztatáshoz való jog, a petíciós jog,⁵ illetve a gyűlekezési jog.⁶

³ Minderről lásd lejjebb.

⁴ A szakirodalom néha sui generis jogi személyeknek minősíti az önkormányzatokat az ilyen hatáskörgyakorlás kapcsán. VRABKO et al. 2012, 147.

⁵ Mindenkinék joga egyedül vagy másokkal együtt közügyekben vagy más társadalmi érdekekben az állami szervekhez és a területi önkormányzati szervekhez fordulni kérvénnyel, javaslattal és panasszal.

⁶ A közterületeken történő gyűlekezés feltételeit törvény szabályozza, szükségszerű és arányos intézkedéssel korlátozható abban az esetben, ha a gyűlekezési jog gyakorlása mások jogait és szabadságát, a közrendet, az egészséget és erkölcsöt, a vagyon és az állam biztonságát veszélyeztetné. A gyűlekezést tilos közigazgatási szerv engedélyéhez kötni.

Az önkormányzati működés elképzelhetetlen a megfelelő gazdasági alap nélkül, hasonlóan a cseh szabályozáshoz, *a helyi önkormányzatok saját vagyonnal és saját bevételekkel rendelkeznek*, amelyek felhasználásáról önállóan döntenek.

1.2.2. A települési és területi önkormányzatok általános jellemzése

Az általános jellemzés vonatkozásában szükséges kitérni a helyi önkormányzatok területi struktúrájára.

A településszerkezetet szétdaraboltság jellemzi, nagy számban találkozhatunk alacsony lélekszámú településekkel. Szlovákiában megközelítőleg 2930 település van, ebből 140 város. Különleges jogállású Pozsony és Kassa,⁷ amelyek területe városrészekre tagolódik, ezekben kerületi önkormányzatok működnek, kétszintű önkormányzati rendszert kialakítva.

A nagymértékben tagolt településszerkezet okán a települések megközelítőleg 70%-a 1000 lakos alatt van. Ez a mindennapi gyakorlatban sokszor azt is jelenti, hogy ezeknek a településeknek korlátozott és gyakorta nem megfelelő a szakmai és gazdasági hátterük feladataik ellátására, tehát megfelelő és szakképzett humán erőforrással sem rendelkeznek. Ennek következményeként a feladatellátás szakmai szintjének csökkenése figyelhető meg, gyakran olyan formában, hogy a kis önkormányzatok számára az államigazgatási feladat- és hatáskörrelátás minimális szintjének (mindenekelőtt az anyakönyvezés és az építési hatósági ügyek) biztosítása is nehézkes. A polgármester és a képviselő-testület laikus szervnek minősülnek, így szakmai vagy egyéb feltételeket a törvény nem állapít meg a tisztség ellátásával kapcsolatban, ezek a szervek nem lehetnek a szakszerű és rendeltetésszerű hatáskörgyakorlás letéteményesei. Párhuzamosan azonban a törvény a belső hivatali szervezettel szemben sem támaszt különösebb szakmai vagy végzettségi követelményrendszert⁸ azon túl, hogy elvárja a hivatali alkalmazottak folyamatos képzését. A megfelelő szakmai szintű feladatellátás garanciális szabályrendszerét a törvényi szabályozás nem tartalmazza.

A fragmentált településszerkezeti rendszer történetileg adott: az 1960–1970-es években az államigazgatás érszerűsítése és az urbanizáció jegyében jelentős, nem önkéntes község- és városegysítésekre került sor. A bársonyos forradalom után, 1990/1991-ben a sok ilyen, erőszakkal egyesített közösség különvált. Mind a szlovák törvényhozás, mind a szakma tisztában vannak a jelenlegi feldarabolt településszerkezet hátrányaival.⁹ Területi önkormányzatok beosztása szerint Szlovákia nyolc megyére tagolódik, *a megyei önkormányzatok ugyanazokkal az általános jellemzőkkel rendelkeznek, mint a települési önkormányzatok.*

⁷ A két város jogállását külön törvények szabályozzák, amelyek lex specialisként viszonyulnak az általános szabályozáshoz, azaz nem tartalmazzak átfogó, komplex szabályozást.

⁸ Ez alól kivétel a főellenőr, akinek esetében a törvény legalább középiskolai végzettséget ír elő, de ez távolról sem nevezhető elégséges garanciának a szakmai feladatok ellátása vagy azok szakszerű ellenőrzése viszonylatában, főleg úgy, hogy a főellenőr nem klasszikus hivatali, jogalkalmazói munkát végez, hanem ex post ellenőrzéseket.

⁹ Egy 2004-ben készült kormányzati tanulmány alapján (amely a településszerkezetet feladatellátás szempontjából vizsgálta) a jól optimalizálható szint olyan területi egységek kialakítása lenne, amelyek 3000–5000 fő közötti igazgatási egységekkel számolnak. A javaslat megőrizte volna az egyes önkormányzatok önállóságát – a hivatali ügyintézés lett volna hivatott egyesíteni –, egyidejűleg azonban jelentős beavatkozást jelentett volna a közigazgatási funkciók ellátásába és a helyi közösségek politikai képviseletébe. Így a tanulmány végeredményben javaslati szinten maradt, rendszerszintű önkormányzati reform nem követte.

1.3. Lengyelország

1.3.1. A lengyel önkormányzati berendezkedés alapvető jellemzői

A lengyel szabályozás kiindulópontja a *háromszintű önkormányzati rendszer* (*gmina-powiat-województwo*), amely 1999-től működik, és amely egyidejűleg jelentette a közigazgatási rendszer átalakításának végét Lengyelországban.

A közigazgatási rendszer reformja a rendszerváltás után kezdődött. Első lépésként a települési önkormányzatok létrehozására került sor. Ebben az időszakban a regionális *województwo* testülete a települési önkormányzatok által delegált tagokból állt össze, nem pedig közvetlen választások útján. Ebben a rendszerbe épültek be később a járási önkormányzatok (*powiat*), és ekkor vezették be a feladatellátás ügyében az előző, V4-országokhoz kapcsolódó fejezetben már említett *hasznosság elvét*, *szubszidiaritást* (tehát azt, hogy a feladatellátás ahhoz a szervhez kerüljön, amelyik legközelebb van azokhoz, akik annak a feladatellátásnak a hasznát látják).

Lengyelországban jelenleg 2479 *gmina* működik, ebből 1571 községi *gmina*, 602 községi-városi *gmina* és 306 városi *gmina*. Erre épül rá a 314 *powiat* és további 65 város, amely a *powiat* feladat- és hatásköreit is ellátja. Végezetül pedig a rendszer harmadik szintjén a 16 *województwo* jelenik meg.

A szabályozás az önkormányzatok belső szervezeti és eljárási viszonyaiban is nagy szabadságot ad, a törvényi szabályozás csupán a helyi szintű jogalkotás rendjét szabályozza, illetve nagyon általános keretjelleggel meghatározza a belső szervezeti viszonyok egyes fő szabályait, úgy, hogy ezek részletes rendezését, munkamegosztási és belső eljárási szabályait meghagyja az *önkormányzat statútuma* (alapító okirata) számára. Így az egyes *gminán*, *powiaton* vagy *województwón* belül a települések méretükhöz, lakosságszámukhoz, területi adottságaikhoz, gazdasági teljesítőképességükhöz stb. igazíthatják belső viszonyaikat és döntéshozatali folyamataikat.¹⁰ A *województwók* felhatalmazottsága ebben a körben korlátozottabb, belső szervezetük szigorúbb szabályok mellett épül fel, tekintettel arra, hogy az államigazgatás és kormányzat képviselőtét is ellátják. A szabályozás alapjául minden esetben a statútum szolgál, amelyet az önkormányzat jogszabály formájában fogad el. A statútum az alapító okirat, szervezeti és működési szabályzat és az ügyrend keveréke, az önkormányzat működésének alapvető kérdéseit szabályozza nagy részletességgel. Egyebek mellett tartalmazza az egyes szervek feladatainak és hatásköreinek meghatározását, a belső szervezeti rend leírását, ideértve az egyes szervezeti egységek (például fenntartott intézmények, gazdasági társaságok) önkormányzathoz való viszonyát. Ilyenformán önkormányzat és önkormányzat közt, terület- és országrészekről függően, jelentős eltérések mutakozhatnak a belső szervezeti viszonyok és döntéshozatali eljárások ügyeiben. A statútumot az önkormányzat testületi szerve fogadja el egyszerű többséggel, érvényességi feltétele a *województwo* hivatalos lapjában történő közzététel.

¹⁰ CZUDEK-KOZIEL 2012. Elérhető: www.centrumpp.org/wp-content/uploads/2014/01/2012_analiza-verejna-sprava-pl.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 20.)

1.3.2. Önkormányzattípusok

A *gmina* a lengyel önkormányzati rendszer alapegysége, több települést magában foglaló önkormányzati egységet jelent, azaz közzetközpontokban megszervezett önkormányzatokról beszélhetünk. A *gminának három típusa különböztethető meg*:

- *gminy wiejskie*, azaz a községi *gminák*, amelyeket kistelepülések és ezek központja alkot; a lengyelországi *gminák* 64%-a ilyen;
- *gminy wiejsko-miejskie*, azaz községi-városi *gminák*, amelyeket egy város és a környező községek alkotnak; ez megközelítőleg 24%; továbbá a
- *gminy miejskie*, azaz a városi *gminák*, amelyek közigazgatási területét egy város alkotja; ez 12%.

A *gminák* jogállását az alkotmány rögzíti, és külön törvényben¹¹ szabályozott. Varsó különleges jogállású, 18 kerületre van felosztva, amelyek mindegyike önálló önkormányzattal rendelkezik. A *gmina*, mint az állandó lakhellyel rendelkező polgárok közössége, jogi személynek minősül. A *gmina* polgárai közvetett vagy közvetlen módon gyakorolhatják az önkormányzathoz való jogukat. A *gmina* fő funkciója az állampolgárok alapszintű közszolgáltatásokkal való ellátása mind önkormányzati, mind államigazgatási feladatkörben.

A járási szinten működő *powiatok* olyan feladatok ellátására hivatottak, amelyek túlmutatnak az egyes *gminák* közigazgatási területén, de ellátásukra szükség van. Idesorolhatók például a közrend védelmével, közoktatással kapcsolatos, közegészségügyi, környezetvédelmi, közlekedésügyi vagy munkanélküliség megelőzésével kapcsolatos feladatok. A *powiat* feladat- és hatásköreit önkormányzati, illetve államigazgatási ügyekben törvény jelöli ki. A rendszer különleges önkormányzattípusaként jellemezhetők a járási önkormányzati (*powiati*) jogállással rendelkező városok. E jogállás megítéléséhez több feltétel teljesítése szükséges, alapfeltétel, hogy a lakosság szám meghaladja a 100 ezer főt.

A *województwók* (regionális önkormányzatok) önkormányzati szempontból alapvető jelentőségűek. A *województwo* testületi szervei a közgyűlés (*sejmik*) és a bizottság (*zarząd*), amelyek az önkormányzati hatáskörgyakorlásért és közfeladat-ellátásért felelnek. Ez utóbbiak közé sorolhatók mindenekelőtt a közegészségügyi feladatok, oktatás, munkaerőpiac, a régió stratégiai fejlesztésével kapcsolatos feladatok. A közfeladatok területén olyan esetekben járnak el, amelyeket a *gminák* vagy *powiatok* nem tudnak ellátni, mint például a kórházak és egészségügyi intézmények fenntartása vagy az autópálya-hálózat kezelése.

Az önkormányzati feladatellátás és közszolgáltatások körében fontos szerepet töltenek be továbbá az önkormányzati társulások, amelyek többretnű tevékenységet biztosítanak. A lengyel rendszerre jellemző, hogy az önkormányzati feladatellátás jelentős része társulási formában valósul meg, ez bevett és gyakori jelenség a lengyel önkormányzati igazgatásban. Megjelenhetnek mind a *gmina*, mind a *powiat* szintjén. Az önkormányzati társulásban történő feladatellátás kapcsán fontos megemlíteni még, hogy a szabályozás értelmében az önkormányzati feladat- és hatásköröknek nem csupán horizontális vagy vertikális megállapodásos alapú delegációja lehetséges az egyes önkormányzatok közt, hanem önkormányzati rendeletben történő vertikális hatáskör-telepítésre is van lehetőség

¹¹ A települési önkormányzatokról szóló törvény (1990). Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95.

(például a *województwo* rendeletében bizonyos önkormányzati feladatellátást meghatározott *powiatokra* vagy önkormányzati társulásokra delegál).

2. Feladatmegosztás és hatáskörök az önkormányzatok és az államigazgatás közt

2.1. Csehország

2.1.1. *Önálló hatáskör: önkormányzati feladat- és hatáskörök*

Az önkormányzati feladat- és hatáskörök pozitív, általános meghatározását a települési önkormányzatokról szóló törvény adja, amelynek értelmében önálló hatáskörbe azok az ügyek tartoznak, amelyek intézése a település vagy a település polgárai érdekében történik, feltéve, hogy:

- ezeket a feladat- és hatásköröket nem a megyei önkormányzatok gyakorolják;
- nem államigazgatási feladat- és hatáskörben ellátott feladatokról van szó, vagy olyan ügyintézésről, amely az államigazgatási szervek kizárólagos hatáskörébe tartozik; továbbá
- minden olyan ügy, amelyet az önkormányzattörvény kifejezett rendelkezése alapján az önkormányzat önkormányzati feladat- és hatáskörében intéz.

Az önkormányzati feladat- és hatáskör ellátása viszonylatában továbbá érvényes, hogy az ilyen ügyek normatív szabályozására a települési önkormányzatok úgynevezett kötelező érvényű rendeleteket alkothatnak (önkormányzati hatáskörben hozott önkormányzati rendeletet). Az ilyen önkormányzati rendeletek megalkotása történhet eredeti és származékos jogalkotói felhatalmazottság alapján is. A települési önkormányzatokról szóló *törvény különbséget tesz azok között az önkormányzati rendeletek között, amelyeket önkormányzati hatáskörben hoznak, illetve azok között, amelyeket államigazgatásban*. A két típus egymástól mindenekelőtt megnevezésében,¹² normahierarchiai besorolásában, megalkotásuk módjában és a felettük gyakorolt felügyeletben különbözik. Az önkormányzati hatáskörben megalkotott önkormányzati rendeleteknek az alkotmánnyal és a törvénnyel kell összhangban lenniük, míg az államigazgatási hatáskörben megalkotott önkormányzati rendeleteknek a további, alacsonyabb szintű jogszabályokkal is. Ezen túl az önkormányzati feladat- és hatásköreellátás egyéb, nem normatív tevékenységei (azaz a rendeletalkotáson kívül minden egyéb tevékenység vagy aktus) esetén azoknak alacsonyabb szintű jogszabályoknak is meg kell felelniük.

2.1.2. *Átruházott hatáskör: államigazgatási feladat- és hatáskörök*

Az államigazgatási feladat- és hatáskörök ellátásának alapja az átruházott hatáskörben hozott önkormányzati rendelet. Ezek a rendeletek mindenekelőtt abban különböznek az önkormányzati feladat- és hatáskörben alkotottaktól, hogy ilyen esetekben az önkormányzatok

¹² *Všeobecně závazná vyhláška*, illetve *nařízení*.

kizárólag származékos jogalkotói hatáskört gyakorolnak (tehát az ilyen rendeletek megalkotásához kifejezett törvényi felhatalmazás szükséges az adott ügytípusra vonatkozóan).

A jognak való megfelelés szempontjából az ilyen rendeleteknek a törvényen túl egyéb, alacsonyabb szintű jogszabályok rendelkezéseinek is meg kell felelniük, és végezetül az ilyen rendeleteket nem a képviselő-testület, hanem a települési önkormányzat tanácsa alkotja meg.

