

DR. PAPP OLGA

PHD HALLGATÓ

DEBRECENI EGYETEM MARTON GÉZA ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA



# Új utak keresése a helyi önkormányzatiság megvalósításában egy nemzetközi konferencia tanulságai alapján

A jelen cikk témáját az *Observatory on Local Autonomy* (OLA) elnevezésű nemzetközi kutatóhálózat 2016. június 30. és július 2. között *The Impact of Regionalisation, Intermunicipal Cooperation, and Metropolisation on Local, Regional, and National Governments in Europe* címmel a pozsonyi Comenius Egyetemen megtartott konferenciája adja. Először röviden bemutatom a kutatóhálózat tevékenységét, ezt követően pedig a konferencia célkitűzéseivel, legfontosabb megállapításai, eredményeivel és tanulságaival foglalkozom.

## 1. Az OLA tevékenysége dióhéjban

Az *Observatory on Local Autonomy* kutatóhálózatot 2008. január 28-án hozta létre az Európai Unió egyik szerve, a Régiók Bizottsága. A hálózat jelenleg lefedi az Európai Unió valamennyi tagállamát, továbbá Albániát, Izlandot, Moldovát, Montenegrót, Norvégiát, San Marinót, Szerbiát, Oroszországot és Törökországot, sőt, megalakult az első afrikai OLA csoport is Elefántcsontparton. Minden országban egy vagy több kutatócsoport működik az OLA tevékenységéhez kapcsolódóan. A szervezési, koordinációs feladatokat a Lille-i Egyetem jogtudományi kara látja el. A munkanyelv az angol és a francia.

Az OLA elsődleges célkitűzése a helyi autonómia (a decentralizáció), a többszintű kormányzás, a helyi önkormányzati menedzsment és az ezekkel összefüggő témák vizsgálata, továbbá a kutatási eredmények terjesztése, a döntéshozók és közszolgák elérése a tudatosság növelése érdekében.

A szervezet számára a kutatás megkezdésekor a kiindulópontot az jelentette, hogy az Európai Unió a „nemzetek Európája” helyett napjainkban inkább a „régiók Európája” kifejezéssel írható le. Az OLA ezért a helyi és regionális kormányzati rendszerek intézményes, politikai és közigazgatási kereteit, ezek változásait elemzi önmagukban és összehasonlító szempontból egyaránt. A vizsgálat figyelembe veszi a helyi autonómia és a szubszidiaritás elvét, melyek a kormányzás

jellemzői Európában, továbbá valamennyi rendszer egymással való összehasonlítására törekszik annak érdekében, hogy jobban rámutasson a helyi demokrácia sajátosságaira, az európai polgár szerepére, a helyi és regionális kormányzati rendszerek tipológiájára, illetve ezek konvergenciájára és divergenciájára. Mindehhez járul a nemzetközi dimenzió, hiszen az OLA épít és reflektál a Régiók Bizottsága, az Európa Tanács (a Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa), valamint az Egyesült Városok és Helyi Önkormányzatok munkájára is.

A kutatóhálózat felfogása szerint a helyi önkormányzatok, illetve a régiók az állampolgárokhoz és a helyi ügyekhez való közelség miatt eredményesek és hatékonyak tudnak lenni. A helyi önkormányzatoknak fontos szerepük van a területi kohézióban, a gazdasági és fenntartható fejlődésben, ezért a legjobb megoldásnak tekinthetők a szociális és szolidáris Európa megteremtéséhez.

Az eddigi eredmények között szerepel tizenkét tematikus nemzetközi konferencia megszervezése és lebonyolítása, illetve számos publikáció megjelentetése. Ez utóbbiak körében kiemelkedők az egyes nemzeti szekciók által írt úgynevezett országjelentések, melyek az adott ország helyi önkormányzati rendszerét mutatják be angol és francia nyelven. Jelentősebb helyi önkormányzati reform esetén sor kerül az országjelentés aktualizálására is. Ezek a tanulmányok elérhetők az OLA hivatalos honlapján ([www.ola-europe.com](http://www.ola-europe.com)). Ezekon túl hét konferenciakötet köszönhető az OLA munkájának.

A magyar szekció 2014-ben elkészítette az új önkormányzati rendszerről szóló országjelentést, mely a hazai jogi karok és a Nemzeti Köszolgáltatási Egyetem példamutató együttműködésével valósult meg.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> [http://www.ola-europe.com/index.php?eID=tx\\_nawsecured-l&u=0&file=fileadmin/user\\_upload/ressources/monographie/mono\\_en/mono\\_hungary\\_en\\_2014.pdf&t=1469981824&hash=dc9f34a510cf3c-c09ac23b9fb4444f80](http://www.ola-europe.com/index.php?eID=tx_nawsecured-l&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_en/mono_hungary_en_2014.pdf&t=1469981824&hash=dc9f34a510cf3c-c09ac23b9fb4444f80) (letöltés ideje: 2016. július 20.)

