

DR. KOVÁCS LAURA

POLITOLÓGUS, KUTATÓ

PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM BÖLCSESZETTUDOMÁNYI KAR

POLITIKATUDOMÁNYI ÉS NEMZETKÖZI TANULMÁNYOK TANSZÉK



# Nemzetközi szervezetek területi kormányzásra gyakorolt hatása<sup>1</sup>

Európa országaiban az 1990-es évektől a kormányzati szintek közötti viszonyrendszer folyamatos átalakuláson megy keresztül. Az elmúlt évtizedek során még a centralizált berendezkedésű országokban is a szubnacionális szintű intézményi autonómia növekedése volt megfigyelhető. A decentralizációra vonatkozó nemzeti reformtörekvések különböző okokra vezethetők vissza, alakíthatják a nagyobb területi autonómiát követelő regionális igények, de a nemzetállamok részéről is megfogalmazódhat a centralizált rendszerek felszámolásának igénye. A szubnacionális kormányzati szintek számára, új feladataik ellátásához nyújtott nemzeti pénzügyi támogatások mértéke szintén országonként eltérő képet mutat, és különböző kihívásokat jelent. A lényeg azonban az, hogy a decentralizáció minden esetben nagyobb önállóságot és tágabb politikai teret jelent a döntéshozatal alacsonyabb szintjei számára. (PARKINSON, M. 2005) A nemzetközi szervezetek is elismerik a szubnacionális szint jelentőségét, és különböző eszközökkel támogatják a decentralizációs folyamatot, sok esetben fontos szerepet játszanak az országokon belüli közigazgatási reformok alakításában, megvalósításában. Az, hogy milyen módon képesek hatást gyakorolni a reformfolyamatokra, nagyban múlik az adott intézmény nemzetközi státuszán, a hozzá történő csatlakozás kritériumain, valamint azon, hogy mely területeket érint az adott szervezet nemzeti kormányzatoktól kapott felhatalmazása.<sup>2</sup> (CHARBIT-VAMMALLE, 2010) A nemzetközi szervezetek decentralizációs reformokat érintő nyomásgyakorlási lehetőségeit tekintve elmondható, hogy a különböző országokhoz fűződő kapcsolataikból adódóan első kézből szerzett információk alapján készített összehasonlító elemzéseikkel segíthetik a kormányzatokat reformjaik megtervezésében. Emellett a nemzetközi szervezetek nincsenek jelen a közügyekben nap mint nap, ez által nincsenek kitéve a választási ciklusok nyomásának sem. Elemzéseik politika-mentesek és hosszú távra vonatkoznak. Szakmai vélemények becsatornázásával, nemzetközi viszonyítási pontok bemutatásával elősegíthetik a reformfolyamatokat.

Jelen tanulmány célja annak bemutatása, hogy az európai nemzetközi szervezetek milyen szerepet játszanak a decen-

lizációs folyamat ösztönzésében, milyen módon tudnak hatást gyakorolni a területi reformok megvalósítására, a különböző nemzetközi szervezetek azon tevékenységeit összegezve, amelyek segítségével érhetőbbé válik a nemzetállamokra gyakorolt, területi kormányzást érintő „európai hatás”. A tanulmány nemzetközi szervezetek azon intézkedéseit mutatja be, amelyek a területi reformok tervezéséhez és megvalósításához nyújtanak iránymutatást.

## Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ)

Az ENSZ Kormányzó Tanácsának több határozata<sup>3</sup> támasztja alá, hogy a szervezet munkája során nagy hangsúlyt helyez a decentralizációs folyamat támogatására. Az ENSZ keretein belül az ENSZ-HABITAT (Emberi Települések Központja) az, amely kiemelten a helyi önkormányzás erősítésére törekszik. 1976-ban jött létre a településfejlődés világméretű problémáinak megoldása, enyhítése céljából a Vancouverben rendezett világkonferencián mint az ENSZ új szakosított szervezete. A szervezet alapvető céljaul a világ különböző részein jelentkező településfejlődési problémák feltárását és azok orvoslását jelölték meg.

Már az 1996-ban, Isztambulban megrendezett II. HABITAT konferencián született Isztambuli Nyilatkozat (más néven HABITAT Agenda) rögzítette, hogy a helyi önkormányzatokat a központi kormányzatok legfőbb partnereinek tekinti az ENSZ HABITAT cselekvési programjának megvalósításában (unhabitat.org 2013). Emellett kiemelte, hogy a decentralizáció demokratikus helyi önkormányzatokon keresztül valósítható meg. Néhány évvel később, 1999-ben az ENSZ HABITAT Kormányzó Tanácsa egy helyi önkormányzatokat képviselő tanácsadó testület létrehozását kezdeményezte<sup>4</sup>, amelynek célja a kommunikáció elősegítése azon önkormányzatok között, melyek részt vesznek a HABITAT

<sup>1</sup> A tanulmány a „Kormányzati decentralizáció biztosítékai Magyarországon” c. OTKA – 104649 kutatás keretében készült.