Az államigazgatási feladat- és hatáskörök ellátása kapcsán az önkormányzatok, törvény kifejezett felhatalmazása alapján, mint közvetett államigazgatás-gyakorlók jelennek meg. Az államigazgatási feladatellátás bizonyos szempontból szigorúbb feltételrendszert állít fel az önkormányzatok számára, az átruházotthatáskör-ellátás a gyakorlatban sokkal megterhelőbb az önkormányzatok számára, mint az önállóhatáskör-gyakorlás. Az államigazgatási feladatellátás kapcsán az önkormányzatoknak nemcsak a jogszabályok rendelkezéseinek kell megfelelniük, hanem az államigazgatási tevékenységet befolyásoló egyedi döntéseknek is, mint például a kormányhatározatoknak, központi szervek által kiadott módszertani útmutatóknak stb.

Továbbá, *az államigazgatási feladat- és hatáskörök címzettje a községi hivatal* (a települési önkormányzat hivatala), *amelynek felügyeleti szerve a megyei hivatal* (a területi önkormányzat hivatala). Ebben az esetben egy hagyományos felügyeleti, az államigazgatásra jellemző, *alá-fölé rendeltségi viszony* alakul ki, amelyben a megyei hivatalok mint felügyeleti szerv és fellebbviteli fórum (hatósági ügyekben) jelennek meg. A megyei hivatalok feladatai itt az adott megyéhez tartozó települési önkormányzatokra terjednek ki, tárgyában viszont a felügyeleten túl a megyei hivatalok államigazgatási feladatai közé tartozik a módszertani és szakmai segítségnyújtás is. *Az államigazgatási feladat- és hatáskörrelátással összefüggésben minden települési és területi önkormányzat költségvetési hozzájárulásra jogosult*, miközben az átruházotthatáskör-ellátás tekintetében a szabályozás három szintjét különbözteti meg a települési önkormányzatoknak:

- általános községi hivatalok,
- megbízott községi hivatalok és
- kiszélesített hatáskörű önkormányzatok

(vagy más megfogalmazásban I., II. vagy III. szintű önkormányzatok).

Általános hatáskörű önkormányzati hivatali feladatokat minden települési önkormányzat ellát. Ez jelenti az államigazgatási feladatellátás alapszintjét (*I. szintű önkormányzatok*). Ide olyan feladatok sorolhatók, mint például a lakosság-nyilvántartás; tűzvédelemmel kapcsolatos helyi feladatok; választások szervezése; gyülekezési joggal kapcsolatos feladatok; állami nyilvántartási okból történő közhiteles adatszolgáltatás (tulajdoni lapok, erkölcsi bizonyítványok, cégbírósági kivonatok és hasonló, úgynevezett CzechPOINT-ok). Ezenfelül az I. szintű önkormányzatok anyakönyvezéssel kapcsolatos és építési hatósági feladatokat is elláthatnak, ehhez azonban külön felhatalmazás szükséges. Ezekben az esetekben az önkormányzatok kizárólag saját közigazgatási területük vonatkozásában biztosítják a feladatellátást.

A *II. szintű önkormányzatok* (vagy úgynevezett megbízott községi hivatalok) államigazgatási feladatellátás tekintetében más önkormányzatok közigazgatási területére kiterjedően is látnak el feladatokat, ezt általában az adott önkormányzat körzetközponti jellege indokolja. Ebben az esetben az I. szintű államigazgatási feladatellátást csak saját közigazgatási területére vonatkozóan gyakorolja, a II. szintű feladatellátást viszont más települési önkormányzatok irányába is. A II. szintű községek száma 388, ugyanakkor 205

község esetében III. szintű feladatellátásról is szó van, így azoknak a községeknek a száma, ahol kizárólag II. szintű feladatellátás történik: 183. Idetartozik az olyan feladatok ellátása, mint környezet- és tájvédelem; választások lebonyolításával és a választásokkal kapcsolatos ügyek vagy katasztrófavédelem.

Az államigazgatási feladatellátás legmagasabb szintjét jelenti a *III. szintű önkormányzatok* tevékenysége. Hagyományosan idesorolhatók például a szabálysértési eljárások intézése; személyazonossági vagy vezetői igazolványok, jogosítványok kiadása; útlevelek kiadása; egyéni vállalkozói engedélyek kiadása, illetve további, törvény által telepített feladatok. Ezeket a feladatokat a III. szintű önkormányzatok kiterjesztett illetékességgel látják el az igazgatási területükön és az ezen belül található települési önkormányzatokkal szemben/száma. A számuk: 205.¹³

2.1.3. Az önálló és átruházott hatáskörök elkülönítése

Az önálló és átruházott hatáskörök közti viszony fő szabálya az, hogy amennyiben törvény az adott feladat- és hatáskör telepítésekor kifejezetten nem rendelkezik arról, hogy államigazgatási feladat- és hatáskör telepítéséről van szó, úgy az önkormányzati hatáskörbe fog tartozni. Másképpen tehát, *ha a jogalkotó a hatásköri szabályoknál nem jelöli meg kifejezetten, hogy átruházott hatáskört telepít, úgy önálló hatásköréről van szó.*

2.2. Szlovákia

Az államigazgatási és önkormányzati feladat- és hatáskörök viszonyának fő szabálya értelmében, *ha törvény az önkormányzat hatásköreinek szabályozásánál nem rendelkezik arról, hogy átruházott hatáskör gyakorlásáról van szó, akkor érvényes, hogy a hatáskör gyakorlására önkormányzati hatáskörben kerül sor.* Ezt egészíti ki aztán a polgármester és képviselő-testület munkamegosztási szabálya, amelynek értelmében *a polgármester dönt minden olyan, az önkormányzat igazgatásával kapcsolatos ügyben, amelyet a törvény vagy a község statútuma (alapító okirata) nem utal a képviselő-testület kizárólagos hatáskörébe.*

2.2.1. Önálló hatáskör: önkormányzati feladat- és hatáskörök

Az önkormányzati feladatellátáson belül kialakítható az ügyeknek egy olyan köre, amelyekben *a képviselő-testület kizárólagos jogkörben jár el.* Idesorolhatók az önkormányzat szempontjából kiemelt, alapvető jelentőségű ügyek, amelyeket a testület nem delegálhat tovább, azaz ezek a hatáskörök képezik az önkormányzati feladat- és hatáskörellátás magját.

¹³ Ez a szám magasabb, mint az államigazgatási eljárások száma, amelyek esetében Csehország területe 76 járásra tagozódik, Prága kivételével, amelynek területi közigazgatási beosztása különleges. Az általános hatáskörű államigazgatási járási hivatalok megszüntetésére Csehországban 2002-ben került sor, jelenleg területi szinten különös hatáskörű dekoncentrált államigazgatási szervek működnek.

Önkormányzati ügyekben *a hatáskör-telepítés törvényben, vagy pedig a község alapító okiratában történik*, és nem érintheti a polgármester kizárólagos hatáskörébe tartozó feladatellátást.

A hatáskör-telepítés a kizárólagosság módszerével dolgozik: ennek értelmében ugyanazt a hatáskört két önkormányzati vagy képviselő-testületi szerv egyidejűleg, párhuzamosan, de kiegészítő jelleggel sem gyakorolhatja (azaz a hatáskört mindig az látja el, akihez telepítették; ad hoc jellegű hatáskör-átruházás vagy hatáskörelvonás tilos), kivéve a polgármester szubszidiárius hatáskörgyakorlását abban az esetben, ha az adott hatáskör nincs a képviselő-testülethez utalva. Továbbá fontos megemlíteni azt is, hogy önálló hatáskörben a polgármesternek is léteznek kizárólagos feladat- és hatáskörei, amelyeket a képviselő-testület nem vonhat el.

A képviselő-testület a fenti szabályokkal összhangban minden, az önkormányzat létrehozatához alapvető kérdést magához vonhat, ennek viszont normatív módon kell megtörténnie az önkormányzat alapító okiratában vagy rendeletében. További korlátozás, hogy a képviselő-testület rendelkezési joga *kizárólag az alapvető kérdések szabályozására vonatkozik, és nem* az olyan ügyek intézésére, amelyek *a napi ügyvitellel* vannak kapcsolatban.

A képviselő-testület mellett az önkormányzati hatáskörben a polgármester is eljárhat. Tekintettel a feljebb leírtakra, a polgármesterhez való feladat- és hatáskör-telepítés két módon történhet meg: egyrészt a törvény kifejezett rendelkezése alapján (ezekbe az ügyekbe a képviselő-testület semmilyen körülmény közt nem avatkozhat bele), másrészt pedig a polgármester szubszidiárius hatáskörgyakorlását illetően (azaz idetartozik minden olyan ügy, amely nem tartozik a képviselő-testület kizárólagos feladat- és hatáskörei közé). Az is tény, hogy ebben az esetben sem vonhat magához mindent a képviselő-testület (lásd az előző bekezdésben az önkormányzat létrehozatához alapvető kérdést).

2.2.2. Átruházott hatáskör: államigazgatási feladat- és hatáskörök

Az önkormányzatok és az államigazgatás viszonyaira a kevert modell a jellemző, azaz hogy *a települési és területi önkormányzatok jelentős számú feladatot vállalnak át az államigazgatási szervektől*. A hatáskörök megosztása az államigazgatás és az önkormányzatok közt nem annyira egysíkú, mint Csehország esetében, ahol alsóbb területi szinteken gyakorlatilag nem is vagy csupán nagyon kisszámú államigazgatási szerv működik, s ezáltal az elsőfokú államigazgatási hatáskörök gyakorlói a települési önkormányzatok. A szlovák modell egyidejűleg épít a területi államigazgatás általános hatáskörű szerveire, amelyek járási igazgatási szinten működnek, és a települési önkormányzatok szerveire, tiszteletben tartva a már említett szubszidiaritás elvét. Az önkormányzatok államigazgatási feladatellátásában is megjelennek hangsúlyos feladatok, mint például az anyakönyvezési, építésügyi hatósági, közoktatási (az óvodák, iskolák fenntartói a települési, míg a középfokú oktatási intézmények fenntartói a területi önkormányzatok) vagy közegészségügyi feladatok. Az államigazgatási feladatok ellátására az önkormányzatok költségvetési támogatásra jogosultak.

Szervezetileg az átruházott hatásköri feladatok ellátásáért a települési önkormányzat hivatala a felelős, a hatáskör címzettje pedig a polgármester – így a polgármesternek is kettős szerepe van, attól függően, hogy önkormányzati vagy államigazgatási hatáskörben

jár el. Az államigazgatási hatáskör gyakorlása kapcsán a felügyeleti jogköröket a területi önkormányzatok hivatalai látják el.

2.2.3. Az önálló és átruházott hatáskörök elkülönítése

Önkormányzatokra törvényben átruházhatók egyes államigazgatási feladatok, ha ezek teljesítése ilyen módon észszerűbb és hatékonyabb. Az államigazgatási feladatok ellátását a kormány irányítja és ellenőrzi. Államigazgatási hatósági ügyekben hozott egyedi döntések esetén az önkormányzat a törvényeknek és egyéb jogszabályoknak megfelelően jár el, nem hatósági ügyekben a jogszabályokon túl a kormányhatározatok, illetve a minisztériumok és egyéb központi államigazgatási szervek belső normatív aktusai is irányadók számára.

A szabályozás különbséget tesz az önálló hatáskörben és az átruházott hatáskörben hozott önkormányzati rendeletek közt. Az államigazgatási hatáskört érintő rendeletalkotáshoz való jog származékos jogalkotási felhatalmazottságon alapul, törvényi felhatalmazással és törvényben meghatározott terjedelemben bocsáthat ki rendeleteket. Az ilyen rendelet nem ütközhet az alkotmány, az alkotmánytörvények, a törvény szerinti módon ratifikált és kihirdetett nemzetközi szerződések, a törvények, a kormányrendeletek, a minisztériumok és egyéb központi államigazgatási szervek általános érvényű előírásainak rendelkezéseibe. Önkormányzati feladat- és hatáskörben alkotott rendeletek esetén az alkotmánynak és törvényeknek való megfelelés van előírva.

2.3. Lengyelország

2.3.1. Az önkormányzati és államigazgatási feladatellátás alapjai

A közigazgatás „végrehajtói” lehetnek maga az állam, az államigazgatási szervezetei által, valamint közjogi korporációk (ilyeneknek tekinthetők a helyi és funkcionális önkormányzatok), illetve más, közügyek intézésére felhatalmazott jogalanyok (akár magánjogi megalapozottságúak is).¹⁴

A lengyel szabályozásban így a következő szervezetek végezhetnek közigazgatási tevékenységet:

- a) Az állam közvetlen közigazgatását sokszor úgy jellemzi a szakirodalom, hogy minden közérdekű tevékenység idesorolható, amely nem tartozik a törvényhozás és igazságszolgáltatás hatalmi ágaiba. A *saját (államigazgatási) szervezetek* útján ellátott közigazgatásban részt vehetnek: az államigazgatás központi szervei (kormány és miniszterelnök; a kormány tagjai; központi hivatalok, valamint az államigazgatás atipikus szervei¹⁵) és az államigazgatás területi szervei (a województwo államigazgatási szervei mint általános hatáskörű területi szervek; specializált ellenőrzési szervek; biztonsági szolgálatok – tűzoltóság, rendőrség, dekoncentrált területi államigazgatási szervek).

¹⁴ CZUDEK–KOZIEL 2012.

¹⁵ Gyakorlatilag az autonóm államigazgatási szervek köre és néhány különleges jogállású szerv.

- b) A *közjogi korporációk*, mindenekelőtt a helyi és a funkcionális önkormányzatok (például kamarák).
- c) *Magánjogi jogalanyok* rendszerint a közszolgáltatások nyújtásánál kaphatnak szerepet (hatósági vagy más, a közigazgatás magjához tartozó tevékenység nem delegálható rájuk). Ebben az esetben a szolgáltatás nem veszíti el közjogi jellegét, ami azt jelenti, hogy a szolgáltatónak közjogi alapú többletkötelezettséget kell vállalnia, ennek ellentételezéseként viszont pénzügyi támogatásra jogosult.

Ahogy kitűnik, a *helyi önkormányzatok tehát saját tevékenységükön túl államigazgatási feladatokat is elláthatnak*. Jogállásuk ebben az esetben ugyanolyan kettősséget mutat, mint a hazai szabályozás esetén, azaz önkormányzati hatáskörben önállóak, függetlenek, és nem utasíthatóak az államigazgatás által, míg államigazgatási feladatkörben ezt a független státuszukat elvesztik. Az államigazgatási feladatok telepítése ágazati törvény felhatalmazása vagy annak kifejezett rendelkezése alapján történhet. Az államigazgatási feladatok ellátásával kapcsolatban az önkormányzat költségvetési hozzájárulásra jogosult, a feladatellátás az államigazgatásnak való alárendeltségben működik. Az utóbbi évekre jellemző folyamat Lengyelországban az államigazgatási feladatok területi és funkcionális önkormányzatokra való telepítése.

Az önkormányzati hatáskörök egyes önkormányzatok közti megosztása kapcsán az alkotmány annyit ír, hogy a gmina minden olyan feladatot és hatáskört gyakorol, amely nincs a powiatra vagy a województwóra *rábízva*. A *konkrét* hatáskör-telepítés itt is jogszabályok útján történik, tiszteletben tartva azt, hogy minden önkormányzat (függetlenül területi szintjétől) alapjogaiban egyenlő.