Az OLA nagy hangsúlyt fektet a választott képviselőkkel való párbeszédre, ezért partneri kapcsolatot alakított ki és szorosan együttműködik az Európai Települések és Régiók Tanácsával (*Council of European Municipalities and Regions*, CEMR). A Pozsonyban megrendezett konferencia is a CEMR közreműködésével valósult meg.

Az OLA szervezeti felépítésének két legfontosabb része a Közgyűlés és a Végrehajtó Bizottság. A Közgyűlés a helyi kutatócsoportok vezetőiből áll. A Végrehajtó Bizottságnak jelenleg tizenegy tagja van, akiket a Közgyűlés választ két évre.

Az OLA tulajdonképpen az egyetlen olyan helyi önkormányzatokkal foglalkozó nemzetközi szervezet, mely az elméletet és a gyakorlatot egyaránt átfogja, illetve mivel doktorandusz szekciót is működtet, a jövő helyi önkormányzatokkal foglalkozó kutatói generációjának is fontos nevelőbázisaként szolgál.

## 2. Regionalizáció, településközi együttműködés, metropolizáció

### 2.1. Előzmények

A gazdasági válság kiteljesedése minden európai országban egyre erősebben érezte a hatását a közszolgáltatásokat érintő költségvetési megszorítások terén. Az egyik megoldási lehetőség a helyi önkormányzatok összefogása, illetőleg a régiók határainak kiterjesztése lehet. Ezt vizsgálta a 2014. október 30-án és 31-én Bolognában *Simplification of Local Administration in Europe: Levels and Dimensions* címmel megtartott OLA-CEMR konferencia, mely a Pozsonyban megrendezett konferencia közvetlen előzménye volt. Ezért az alábbiakban indokolt kiemelni a bolognai rendezvény tudományos konklúzióit.

Úgy tűnik, hogy a gazdasági stabilitás és növekedés centralizált, országos vagy regionális szinten hozott döntéseket igényel és lehetőséget kínál a helyi önkormányzati együttműködés új formái, illetve az optimális szint meghatározása számára.

A hatékonyság és a helyi demokrácia között kényes egyensúly van – az európai demokráciák nem képesek ezek nélkül működni. Ezért közeledés figyelhető meg: a helyi részvétel egyre fontosabbá válik, a hatékonyság pedig – különösen a települési rendszer méretgazdaságosságát tekintve – igazán időszerű kérdés az európai helyi önkormányzati rendszereket illetően.

A feladat- és hatáskörök mozgása kétirányúnak tekinthető: néhány országban (például Spanyolországban) a települések hagyományos feladat- és hatáskörei átkerültek egy szinttel feljebb, vagy a régiókhoz. Más országokban viszont (például Hollandiában) ellenkező folyamat ment végbe, hiszen államigazgatási feladat- és hatásköröket ruháztak át a településekre. A reallokációról szóló döntést mindkét esetben hatékonysági, méretgazdaságossági megfontolásokkal indokolták.

Számos országban olyan megoldásokat (többségében településközi együttműködések) vezettek be, melyek jelentősen csökkentették a költségeket és a kiadásokat. A közigazgatás

ilyen jellegű egyszerűsítése országonként eltérő eredménnyel alkalmazható. Fontos azonban, hogy minden területi reformnak legyen egyértelmű stratégiai célja, demokratikus eljárásban szülessen és tartsa fenn az állampolgárokhoz való kívánatos közelséget.

### 2.2. A konferencia célkitűzései

A pozsonyi konferencia legfőbb célja az volt, hogy összehasonlítsa a regionalizáció, a településközi együttműködés és a metropolizáció különböző formáit Európában, valamint megvizsgálja a helyi, regionális és központi kormányzatra gyakorolt hatásait. További szempont volt a helyi igazgatás felépítésére vonatkozó jó és rossz megoldások azonosítása Európában annak érdekében, hogy konkrétabb és operatív segítséget lehessen nyújtani a politikai és közigazgatási döntéshozóknak. A konferencia témája kiterjedt a vidéki településközi együttműködések és a metropolizáció térhódítására. Ezek a helyi önkormányzatok csoportosulásának modern formáiként értelmezhetők, Franciaországot például 2014-től érinti a metropolizáció. Nem maradhatott ki a regionalizáció elmélyülésének tanulmányozása sem.