<sup>2</sup> Pl. az ENSZ egyes ügynökségei, illetve az Európai Unió Bizottsága

<sup>3</sup> Resolution 18/11. Intensifying dialogue on effective decentralization and strengthening of local authorities within the framework of implementing the Habitat Agenda. Resolution 19/12. Decentralization and strengthening of local authorities. Resolution 20/18. Decentralization and strengthening of local authorities. Resolution 21/3. Guidelines on decentralization and strengthening of local authorities

<sup>4</sup> 17/18/1999 Határozat

Agenda megvalósításában. Az ENSZ Helyi Önkormányzatok Tanácsadó Bizottságának (UNACLA<sup>5</sup>), alapító ülését 2000. október 23-24-én Velencében tartották, ahol elfogadták az alapító szabályzatot (unhabitat.org 2013). A találkozó eredményeinek összefoglalását a Velencei Nyilatkozat tartalmazza (unhabitat.org 2013). A szervezet tagjai polgármesterek és önkormányzati szövetségek képviselői, akik elkötelezettek a HABITAT Agenda végrehajtásában. Ezen a fórumon keresztül a helyi önkormányzatoknak beleszólásuk van az ENSZ HABITAT munkájába. A szervezet célkitűzése, hogy élénkítse az önkormányzatok, a központi kormányzatok és az ENSZ közötti párbeszédet. Az ENSZ HABITAT 2004-ben az UNACLA keretében szakértői csoportot<sup>6</sup> hozott létre, amely a decentralizációval kapcsolatos nemzetközi párbeszéd elősegítésére törekszik (unhabitat.org 2013).

2005. március 18-án az ENSZ HABITAT és az UNESCO<sup>7</sup> szándéknyilatkozatot (unhabitat.org 2013) írtak alá, melyben rögzítették, hogy szorosan együttműködnek a szubnacionális szinteket érintő ügyekben. A két szervezet közötti együttműködés lehetőséget teremt a városfejlesztés társadalmi és környezeti fenntarthatóságát érintő új eszközök és stratégiák kidolgozására (unhabitat.org 2013).

2003-ban az UNACLA-t felkérték, hogy közreműködjön a hatékony decentralizációról és a helyi önkormányzatok erősítéséről szóló nemzetközi párbeszédben. Ennek eredménye a „*The International Guidelines on Decentralization and Strengthening of Local Authorities*” című dokumentum, amelyet az ENSZ HABITAT Kormányzó Tanácsa 2007. április 20-án fogadott el (cities-localgovernments.org). A dokumentum a nemzeti szintű politikai és intézményi reformok számára kíván iránymutatást adni, a helyi önkormányzatok helyi kormányzás elsajátításában történő támogatásához.

A dokumentum négy fejezetre tagolódik. Első fejezete „*Kormányzás és helyi szintű demokrácia*” címmel a képviselői és részvételi demokrácia kérdésével foglalkozik. Második fejezete az önkormányzatok felelősségi körét tárgyalja, hangsúlyozza a szubszidiaritás elvének fontosságát. A harmadik fejezet az önkormányzatok és más kormányzati szintek közötti adminisztratív kapcsolatokat vizsgálja. Míg az utolsó fejezet az önkormányzatok pénzügyi forrásaival és kapacitásaival kapcsolatos problémákat elemzi. Megfogalmazódik benne többek között, hogy a hatékony decentralizáció feltétele az önkormányzatok megfelelő pénzügyi autonómiája.(cities-localgovernments.org)

### Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD<sup>8</sup>)

Az OECD koordinatív szervezet; szankcionálási jogosítványokkal nem rendelkezik, azonban elemzéseit a tagállamok

<sup>5</sup> United Nations Advisory Committee of Local Authorities

<sup>6</sup> Advisory Group of Experts on Decentralisation

<sup>7</sup> A szervezet a decentralizációt oktatásügyi kérdésként értelmezi, nagy jelentőséget tulajdonítva ennek a folyamatnak. Az állam és a többi oktatásügyi szereplő közötti felelősség-megosztásnak az utóbbiak javára történő módosítására vonatkozó javaslatok jelennek meg a 2005-ben publikált „*Handbook for Decentralized Education Planning*” című UNESCO dokumentumban.

<sup>8</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development

irányadónak tekintik. Fő tevékenysége a gazdasági, társadalmi folyamatok elemzése, összehasonlításra alkalmas statisztikai adatok gyűjtése, elemzések közzététele.

Az OECD nagy hangsúlyt helyez a pénzügyi decentralizáció különböző aspektusainak vizsgálatára, számos tanulmányt publikált ebben a témában (oecd.org 2013). 2004-ben létrehozta a Kormányzati Szintek Közötti Pénzügyi Kapcsolatok Hálózatát (oecd.org 2013), amely elemzői tevékenységén, valamint statisztikai adatok gyűjtésén keresztül biztosít támogatást az OECD tagállamok számára a központi, regionális és helyi kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolataik szervezéséhez, összehasonlítható információkat szolgáltat a kormányközi pénzügyi kapcsolatokat, valamint a szubnacionális közfinanszírozást érintően. A három OECD igazgatóság<sup>9</sup> koordinációja alatt működő hálózat workshopokat és szakértői fórumokat szervez, a multidiszciplináris politikai párbeszéd platformjának tekinthető (oecd.org 2013). A hálózat által működtetett pénzügyi decentralizációs adatbázis (oecd.org 2013) segítségével az OECD által meghatározott decentralizációs indikátorok alapján válnak összehasonlíthatóvá a kormányközi pénzügyi kapcsolatok, valamint az állami, regionális, illetve a helyi közfinanszírozási módszerek és eredmények. A hálózat munkájáról kétfévente megjelenő „*Fiscal Federalism Outlook*” c. kiadvány keretében fog bővebb tájékoztatást nyújtani (oecd.org 2013).