2.3.2. *A wojewoda szerepe az államigazgatási feladatok regionális ellátásában és önkormányzatokhoz való viszonya*

A helyi önkormányzatok államigazgatási feladatellátása a gminák és powiatok esetében meglehetősen széles körű, regionális szinten viszont a feladatellátás megoszlik a regionális önkormányzat és az úgynevezett *urząd wojewódzki* közt, amely mind regionális, mind járási szinten meghatározó szerepet tölt be az államigazgatás működésében. Az *urząd wojewódzki* a (lengyel) kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve, és fontos szerepet tölt be az államigazgatás és önkormányzatok viszonyrendszerének kialakításában. Vezetője a *wojewoda*, aki a központi kormány közvetlen képviselője. Mint ilyen felel a kormányzati politikák regionális szinten történő érvényesítéséért, a regionális államigazgatási feladatok ellátásáért és kontrolljáért, illetve biztosítja az önkormányzatok feletti törvényességi felügyeletet. A *wojewodát* a miniszterelnök nevezi ki a közigazgatási ügyekért felelős miniszter javaslatára, a megbízás a kormány megbízatási idejéhez kötött. Tevékenységében egyenesen a miniszterelnöknek van alárendelve, s mint ilyen az adott régióban a legfontosabb államigazgatási szerv, nagyon széles jogkörökkel rendelkezik: az államigazgatás bármely ágazatába beleavatkozhat a województwo közigazgatási területén. A wojewoda jogállása gyakorlatilag a hazai kormány megbízottának, az *urząd wojewódzki* jogállása pedig a megyei és fővárosi kormányhivatalokénak felel meg.

Összegezve a wojewoda:

- a) a kormány közvetlen képviselője a województwóban;
- b) a központi államigazgatási szervek területi kirendeltségeinek (is) főlérendelt;
- c) a helyi önkormányzatok felügyeletéért felelős;
- d) államigazgatási hatósági ügyekben a közigazgatási eljárásrend szerinti fellebbviteli szerv; valamint
- e) képviseli az államkincstárt.

3. Az önkormányzatok belső szervezeti rendje

3.1. Csehország

Az állampolgárok a helyi önkormányzati választásokon csak a települési képviselőket (vagy a megyei közgyűlés tagjait) választják közvetlenül, minden egyéb más önkormányzati szerv a képviselő-testület általi legitimációval rendelkezik. Csehországban nincs közvetlen polgármester- vagy megyeelnök-választás.

Az önkormányzat belső szerveinek felsorolását a törvényi szabályozás adja meg azal, hogy az egyes szervek megnevezésükben (is) eltérhetnek, attól függően, hogy faluról, nagyközségről, városról vagy statutáris városról, esetleg magáról a fővárosról van-e szó. A továbbiakban – az egyszerűség végett – az általános megjelöléseket fogjuk használni, így tehát a képviselő-testület mellett az önkormányzat további szervei a községi tanács (*rada obce*), a polgármester (*starosta obce*), a községi hivatal (*obecní úřad*), illetve különös községi szervek (*zvláštní orgány obce*). Ez utóbbinak minősül például a községi rendőrség (*obecní policie*) vagy olyan bizottságok (*komise*), amelyek államigazgatási feladat- és hatáskört látnak el.

3.1.1. Képviselő-testület

A képviselő-testület a legfontosabb, testületi formában megszervezett önkormányzati szerv, létszáma (5–55 fő) az adott település lakosságszámától függően alakul. A települési képviselő mandátumát megválasztásával nyeri el. A képviselő-testület szükség szerint ülészik, azonban legalább háromhavonta egy alkalommal. Üléseit a polgármester hívja össze és vezeti (akinek szavazati joga van, tekintettel arra, hogy települési képviselő is egyben). A képviselő-testület ülései nyilvánosak, fő szabály szerint nyílt szavazással dönt, részletes működési szabályait a képviselő-testület ügyrendje szabályozza.

A képviselő-testület az önkormányzati feladat- és hatáskörök elsődleges címzettje, kizárólagos hatáskörébe tartozik mindenekelőtt az önkormányzati költségvetés elfogadása, költségvetési és egyéb, szervezeti egységek létrehozása, általános érvényű rendeletek elfogadása, a községi tanács, polgármester és polgármester-helyettesek választása, községi rendőrség létrehozása. Abban az esetben, ha az adott önkormányzatnál nem működik községi tanács, az államigazgatási feladat- és hatáskörben alkotott rendeleteket is a képviselő-testület

fogadja el. A képviselő-testület dönt továbbá minden fontosabb vagyonkezelési kérdésben: ezekben az esetekben feladat- és hatásköreit a községi tanáccsal megosztva gyakorolja, minden esetben érvényes azonban, hogy önkormányzati vagyon elidegenítése kizárólag képviselő-testületi határozat alapján lehetséges.

A képviselő-testület bizottságokat (ügynevezett výbor) hozhat létre, mint javaslattevő és ellenőrző szerveket, amelyek a testület munkáját segítik. A szabályozás értelmében pénzügyi és ellenőrző bizottság (amely a költségvetés előkészítésével, ellenőrzésével, illetve a képviselői vagyonnyilatkozatok vizsgálatával foglalkozik) létrehozása kötelező.

3.1.2. Községi tanács

A községi tanács (ügynevezett *obecní rada*) az önkormányzati feladat- és hatáskörben eljáró, végrehajtó szerv, működéséért a képviselő-testületnek felel. Államigazgatási feladat- és hatáskörben a tanács csak akkor járhat el, ha erre törvény kifejezett lehetőséget ad. Azokban az önkormányzatokban, ahol községi tanácsot nem választanak (a képviselő-testület létszáma nem haladja meg a 15 főt), a tanács feladat- és hatásköreit a polgármester gyakorolja. A községi tanács tagjait a képviselő-testület választja saját soraiból, a polgármester és alpolgármester kötelezően tagja. A tanács létszáma mindig páratlan, 5 és 11 fő között. Ülései zártak.

A tanács hatáskörébe tartozik az államigazgatási hatáskörben kiadott önkormányzati rendeletek megalkotása (azaz államigazgatási hatáskörben normatív közigazgatási aktust alkothat, jogalkotói hatásköre származékos), a községi hivatal belső szervezetének meghatározása, a községi hivatal működésének szervezése és ellenőrzése, miközben vagyonkezelésre vonatkozó jogosítványai is lehetnek (a jogszerű és rendeltetésszerű vagyonkezelésért felel). Amennyiben törvény nem írja elő önkormányzati feladat- és hatáskörben a képviselő-testület eljárását, úgy azokban az ügyekben a tanács jár el. A községi tanács saját munkáját segítő szerveket, komissziókat hozhat létre (ügynevezett *komise*).

3.1.3. Polgármester

A polgármester az önkormányzat törvényes képviselője, a képviselő-testület választja és hívja vissza saját soraiból egyszerű többséggel. Tevékenységéért a testületnek felel: jogállása gyenge, legitimációja közvetett. A polgármester nevezi ki a községi hivatal vezetőjét (*tajemník úřadu* – szó szerint: 'a hivatal titkárát') a megyei hivatal vezetőjének (*ředitel krajského úřadu* – szó szerint: 'a megyei hivatal igazgatójának') egyetértésével. A megyei hivatal vezetőjének kinevezéséhez a belügyminiszter egyetértése szükséges. Feladatellátás tekintetében a polgármester végrehajtó szerv, saját mérlegelése alapján a képviselő-testület döntéseit felül nem írhatja, azokat nem változtathatja meg. Egyetlen lehetősége a községi tanács határozatainak felfüggesztése, amelyet ezután a képviselő-testület elé terjeszt jóváhagyásra vagy elutasításra.

3.1.4. Önkormányzati hivatal

A községi hivatal (illetve a megyei hivatal) az önkormányzat *döntés-előkészítő és -végrehajtó hivatali szervezete önkormányzati feladat- és hatáskörökben, s egyidejűleg az államigazgatási feladat- és hatáskörök kiemelt gyakorlója*. Belső szervezetéről a községi tanács dönt, amely a hivatal SZMSZ-ét hagyja jóvá. A hivatal kötelező, törvény által előírt szervei: a polgármester, alpolgármester és a hivatalvezető, továbbá a hivatali alkalmazottak.

A községi hivatal egyszemélyes vezetés alatt álló, azaz hivatali formában megszervezett közigazgatási egység. Vezetője *a hivatalvezető, aki a hivatal vezetéséért, szakmai munkájának minőségéért, a belső ellenőrzéséért és törvényes működéséért felel*. A községi hivatalok vezetőjét megosztott kinevezési jogkörben nevezi ki a polgármester az illetékes megyei hivatal vezetőjének egyetértésével, hasonlóan ehhez a megyei hivatal vezetőjét a megyei önkormányzat elnöke nevezi ki a belügyminiszter egyetértésével. Így az államigazgatási szervek is lehetnek bizonyos (bár elég korlátozott) ráhatással a területi és helyi államigazgatási feladatok biztosításáért felelős személyizetre. Hivatalvezető kinevezése kötelező minden megyei önkormányzat esetében, illetve azokban a községekben, ahol II. vagy III. szintű önkormányzatok működnek.

Tevékenységét illetőleg klasszikus hivatali feladatokat lát el önkormányzati hatáskörben. A hivatal fő feladata a képviselő-testületi döntések előkészítése és végrehajtása, ideértve a testületi ülések előkészítését, lebonyolítását és az ezzel kapcsolatos adminisztrációs feladatok ellátását. Államigazgatási hatáskörök esetén pedig ezek legfőbb letéteményese és végrehajtója.

3.2. Szlovákia

Az állampolgárok települési önkormányzásban való részvételét a szlovák alkotmány három módon tételezi:

- a) közösség lakóinak gyűlésein;
- b) helyi népszavazással; illetve
- c) a települési önkormányzatok választott szervein keresztül.

A két előbbi a közvetlen, az utóbbi – c) pontban nevesített – a közvetett helyi hatalomgyakorlásnak a módozata. A közvetett hatalomgyakorlás az önkormányzat szervein keresztül valósul meg, amelyek a képviselő-testület és a polgármester. A területi önkormányzatok esetében az alkotmány az állampolgárok részvételének csupán két módját különíti el, a helyi népszavazást és a közvetett hatalomgyakorlást.

A szlovákiai önkormányzatok belső szervezetében a dualista modell érvényesül, amely a polgármester és a képviselő-testület egyenrangú viszonyára épít, ahol az önkormányzati hatalmat és feladatokat egymás közt megosztva gyakorolják. E két szerv közti elvi munkamegosztási szabály olyan, a képviselő-testület joga a helyi jogszabályalkotás és a stratégiai, koncepcionális döntések meghozatala; a polgármester (megyeelnök) elsődlegesen mint végrehajtó szerv emelhető ki.

A szlovák szabályozás a közvetlen polgármester- és megyeelnök-választás mellett tette le a voksát, ebből kifolyólag a polgármester/megyeelnök jogállása kifejezetten erős. Az elmúlt pár évtized tapasztalataiból leszűrhető, hogy a mindennapi gyakorlatban a polgármester tényleges helyzete vált erősebbé a testület rovására, mindannak ellenére, hogy a szabályozás a képviselő-testületnek nagyon széles kizárólagos jogköröket biztosít. Ugyanakkor látható, hogy a felállított fékek és ellensúlyok rendszerében a testület kevés tényleges jogosítvánnyal rendelkezik a polgármester irányában, míg az úgynevezett polgármesteri vétó egy hatékony módszer a testület által hozott határozatok felfüggesztésére vagy akár megszüntetésére. Erre a tendenciára segített rá az elmúlt években több apróbb jogszabályváltoztatás is, amely bizonyos belső szervezeti kérdésben (például hogy az alpolgármestert a polgármester nevezi ki, és nem a testület választja; a polgármester utasíthatja a főellenőrt bizonyos ellenőrzések-feladatok elvégzésére) tovább erősítette a polgármester jogállását.

3.2.1. Polgármester és képviselő-testület

Az önkormányzati szervek legitimációja közvetlenül az állampolgároktól származik, mind a területi, mind a települési önkormányzatok esetében a képviselő-testület (vagy közgyűlés) tagjait és a polgármestert (megyeelnököt) közvetlenül választják.

Az önkormányzatok belső struktúrája kapcsán a törvényhozó tiszteletben tartja az alkotmány által kialakított *dualista modellt*, amelyben a képviselő-testület és a polgármester egymásnak egyenlő partnerei. A képviselő-testület és polgármester alkotmánybeli nevesítése, mint önkormányzati szerv, tételes és kimerítő:

A törvényhozó az önkormányzatok szerveinek számát nem bővítheti, csökkentheti vagy korlátozhatja, illetve erre maguknak az önkormányzatoknak sincs felhatalmazottságuk (azaz önkormányzati rendelettel új döntéshozó szerveket nem alakíthatnak ki), ahogy arra sem, hogy e szervek kizárólagos hatásköreit helyi jogszabályban módosítsák.

A képviselő-testület és polgármester viszonyában fontos megemlíteni a *fékek és ellensúlyok rendszerét*. A polgármester részéről lehetőség van a képviselő-testületi határozat felfüggesztésére. Erre abban az esetben van lehetőség, ha az adott határozatot a polgármester törvénysértőnek vagy az önkormányzat számára különösen kedvezőtlennek ítéli meg. A felfüggesztett határozatot a képviselő-testületnek újra kell tárgyalnia, és minősített, az összes képviselő háromötödét jelentő többséggel kell megerősítenie. A polgármester nem függesztheti fel a saját visszahívására irányuló helyi népszavazás kiírását jóváhagyó, illetve a főellenőr megválasztásáról szóló határozatot. A képviselő-testületnek a polgármesterrel szemben alapvetően két fő jogosítványa van. Az első a költségvetés elfogadásával és mérítésének ellenőrzésével kapcsolatos, azaz hogy a költségvetésen keresztül a képviselő-testület korlátozásokat vagy megkötéseket állapíthat meg a polgármesterrel szemben (a gyakorlatban ez meglehetősen áttételes ellenőrzési eszköz, tekintettel arra, hogy a költségvetés jogszerű előkészítése és/vagy módosítása nagyfokú szakmai felkészültséget igényel). A második eset a polgármestert érintő összeférhetlenségi szabályok ellenőrzése (ami szintén nagyon korlátozott lehetőségeket biztosít).

3.2.2. A képviselő-testület szervei

A törvényi szabályozás lehetőséget ad a *képviselő-testületnek* (és a megyei közgyűlésnek) *saját szervek létrehozására* és megszüntetésére, feltéve, hogy ez az önkormányzat működése szempontjából szükséges és hatékony. Ezek *végrehajtó, ellenőrző és tanácsadó szervek* lehetnek, amelyeket állandó vagy ideiglenes jelleggel hoz létre. A települési önkormányzatok esetében ezek mindenekelőtt a községi tanács és bizottságok, a területi önkormányzatok esetében pedig a bizottságok lehetnek (ám nem kizárt más szervek kialakítása sem „eredeti” hatáskörben). Különös törvény felhatalmazása alapján továbbá a képviselő-testületek más szerveket is létrehozhatnak (például községi rendőrség). Konstituáláskor – törvény keretei közt – meg kell határozni az adott szerv feladatait is.

Jellemző, hogy e szervek egyedi döntési jogkörrel nem rendelkeznek: a képviselő-testületi szervek feladatai átruházottak (származékosak), tekintettel arra, hogy az adott feladat eredeti/elsődleges címzettje minden esetben a képviselő-testület.¹⁶ A képviselő-testület szervei jellemzően döntés-előkészítő és tanácsadó szerepet töltenek be, csak nagyon korlátozott esetben van lehetőségük döntési jogosítványokat gyakorolni, ilyenekkel csak a községi tanács rendelkezhet.