A konferencia három workshop köré rendeződött:

1. Regionalizáció, decentralizáció és föderalizmus: hozzájárulás az államszerkezeti tipológia megújításához,
2. Modern kormányzás a vidéki területeken,
3. Regionalizáció és településközi együttműködés a metropolizáció kihívásával szemben.

A konferencia második napján a CEMR koordinálásával sor került egy kerekasztal beszélgetésre is, melynek célja a helyi képviselők és szakemberek által a gyakorlatban hasznosítható konklúziók levonása volt.

Minden előadás szinkrontolmácsolással volt hallható angol, francia és szlovák nyelven.

### 2.3. Új utak és útvesztők

A helyi önkormányzatiságot a 2008-ban kezdődő gazdasági válság nagymértékben érintette. Azóta is jellemző tendencia Európa-szerte az önkormányzati rendszer új alapokra helyezésére való törekvés mind a központi kormányok, mind maguk a helyi önkormányzatok részéről.

A hagyományos felfogás szerint unitárius és föderális államokat különböztethetünk meg. Az első workshop kiemelte, hogy ezt a klasszikus felosztást azonban a regionalizáció terjedése erőteljesen aláásta, ezért szükség van egy új, egységes elméleti nézőpontra és egy ennek megfelelő modern tipológia kidolgozására. Ennek során új alkotmányos követelményeket és definíciókat kell megfogalmazni, illetve figyelembe kell venni az Európai Unió jogának hatását is. Az európai országokban zajló regionalizáció célja nem a szövetségi állami struktúra felé történő elmozdulás a központi hatáskörök általános leadásával, hanem a funkcionális decentralizáció a gazdaságfejlesztés terén.

Az elhúzódó pénzügyi válság rávilágított a települések nagy számára és a közöttük lévő szociális-gazdasági egyen-

létlenségekre, a vidéki területek sérülékenységre. A viszonylag nagy területtel és alacsony lakosságszámmal jellemezhető vidéki önkormányzatok gyakran szembesülnek az együttműködés és a területfejlesztési projektek kidolgozásának nehézségeivel egyaránt. A második workshop előadásai több megoldási lehetőséget vizsgáltak meg ezzel kapcsolatban. Az egyik út a társulások, illetve más együttműködési formák létrehozása a vidéki önkormányzatok között, illetve a városi és vidéki területek között. Ezt az egyes országok különbözőképpen írják elő vagy ösztönzik. A vidéki önkormányzatoknak újra kell gondolniuk a kooperációt annak érdekében, hogy pótolni tudják az egyre inkább csökkenő emberi és pénzügyi erőforrásokat. Megjelentek olyan települési szövetségek is, melyeknek célja a kötelező hatáskörök együttes ellátásán túl a lakosság minél szélesebb körű kiszolgálása. A konferencián bemutatásra került a franciaországi Cluny városából és a hozzá csatlakozó községekből álló közösség (*La communauté de communes du Clunisois*), mely a gyakorlatban igyekszik ezt megvalósítani, például az úgynevezett közszolgáltatások házában (*maison de services au public*) keresztül, ahol a terület lakosai számára hozzáférhető a legfontosabb információk és szolgáltatások például a foglalkoztatás és az egészségügy területén. Egy másik kitörési pont az e-közigazgatás lehet. A vidéki polgárok elvárásai a közszolgáltatásokat és általában az életminőséget illetően közelítenek a városlakókéihoz. A digitális forradalom előmozdíthatja a közszolgáltatások fejlesztését a vidéki területeken, de számos kihívással kell szembenézni, például a lakosság előregedésével, az infrastruktúra kiépítésének és a közszolgák továbbképzésének nehézségeivel. További lehetőségként merül fel a recentralizáció is, melyre példaként Magyarország hozható.

A metropolizáció a globalizációval szorosan összefüggő folyamat, mely hatással van az államok területi beosztására. Az országok törekednek a megfelelő megoldásra és olyan struktúrákat hoznak létre (például új önkormányzati entitásokat), melyek kompromisszumot jelentenek a gazdasági szükségletek és a realitások között, miközben figyelembe veszik a társadalmi, történelmi előzményeket is. Bármilyen megoldásról is legyen szó, a metropolizáció kihatással van a párhuzamosan zajló regionalizációra és településközi együttműködésre. A harmadik workshop tárgyalta például azt a kérdést, hogy a regionalizáció gyengíti vagy erősíti-e a metropolizációt. Megállapítható, hogy a kettő között leginkább konkurencia mutatható ki. Ami a helyi önkormányzatok együttműködéseit illeti, azok nem képesek kiváltani a nagyvárosok szükségességét. Bizonyos esetekben ez utóbbiak jobban teljesítenek a helyi önkormányzati tevékenységek szervezése terén.