A Pénzügyi Decentralizációs Kezdeményezés az OECD, a Világbank, az Európa Tanács, a budapesti székhelyű Open Society Institute, az UNDP és a USAID közös kezdeményezése volt azzal a céllal, hogy segítse a kelet-közép-európai országok gazdasági átalakulását. E folyamat támogatására 1999 és 2000 között kérdőíves vizsgálaton alapuló helyzetfeltáró tanulmányok készültek a kelet-közép-európai országokról (oecd.org 2013). A Magyarországról készült beszámoló (oecd.org 2013), amely a kormányzati szintek közötti pénzügyi tervezést vizsgálja, felhívja a figyelmet arra, hogy a koncentráltabb módon történő feladatelosztás a normatív támogatási rendszer helyébe léphet.

Az OECD Magyarországról szóló Territorial Review című 2001-es kiadványában megállapítja, hogy az ország visszatért a megfelelő növekedési pályára. A jelentés rámutat az országon belül tapasztalható területi különbségekre. Számos területi, gazdasági és társadalmi kérdés elemzése után felhívja a figyelmet arra, hogy pontosabban kell meghatározni a területi politika kereteit, valamint ajánlásokat tesz az intézményi rendszer ésszerűsítése és a szubnacionális szintek megerősítése érdekében (books.google.hu 2013).

### Egyesült Városok és Helyi Önkormányzatok Világszervezete (UCLG)

Globális szintű szervezetként az Egyesült Városok és Helyi Önkormányzatok Világszervezete (UCLG) képviseli a helyi

<sup>9</sup> Államigazgatási és Területfejlesztési Igazgatóság, Adópolitikai és Adminisztrációs Ügyek Központja, Közgazdasági Osztály, valamint a különböző nemzeti minisztériumok delegáltjai.

önkormányzatok érdekeit.<sup>10</sup> Az UCLG hét regionális hálózattal rendelkezik, amelyek mind önálló tevékenységet folytató, különálló jogi entitások. (uclg.org 2013) Európai szekciója az Európai Önkormányzatok és Régiók Tanácsa (CEMR). A szervezet célja, hogy előmozdítsa a demokratikus helyi kormányzatok összekapcsolódását világszerte (citimayors.com 2013). Legfőbb feladatának tekinti a demokratikus helyi önkormányzás segítését, a decentralizált, valamint nemzetközi együttműködés előmozdítását, testvérvárosi, valamint egyéb partnerségi kapcsolatok kialakításának elősegítését a helyi önkormányzatok és azok szervezetei között.

Az UCLG szándéka, hogy rendszeresen elemezze a világszerte zajló, helyi demokráciával és decentralizációval kapcsolatos lehetséges fejlődési irányokat, folyamatokat. Ebből a célból készült a 2008-ban publikált „*First Global Report*” (cities-localgovernments.org 2013), amely a helyi önkormányzatok helyzetének első globális szintű összehasonlító elemzése, a világ minden régiójára kiterjed. A dokumentum az önkormányzatok vizsgálatára koncentrált, de az önkormányzatok és egyéb területi szintek közötti kapcsolat szintén figyelmet kapott. A dokumentumot szakértők, akadémikusok hálózata állította össze a GRALE<sup>11</sup> („*Európai Helyi Igazgatás*” kutatócsoport) tudományos felügyelete alatt. A vizsgálat az alábbi szempontokra terjedt ki: önkormányzatok előtt álló globális kihívások, önkormányzati szövetségek szerepe, nagyvárosi önkormányzatok, decentralizáció és helyi demokrácia aspektusai, fejlődési irányok és buktatók az önkormányzatokat érintő területeken.<sup>12</sup>

2010-ben jelent meg a Global Report második része „*Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century*” (urb-al3.eu 2013) címmel, amely kimondottan a decentralizáció pénzügyi vonatkozásaira összpontosít. A dokumentum a világ minden régiójára kiterjedően a helyi pénzügyi finanszírozást vizsgálja azzal a céllal, hogy azonosítsa a legfőbb kihívásokat, melyekkel az önkormányzatok szembesülnek a hatékony közszolgáltatások biztosításával kapcsolatban. A dokumentum reformok végrehajtásához szükséges ajánlásokat is megfogalmaz.

## Európai Önkormányzatok és Régiók Tanácsa (CEMR)

Az 1951-ben alakult Európai Önkormányzatok és Régiók Tanácsa mintegy 150 000 helyi és regionális önkormányzatot tömörítő szervezet, az UCLG nemzetközi önkormányzati hálózat európai szekciója (cities-localgovernments.org 2013). A szervezet tagjai helyi és regionális önkormányzatok ország-

gos szövetségei az Európa Tanács tagállamaiból. A CEMR 2012-ben újra elkészítette a „*Local and Regional Government in Europe Structures and Competences*” c. dokumentumot (ccre.org, 2013), amely a különböző országok szubnacionális szintjeit és azok hatásköreit mutatja be. A szervezet munkája során öt tematikus területre összpontosít, melyek közül a „*demokrácia, polgárság, bővítés*” témakörén belül érinti a decentralizációt (ccre.org, 2013).