3.2.3. Főellenőr

A szabályozás a fenti szerveken túl nevesíti még a főellenőrt (funkcióját tekintve belső ellenőr vagy általános belső ellenőr, úgynevezett *hlavný kontrolór*). A főellenőrt a képviselő-testület választja pályázat útján, 6 éves, határozott idejű időtartamra. A főellenőr egyedi jogállású közalkalmazott.¹⁷ Megválasztásának feltétele a települési önkormányzatok esetében a középiskolai végzettség, a területi önkormányzatok esetében pedig felsőfokú, gazdasági, jogi vagy műszaki szakirányú főiskolai végzettség. Tevékenységéért a képviselő-testületnek felel. *Főellenőr alkalmazása kötelező minden* települési és területi önkormányzat számára, alkalmazható részmunkaidős munkaviszonyban is, illetve több községnél is elláthatja ezt a tisztséget. Foglalkoztatásával kapcsolatban szigorú összeférhetlenségi szabályok érvényesülnek. Feladatait illetően ellenőrzési tevékenysége elsősorban pénzügyi és költségvetési ellenőrzésre terjed ki, de más ellenőrzések végzésére (például önkormányzati rendeletek belső ellenőrzése; képviselő-testületi határozatok jogszerűségének ellenőrzése stb.) és hivatali tevékenységek ellátására is jogosult. Ellenőrzési tevékenysége kiterjed az önkormányzatra, annak szerveire, az önkormányzat által fenntartott vagy alapított intézményekre és gazdasági társaságokra (abban az esetben is, ha az önkormányzatnak csupán vagyoni részesedése van), valamint olyan személyekre, akik bármilyen típusú önkormányzati támogatásban vagy hozzájárulásban részesültek. Ezekben az esetekben mindenekelőtt az önkormányzat költségvetéséből származó pénzügyi hozzájárulások törvényes felhasználását ellenőrizheti.

¹⁶ SOTOLÁŘ 2003, 152.

¹⁷ SOTOLÁŘ 2002, 86–89. vagy TEKELI–HOFFMANN 2013, 280.

3.2.4. Az önkormányzat hivatala

Hivatali szervezetet minden önkormányzat fenntart, vezetését közvetlenül a polgármester vagy az általa kinevezett hivatalvezető látja el. (Települési önkormányzatok esetében hivatalvezető kinevezése nem kötelező, a státusz létesítése a képviselő-testület jogköre, kinevezéséről a polgármester dönt egy személyben.¹⁸ Területi önkormányzatok esetén hivatalvezető kinevezése kötelező.)

A hivatal a testület és a polgármester (megyeelnök), illetve a testület által létrehozott szervek munkaszervezete, azok szervezési és adminisztratív jellegű ügyeit látja el, ezen belül mindenekelőtt: biztosítja az önkormányzat szerveinek, a képviselő-testület szerveinek és saját maga iratkezelését; a testület, a községi tanács és a bizottságok számára szakmai háttéranyagokat készít elő; kidolgozza az önkormányzat döntéseinek írásos változatát; végrehajtja a testület rendeleteit, határozatait és az önkormányzat döntéseit. A hivatal szervezeti felépítését a hivatal SZMSZ-e rendezi.

3.3. Lengyelország

3.3.1. Gmina

A *gmina* (azaz települési önkormányzat, viszont a *gmina* is több községet egyesít) testületi formában megszervezett fő döntéshozó szerve a *tanács*, amely a *gmina működésével kapcsolatban* minden kérdésben dönthet, kivéve amelyeket helyi népszavazással kell meghozni. A *gmina választási megbízatása 4 évre szól, létszáma 15 és 45 fő között alakulhat*, a *gmina lakosságszámától függően*. A tanács ülései nyíltak; határozatképes, ha a megválasztott képviselők több mint fele jelen van, döntéseit jellemzően egyszerű többséggel hozza meg, amelyhez a jelen lévő képviselők többségi egyetértő szavazata szükséges.

A tanács kizárólagos hatáskörébe tartozik:

- a) a *gmina* statútumának elfogadása;
- b) a *wójt* (polgármester) javadalmazásának (fizetésének) megállapítása, tevékenysége főbb irányvonalainak meghatározása, valamint a tevékenységéről szóló jelentés jóváhagyása;
- c) a *gmina* pénztárosának (főkönyvelőjének, úgynevezett *skarbnik*) kinevezése és visszahívása a *wójt* javaslata alapján;
- d) jóváhagyni a *gmina* költségvetését és a teljesítéséről szóló jelentéseket;
- e) jóváhagyni a *gmina* területfejlesztési tervét;
- f) gazdasági programok jóváhagyása;
- g) az egyes szervezeti egységek létrehozása és tevékenységének meghatározása;
- h) a *gmina* vagyonkezelési kérdéseiben való döntés;
- i) megállapítani, hogy a *wójt* milyen összegig köthet önállóan szerződéseket a *gmina* nevében;
- j) dönteni a helyi adókat és illetékeket érintő ügyekben;

¹⁸ Általában azoknál az önkormányzatoknál van hivatalvezető, amelyek nagyobb létszámmal működnek, így elsősorban a városok esetében.

- k) más önkormányzatokkal együttműködést kialakítani, ideértve a nemzetközi együttműködéseket is;
- l) tiszteletbeli polgár címet adományozni;
- m) hallgatók és diákok ösztöndíjáról dönteni;
- n) egyéb, törvény által meghatározott ügyekben eljárni.

A tanács továbbá ellenőrzi a wójt és a szervezeti egységek működését, ebből a célból ellenőrző bizottságot hoz létre, amelynek ügyrendjét a tanács fogadja el. A tanács soraiból, titkos szavazással választja meg elnökét és 1-3 elnökhelyettesét. A tanács vezetőségének feladata a tanács munkájának szervezése és az ülések vezetése. A tanácstagok kötelesek a gmina érdekében eljárni, lakossági panaszokat befogadni és azokat a tanács elé terjeszteni. A tanácstagok kötelesek részt venni a tanács, valamint azoknak a bizottságoknak és szerveknek az ülésein, amelyeknek tagjai, továbbá érvényes, hogy a tanácstag nem állhat munkaviszonyban a gminával vagy annak szervezeti egységeivel.

A wójt a gmina egyéni tisztségviselője, törvényes képviselője és végrehajtó szerve, közszereplőnek minősül. Közvetlenül az állampolgárok választják, a megválaszthatóság feltétele a lengyel állampolgárság és a 25. életév betöltése. A választások után a wójtnek bizalmat kell szavazni, ami annyit tesz, hogy a gmina tanácsának meg kell erősítenie őt tisztségében az alakuló ülésen. Ha a tanács nem szavaz bizalmat a megválasztott wójtnek, akkor helyi népszavazást kell kiírni a wójt visszahívásának ügyében. Helyetteseit saját maga nevezi ki.

A wójt a tanács határozatainak végrehajtásán kívül mindenekelőtt:

- a) előkészíti a tanács határozatait;
- b) meghatározza a tanács határozatainak végrehajtási módját;
- c) egyes vagyonkezelési kérdésekben dönthet a tanács felhatalmazása alapján;
- d) végrehajtja a költségvetést; valamint
- e) a hivatal alkalmazottaival és a szervezeti egységek vezetőivel szemben munkáltatói jogok gyakorlója.

További feladatai közt megemlíthető például a költségvetés tervezetének előkészítése, tájékoztatási cselekmények a lakosság irányában stb. Tevékenységéért a tanácsnak felel.

A wójt a napi ügyvitel, folyó ügyek biztosításáért felel, és ezekben az ügyekben saját hatáskörben jár el (hogy mi minősül „folyó ügynek” vagy a „mindennapi ügyvitellel” kapcsolatos ügynek, az gmináról gminára változhat). Államigazgatási ügyekben hatáskörök címzettje lehet, továbbá elsőfokú hatósági ügyekben a gmina nevében jár el mint hatóság.

A *gmina titkárát és főkönyvelőjét* a wójt javaslatára a tanács választja. A titkár feladata a gmina hivatali munkájának szervezése és tényleges vezetése a wójt meghatalmazása alapján. A főkönyvelő a pénzügyi és költségvetési végrehajtás és ellenőrzés szakmai biztosítója, a gmina minden kötelezettségvállalásához az ellenjegyzése szükséges.

A gmina különös szerveinek minősülnek a tanács által létrehozható eseti és állandó *bizottságok*. A bizottságok létrehozásáról, tagjai megválasztásának módjáról, feladatairól, hatásköreiről és ügyrendjéről a statútum rendelkezik.

A *gmina hivatala (urząd gminy)* a wójt vezetése alatt álló, klasszikus adminisztratív feladatokat ellátó szerv, funkciója a gmina szervei működésének biztosítása, döntések előkészítése és végrehajtása önkormányzati és államigazgatási ügyekben. Hatáskörök címzettjei

a hivatal alkalmazottai, ügyintézői nem lehetnek, ezek a wójtához vannak telepítve. A hivatal belső szervezetét és munkarendjét a wójt állapítja meg normatív utasításával.

3.3.2. Powiat

A *powiat* (járási önkormányzat) működésének fő szervei: a *tanács* (*rada powiatu*) és a *bizottság* (*zarząd powiatu*).

Mindkét esetben testületi szervekről van szó, amelyek ülései nyíltak. A tanács – hasonlóan, mint a gmina esetében – az önkormányzat jogalkotó és ellenőrző szerve. Legitimációját közvetlenül a *powiat választópolgáraitól nyeri el 4 évre*. A tanács 15–29 tanácstagot számlálhat. Jogalkotási felhatalmazottsága alapján a tanács jogszabállyal jogokat és kötelezettségeket állapíthat meg a *powiat* polgárai, gazdálkodó szervezetei (elsősorban tehát a gazdasági társaságok) és más jogalanyok irányába, saját közigazgatási területét illetően.

A tanács kizárólagos jogkörébe tartozik:

- a) a helyi önkormányzati rendeletek, ideértve a *powiat* statútumát;
- b) a polgármester javaslata alapján kinevezni és visszahívni a *powiat* titkárát és főkönyvelőjét (*skarbnik*);
- c) jóváhagyni a költségvetést;
- d) jóváhagyni a gmina területfejlesztési tervét;
- e) egyes szervezeti egységek létrehozása és tevékenységének meghatározása.

A tanács a *powiat* bármely szervének vagy szervezeti egységének tevékenységét ellenőrizheti. A tanács döntéshozatali eljárásaira ugyanazok a fő szabályok érvényesek, mint a gmina esetében. A tanács soraiból, titkos szavazással választja meg elnökét és 1-2 elnökhelyettesét, e vezetőség feladata a tanács munkájának szervezése és az ülések vezetése. A tanács tagok jogállása megegyezik a gmina tanács tagjaiéval.

A *polgármester* a *powiat* egyéni tisztségviselője, törvényes képviselője és végrehajtó szerve, közszereplőnek minősül, a tanács választja saját soraiból (azaz nincs közvetlen választás), hatóságként is eljárhat. A polgármester munkáját a *powiat bizottsága* (*zarząd*) segíti, amely az önkormányzat testületi formában szervezett végrehajtó szerve. Tagjai a polgármester és helyettese, illetve további tagok, akiket a polgármester javaslatára a tanács választ az alakuló ülésén, a polgármester megválasztásával együtt, az egész választási időszakra; 3-5 tagot számlál. A bizottság megbízatása teljes egészében megszűnik a polgármester tisztségének megszűnésével. A bizottságnak mindenekelőtt döntés-előkészítő, tanácsadó, de döntéshozó szerepe is van, jogállás tekintetében az önkormányzat „kormányának” lehet nevezni.

A *powiat titkárát és főkönyvelőjét* a polgármester javaslatára a tanács választja. Tevékenységükre és jogállásukra ugyanaz érvényes, mint ami a gmina titkárának és főkönyvelőjének esetében írva volt. Mindkét tisztségviselő a *powiat* hivatali szervezetében (*starostwo powiatowe*) dolgozik, amelyre ugyanaz érvényes, mint a gmina hivatalára, kivéve, hogy belső szervezetét és munkarendjét a bizottság javaslatára a tanács állapítja meg normatív szabályozással.

A *komissziók* esetében a szabályozás szintén hasonló a gminához, azzal a különbséggel, hogy a *powiat kötelezően* hozza létre az ellenőrző komissziót (*komisja rewizyjna*), amely

elsődlegesen az önkormányzaton belüli kontroll biztosításáért felel, ezen belül ellenőrzi a bizottság és a powiat szervezeti egységeinek és szervezeteinek működését.

3.3.3. *Województwo*

A regionális önkormányzat is rendelkezik „törvényhozó” szervvel: ez a *közgyűlés* (vagy szejm, lengyelül: *sejmik województwa*), illetve „kormány”-a: ez a *bizottság* (*zarząd województwa*). Jogállásukra és működési szabályaikra alapvetően jellemző az, ami a powiat esetében, azzal a különbséggel, hogy a bizottság nagyobb jogosítványokkal rendelkezik.

A *bizottság* testületi formában megszervezett végrehajtó szerv, öt tagot számlál, ezen belül a *marszałek* (megközelítőleg: 'a megyei közgyűlés elnöke'), a marszałekhelyettes (*wicemarszałek*) vagy -helyettesek és további tagok. A bizottság feladatai közé elsősorban a közgyűlés határozatainak végrehajtása, egyes vagyonkezelési és -gazdálkodási feladatok, a költségvetés előkészítése és végrehajtása, a województwo stratégiai-fejlesztési tervének előkészítése, a nemzetközi együttműködési megállapodások jóváhagyása, valamint az önkormányzat hivatali szervezete működési szabályzatának elfogadása tartozik. Jogállását és részletes hatásköri és feladatellátási szabályait a statútum tartalmazza. A bizottság tagja a már említett marszałek, aki – hasonlóan a powiat polgármesteréhez – a województwo egyéni tisztségviselője, törvényes képviselője és végrehajtó szerve. Fontos feladata a hivatal (*urząd marszałkowski*) vezetése, ugyanis a jogszabály a regionális önkormányzatok esetében nem írja elő kötelezően a hivatal titkárnak kinevezését (ez nem azt jelenti, hogy nem lehet kinevezni, csupán nem kötelező). A hivatal adminisztratív feladatokat lát el az egyes önkormányzati szervek irányába, állományába tartozik a főkönyvelő, akinek kinevezése kötelező, jogállására pedig az érvényes, ami a powiat esetében is szabályozott.

4. Az önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet

4.1. Csehország

4.1.1. *A kontroll általában*

A közigazgatás, mint célirányos tevékenység, szükségszerűen magában foglalja működésének kontrollmechanizmusait, amely saját vagy külső szervek útján biztosított.¹⁹ A kontroll lényege az előzetes, folyamatos vagy utólagos megítélése a tényleges és elvárt helyzet közti különbségnek, valamint – szükség esetén – a megfelelő jogkövetkezmények alkalmazása.

Fontos megemlíteni, hogy az önkormányzati vagyon- és költségvetési gazdálkodással összefüggésben is bevezetnek különleges kontrolleszközöket. Ezekben az esetekben különböző szervek és szervezetek lehetnek érintettek, mint az ellenőrzések végrehajtói, így például a területi önkormányzatok hivatalai, a Legfelsőbb Ellenőrzési Hivatal (azaz magyar szóhasználatnál élve: az Állami Számvevőszék) vagy független könyvvizsgáló.

¹⁹ PRŮCHA 2007, 324–325.

Az önkormányzati tevékenység kontrolljában fontos szerepet tölt be az államigazgatási feladat- és hatáskörben végzett *hatósági eljárások jogorvoslati típusú kontrollja*, amelyet a területi önkormányzatok hivatalai látnak el mint felügyeleti szervek. Ezekben az esetekben a cseh közigazgatási (hatósági) eljárásrend keretében megjelenő rendes és rendkívüli jogorvoslati eljárásokról van szó, ahol a felügyeleti szervnek reformatórius jogköre is van. Némileg más esetkört jelent az önkormányzati hatósági ügyek jogorvoslati típusú felügyelete, ugyanis bár ezekben az esetekben is a területi önkormányzatok hivatalai járnak el (azaz nincs azonnali bírósági felülvizsgálat önkormányzati feladat- és hatáskörben hozott hatósági döntés ellen), viszont ebben az esetben a cseh közigazgatási eljárásrend kizárja a reformatórius jogkör gyakorlását a másodfok által.