Az alábbiakban néhány országot emelek ki, megemlítve az aktuális folyamatokat.

Portugáliában az Alkotmánybíróság 296/2013. számú határozatában megállapította, hogy a társulások a helyi igazgatás új formáját jelenthetik, azonban hatáskörük generálklauzulával való meghatározása alkotmányellenes.<sup>2</sup> A társulások (*comunidades intermunicipais*) és a nagyvárosi területek (*áreas metropolitanas*) nem rendelkeznek közvetlen demokratikus

legitimitással és általában egyszerű többséggel működnek. Felmerült az a lehetőség, hogy a régiókéhoz közelítő hatásköröket kapnának.

Franciaország önkormányzati rendszeréhez több előadás is kapcsolódott. Franciaország 1982 óta a decentralizációt részesíti előnyben. A gazdasági válság hatására ez a törekvés erősödött, a többi országgal ellentétben. Franciaországban jelenleg 15 nagyváros (*métropoles*) van. Az első metropolisz Nizza 2012-től, a legújabb pedig Nancy, 2016 júliusától. A területi reform legutóbbi jelentős állomása az úgynevezett NOTRe-törvény (*Loi 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République*), mely egyrészt változtatott a regionális beosztáson és a korábbi 22 régió helyett 13 nagyrégiót hozott létre 2016 januárjától annak érdekében, hogy a régiók nagyobbak és erősebbek legyenek, másrészt megszüntette a hatáskörökre vonatkozó generálklauzulát.<sup>3</sup> Számos kérdés merül fel azzal kapcsolatban, hogy a jövőben hogyan alakul a nagyvárosok és a régiók sorsa és milyen hatással lesz mindez a települési önkormányzatok helyzetére.

Az Egyesült Királyságban szintén mozgásban van a helyi igazgatás, újraértelmezésre szorul a devolúció fogalma. 2016. május 25-én például a Lordok Házának Alkotmányügyi Bizottsága adott ki egy jelentést *The Union and devolution* címmel.<sup>4</sup> 2009-ben a helyi önkormányzatoknak egy új típusát hozták létre *combined authority* elnevezéssel. Jelenleg hét ilyen önkormányzat működik, az első 2011 áprilisától Manchester volt, a legújabb pedig West Midlands, 2016. június 17-től. Jogállásukban a legutóbbi változást a 2016-os *Cities and Local Government Devolution Act* hozta.<sup>5</sup> Ez a törvény lehetővé teszi a polgármester közvetlen választásának bevezetését, illetve új hatásköröket és támogatási rendszert állapít meg.

*Olaszországgal* foglalkozott a harmadik workshop egyik része. Négy előadó beszélt az olasz metropoliszok (*città metropolitane*) helyzetéről és az új helyi önkormányzati modellről. 2014 áprilisában az 56. számú törvény nyomán számottevő változás következett be az olasz önkormányzati rendszerben.<sup>6</sup> A reform (melyet Reggio Emilia korábbi polgármestere, *Graziano Delrio* után Delrio-törvényként emlegetnek) tíz metropoliszt hozott létre, azóta pedig még újabb négy kezdte meg a működését. A reformnak többek között az a jelentősége, hogy immár nem bottom-up, vagyis alulról építkező megközelítés érvényesül, hiszen a metropoliszok felállítására törvényalkotás útján került sor. A metropoliszok funkciói ugyanazok, mint a tartományokéi, azonban szélesebb körű hatáskörökkel rendelkeznek. A képviselő-testület és a polgármester demokratikus legitimitációja nem közvetlen, hanem csak közvetetten, a településeken keresztül valósul meg. A problémákat többek között az okozza, hogy nincs

<sup>3</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2015/8/7/RDFFX1412429L/jo/texte> (letöltés ideje: 2016. július 20.)

<sup>4</sup> <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/ldconst/149/14902.htm> (letöltés ideje: 2016. július 20.)

<sup>5</sup> <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/1/contents/enacted> (letöltés ideje: 2016. július 20.)

<sup>6</sup> <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/4/7/14G00069/sg> (letöltés ideje: 2016. július 20.)

<sup>2</sup> <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130296.html> (letöltés ideje: 2016. július 20.)

differenciálás a metropoliszok között és versenyezniük kell a régiókkal.