A CEMR kiemelten fontosnak tartja a pénzügyi válság decentralizációra gyakorolt hatásának vizsgálatát (ccre.org, 2013). A gazdasági válság kezdete óta a nemzeti kormányzatok Európa-szerte különböző intézkedéseket vezettek be a válság hatásainak megfékezése érdekében. A költségvetés bevételeinek csökkenése, valamint a kiadások növekedése a helyi és regionális finanszírozás terén jelentős korlátozásokhoz vezetett. Az állami költségvetések konszolidációja gyakran a decentralizációs folyamat visszafordulását eredményezte, amely kompetenciavesztéssel járt a szubnacionális kormányzati számára. Az Európai Önkormányzatok és Régiók Tanácsa 2011-ben kezdeményezte a „*Válság és Decentralizáció*” megfigyelőközpont létrehozását. Az Observatórium szakértők tematikus hálózata, amely segítséget nyújt az Európai Önkormányzatok és Régiók Tanácsának a válság hatásainak önkormányzatokat érintő következményeinek értékelésében. 2012-ben két elemzés is készült ebben a témában a CEMR közreműködésével: „*Local Government in Critical Times – Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future*” (wcd.coe.int 2013), valamint „*Sub-national Public Finance in the European Union*” címmel (dexia.com 2013).

## Európa Tanács

Az európai közigazgatási tér kialakulásában jelentős szerepet játszott az Európa Tanács által 1985. október 15-én elfogadott Helyi Önkormányzatok Európai Chartája. Az aláíró államok, közöttük az EU tagállamai – magukra nézve – kötelezőnek ismerik el a Charta rendelkezéseit, amelyek a demokrácia, a polgárközeliség és a decentralizáció elvei alapján biztosítják a helyi önkormányzást Európában. Bár e dokumentumot a Magyar Köztársaság csak 1997-ben, a XV. törvénnyel hirdette ki, az abban meghatározott valamennyi követelménynek a magyar szabályozás – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény – messzemenően eleget tesz. A Chartában rögzített szabályok és követelmények felfoghatók egyfajta „*helyi önkormányzati minimum*” standardnak, amelynek minden EU tagállam helyi közigazgatása szükségképpen meg kell, hogy feleljen, és meg is felel. (TORMA, 2001)

Az Európa Tanács szerepe meghatározó volt a helyi és regionális önkormányzatok helyzetbe hozásában. 1994-ben az Európa Tanács tanácsadó szervként létrehozta az Európai Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusát (CLRAE), amely az addig működő Európai Helyi és Regionális Önkormányzatok Állandó Értekezlete helyébe lépett. A Kongresszus – az Európa Tanácson belüli fórum – ahol 47 tagországból közel 200 helyi és regionális önkormányzat politikusa rendszeresen találkozik, hogy a helyi és regionális

<sup>10</sup> Helyi önkormányzatok, nemzeti önkormányzati érdekszövetségek, illetve nemzetközi önkormányzati hálózatok lehetnek tagjai. Az ENSZ 191 tagállamából 140 önkormányzatait képviseli, a világ 7 régiójában. 95 ország több mint 1000 városa közvetlenül csatlakozott a szervezethez, valamint 112 önkormányzati érdekszövetség.

<sup>11</sup> GRALE egy nemzetközi tudományos hálózat, amely a párizsi székhelyű Francia Nemzeti Tudományos Kutató Központtal kapcsolódik.

<sup>12</sup> Önkormányzati politika, önkormányzatokra vonatkozó nemzeti szintű stratégiák, szervezeti struktúra, felelősség kérdésköre, finanszírozás, részvételi mechanizmusok és elszámoltathatóság, intézményi kapacitás.

demokrácia fejlődésével kapcsolatos gyakorlati együttműködésről tanácskozzon (coe.int 2013)

Az Európa Tanács 1997-ben kezdeményezte a Regionális Önkormányzatok Európai Chartájának elfogadását, melynek célja az európai regionális demokrácia legfontosabb alapelveinek bemutatása volt, amely azonban a nemzeti kormányzatoktól nem kapott támogatást. 2002-ben a helyi és regionális közigazgatásért felelős miniszterek elfogadták a helyi és regionális kormányzással kapcsolatos „helsinki elveket”, amelyben a tagállamok egymással egyetértésben meghatározzák a régió, regionális autonómia, illetve a regionális önkormányzat fogalmát. 2008-ban a Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa elfogadta a Regionális Demokrácia Európai Chartájára vonatkozó tervezetet, amely ebben a formájában szintén nem kapott megfelelő támogatást, azonban ennek eredményeként a helyi és regionális közigazgatásért felelős miniszterek 2009-ben az utrechti konferencián elfogadták a Regionális Demokráciára Vonatkozó Referenciakeretet (coe.int 2013).

A Régiók Bizottságának véleménye alapján mind a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, mind az Európa Tanács regionális demokráciára vonatkozó referenciakerete megfelelő kötelezettségeket és intézkedéseket tartalmaz az aláíró államok számára, ahhoz, hogy sikerre vigyenek egy koherens decentralizációs folyamatot (eur-lex.europa.eu 2013).