Ezekről az esetkörökről külön kell kezelni az államigazgatási és önkormányzati feladatellátás és hatáskör-gyakorlás felügyeletét, amely alatt az egyedi és normatív jellegű tevékenység mindenekelőtt törvényességi szempontrendszerű vizsgálata értendő. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete kapcsán a cseh alkotmány állítja fel a szabályozási kereteket úgy, hogy az állam és az államigazgatás a helyi önkormányzatok tevékenységébe törvénysértés észlelése esetén avatkozhat be, törvény által meghatározott módon. A közigazgatási eljárásrend alapján meghozott egyedi hatósági döntéseket törvényességi felügyeleti eljárásban felülvizsgálni nem lehet.

A törvényességi felügyelet keretén belül a cseh szabályozás különbséget tesz az úgynevezett *dozor*, amely mindig egy konkrét közigazgatás aktusra irányul, tehát egy adott közigazgatási tevékenység eredményét ellenőrzi (így mindenekelőtt az önkormányzati vagy államigazgatási feladat- és hatáskörben hozott, nem hatósági egyedi közigazgatási aktusok; képviselő-testületi határozatok; önkormányzati hatáskörben hozott önkormányzati rendeletek; államigazgatási hatáskörben hozott rendeletek, a továbbiakban: mint szűkebb értelemben vett felügyelet), valamint az úgynevezett *kontrola* között, amely nem a közigazgatási aktusokra, hanem az ezeket létrehozó tevékenységre irányul (belső eljárásokra; döntések előkészítésére stb., a továbbiakban: mint tágabb értelemben vett felügyelet).²⁰

4.1.2. Az önkormányzati feladat- és hatáskörök tágabb értelemben vett felügyelete a Belügyminisztérium által

Az önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátásának felügyeletét a Belügyminisztérium látja el (végeredményében ez tekinthető törvényességi ellenőrzésnek is). *Ennek keretén belül a Belügyminisztérium a közjogi jogszabályok betartását ellenőrzi* (a magánjog szabályainak betartására nem terjed ki). A statutáris városok esetében a városi kerületek (amelyek szintén települési önkormányzatnak minősülnek) szűkebb értelemben vett felügyeletét a statutáris város központi hivatala látja el.

A Belügyminisztérium módszertana²¹ szerint az önkormányzati feladat- és hatáskörök szűkebb értelemben vett felügyelete minden települési önkormányzatot érint, ugyanakkor

²⁰ Ez a különbségtétel jogszabályi rendelkezésen alapszik, tehát maga a törvény tesz különbséget a két fogalom között.

²¹ Sborníky odboru veřejné správy, dozoru a kontroly. Elérhető: www.mvcr.cz/odk2/clanek/sborniky-odboru-verejne-spravy-dozoru-a-kontroly.aspx (A letöltés dátuma: 2018. 10. 20.)

leggyakrabban az I. szintű települési önkormányzatok irányában jelenik meg, tekintettel arra, hogy ezekben az esetekben tapasztalhatók a legnagyobb hiányosságok. E típusú felügyelet célja preventív, megelőző jellegű, tekintettel arra, hogy a felügyelet nemcsak a jogsértések feltárására és megállapítására irányul, hanem hangsúlyosan megjelenik benne a hibák elhárításának és a jövőbeni jogszerű magatartás ösztönzésének igénye.

4.1.3. Az államigazgatási feladat- és hatáskörök tágabb értelemben vett felügyelete a megyei hivatal által

Az államigazgatási feladat- és hatáskörök felügyeletét a területi önkormányzatok hivatalai (megyei hivatalok) látják el. Ezekben az esetekben a megyei hivatalok államigazgatási szervként lépnek fel. Statutáris városok a saját kerületeik önkormányzataival szemben saját maguk gyakorolják ezt a típusú felügyeletet. *A felügyelet keretén belül a törvények és egyéb jogszabályok érvényesülését vizsgálják*, idesorolva az egyes kormányhatározatok és központi államigazgatási szervek hivatalos módon közzétett iránymutatásainak érvényesülését is. A felügyelet során feltárt jogsértéseket a felügyelt önkormányzat köteles elhárítani és a felügyeleti megállapításoknak és javaslatoknak teljes egészében eleget tenni.

4.1.4. Az önkormányzati feladat- és hatáskörök szűkebb értelemben vett felügyelete a Belügyminisztérium által

A felügyelet lényegi eleme, hogy a konkrét közigazgatási aktusok vagy a közigazgatási tevékenység konkrét eredményeivel szemben valósul meg. Mindkét esetben feltétel, hogy ezek az aktusok vagy eredmények az önkormányzati feladat- és hatásköreellátással összefüggésben szülessenek meg.

A felügyeleti jogkör gyakorlása során *tiszteletben kell tartani az önkormányzáshoz való jogot* és a lehető legkisebb beavatkozás elvét, tekintettel arra, hogy védett hatáskörben hozott döntésekkel szemben vehető igénybe. A felügyelet az adott közigazgatási aktus vagy cselekmény megsemmisítésére irányul, törvényességi szempontrendszerű.

E felügyeleti típus szempontjából *az önkormányzati hatáskörben hozott önkormányzati rendeletek felügyelete* a legkiemeltebb. A szabályozás értelmében a települési önkormányzat minden általános érvényű önkormányzati rendeletét, a kihirdetését követően, haladéktalanul megküldi a belügyminisztériumnak. A belügyminisztérium jogsértés esetén felhívással élhet az adott önkormányzathoz, amelyben határidő kitűzésével javaslatot tesz a jogsértés eltávolítására. Indokolt esetben dönthet a jogsértő általános érvényű rendelet hatályának felfüggesztéséről is, azonban a rendelet megsemmisítésére saját hatásköre nincs. Ha a felhívásban megjelölt határidő eredménytelenül telik el, vagy ha az adott önkormányzat a felhívásban megállapított ajánlásnak nem tesz eleget, a belügyminisztérium az alkotmánybírósághoz fordulhat az önkormányzati rendelet törvénnyel való összhangjának megállapítására, illetve hatályon kívül helyezésére. A belügyminisztérium szerepe előzetes és javaslattételre korlátozott, kulcsszerepe az alkotmánybíróságnak van, mint egyedüli állami szervnek, mely a jogszabályok érvényességéről dönthet.

A más önkormányzati cselekmények, pontosabban az *önkormányzati feladat- és hatáskörben kibocsátott egyedi* közigazgatási aktusok és más *intézkedések* kapcsán a szabályozás a fentihez hasonló eljárást tételez. A belügyminisztérium ebben az esetben is felhívással élhet a jogsértő állapot megszüntetésére, határidő kitűzésével javaslatot tehet a jogsértés kiküszöbölésére, indokolt esetben dönthet az adott döntés/intézkedés végrehajtásának felfüggesztéséről. Abban az esetben, ha az önkormányzat a felhívásnak határidőn belül nem tesz eleget, a belügyminisztérium közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz fordulhat a cselekmény megsemmisítéséért.

Ezekben az ügyekben a megyei bíróságok járnak el közigazgatási bíráskodás keretén belül, amely egyrészt a felügyelet közjogi jellegéből adódik, másrészt pedig a közigazgatási perrendtartás idevonatkozó rendelkezéseiből, amelyek értelmében önkormányzati feladat- és hatáskörökben hozott határozattal vagy intézkedéssel szemben közigazgatási per indítható meg. A bíróság felülvizsgálatára itt is jellemző a kasszációs elv érvényesülése, miközben magánjog alapú jogsértések esetében ez az eljárás nem alkalmazható.

4.1.5. Az államigazgatási feladat- és hatáskörök szűkebb értelemben vett felügyelete a megyei hivatal által

Ebben a felügyeleti típusban az államigazgatási feladat- és hatáskörellátás keretében hozott normatív és egyedi döntéseket/intézkedéseket vizsgálja felül a felügyeleti szerv.

Az *államigazgatási feladat- és hatáskörben hozott önkormányzati rendeletet* az önkormányzat haladéktalanul megküldi az illetékes megyei hivatalnak. Jogsértés megállapítása esetén a megyei hivatal felhívással élhet (illetve ennek keretén belül ajánlást tehet), indokolt esetben dönthet a rendelet alkalmazásának felfüggesztéséről. Amennyiben az adott önkormányzat a felhívásnak határidőn belül nem tesz eleget, úgy a megyei hivatal igazgatója az önkormányzati rendelet megsemmisítésére irányuló alkotmánybírósági beadvánnyal élhet. Tehát ebben az esetben is az alkotmánybíróság dönt az önkormányzati rendelet megszüntetéséről.

Államigazgatási feladat- és hatáskörben hozott egyéb döntések/intézkedések jogsértése esetén (nem hatósági ügyekben) a megyei hivatal felhívással élhet. Amennyiben ennek a felhívásnak az önkormányzat határidőn belül nem tesz eleget, úgy az adott döntést a megyei hivatal megsemmisíti. Ebben az az elv érvényesül, amelynek értelmében államigazgatási feladat- és hatáskört érintő ügyekben a megyei hivatal a települési önkormányzat hivatalának fölérendelt szerve.

4.1.6. A területi önkormányzatok törvényességi felügyelete

A területi (megyei) önkormányzatok esetén a törvényességi felügyelet eljárásrendje gyakorlatilag identikus a területi önkormányzatok esetében vázolt eljárással, ideértve az egyes felügyeleti eszközöket is. A legfőbb különbség a két rendszer közt annyi, hogy a megyei önkormányzatok felügyeleti szerve minden esetben a Belügyminisztérium (illetve egyes

kivételes ügytípusokban az államigazgatási feladat- és hatáskörben hozott egyéb döntések/ intézkedések esetén a felügyeleti jogköröket különös hatáskörű központi államigazgatási szerv is elláthatja, kijelölés alapján).

4.2. Szlovákia

4.2.1. Törvényességi felügyelet

A felügyeletet végző szervnek nincs közvetlen beavatkozási lehetősége az általa hibásnak vélt aktusba, felhívást intézhet, javaslatot tehet, határidőt állapíthat meg – ám magát a döntést vagy intézkedést nem változtathatja vagy semmisítheti meg. A törvényességi felügyelet gyakorlója az ügyész.

Az ügyész közérdekvédelmi feladatokat lát el, ezen belül pedig a törvények és egyéb jogszabályok betartását felügyeli, nem kizárólag a helyi önkormányzatokkal, hanem minden államigazgatási szervvel szemben is. Az ügyészségi eszközök közé az ügyészi óvás, az ügyészi felhívás és *bíróság előtti eljárás kezdeményezése*, illetve az ügyész részvétele közigazgatási perekben²² sorolható. Az ügyész felügyelete minden esetben kizárólag törvényességi szempontrendszerű.

A törvényességi felügyelet keretén belül az ügyész ellenőrzi (felügyelet tárgya):

- a) *a közigazgatási aktusokat és egyéb döntéstartalmú intézkedéseket*, függetlenül ezek normatív vagy egyedi jellegétől
(idesorolhatók:

- a közigazgatás közhatalmi egyedi döntései, beleértve az önkormányzatok által önkormányzati vagy államigazgatási feladat- és hatáskörben, az általános közigazgatási eljárásrend alapján kiadott hatósági döntéseket is;
- a közigazgatás egyedi közhatalmi intézkedései;
- a közigazgatás normatív közhatalmi intézkedései;
- az önkormányzatok képviselő-testületeinek határozatai; valamint
- az önkormányzati általános érvényű rendeletek és államigazgatási hatáskörben hozott rendeletek);

- b) *a közigazgatási szervek adminisztratív eljárásait*; a kifejezés tágabb értelmében minden olyan eljárás ilyennek minősül, amelynek célja egyedi vagy normatív közigazgatási aktusok kiadása, ideértve a hatóság hallgatását is.

Az ügyész óvást emelhet a közigazgatási aktusok és egyéb döntéstartalmú intézkedések esetkörében, ha az törvénybe vagy jogszabályba ütközik. A döntést meghozó közigazgatási szerv köteles az óvást befogadni, megtárgyalni és elfogadásáról vagy elutasításáról döntést hozni. Ha a közigazgatási szerv eleget tesz az ügyészi óvásnak, az ügyészt tájékoztatni kell a foganatosított intézkedésekről is. Önkormányzatok esetében az ügyész fellephet a *képviselő-testületi határozatok* esetén a határozat elfogadását követő három éven belül. Az önkormányzatnak 60 nap áll rendelkezésére döntést hozni az óvás ügyében. Ha ennek

²² A közigazgatási perrendtartás szabályai szerint az ügyész bármilyen, folyamatban lévő közigazgatási perbe beléphet.

határidőn belül nem tesz eleget, vagy kifejezetten elutasítja az óvást, akkor az ügyész a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz fordulhat. Az óvás másrészt alkalmazható a törvény- vagy jogszabálysértő önkormányzati rendeletek esetén is (ebben az esetben mindegy, hogy önkormányzati vagy államigazgatási hatáskörben hozott rendeletről van-e szó). Ezekben az esetben az önkormányzatnak 90 nap áll rendelkezésére a jogszabálysértő rendelet megszüntetésére vagy módosítására. Ha az önkormányzat az óvásnak határidőben nem tesz eleget, úgy az ügyész a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz fordulhat.

Az ügyész a felhívás eszközét a közigazgatási szervek jogszabálysértő adminisztratív eljárásai vagy a közigazgatási szervek hallgatása esetén alkalmazza. Az ügyész a felhívásban javaslatot tesz a jogsértő állapot vagy gyakorlat megszüntetésének módjára is. Ha a közigazgatási szerv az ügyészi felhívásnak nem tesz eleget, úgy ez az eljárástípus lezárul, a bírósághoz fordulás lehetősége kizárt, kivéve a közigazgatás hallgatásának esetét, ahol az ügyész, a hatóság folyamatosan tartó mulasztása/hallgatása okán, közigazgatási bírósághoz fordulhat.

4.2.2. Bírói kontroll

A közigazgatás feletti bírói kontroll – szervezetileg – egyrészt a közigazgatási bíráskodáson keresztül érvényesül, másrészt az alkotmánybíróság szubszidiárius normakontrollja keretében kap helyet. A törvényességi felügyelet szempontjából a bírói kontroll jelentőségét az adja, hogy az ügyész törvényességi felügyeletének mintegy folytatásaként jelennek meg közigazgatási perek egyes különös típusai.

Fő szabály szerint a közigazgatási bíróságok járnak el a hatósági eljárásban hozott döntések jogorvoslati fórumaként, ez nevezhető az általános közigazgatási pernek.

Ezen túl a helyi önkormányzatok kapcsán különös bírósági eljárásokat is tételez a közigazgatási perrendtartás:

- a) A települési képviselő mandátumának megszűnése/megszüntetése ügyében indított per.
- b) A polgármester vagy megyei közgyűlés elnöke mandátumának megszűnése/megszüntetése ügyében indított per.
- c) A főellenőr megbízásának megszűnése/megszüntetése ügyében indított per.
- d) A képviselőtestület határozatának törvényességi felülvizsgálatára indított per: a per megindítására akkor van lehetőség az ügyész által, ha az önkormányzat a képviselőtestületi határozat ellen emelt óvásnak határidőn belül nem tesz teljes egészében eleget, vagy az óvást kifejezetten elutasítja. Amennyiben a bíróság az ügyész keresetlevelét megalapozottnak találja, úgy a jogsértő határozatot (vagy részét) megsemmisíti.
- e) Az önkormányzati rendelet jogszabályba ütközése kapcsán indított per: ebben az esetben az ügyész mellett aktív perbeli legitimációja van az ügynevezett érdekelt nyilvánosságnak (*zainteresovaná verejnosť*, magyarul: 'civil szervezetek'), amennyiben a megtámadott önkormányzati rendelet környezetvédelemmel kapcsolatos közérdeket sért. Ez azonban inkább kivételes esetkör; önkormányzati hatáskörben hozott rendelet esetén. A törvénynek való megfelelést, államigazgatási feladatkörben hozott rendelet esetében egyéb jogszabályoknak való megfelelést is lehet

vitatni, az ügyész akkor élhet perindítási jogával, ha az önkormányzat az óvásának határidőn belül nem tesz teljes egészében eleget, vagy az óvást kifejezetten elutasítja. Amennyiben a bíróság az ügyész keresetlevelét megalapozottnak találja, úgy a jogsértő rendeletet (vagy annak egy részét) megszünteti, a bíróság döntésének jogerejével a rendelet hatályát veszti; az illetékes önkormányzatnak a jogerőtől számított hat hónapon belül pótolnia kell a hatályon kívül helyezett önkormányzati rendeletet (vagy részét).