Szlovákiában 1996 óta 8 régió működik, melyek 2002-től rendelkeznek önkormányzatisággal mint magasabb szintű területi egységek (*vyššie územné celky*). Az államigazgatás is rendelkezett regionális szinttel, azonban ezt 2007 és 2013 között leépítették, a hatáskörök az államigazgatás helyi szintjére kerültek át. A regionális önkormányzatok közvetlenül választott elnökkel és képviselőkkel rendelkeznek, a választás két forduló, a mandátumok négy évre szólnak. A regionális önkormányzatok olyan alapvető feladatokkal rendelkeznek, mint például a szociális és kulturális fejlesztés. A régiókkal kapcsolatos problémák egyik oka az lehet, hogy határait nem a történelmi hagyományoknak megfelelően húzták meg. Nehézségekbe ütközik például a demokratikus részvétel és az elszámoltathatóság.

Horvátországban és Szlovéniában statisztikai régiók léteznek, önkormányzati jogokkal rendelkező régiók nincsenek. Horvátországban 2005 óta létezik a nagyváros (*veliki grad*) fogalma, melyet a 35 000 lakos feletti településekre használnak. A közelmúlt egyik említésre méltó változása, hogy 2009-től a polgármestereket közvetlenül választják.

A fentiek fényében a helyi önkormányzatiság új alapokra helyezése tehát egyrészt a központi kormányok által irányított reformokban nyilvánul meg, melyek a hatékonyságra törekednek a társulási rendszer kiterjesztésével, a regionalizáció megújításával, illetve a nagyvárosi igazgatás sajátos kezelésével. Másrészt maguk az érintettek, azaz a helyi önkormányzatok is keresik a helyi demokrácia megvalósulásának, illetve kiterjesztésének új formáit.

#### 2.4. Összegzés

A konferencia szervezői eredményesnek, tudományos és gyakorlati szempontból hasznosnak értékelték a rendezvényt, figyelemmel a résztvevők pozitív visszajelzéseire is. Terveik között szerepel egy kétnyelvű konferenciakötet megjelente-

tése, melyben valamennyi elhangzott előadás írásos változata szerepel majd. A következő konferenciát Lille-ben és Brüsszelben szervezik 2017 szeptemberében *Democratic and Electronic Changes in Local Public Action in Europe: REvolution or E-volution?* címmel.

Véleményem szerint szakmailag gyümölcsöző volt a tanácskozás. Számos kérdés és hozzászólás fogalmazódott meg az előadásokat követően, így érdemi eszmecsere és vita alakulhatott ki, ami lehetővé teszi az elhangzottak továbbgondolását. A kutatóktól első kézből tudhattuk meg az adott ország helyi önkormányzati rendszerére vonatkozó aktuális és hiteles információkat (például pontos és friss statisztikákat), jogszabályszovegek angol, illetve francia fordítását, vagy éppen egy-egy kísérleti projekt gyakorlati kérdéseit, problémáit. Ösztönző volt látni, hogy 20 ország kutatói képviseltették magukat előadóként, workshop elnökként vagy titkárként. Több mint ötven lelkes előadó érkezett a konferenciára, hogy megossza a szakmai közönséggel a témakörben végzett kutatása vagy mindennapi tevékenysége eredményeit, tapasztalatait.

Mivel doktoranduszként a kutatási témám a helyi önkormányzatok autonómiája és annak változásai, különös érdeklődéssel követtem az ehhez kapcsolódó megállapításokat. Kiemelendő többek között az, hogy a társulási rendszer fejlődésének egyik korlátját az önkormányzati autonómia jelenti. Amennyiben a társulás általános hatáskörrel rendelkező, a társult önkormányzatok autonómiája megszűnne, azaz a helyi önkormányzathoz való jog lényeges tartalma elveszne. A nagyvárosi igazgatás kialakítása során is tekintettel kell lenni az önkormányzati autonómiára. A gazdasági egységek-ből úgy kell adminisztratív egységeket létrehozni, hogy az érintett önkormányzatok önállósága megmaradjon, illetve a központi település dominanciája is korlátozott legyen.

Összegzésként megállapítható, hogy az európai önkormányzati rendszerek jelenleg is folyamatos változásban vannak, igyekeznek szembenézni a regionalizáció és a metropolizáció jelentette kihívásokkal. Egyre hangsúlyosabb az új utak keresése és az elméleti megoldások gyakorlatba történő átültetésére való törekvés.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> A cikk megírásához felhasználtam az OLA honlapján található dokumentumokat.