## Világbank

A Világbank (web.worldbank.org 2013) felismerte, hogy egyre nagyobb igény mutatkozik a fejlődő országok szegényebb régióinak gazdasági fejlődésének felgyorsítására. A decentralizáció ebben az esetben a közszolgáltatások kivitelezését érintő területekhez kapcsolódó rendkívül szélesen értelmezett kategória. A Világbank hagyományosan nemzeti kormányzatoknak nyújt támogatást, azonban nem zárkózik el a szubnacionális kormányzati szintek számára, projekt-, illetve kiigazító kölcsönök nyújtásától (worldbank.org 2013).

A Világbank minden egyes tevékenységét tematikus kódok<sup>13</sup> szerint csoportosítja, melyek közül egy jelöli a decentralizációt, de e mellett decentralizációval kapcsolatos tevékenységet takar a helyi kormányzás és intézményfejlesztés, valamint az önkormányzati finanszírozás tematikus kódja is. A kódok sokfélesége és a hitelnyújtási tevékenységek besorolásának szubjektivitása okán nem azonosíthatók egyértelműen a decentralizációt célzó világbanki támogatások, csak az mutatható ki, hogy melyek azok a kölcsönök, amelyek részben a decentralizációt támogatják.

A Világbank maga is vizsgálta a decentralizáció elősegítése érdekében nyújtott támogatásait. Értékelése – amely 1990–2007 között 20 kliens országra terjedt ki –, megállapította, hogy összességében az ebben az időszakban nyújtott támogatások egyharmada kifejezetten decentralizációhoz kapcsolódik.

A Világbankon belül tehát nincs egyetlen olyan egység sem, amely kimondottan a decentralizációs stratégia kialakításáért lenne felelős. E helyett a decentralizáció különböző

aspektusai a különböző területeken kialakított stratégiákba<sup>14</sup> épülnek be.

A Világbank decentralizációt érintő támogatásait Latin-Amerikában indította az 1980-as évek elején, melynek során a helyi önkormányzatok hitelképessé válásának támogatására koncentrált. Ezt követően folyamatosan bővült a pénzügyi decentralizáció Világbank általi támogatása. Az 1990-es évek elején a Világbank már a helyi közösségek fejlesztések tervezésben történő részvételének erősítését tartotta fontosnak, valamint hogy nagyobb kontrollt kapjanak a közösségi erőforrások felett. Az 1990-es évek közepére már a közszolgáltatások (különösképpen oktatás, egészségügy, vízmenedzsment) helyi szintre történő delegálását támogatta. Mára a hangsúly áthelyeződött az önkormányzati intézmények kapacitásának erősítésére. (worldbank.org 2013)

A Világbank decentralizációs indikátorokat<sup>15</sup> határozott meg<sup>16</sup>, amelyek célja, hogy a különböző országok politikai, pénzügyi és adminisztratív intézkedéseiről áttekintést nyújtsanak, valamint felvázolják a globális, regionális és országokon belüli decentralizációs trendeket. (siteresources.worldbank.org 2013)

## Európai Unió

A nemzetállamokon belüli decentralizáció következtében az EU tagállamok szubnacionális kormányzatai jelentős változásokon mentek keresztül az Európai Közösség/Európai Unió fennállása óta. Egyrészt alulról jövő kezdeményezések alapján, amelyeket LOUGHLIN (2000) és KEATING (1997) regionalizmusnak nevez: a szubnacionális, általában a regionális szintek nyomást gyakorolnak a nemzeti kormányzatokra a nagyobb fokú autonómia elérése érdekében. Másrészt a nemzeti kormányzatok részéről is érzékelhető a középszint megerősödésének elismerése, amely bizonyos feladatok „leosztásának” formájában jelent meg az alacsonyabb szinten lévő kormányzatok irányába. Harmadrészt mind a globalizáció, mind az EU által ösztönzött változások jelentős hatást gyakoroltak a nemzetállamokra. (GOLDSMITH, 2003) Az Európai Unió két okból támogatja a szubnacionális kormányzati szintek döntéshozatalba történő bevonását. Egyrészt azon elvárása miatt, hogy nagyobb politikai, szociális, gazdasági integráció alakuljon ki a közösségen belül, továbbá támogatási mechanizmusának jellegéből adódóan. Másrészt, mert a

<sup>14</sup> Pl: Public Sector and Governance Strategy 2000, Urban and Local Government Strategy, 2000, Rural Development Strategy 2003, Social Development Strategy 2005.

<sup>15</sup> A pénzügyi indikátorok a Nemzetközi Valutaalap Kormányzati Pénzügyi Statisztikáin (GFS), alapulnak, amelyekben a kiadások kormányzási szintekre bontva megtalálhatók. A politikai indikátorok a Politikai Intézmények Adatbázisán, valamint ISO 3166-2 földrajzi kódokat definiáló szabványán alapulnak.

<sup>16</sup> Az indikátorok alapján meghatározható a pénzügyi (szubnacionális bevételek és kiadások, kormányközi átutalások), valamint a politikai decentralizáció (helyi választások, politikai megosztottság) szintje. A Világbank erre vonatkozó adatbázisa 1972-2010 közötti időszakra vonatkozóan tartalmazza az adatokat, bár a jelentésekben (országonként, időszakonként) jelentős hiányosságok mutatkoznak az elsődleges források korlátozott száma miatt.