- f) Az önkormányzatok közti megállapodások vagy társulási szerződések felbontásával kapcsolatos per.

A rendes közigazgatási bíróság előtt lefolytatott ügyeken túl, amelyek az önkormányzati határozatok és rendeletek törvénynek való megfelelését vizsgálják, bizonyos esetekben az alkotmánybíróság is eljárhat,²³ hatásköre viszont csak azokra az esetekre terjed ki, amelyek nem tartoznak más bíróság hatáskörébe, vagy az adott ügyben minden más rendes és rendkívüli jogorvoslatot kimerítettek. Így az alkotmánybíróság eljárása ezekben az esetekben csupán mint kivételes, rendkívüli jogorvoslati eszköz vehető igénybe.

4.3. Lengyelország

4.3.1. Az önkormányzatok feletti kontrollról általában

A közigazgatásban megvalósuló kontrollmechanizmusok nagy része az államigazgatáson belül jelenik meg, végrehajtása tág szempontrendszer alapján történik (célszerűség, hatékonyság, jogszerűség stb.). Az önkormányzatok feletti felügyelet – amelynek az alapját a lengyel alkotmány fekteti le – azonban csak *törvényességi szempontrendszerű* lehet. Ez – hasonlóan a többi visegrádi országhoz – kizárólag az önkormányzati feladatellátás vizsgálatára terjed ki, az államigazgatási feladatellátásban megjelenő kontrollrendszerek sokkal közvetlenebb beavatkozásokat tesznek lehetővé az önkormányzati működésbe.

Az önkormányzatok irányában ellenben más kontrollmechanizmusok is működnek, amelyek jellemzően a nem önkormányzati feladat- és hatásköreellátással vannak összefüggésben, de lehetnek közvetett átfedések az önkormányzati feladat- és hatáskörökben is – ilyen például az *önkormányzati gazdálkodás feletti megjelenő kontroll*, amely ugyan szintén törvényességi szempontrendszerű, de ezen belül az államigazgatási és önkormányzati feladatellátás pénzügyi háttere is vizsgálat alá kerül. Az önkormányzati gazdálkodás feletti kontroll többszintű vizsgálati rendszeren alapszik, alaptétele, hogy a törvényhozásnak, mint a központi költségvetést jóváhagyó hatalmi ágnak, jogában áll ellenőrizni a költségvetés

²³ Hasonlóan a többi V4-országhoz, az alkotmánybíróság fő funkcióját tekintve az alkotmányosság őre, amelynek keretében mint negatív jogalkotó lép fel, ezen belül joga van az önkormányzati rendelet alkotmánnyal való összhangjának megítélésére. Az alkotmány felhatalmazása alapján dönt az önkormányzati feladat- és hatáskörben hozott általános érvényű önkormányzati rendeletek alkotmánnyal és törvénnyel való összhangjáról, illetve az államigazgatási feladat- és hatáskörben hozott általános érvényű önkormányzati rendeletek alkotmánnyal, törvénnyel, kormányrendelettel, miniszteri rendelettel vagy más központi államigazgatási szerv által kibocsátott jogszabállyal való összhangjáról, feltéve, hogy a döntés más bíróság hatáskörébe nem tartozik.

felhasználását. Ennek szervezeti eszköze a Legfelsőbb Ellenőrzési Hivatal (*Najwyższa Izba Kontroli*, a hazai megfelelője az Állami Számvevőszék), valamint az önkormányzatok viszonyában a regionális könyvvizsgálati kamarák (*regionalne izby obrachunkowe*).

A regionális könyvvizsgálati kamarák különleges (autonóm) jogállású állami szervek, amelyek köztisztviselői vonásokat is felmutatnak. Országos képviselőtüket a Regionális Könyvvizsgálati Kamarák Nemzeti Tanácsa (*Krajowa Rada Regionalnych Izby Obrachunkowych*) látja el. A pénzügyi felügyelet keretén belül a kamarák az önkormányzatok költségvetési gazdálkodásának komplex, átfogó vizsgálatát végzik, amely kiterjed a költségvetés előkészítésének, elfogadásának, végrehajtásának minden részletére, beleértve a könyvelés és közbeszerzések ellenőrzését is. A kamarák kiemelt feladatai közé tartozik az önkormányzatok fiskális módszertanának egyesítése. Ebből a célból konzultációs és oktatási (továbbképzések, szemináriumok szervezése) tevékenységgel segíti az önkormányzatokat. Felügyeleti tevékenységére jellemző a folyamatosság, azaz az adott régió belül, rendszeresen és állandó jelleggel felügyeli az önkormányzatok költségvetési gazdálkodását, tevékenységének hatékonysága épp ebben a folyamatosságban rejlik.

Nemkülönbön jelentős szerepet tölt be az önkormányzati működésben a *bírószági felülvizsgálat*, amely jellemzően az egyedi közigazgatási (hatósági és más) döntések ellen vehető igénybe, de belép az önkormányzatok jogalkotása kapcsán is. A bírósági kontrollt Lengyelországban a közigazgatási bíróságok rendszere látja el. Ezen belül az önkormányzati normakontrollért kizárólagosan a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság a felelős, amely az önkormányzati rendeletek jogszerűségéről és esetleges megsemmisítéséről dönthet. Az egyedi önkormányzati aktusok esetében első fokon a regionális közigazgatási bíróságok járnak el, így idetartoznak mindenekelőtt a közigazgatási hatósági eljárásban hozott döntések felülvizsgálata, a hatóság hallgatásával kapcsolatos eljárások, az államigazgatás és önkormányzatok közti hatásköri viták rendezése, valamint a helyi önkormányzatok közti vagyoni jogi viták. Döntéseikkel szemben a Legfelsőbb Közigazgatási Bírósághoz lehet fordulni.

4.3.2. Törvényességi felügyelet

A törvényességi felügyelet szervezeti megoldása gyakorlatilag identikus a hazai (magyar) szabályozással. *Az alkotmány a felügyeleti szervek körében a miniszterelnököt és a wojewodát nevezi.* A törvényességi felügyelet keretén belül az önkormányzati feladat- és hatáskörben végrehajtott cselekmények vizsgálatára kerül sor, kivéve a pénzügyi és költségvetési ügyeket, amelyekben a könyvvizsgálói kamarák járnak el teljeskörűen.

A törvényességi felügyelet keretén belül a szabályozás elkülöníti az ellenőrzési és beavatkozási eszközöket. Az *ellenőrzési eszközök* közé sorolható a tájékoztatás kérése, illetőleg az önkormányzat vezetőjének (*wójt, starosta, marszałek*) kötelezettsége a tanács (vagy közgyűlés) jegyzőkönyveinek és egyedi vagy normatív aktusainak megküldése. A felügyeleti szerv bizonyos döntéseket megsemmisíthet, mások végrehajtását felfüggesztheti, illetve bíróság előtt támadhatja meg őket. A *beavatkozási eszközök* közé sorolhatók az országgyűlés joga (a miniszterelnök javaslatára), az alkotmányellenesen vagy sorozatos törvényt sértő módon működő önkormányzati tanács vagy közgyűlés feloszlata; a wojewoda szubszidiárius önkormányzati rendeletalkotási joga (hasonlóan a hazai szabályozásból ismert mulasztás esetén a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője által megalkotott

önkormányzati rendelethez) vagy a miniszterelnök joga az önkormányzat tevékenységének felfüggesztésére (törvénysértések vagy a költségvetési fegyelem megsértésének minősített esetében) és ebben az esetben hivatali vezetést elrendelni és kormánybiztost kinevezni az önkormányzat ügyvitelére.

5. A helyi önkormányzatok nemzetközi együttműködésének keretei

Az önkormányzatok közti együttműködés különböző formái, legyen szó akár belföldi, akár külföldi vagy szélesebb nemzetközi jellegről, minden esetben az önkormányzati feladat- és hatáskörellátás keretében valósulnak meg. Az önkormányzatoknak így mindhárom vizsgált ország esetében nagyfokú szabadságuk van a legkülönbözőbb típusú együttműködések kialakítására. Igaz ez a nemzetközi és határon átnyúló együttműködések esetében is. Az egyes önkormányzatok korlátozások nélkül vehetik igénybe a nemzetközi együttműködés *intézményesített* (például európai területi együttműködési csoportosulás, angol nevén: European Grouping of Territorial Cooperation – EGTC²⁴), *időszakos* társulási/együttműködési megállapodás alapján kialakított (például Interreg-együttműködések kapcsán, amelyek konkrét projekt megvalósításáról szólnak, időszakos jelleggel), állandó jellegű társulási/együttműködési megállapodással lefektetett (például állandó és folyamatos együttműködést lehetővé tevő megállapodások testvérvárosi kapcsolatok ápolásáról) vagy *bármely* más *egyéb megállapodás* alapú formáját. Mindhárom országról elmondható ezen túl, hogy az együttműködés finanszírozása szempontjából is ugyanolyan szabadsága van a helyi önkormányzatoknak, mint az együttműködés módjának és formájának megválasztásában, viszont *a pénzügyi források előteremtése teljes egészében és kizárólag az adott önkormányzat felelősségi körében van*, tehát a forrásokat saját magának kell biztosítania. Ezért a finanszírozás legtöbbször nemzetközi pénzügyi alapok (például Visegrad-fund, CBC vagy Interreg-programok stb.) vagy belföldi céltámogatások igénybevételel történik.

5.1. Csehország

A szabályozás értelmében *a cseh helyi önkormányzatoknak jogukban áll önkormányzatokat tömörítő nemzetközi intézményekhez vagy társulásokhoz csatlakozni*, ugyanúgy, mint más államok helyi önkormányzataival *együttműködni*. Ez a felhatalmazottság a legnagyobb általánosságban vonatkozik bárminemű együttműködési formára, különleges típusokat (mint például a határon átnyúló) nem nevesít. A nemzetközi együttműködéshez való jog megilleti az önkormányzati társulásokat is, amelyek az alapító okiratukban meghatározott tevékenységi körüket nevesítik, illetőleg együttműködhetnek más ország önkormányzati társulásaival. A társulási megállapodásnak meg kell felelnie a cseh alkotmány és jogszabályok rendelkezéseinek.

²⁴ 1302/2013/EU parlamenti és tanácsi rendelet.

Tárgyában, tartalmában hasonlóan kevés megkötés van a leggyakrabban alkalmazott nemzetközi együttműködésnek a partnervárosok vagy testvérvárosok hálózatának együttműködése típusában, mivel annak kialakítása elsősorban a kulturális és szociális tapasztalatok transzferéhez, esetlegesen vállalkozásfejlesztéshez járul hozzá.

5.2. Szlovákia

A szabályozás alaptétele, hogy *mind a települési, mind a területi önkormányzatok jogosultak feladat- és hatásköreiken belül más állam területi és közigazgatási, valamint helyi és regionális feladatokat ellátó hivatalaival való együttműködésre*. Jogukban áll területi egységek vagy területi szervek nemzetközi társulásában (vagy szervezetében) részt venni és tagságot vállalni. Ez utóbbi esetén a csatlakozás ilyen szervezethez nem lehet ellentétben az alkotmány, törvények és nemzetközi szerződések rendelkezéseivel, illetve a közérdekkel. Ha az együttműködésre külön szervet kell létrehozni, az kizárólag magánjogi alapítású lehet, azaz közigazgatási vagy más közfeladatot nem láthat el. A nemzetközi együttműködés eseteinek – formától függetlenül – összefüggésben kell lennie az önkormányzat hatáskörgyakorlásával.

Tárgyát tekintve az ilyen együttműködés nagyon széles lehet, a legegyszerűbb társadalmi rendezvényektől kezdve, tapasztalatcserét támogató találkozásokon keresztül, hosszú távú stratégiai együttműködésekig, tartalmában *alapvetően bármely helyi jellegű kérdést érinthet* (mint például környezetvédelem, idegenforgalom, műszaki fejlesztések, közlekedésfejlesztés, humánerőforrás-fejlesztés, munkahelyteremtés és foglalkoztatottság stb.).

Az önkormányzatok gyakorlatában megjelenő legjellemzőbb együttműködési forma – hasonlóan Csehországhoz – a testvérvárosi kapcsolatok kialakítása és fenntartása, amelyek mindenekelőtt a kulturális tapasztalatcserét és az európai közösségtudat emelését hivatottak biztosítani.

5.3. Lengyelország

Az alkotmány értelmében a gminák és powiatok társulásai nemzetközi megállapodásokhoz csatlakozhatnak, és nemzetközi lokális vagy regionális szervezetek tagjai lehetnek, ezekben az esetekben a társuláshoz (vagy belépéshez) a külügyminiszter egyetértése szükséges. Ezen túl azonban a törvényi szabályozás értelmében minden önkormányzat szabadon megállapodhat más önkormányzatokkal (ideértve más országok önkormányzatait is) az együttműködés(ek) kialakításáról. A szabályozás tekintetében elmondható mindaz, ami a szlovák vagy a cseh esetkört is érinti, mégpedig hogy a nemzetközi együttműködés költségvetési fedezetét elsődlegesen az önkormányzatok saját bevételei vagy európai uniós források jelentik. A nemzetközi együttműködésben az Interreg-programoknak is kiemelt szerep jut, aminek alapját a *testvérvárosi* vagy partnervárosi/partnerönkormányzati *megállapodások* jelentik, és amelyek a *nemzetközi együttműködés leggyakoribb formái is egyben Lengyelországban*.

A nemzetközi vagy határon átnyúló együttműködésekkel érintő döntések a gmina és powiat esetében a tanácsot, a województwo esetében pedig a bizottságot illetik meg.

6. Gazdálkodási és költségvetési alapok

6.1. Csehország

6.1.1. Gazdasági alapok

A cseh szabályozás alapján a községek közjogi jogállásúak, amelyek saját vagyonnal rendelkeznek. E vagyonnal összefüggésben az önkormányzatok saját bevételre jogosultak. A gyakorlatban azonban nagyon kevés olyan önkormányzat van, amely tevékenységét kizárólag vagy legnagyobb részben a saját bevételeire támaszkodva tudná ellátni.

Az önkormányzati gazdálkodás további jelentős bevételi forrását jelenti az *államigazgatási feladat- és hatáskörellátás anyagi háttere*, amely a központi költségvetésből származó állami céltámogatás formájában jelenik meg. Ennek teljes összegét az adott év országos költségvetéséről szóló törvény tartalmazza; az egyes önkormányzatoknak juttatandó konkrét összegét jogszabályban megállapított kulcs alapján a Belügyminisztérium határozza meg, elsősorban az adott önkormányzat lakosságszáma (illetve amennyiben II. vagy III. szintű települési önkormányzatokról van szó, az igazgatási területük lakosságszáma) és az ellátott államigazgatási feladatok mennyiségének viszonya alapján.

Az önkormányzati bevételek további kiemelt és nélkülözhetetlen tétele az állam által beszedett adók és illetékek redisztribúciójából származó bevételek, azaz az úgynevezett *részadóbevételek*, amelyek a települési és területi önkormányzatok közt kerülnek szétosztásra. A részadókból származó önkormányzati költségvetési bevételek a helyi költségvetések legjelentősebb forrását képezik, ami így egyidejűleg nagyfokú függést eredményez az országos költségvetéstől.