<sup>13</sup> 65 témakódból maximum ötöt kaphat egy hitelnyújtási tevékenység.

szubszidiaritást munkája szervezőelvének tekinti. (GOLDSMITH, 1993)

## Az Európai Unió Bizottsága

Az európai integráción belül megjelenő régiók iránti újfajta érdeklődés megváltoztatta a strukturális alapokhoz való hozzáférés feltételrendszerét, továbbá a Maastrichti Szerződés is jogi, intézményi változásokat hozott, új lehetőségeket teremtve a regionális szereplőknek. (KOVÁCS, 2009) A Bizottság különösen nagy hatást gyakorolt a decentralizációs folyamatra azzal, hogy a strukturális alapok támogatása regionális alapon került kiosztásra, mely számos országban indokoltá tette a regionális szint kialakítását. A Bizottság által 2001-ben kiadott, Európai Kormányzásról (eur-lex.europa.eu 2013) szóló Fehér Könyve a regionális és helyi önkormányzatok, valamint a civil társadalom közti szorosabb együttműködés szükségességét hangsúlyozta.

A Bizottság felismerte, hogy a kohéziós politika kivételével a közösségi gyakorlat és jogalkotás nem veszi kellőképpen figyelembe a régiók és városok növekvő szerepét a nemzeti és a közösségi politikák megvalósítása során. Ennek kapcsán ismerteti a Fehér Könyvben a háromoldalú szerződések alkalmazásának javaslatát, melynek lényege, hogy adott szubnacionális egységeket speciális tevékenységek végrehajtására hatalmazza fel. A célorientált háromoldalú szerződések a tagállamok, az Európai Közösség, valamint a szubnacionális szintek között köttetnének azokat a területeket érintve, amelyeken a rendeletek, irányelvek, határozatok kötelezően alkalmazandóak. Emellett háromoldalú megállapodások bevezetését is javasolta a Fehér Könyv a Bizottság és a szereplők között azokon a területeken, amelyek nem vonnak maguk után kötelezően alkalmazandó jogi aktust. (PRATS-MONNÉ, Xavier, 2006)

## Régiók Bizottsága

A Régiók Bizottsága véleménye alapján a működőképes helyi és regionális kormányzatoknak, valamint a hatékony decentralizációnak a szubszidiaritás, az arányosság és a többszintű kormányzás alapelveire kell épülnie. A Régiók Bizottsága megállapítása alapján az elmúlt években a legtöbb tagállamban növekedett a decentralizáció, azonban a 2009-es pénzügyi és gazdasági válság, valamint a 2010-től jelentkező államadósági válság negatív következményekkel járt az addigi folyamatokra. A Régiók Bizottsága a szubszidiaritás elvét tartja a decentralizáció legfőbb hajtóerejének. A decentralizációs folyamatot csak abban az esetben értékeli sikeresnek, ha az pénzügyi decentralizációval is együtt jár. (eur-lex.europa.eu 2013)

Tekintettel a Régiók Bizottságának konzultatív szerepére, ajánlásai nem járnak kötelezettséggel a tagállamok számára. A Lisszaboni Szerződéssel bevezetett szubszidiaritásfigyelő hálózat azonban nagy előrelépést jelent a helyi önkormányzatok erősítésének tekintetében. A hálózat lehetővé teszi, hogy a helyi és regionális önkormányzatok a jogalkotási és az azt

előkészítő szakaszban közvetlenül részt vegyenek a döntéshozatali folyamatokban. (cor.europa.eu 2013)

Elmondható, hogy a Régiók Bizottsága folyamatosan saját pozíciójának erősítésén munkálkodik, ezt támasztja alá a 2009-ben kibocsátott többszintű kormányzásról szóló Fehér Könyv (cor.europa.eu 2013), amely a többszintű kormányzást „*az Unió, a tagállamok, valamint a regionális és helyi önkormányzatok partnerségen alapuló összehangolt cselekvéseként fogja fel, amelynek célja az Európai Unió politikáinak kidolgozása és végrehajtása*”. A Fehér Könyv célja, hogy javaslataival hozzájáruljon Európa partnerségben történő építéséhez és a közösségi cselekvés hatékonyságának növeléséhez. A Régiók Bizottsága számos ajánlást, kérést fogalmaz meg a tagállamok, illetve az uniós intézmények számára, emellett pontosan meghatározza saját vállalásait is a fenti célok elősegítése érdekében. A Fehér Könyv jelentősége, hogy konzultációt kezdeményezett különböző célcsoportok (nemzeti hatóságok, helyi, regionális önkormányzatok és szövetségeik, nemzetközi szervezetek, tudományos szféra) bevonásával a többszintű kormányzás gyakorlati megvalósítása érdekében.

A Fehér Könyv által megfogalmazott célok és ajánlások a tagállamok számára erőteljesebb decentralizációs folyamat indítására irányuló felhívásként is értelmezhetők. Örvendtes, hogy az európai szintű intézmények támogatják a többszintű kormányzás rendszerét, de vajon minden szubnacionális szintű kormányzat hajlandó lesz feladni az intézményi kompetenciák „*megfelelő*” megosztására vonatkozó tradicionális értelmezését? (PIATTONI, 2009)

A „*Többszintű kormányzás eredményjelzője az Európai Unióban*” elnevezésű program bevezetésének kezdeményezése is a Régiók Bizottságához köthető, melynek célja figyelemmel kíséreni, hogy mennyire veszik figyelembe a kormányzási mód főbb elveit és mechanizmusait (eur-lex.europa.eu 2013).

Látható, hogy a fenti nemzetközi szervezetek mindegyike nagy hangsúlyt fektet a decentralizáció támogatására. Általános elvárásként fogalmazódik meg a nemzetközi szervezetek, különös tekintettel az Európai Unió intézményeinek részéről az önkormányzati szint megerősítése, azaz hogy az önkormányzatok széleskörű autonómiával rendelkezzenek feladatgyakorlásuk módja és az ahhoz szükséges eszközök kiválasztásában. Abban is egyetértés mutatkozik, hogy decentralizációs folyamat csak akkor lehet eredményes, ha a hatáskörök szubnacionális szintre történő átadása a pénzügyi autonómia növekedésével is együtt jár.

A reformok megvalósítása tekintetében ezek a szervezetek nem rendelkeznek jogi eszközökkel, azonban lehetőségük van különböző jó gyakorlatok, normák átadására, nagymértékben elősegítik a reformfolyamatokat, iránymutatások, keretegyezmények segítségével, amennyiben ezeket a tagállamok magukra nézve kötelezőnek ismerik el. Hatást gyakorolnak továbbá a csatlakozni kívánó országokra azzal, hogy velük szemben elvárásként fogalmazzák meg intézményeik és jogalkotásuk bizonyos standardokhoz igazítását. A nemzetközi szervezetek decentralizációs folyamatokra gyakorolt hatása azokban az esetekben legszembetűnőbb, amikor pénzügyi támogatásukat bizonyos politikák alkalmazásától, reformok bevezetésétől teszik függővé. Amennyiben azonban az adott nemzetközi szervezet nem rendelkezik valamilyen

jogi felhatalmazással, és nem biztosít pénzügyi ösztönzőket sem, szerepe csupán a tapasztalatcsere előmozdítására, információszolgáltatásra, értékelésre korlátozódik.

### Irodalomjegyzék:

- A Régiók Bizottsága véleménye – Decentralizáció az Európai Unióban és a helyi és regionális önkormányzás szerepe az uniós politikák kialakításában és végrehajtásában (2013/C 139/08)
- CHARBIT, C., VAMMALLE C. (2010), “Modernising government”, in OECD, Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264086296-9-en>
- GOLDSMITH, M. (1993), ‘The Europeanisation of Local Government’, *Urban Studies* Vol.30, pp.683–700.
- Goldsmith, M. (2003) ‘Variable geometry, multi-level governance: European integration and subnational government in the new millennium’. In FEATHERSTONE, K., RADAELLI, C.M. (eds.), *The Politics of Europeanization* (Oxford et al.: Oxford University Press), pp.112–133.  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:139:0039:0045:HU:PDF>
- JEFFERY C. (2000) Sub-national mobilization and European integration: does it make any difference? *Journal of Common Market Studies* 38: 1–23.
- KEATING, M. (1999): *Regional and International Affairs. Motives, Opportunities and Strategies. Federal Studies. Vol. 9. Spring, No.1.*
- KEATING, M. (1999): *Regional and International Affairs. Motives, Opportunities and Strategies. Federal Studies. Vol. 9. Spring, No.1.*
- KOVÁCS, L. (2009): Mi történt a régiók Európájával? Az európai politika regionális dimenziójának felülvizsgálata. (What happens with the Europe of the Regions? Regional and Federal Studies, Special Issue, October 2008-Recenzió) In: *Új Magyar Közigazgatás* 2009/5. szám
- MCCARTHY, R. (1997): The Committee of the Regions: an advisory body’s tortuous path to influence, *Journal of European Public Policy*, 4:3, 439–454
- MONAR, J. (2009) The White Paper on multilevel governance: relevance and challenges of implementation. In: *The cahiers of the committee of the regions: towards multi-level governance in Europe? Committee of the Regions, European Union*, pp. 27–32.
- NIJMAN J.E., (2009): Cities in a global setting: the growing autonomy of cities in the global legal order. Conference: Innovation for good local and regional governance, April 2-3, Netherlands.
- PARKINSON M, (2005) Local Strategies in a Global Economy: Lessons from Competitive cities, in OECD, *Local Governance and the Drivers of Growth*
- PIATTONI, S. (2009) Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis. In: *European Integration* Vol. 31, No. 2, 163–180, March
- PRATS-MONNÉ, X. (2006), “Improving Governance: The Role of the European Union”, in OECD, *Managing Decentralisation: A New Role for Labour Market Policy*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104716-19-en>
- TORMA, A.: (2001) *Európai közigazgatás, Régiók, Önkormányzatok*, Virtuóz kiadó, 180–183. old.
- United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT) 2007, *International guidelines on decentralisation and the strengthening of local authorities* <http://www.cities-localgovernments.org/committees/dal/Upload/news/ladsguidelines.pdf>