Az önkormányzati költségvetések bevételi oldalán jelennek meg továbbá az egyszeri, úgynevezett *jogigény nélküli bevételek*, elsősorban a különféle dotációs és támogatási hozzájárulások (vagy a központi, illetve egyéb közköltségvetési vagy pedig EU-s programok alapján biztosított és kifizetendő dotációk).

Az önkormányzati költségvetések bevételi oldalát tehát a következő tételek jelentik:

- a) saját vagyonnal vagy vagyoni jogokkal való gazdálkodáson alapuló bevételek;
- b) saját tevékenységen alapuló bevételek;
- c) önkormányzati alapítású jogi személyek gazdasági eredményéből származó bevételek;
- d) saját közigazgatási tevékenység bevételei, ideértve az államigazgatási feladat- és hatáskörgyakorlásból származó bevételeket (elsősorban illetékek és bírságok);
- e) helyi illetékekből származó bevételek;
- f) adókból (ideértve a hazai értelemben vett helyi adókat is) és részadókból származó bevételek;
- g) dotációk közköltségvetésekből.

Az önkormányzati költségvetések közköltségvetésnek minősülnek, amelyek legfőbb bevételi forrását a részadóbevételek jelentik.

A szabályozás értelmében idetartoznak:

- a) a helyi ingatlanadókból származó bevételek 100%-ban azt a települési önkormányzati költségvetést illetik meg, amelynek közigazgatási területén az adott ingatlan fekszik;
- b) az általános forgalmi adóból (áfa) származó, valamint a személyi jövedelemadóból és a társasági adóbevételekből származó, 23,58%-tól 60%-ig (az egyes adótípusoktól függően: szja, tao, illetve munkaadók munkavállalók után befizetett adója esetén 1,5%) terjedő bevételek.

6.1.2. Helyi adók és illetékek rendszere

A helyi adók és illetékek települési önkormányzatok által vethetők ki, a területi (megyei) önkormányzatoknak ilyen felhatalmazottságuk nincs. A szabályozási rendszer elveiben a magyarhoz hasonló, zárt listás módszerű.²⁵ A helyi adók körében a cseh szabályozás ingatlanadó kivetését teszi lehetővé a települési önkormányzatok számára, ezen belül megállapítható telekadó és építményadó. Az adó/illeték megállapítását a települési önkormányzat végzi az adó kivetésével, az adóhatósági feladatokat pedig az állami adóhatóságok végzik. A szabályozás értelmében a helyi illetékekből származó bevételek teljes egészében az önkormányzatot illetik meg, ezek esetében viszont az adóhatósági feladatokat a települési önkormányzatok látják el. Idesorolhatók: az ebilleték (kutyailleték), rekreációs illeték; közterület-használati illeték; szálláshelyilleték; belépődíj-illeték; ingatlan értéknövekedésével kapcsolatos illeték (közműhálózathoz való rákötés okán); gépjárműbehajtási illeték; hulladékgazdálkodási illeték.

6.2. Szlovákia

6.2.1. Gazdálkodási alapok

Az önkormányzatok tevékenységüket és feladataikat saját bevételeik, központi költségvetési hozzájárulás(ok) és egyéb bevételeik felhasználásával látják el, továbbá az önkormányzatokra törvénnyel államigazgatási feladat- és hatáskörök telepíthetők, amelyek ellátásának költségeit az állam téríti. Alapvető alkotmányos szabály, hogy az államigazgatási feladat- és hatáskörök önkormányzat általi ellátását az állam teljes egészében finanszírozza.

Az önkormányzatok finanszírozási rendszere mindenekelőtt két összetevőből áll: *egyfelől saját bevételekből, másfelől (központi) költségvetési hozzájárulásból*, bármintemű állami támogatás nyújtása vagy igénylése kizárólag törvény alapján történhet. A szabályozás abból indul ki, hogy az önkormányzatok működésüket saját bevételeik révén finanszírozzák, ez azonban a saját bevételek mellett költségvetési hozzájárulást is feltételez. Ebből következően az önkormányzati tevékenységek nem finanszírozhatók csupán saját bevételeik

²⁵ Kecsó 2015. Elérhető: https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015_02_Kecsó.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 20.)

terhére. Épp ellenkezőleg, mind a települési, mind pedig a megyei önkormányzatok nagyban függenek a központi költségvetésből folyósított hozzájárulásoktól.

Ez utóbbi körbe sorolhatók:

- a) a helyi adóból és illetékekből származó bevételek;
- b) a nem adójellegű bevételek: idesorolhatóak például a vagyonkezelésből és -gazdálkodásból eredő bevételek (eladás, bérlet); vállalkozási bevételek (önkormányzati alapítású gazdasági társaságok); egyéb önkormányzati vagy a költségvetési szervek tevékenységéből származó bevételek, illetve a közigazgatási illetékek vagy bírságok;
- c) kamat, illetve kamat- vagy hozamjellegű bevételek;
- d) részadókból származó bevételek;
- e) ajándékok, hozzájárulások, gyűjtések bevételei; illetve
- f) egyéb bevételek.

A saját bevételek esetkörében az önkormányzatok saját maguk döntenek ezek felhasználásáról, kivéve azokat az ajándékokat, amelyek esetében az ajándékozó pontosan meghatározza az ajándék felhasználásának célját.

A központi költségvetésből folyósított hozzájárulások közé soroljuk:

- a) az államigazgatási feladat- és hatáskörök ellátására biztosított pénzügyi támogatásokat és az állami vagyonkezelő alapokból származó támogatásokat;
- b) egyéb, a központi vagy más közköltségvetésből folyósított támogatásokat; valamint
- c) az európai uniós és egyéb céltámogatásokat.

Ezen a két fő bevételi csoporton túl az önkormányzati költségvetések általában számolnak további bevételekkel is. Ilyenek lehetnek például a vállalkozói tevékenységből származó bevételek; visszatérítendő bevételek (elsősorban hitelek) vagy az önkormányzati társulásba bevitt pénzeszközök hozama.

A költségvetési bevételek struktúráját illetően a legnagyobb súllyal a *részadóbevételek* jelennek meg, enélkül az önkormányzati működés alapszinten sem lenne lehetséges. A részadóbevételek alapjául a központi költségvetés természetes személyektől származó jövedelemadó-bevételei szolgálnak: az szja-bevételeket kulcs szerint osztják szét az egyes önkormányzatok közt. Az elvi megosztás a települési és területi önkormányzatok közt olyan, hogy az szja-bevételek 70%-a a települési önkormányzatok költségvetési bevételeit képezi, a maradék 30% pedig a területi (megyei) önkormányzatok költségvetési bevételeiben jelenik meg. A részadó konkrét megosztása az egyes önkormányzatok közt mindenekelőtt az adott település lakosságszámától és ennek életkor-összetételétől függően történik. Érdekesség, hogy a számítási képletben az adott települési önkormányzat tengerszint feletti magassága is figyelembe van véve. A központi költségvetésből számított részadók tehát kizárólag egy adott adótípuson nyugszanak (szja), ami így finanszírozási stabilitás szempontjából kockázatot hordoz magában.²⁶

²⁶ Ez mutatkozott meg a 2008/2009-es gazdasági válság idején, amely ugrásszerű csökkenést eredményezett a 2010/2011-es években az önkormányzati bevételekben. Ettől vezérelve 2011-ben a kormány az önkormányzatok új finanszírozási modelljére tett javaslatot, úgy, hogy a cseh mintához hasonlóan a részadóarány kiszámításának alapjául egy súlyozott adókosár szolgált volna, amelybe az szja-n kívül az állami forgalmi adó (áfa) és más fogyasztási típusú adókból származó bevételek kerültek volna. Az önkormányzatok részéről a javasolt rendszert több kritika érte, ezért nem került sor implementációra.

A települési önkormányzatok finanszírozásának jellegzetessége Szlovákiában, hogy a központi költségvetésre való utaltságuk nagyfokú, a részadókon kívül saját bevételek – és ezen belül a helyi adóból származó bevételek is – kiegészítő jelleggel jelennek meg. Jellemző továbbá az, hogy beruházási jellegű tevékenységet a kisebb önkormányzatok kizárólag állami céltámogatások igénybevételeivel vagy hitelfelvétellel képesek biztosítani.

6.2.2. Helyi adók és illetékek rendszere

A helyi adók és illetékek rendszere alapvetéseiben identikus a cseh szabályozással. A helyi adók bevezetésével, illetve az adófizetéssel és ellenőrzéssel kapcsolatos részletszabályokat a települési önkormányzat képviselő-testülete rendeletben szabályozza.

A helyi adók körében a szlovák szabályozás több adótípust rendez, ezek esetében adó megállapítását, az adó kivetésével és a beszedéssel kapcsolatos feladatokat (azaz az adóhatósági feladatokat) az önkormányzatok saját maguk végzik. A helyi adókból származó bevételek teljes egészében az önkormányzatot illetik meg, fő szabály szerint szabad felhasználású bevételi forrást jelentenek a helyi költségvetésben. A szabályozás értelmében a helyi adók körében bevezethető adótípusok a következők:

- a) ingatlanadó (ezen belül telek- és földadó, építményadó, illetve lakásadó és lakóházban található, nem lakás céljára szolgáló helyiségek adója);
- b) ebadó;
- c) közterület-használati adó;
- d) szállásadó;
- e) árukiadóautomata-adó;
- f) játékautomata-adó;
- g) gépjárművel történelmi városrészbe történő behajtásért és ott tartózkodásért járó adó;
- h) nukleárislétesítmény-adó.

A helyi illetékeknek két típusát különbözteti meg a szabályozás: a hulladékgazdálkodási illetéket és a helyi fejlesztési illetéket.

6.3. Lengyelország

6.3.1. Gazdálkodási alapok

Alapkérdések tekintetében szükséges megemlíteni az önkormányzatok jogát a közbevételekből való részesedéshez, amelynek értelmében minden önkormányzatnak joga van részesedni az (állami) bevételekből, ellátott feladataihoz mérten és arányában. Ennek következményeképp az önkormányzatok feladatai kizárólag úgy módosíthatók, ha az egyidejűleg az állami bevételek szétosztási rendszerének olyan módosításával történik, amely megfelel a feladat- és hatáskörök módosításának. A helyi önkormányzatoknak joguk van saját bevételekhez, állami cél- és egyéb támogatásokhoz, az önkormányzati bevételek részletes felsorolását

törvény teszi meg. A költségvetések bevételi oldalán jelennek meg a helyi adókból és illetékekből származó bevételek is.

A törvényi szabályozás értelmében a települési önkormányzatok (gmina) saját bevételei közé mindenekelőtt az alábbi tételek tartoznak:

- a) adóbevételek (az adóbevételek körébe soroljuk a telekadót, építményadót, földművelési adót, erdők után járó adót, közlekedési eszközök adóját, természetes személyek jövedelemadójából származó adórészt, ajándékozási és örökösödési adót, polgárjogi ügyletek adóját) és részadóbevételek;
- b) illetékekből származó bevételek (idesoroljuk az országos illetékeket, piachasználati illetéket, helyi illetéket, idegenforgalmi illetéket, kutyatartási illetéket, reklámfelületek utáni illetéket, bányászati illetéket, egyéb, különös jogszabály alapján kivetett illetékeket);
- c) a dotációs és költségvetési szervek, valamint szervezeti egységek tevékenységéből származó bevételek;
- d) az önkormányzati vagyonból származó bevételek;
- e) öröklés és ajándékozás;
- f) bírságbevételek;
- g) a központi költségvetésbe befizetett illetékbevételek 5%-a az államigazgatási feladat- és hatáskörök ellátására;
- h) kamat- és tőkebevételek;
- i) más önkormányzatok költségvetéséből származó dotációk;
- j) egyéb bevételek.

A települési önkormányzatok 2004-től részadóbevételekre jogosultak, amelyeknek a központi költségvetés kiadási oldalán allokált összege a gmina területén állandó lakhellyel rendelkező természetes személyek jövedelemadójából származó bevételek 39,34%-a és a gmina területén székhellyel rendelkező társasági adóbevételek 6,71%-a.

A járási önkormányzatok (powiat) saját bevételei közé mindenekelőtt a következőket sorolja a szabályozás:

- a) részadóbevételek (a powiat területén állandó lakhellyel rendelkező természetes személyek jövedelemadójából származó bevételek 10,25%-a és a powiat területén székhellyel rendelkező társasági adóbevételek 1,4%-a);
- b) a gminák esetében említett fenti felsorolás b)–j) pontjaiban nevesített bevételtípusok.

A területi önkormányzatok legnagyobb igazgatási egységének, a regionális önkormányzatoknak (województwo) főbb költségvetési bevételei a következők:

- a) részadóbevételek (a województwo területén állandó lakhellyel rendelkező természetes személyek jövedelemadójából származó bevételek 1,6%-a és a województwo területén székhellyel rendelkező társasági adóbevételek 15,9%-a);
- b) a gminák esetében említett fenti felsorolás c)–j) pontjaiban nevesített bevételtípusok (az illetékbevételeket leszámítva).

A gmináktól eltérően sem a powiatoknak, sem a województwóknak nincs helyi adókból származó bevételük, egyidejűleg azonban kijelenthető, hogy a jelenlegi részadóalapú

finanszírozási rendszer nagyfokú gazdálkodási és költségvetési önállóságot biztosít a helyi önkormányzatoknak a költségvetési kiadások tervezésénél.

A költségvetés kiadási oldalán az alábbi általános költségtelek jelennek meg:

- a) önkormányzati feladat- és hatáskörgyakorlással kapcsolatos kiadások;
- b) államigazgatási feladat- és hatáskörgyakorlással, illetve egyéb átvett feladatokkal kapcsolatos kiadások;
- c) magánjogi jogügyletekből (például szerződésekből, megállapodásokból) következő kiadások;
- d) más önkormányzatokkal közösen megvalósított tevékenység kiadásai; valamint
- e) más önkormányzatok számára nyújtott anyagi vagy pénzügyi támogatások.

A költségvetésnek fő szabály szerint kiegyenlítettnek kell lennie, de tervezhető deficit, amelynek pótlását szintén tervezni kell. Ez megtehető:

- a) értékpapírok kibocsátásával;
- b) önkormányzati vagy bevételekből;
- c) hitelből;
- d) az előző időszakok gazdasági eredményéből; vagy
- e) az önkormányzati számlák szabad felhasználású eszközeiből.

6.3.2. Helyi adók rendszere

A helyi adók bevezetésének joga a gminákat illeti meg, amelyek megállapítása, kivetése és behajtása kapcsán mint adóhatóság járnak el, az elsőfokú adóhatósági hatáskört ezekben az ügyekben a wójtához telepíti a helyi adóról szóló szabályozás.

A gminának az alkotmány felhatalmazása alapján lehetőségük van a helyi adók egyes elemeinek meghatározására, kivéve az adó alanyát, tárgyát és alapját, amelyet nem változtathatnak meg.

Részben zárt listás rendszerről van szó, ahol a települési önkormányzatok azokat az adótípusokat vezethetik be és olyan feltételekkel, amelyeket a törvény keretszabályozása lehetővé tesz. A törvényben nem szabályozott adótípus bevezetése kivételes esetben lehetséges, helyi népszavazás útján. Ebben az esetben az így bevezetett adót az önkormányzat normatív közigazgatási aktusban fogadja el és teszi közzé, tehát az önkormányzat közigazgatási területén teljes értékű helyi adónak minősül.

A gminák a következő *helyi adótípusokat* vezethetik be a törvényi szabályozás alapján: *ingatlanalapú adókat* (ezen belül telekadó, építményadó, földművelési adó, erdők után járó adó), illetve *a gépjárműadót*.

7. Zárógondolatok

Kapcsolódva a monográfia és a kutatás fő hipotéziseihez, a vizsgált szabályozások kapcsán több megállapítás vonható le. A 2008/2009-es globális világválság következményeinek felszámolása kapcsán nemcsak az állam és a közigazgatás – korábban az NPM által

történt – leértékelésének újragondolását eredményezte, hanem ezen belül a helyi önkormányzati szerepkörökét is.