### Internetes források:

- <http://www.unhabitat.org/content.asp?ID=407&catid=366&typeid=24> Letöltés: 2013.12.31
- [http://www.unhabitat.org/downloads/docs/130\\_1\\_110.pdf](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/130_1_110.pdf) Letöltés: 2013.11.10
- <http://www.unhabitat.org/content.asp?ID=408&catid=366&typeid=24> Letöltés: 2013.11.10
- [http://www.unhabitat.org/downloads/docs/130\\_1\\_110.pdf](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/130_1_110.pdf) Letöltés: 2013.11.10
- <http://www.unhabitat.org/content.asp?ID=408&catid=366&typeid=24> Letöltés: 2013.12.05
- <http://ww2.unhabitat.org/unacla/agred.asp> Letöltés: 2013.12.05
- [http://www.unhabitat.org/downloads/docs/2393\\_86730\\_MOU\\_UNESCO\\_2005.pdf](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/2393_86730_MOU_UNESCO_2005.pdf) Letöltés: 2013.12.05
- <http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=2393&catid=365&typeid=6> Letöltés: 2013.12.31
- <http://www.cities-localgovernments.org/committees/dal/Upload/news/ladsguidelines.pdf> Letöltés: 2013.12.31
- <http://www.cities-localgovernments.org/committees/dal/Upload/news/ladsguidelines.pdf> Letöltés: 2013.11.02
- <http://www.oecd.org/ctp/federalism/fiscalfederalismnetworkworkingpapers.htm> Letöltés: 2013.11.02
- <http://www.oecd.org/ctp/federalism/> Letöltés: 2013.11.14
- [http://www.oecd.org/ctp/federalism/Presentation-Fiscal\\_Federalism\\_Network.pdf](http://www.oecd.org/ctp/federalism/Presentation-Fiscal_Federalism_Network.pdf) Letöltés: 2013.11.14
- <http://www.oecd.org/tax/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm> Letöltés: 2013.11.14
- [http://www.oecd.org/ctp/federalism/Presentation-Fiscal\\_Federalism\\_Network.pdf](http://www.oecd.org/ctp/federalism/Presentation-Fiscal_Federalism_Network.pdf) Letöltés: 2013.11.14
- <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/fiscaldecentralisationinitiative1993-2008.htm> Letöltés: 2013.11.14
- <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/1907077.pdf> Letöltés: 2013.12.06
- <http://books.google.hu/books?id=7yETTwwGV-TcC&pg=PA129&lpg=PA129&dq=hungary+decentralisation+oecd&source=bl&ots=p5DjfcOTps&sig=d3N-u53cVx5-6oAI5qMNjFtevX8&hl=hu&sa=X&ei=1rXCUpEzyfzKA821gJAB&ved=0CEEQ6AEwATgK#v=onepage&q=hungary%20decentralisation%20oecd&f=false> Letöltés: 2013.12.06
- <http://www.uclg.org/en/organisation/about> Letöltés: 2013.12.06
- <http://www.citymayors.com/features/iula.html> Letöltés: 2013.12.06
- [http://www.cities-localgovernments.org/gold/gold\\_report.asp](http://www.cities-localgovernments.org/gold/gold_report.asp) Letöltés: 2013.12.06

- <http://www.cities-localgovernments.org/sections.asp> Letöltés: 2013.12.10
- [http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/local\\_government\\_structuresandcompetences\\_2012\\_en.pdf](http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/local_government_structuresandcompetences_2012_en.pdf) Letöltés: 2013.12.10
- <http://www.ccre.org/en/activites/index> Letöltés: 2013.12.10
- <http://www.ccre.org/en/activites/view/13> Letöltés: 2013.12.10
- <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2056216&SecMode=1&DocId=1873672&Usage=2> Letöltés: 2013.12.10
- [http://www.dexia.com/EN/news/in\\_short/Documents/NDCE\\_july\\_2011\\_EN.pdf](http://www.dexia.com/EN/news/in_short/Documents/NDCE_july_2011_EN.pdf) Letöltés: 2013.12.31
- [http://www.coe.int/t/congress/presentation/default\\_en.asp?mytabsmenu=1](http://www.coe.int/t/congress/presentation/default_en.asp?mytabsmenu=1) Letöltés: 2013.12.31
- [http://www.coe.int/t/congress/texts/conventions/cadre\\_reference\\_en.asp](http://www.coe.int/t/congress/texts/conventions/cadre_reference_en.asp) Letöltés: 2013.12.31
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:139:0039:0045:HU:PDF> Letöltés: 2013.12.31
- <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/0,,contentMDK:23112839~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:286305,00.html> Letöltés: 2013.12.31
- <http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote6.pdf> Letöltés: 2013.12.31
- [http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/CB108AC5A1CAC-D30852574EF0050139B/\\$file/decentralization\\_eval.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/CB108AC5A1CAC-D30852574EF0050139B/$file/decentralization_eval.pdf) Letöltés: 2013.12.31
- <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTOR-ANDGOVERNANCE/Resources/285741-1326399585993/8366509-1332861347588/DatabaseFisPolDecVariablesDefinition.pdf> Letöltés: 2013.12.31
- [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001\\_0428en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf) Letöltés: 2013.12.31
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:139:0039:0045:HU:PDF> Letöltés: 2013.12.31
- <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx> Letöltés: 2013.12.31
- <http://web.cor.europa.eu/epp/Ourviews/Documents/White%20Paper%20on%20MLG.pdf> Letöltés: 2013.12.31
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:113:0062:0072:HU:PDF> Letöltés: 2013.12.31