A vizsgált országok helyi önkormányzatai esetében megállapítható, hogy a *2008/2009-es gazdasági válság következményeinek felszámolása* ad hoc eszközökkel, egyszeri, rövid távú beavatkozásokkal, illetve a helyi költségvetések kiadásainak csökkentésével történt, amelyek elsősorban a helyi önkormányzatok költségvetési bevételekieséseire igyekeztek reagálni. Ezek a beavatkozások időszakosak voltak, leginkább emelt szintű központi költségvetési támogatások formájában jelentek meg, vagy bizonyos költségtípusokat megvontak, befagyasztottak. *A gazdasági válság nem okozott a vizsgált országokban rendszerszintű, hosszú távú működési hiányosságokat a helyi önkormányzatok működésében, és ennek megfelelően a beavatkozások rendszere sem volt rendszerszintű.* Az NPM-mel kapcsolatos értéktételek nem jelentek meg az önkormányzatok szabályozásában, azok gyakorlati működésében vagy az önkormányzatok feladatellátásában.

A három ország vizsgálata és tapasztalatai alapján elmondható, hogy a helyi önkormányzatok és az államok a gazdasági válság kezelését, pontosabban az ebből eredő bevételekiesést kétféle úton orvosolták:

- a) a központi költségvetésből folyósított egyszeri támogatások által; illetve
- b) a helyi önkormányzati költségvetések kiadási oldalának csökkentése révén, spórolási intézkedések által.

A kiinduló állapot fontos jellemzője, hogy az önkormányzati rendszer relatíve alacsony hitelterheltségű volt²⁷ a V4 három országában.

Összegezve tehát rendszerszintű beavatkozás a gazdasági válság következményeként a szabályozás szintjén nem jelent meg, a beavatkozások (a válság ellensúlyozása) mindekelőtt költségvetési-fiskális eszközök révén voltak mind az állam részéről (időszakos támogatások), mind az önkormányzatok részéről (spórolás). Ez utóbbi közé olyan gyakorlati megoldások tartoztak, mint például a bérek befagyasztása, prémiumok és egyéb benefitek megvonása vagy befagyasztása, magánszemélyek számára folyósított önkormányzati támogatások befagyasztása vagy csökkentése, létszámstop, illetve létszámcsökkentés, eszközbeszerzések és szolgáltatások mértékének csökkentése, központi közbeszerzések bevezetése az önkormányzat által fenntartott összes intézmény számára, beruházások elhalasztása/felfüggesztése.

A válság kezelése a fokozottabb pénzügyi/költségvetési fegyelem bevezetésével és a költségek racionalizációjával alapvetően fenntartható volt, nem igényelte az önkormányzati szerepkörök újragondolását vagy átfogó közigazgatási reformokat.

Ezenkívül jellemző, hogy a válságkezelés nem járt a helyi adók vagy illetékek emelésével, működési hitelek felvételével és a hitelállomány emelkedésével (általában igaz, de kivételek vannak) vagy az önkormányzatok vagyonának jelentős csökkenésével, illetve az önkormányzati rendszer/feladatok újrászervezésével.

²⁷ Ennek különböző okai voltak, a csehszlovákia utódállamok esetében elsődlegesen a konzervatív költségvetési gazdálkodás; Lengyelország esetében pedig bevett gyakorlat, hogy a hitelfelvételt önkormányzati alapítású gazdasági társaságokon keresztül szervezik le, így a helyi költségvetések közvetlen leterheltsége könyvelési szempontból nagyon pozitív számokat mutat, de a helyzetet persze ennél árnyaltabb. Hosszú távon ez a megoldás kockázati tényező, és rendszerszintű problémák kialakulásához vezethet.

További kutatási kérdés, hogy milyen módon alakult az állami és a közigazgatási szerepkörök újragondolása az elmúlt időszakban, vajon a recentralizáció lehet-e a domináns megoldás?

A három vizsgált ország esetében nem alakultak ki centralizációs megoldások vagy szabályozási modellek az elmúlt időszakban. Az elmúlt évtizedben a normatív környezet stabil és jobbra változatlan volt, strukturális és/vagy szemléleti változásokra nem került sor. Tekintettel az önkormányzatok finanszírozási modelljére, különösebben nagy centralizációs törekvés egyik országban sem mutatkozik meg, hisz az önkormányzati rendszer és feladatellátás egyébként is nagymértékben a központi költségvetésre utalt.

A vizsgált országok modellmegoldásai helyenként nagyon különbözőek egymástól, például a cseh szabályozás kifejezetten önkormányzat-centrikus, sok államigazgatási feladatot delegál az önkormányzatokra; a szlovák vegyes rendszer, ahol az önkormányzatok és az államigazgatás több területen, párhuzamosan van jelen, míg a lengyel modell regionális szinten élesen elkülöníti az államigazgatási és önkormányzati feladatellátást, egyidejűleg azonban a települési és járási önkormányzatok feladatellátása és pénzügyi-költségvetési autonómiája nagyon magas fokú. Végeredményben viszont a cél az, hogy az adott rendszerből adódó előnyök és hátrányok ismerete mellett az állam közigazgatása a lakossági igényeknek megfelelő és azokat kielégítő közszolgáltatásokat tudjon nyújtani. Míg az önkormányzati rendszereknek meg kell felelniük bizonyos minimumkövetelményrendszernek (például az önkormányzatok önállóságának jogszabályi garanciái, gazdálkodási alapok megteremtése, a helyi hatalomgyakorlás garanciális szabályrendszerének léte stb.), addig a konkrét feladatellátás elsősorban munkamegosztási, belső szervezési és vezetési kérdésként jelenik meg.

Ebből kifolyólag – a vizsgált országok tapasztalatai alapján – felállítható olyan megállapítás, hogy a centralizáció-recentralizáció-decentralizáció kérdéskörénél (vagy a feladatelosztás és -újraelosztás kérdéseinél) kiemeltebb jelentőségű *a normatív szabályozás és az önkormányzati rendszer stabilitása* (amely kiszámítható és biztosított önkormányzati feladatellátáshoz vezet), összhangban az adott ország történeti, társadalmi, közgazdasági és közigazgatási tapasztalataival. Értelemszerűen, a közigazgatás s ezen belül az önkormányzatok rendszere is állandó változásban van az ellátandó feladatok és a társadalmi igények függvényében. Viszont nem lehet egyértelműen kijelenteni azt, hogy a de-/re-/centralizáció hatékonyabb önkormányzati feladatellátáshoz vezet (adott ország közigazgatására igaz lehet olyan megállapítás, hogy tekintettel az ország társadalmi viszonyaira, a közigazgatási rendszer hatékonyabban tud működni, ha nagyobb fokú centralizáció jelenik meg a közigazgatás egyes szektoraiban, ez viszont rendszer- és országfüggő, és nem általánosítható).

Egyidejűleg azonban – meglátásom szerint – kijelenthető, hogy az önkormányzatok esetkörében *a vizsgált országokban nem időszzerű a centralizáció bármely formájáról beszélni, hisz az önkormányzatok hatalmi helyzetében nincs elvi változás az elmúlt két évtizedben: az önkormányzati autonómia és függetlenség megkérdőjelezhetetlen része ezen országok jogrendjének, függetlenül attól, hogy az alkotmányos vagy törvényi szinten van-e biztosítva.* Más kérdés az államigazgatási és önkormányzati feladatok megosztása az államigazgatási szervek és önkormányzatok közt, amely azonban elsősorban nem hatalommegosztási, hanem munkafolyamat-szervezési (ki és milyen formában látja el) és erőforrás-allokációs (milyen költségek és anyagi feltételek mellett) kérdés. Ebből a szempontból – tekintettel arra, hogy a helyi önkormányzati költségvetések legnagyobb részét egyébként is a központi költség-

vetésből származó bevételek jelentik (ezt mutatja mindhárom ország gyakorlata) – indokolt és logikus is, hogy az államigazgatási feladatok ellátását a törvényhozó úgy szervezze át, ahogy azt a leghatékonyabbnak látja.

Természetesen ez nem garanciája annak, hogy a helyi feladatellátás ténylegesen hatékonyabb vagy ügyfélbarátabb lesz. Ugyanakkor, ha az állam ennek a feladatellátásnak a fiskális háttérét egyéb módon (konkrétan: az államigazgatás az adóigazgatás útján) teremti meg, érthető az az elvárás az állam részéről, hogy ezt elsődlegesen a saját elképzelése és koncepciója alapján formálja, feltéve, hogy a helyi önkormányzatok önkormányzáshoz való jogát, ügyeik saját intézését, szervezeti függetlenségüket tiszteletben tartja, és ezeket nem üresíti ki.

Ezen túl – szintén a vizsgált országokra hagyatkozva – érvényes az, hogy az államigazgatási és önkormányzati feladatok elkülönítésére nincs általános meghatározás, elvi vízvázlasztó. Vannak jellemzően államigazgatási (például anyakönyvek) és jellemzően önkormányzati (például helyi adók, illetékek megállapításának joga) hatáskörök, konkrét felsorolásuk azonban rendszer- és államfüggő, hasonlóan ahhoz a munkamegosztási szabályhoz, amelynek alapján ezeket a feladatokat elosztják az egyes közigazgatási szervek közt.

Ezekből az okokból kifolyólag – kissé sarkítva ugyan, de kijelenthető, hogy – az állami és a közigazgatási szerepkörök újragondolása nem az önkormányzatok jogállásától kell, hogy függjön, hanem olyan jogállást kell találni (egyidejűleg tiszteletben tartva és nem kiüresítve az önkormányzáshoz való jogot), amely megfeleltethető a társadalmi igényeknek: ez viszont országról országra más beavatkozást igényel. Így egyes országok esetében a centralizáció lehet jó megoldás, más országok esetében pedig nem. Ismételten *megjegyzendő azonban, hogy csupán az államigazgatási feladatok delegációja vagy azok visszautalása államigazgatási szervekhez nem centralizáció, hanem közigazgatási szervek közötti munkamegosztási kérdés, amely az önkormányzati jogállást és az önkormányzatiság alapjellegét nem változtatja meg.* A helyi jellegű feladatok és közszolgáltatások biztosításának rendjében ezért fontosabb elvárás az, hogy a feladatok elvárható és megfelelő szakmai hozzáértés, illetve állandó szakmai felügyelet mellett legyenek ellátva, amelynek garanciális szabályait törvények rögzítik.

Kutatási kérdés továbbá az is, hogy a nemzetközi szervezeteknek volt-e szerepük abban, illetve alkalmasak voltak-e arra, hogy a helyi önkormányzatok nemzetközi környezetét alakítva, módszertani útmutatókkal, a legjobb gyakorlatok összegyűjtésével és disszeminációjával, jogi vagy jogi jellegű dokumentumok megfogalmazásával, elfogadásával segítsék, hogy az egyes államok megtalálják a számukra megfelelő válaszokat a kihívásokra. És ebből kifolyólag a helyi önkormányzatok nemzetközi környezete által végzett tevékenység milyen mértékben képes befolyást gyakorolni a helyi önkormányzatiság fejlesztésére elméletileg és a konkrét gyakorlatban is?

Ebben a vonatkozásban fontos kiemelni, hogy a nemzetközi szervezetek dokumentumai elsősorban inkább a szakmai-tudományos fórumok számára mérvadók, és szolgálhatnak gondolatébresztő elemzésekkel, irányokkal vagy gyakorlati megoldásokkal.

Így a helyi önkormányzatok nemzetközi környezete által végzett tevékenység nagymértékben képes befolyásolni a helyi önkormányzatiság elméleti fejlesztési irányait, a gyakorlatban viszont az elméleti irányokat gyakorta átírják vagy átírhatják az adott szabályozásban

megjelenő társadalmi-politikai érdekek, illetve az egyes országok helyi jellegű, történeti, szociológiai jellemzői.

Ezért – tekintettel a három vizsgált ország szabályozására – az általánosság szintjén nem értékelhető ki egyértelműen a nemzetközi környezetnek a helyi önkormányzatokra való hatása, bár tény, hogy áttételes, közvetett hatást kétségkívül tapasztalhatunk. Ennek oka többértű, mindenekelőtt az önkormányzati szabályozás komplex rendszeréből ered, amely leképezi az egyes társadalmi-történeti hagyományokat, és a nemzetközi tapasztalatokból annyit vesz majd át, amennyit indokoltnak lát. Ez utóbbi viszont politikai és egyéb tényezőkön is múlhat-múlik. Ebből az elgondolásból kifolyólag a nemzetközi környezet országos gyakorlatra való hatása inkább közvetettnek tekinthető.

Felhasznált irodalom

- A települési önkormányzatokról szóló törvény (1990). Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95.
- Az Európai Parlament és Tanács 2013. december 17-i 1302/2013/EU rendelete az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 1082/2006/EK rendeletnek a csoportosulások létrehozásának és működésének egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása tekintetében történő módosításáról
- CZUDEK, Damian – KOZIEL, Michal (2012): *Analiza prawna modulu e-learningowego w ramach projektu „Strategia zintegrowanej współpracy czesko-polskiego pogranicza”*. Elérhető: www.centrumpp.org/wp-content/uploads/2014/01/2012_analyza-verejna-sprava-pl.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 20.)
- KECSŐ Gábor (2015): *A helyi adók jellemzői és a működtetett helyi adók négy külföldi jogrendszerben*. 15. Elérhető: https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015_02_Kecso.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 20.)
- PRŮCHA, Petr (2007): *Správní právo. Obecná část. 7. vydání*. Brno, Masarykova Univerzita.
- Sborníky odboru veřejné správy, dozoru a kontroly. Elérhető: www.mvcr.cz/odk2/clanek/sborniky-odboru-verejne-spravy-dozoru-a-kontroly.aspx (A letöltés dátuma: 2018. 10. 20.)
- SOTOLÁŘ, Jozef (2002): *Miestna samospráva na Slovensku*. Košice, SOTAC.
- SOTOLÁŘ, Jozef (2003): *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Košice, SOTAC.
- TEKELI, Jozef – HOFFMANN, Marian (2013): *Kontrola v obecnej samospráve*. Žilina, Eurokódex.
- VĚRBA, Marián et al. (2012): *Správné právo hmotné. Všeobecná část*. Bratislava, C. H. Beck.

Kiadja a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Ludovika
Egyetemi Kiadó

A kiadásért felel: Koltay András rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2. Kapcsolat:
kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Pordány Katalin

Olvasószerkesztő: Mohay Zsuzsanna Korrektor:

Szabó Ilse

Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt. Felelős
vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

DOI: https://doi.org/10.36250/00821_00

ISBN 978-963-531-152-1 (nyomtatott)

ISBN 978-963-531-153-8 (ePDF)

ISBN 978-963-531-154-5 (ePub)

A helyi önkormányzatok nemzetközi környezetéről szóló tanulmánykötet célja az önkormányzatokkal foglalkozó vagy azokat képviselő nemzetközi szervezetek az önkormányzatiság témakörében végzett tevékenységének bemutatása és feldolgozása.

A feldolgozás egyik kiemelt szempontja volt annak vizsgálata, hogy miképp alakult a 2008-as pénzügyi-gazdasági világválságot követően az állami és a közigazgatási szerepkörök újrafelosztása a központi állami szervek és a helyi önkormányzatok közt.

A kutatás tárgyköre alatt a szerzők a helyi önkormányzatokkal mint a közigazgatás egyik alrendszerével empirikus, tudományos vagy szakmai-érdekképviseleti alapokon foglalkozó nemzetközi szervezeteket értik. Bár a Covid-19-világjárvány a kézirat lezárását követően tört ki, a szerzők meggyőződése, hogy az újabb válság leküzdésében is fontos szerepe lehet a bemutatott nemzetközi környezet munkájának.

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE