

Balázs István

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

1. A kutatás célja, tárgya, módszerei és eszköztendszere

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.

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

A kiválasztásra mindenekelőtt a helyi önkormányzatokra vonatkozó nemzetközi konvenciókat 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 ilyenek 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 világszövetségként 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 kiszorgálnia 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 mindegyelőtt 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 szervezetalakításuk, a regionális önkormányzati szerveik, a hivatali szerveik, a saját bevételeik és költségvetési támogatásaik, 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 jogalkotói 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 fogalomná vált. Ennek egyik fő oka annak a gyakorlatnak a tartahatatlansága 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 ügyéntezéshez 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 ideig 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 közvetten 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 kíséreménye 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 világszövetségként 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_dGdVZWIPdmNkZGM/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 neoliberais 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 láthatunk példákat Európában az elmúlt évtizedekben. A települési szintet érintően ennek megjelenési formája főként a településegysítés, 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 önzononosságot megvalósító politikai-képviseleti 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 képviseletének 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 szervezetnek 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 közüggé 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 lakosságét 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 kétségkívül 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 sztenderdek 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 legitimitáció 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 kiszereződésre 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 akadálya. 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 közsféra szerepvállalásának visszanyerése a szakszerűség, jogszerűség, hatékonyság és demokratikus részvétel szempontjainak harmonizációjával.⁴³

1.6. Kutatási hipotézisek

Míndezekre 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 közelebről 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.ecre.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 környezetében 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-érdekképviseleti 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-érdekképviseleti 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 környezetében 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.pantheonsonbonne.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 Magyar 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 Möt.v.-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 ügyekben 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 sajátosságaiból 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, érdekképviseleti 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 érdekképviselethez 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 megeremtése 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 europánizáció 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 kapacitásai javítására irányulnak. Az ilyen fellépés különösen az információk és a köztisztviselők cseréjének megkönnyítését, valamint a képzési programok támogatását foglalhatja magában. Az ilyen támogatás igénybevételére 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 (külügyminiszterek) 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 említettek 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 közgazdaságban, 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 Autonomia 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 világszövetségként 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 sajátosságoként, de főként helyi önkormányzati szintenként is változik,⁹⁵ így olyan külön szerveződések is vannak, amelyek például a területi önkormányzatokra/régiókra koncentrálnak,⁹⁶ vagy a testvértelepülésekre,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 célra vezető.

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%A1gunk%20%C3%A1talak%C3%ADt%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 módszert 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 hozzáférést;
- 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 érvényesítője.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 részvételt. 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 polgárokra, 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 eszközcsoportját 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 érdekképviseletek 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 világszövetségként 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 Városzövetségek 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, e 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 intézkedéseire 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 környezeti alkotó peremtelepülések nélkül sem. Sajátos térségről van szó tehát, amelyben a legtöbb és legsúlyosabb 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 érdekeltiséget 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 várospolitika és -tervezés szükséges;
- 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 kapcsolódnuk 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 tevékenységekéi 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 kétéves 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 időszer alatt.

A 2017–2019 közti időszernek két „hulláma” van, a lakáshoz való jog és a migráció. Ezekben az UCLG feltárja és közzéteszi a különbözı partnerszervezeteknél a tárgykörben folyó tevékenységet, és összerkíti őköt 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 megjelölésérıl 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 első-sorban 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 Fejlődési 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 (Subnational 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 részvétellel 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 világszervezetként 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 világszervezet 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, csak hogy 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 alapküldokumentumokat, 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 kormányzásról 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 biztosabb 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 vonatkozásúnak 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, csakhogy a szervezet korábban ismertetett hitvallása éppen arról szövegezt, 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 koncentrálnak. 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). Csak hogy 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 tevékenységkörben 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);
- adósságállomány.

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.)

témakörrel 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 kormányzatitükör-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 kívánatos, ha az államigazgatást és a helyi önkormányzati közigazgatást egyaránt magában foglaló globális közigazgatási „tükrök” készülének 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/SDGsatSubnationalLevelORUFOGAR.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_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 rendszeres, 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-ból, az európai integrációról szól a lisszaboni csúcstól,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 maradványként 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 együttműködések 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 hálózatáé”, 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 kiemeltet, 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 segítsége 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.) eredői 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 át vesszük. 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 legürhetőbb 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 érezkelhetik 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 házzá. 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_l'europe_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.

Míndeközben 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 legitimitációt.

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, ismételtten 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 lecserelt, 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 kezelhetetlenné 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 minimálibéren 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 lévőköt, 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 bízó, 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 észszerűségként? 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 jövőképeben 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 (refugiés) 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 teremtene 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 eszközeiket, 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.

Ez 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 irányná 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 válaszául 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 érzékelteni 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 érzékelteni, 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_infographic_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 rész-
letre 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
adóóan nyilvánvaló.

A CCRE minden vizsgált és feldolgozott dokumentumán végigvonul az a kettőség,
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 önkor-
mányzatok 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 probl-
émák 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 kivet-
nivaló, 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 in-
terjúkötetben 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 „több szintű kormányzássá” szelődött.²¹³

E radikális, a helyi önkormányzatiságot túlhangsúlyozó politikának is köszönhető az, hogy az 1990-es években megindult nagy decentralizációs reformok megálltak. Ezek következetes végig gondolása ugyanis valóban a nemzetállam széttagolásához vezetett volna, aminek akkor még senki sem látta idejét. Jelen körülményeink közt azért is érdekes a 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 közelebről 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 kétségbe 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)
- Forgatókönyvünk: 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 kívülálló 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 meglehetősen 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 újrarendelésében 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 öre a chartát jegyző ET, de e szervezet működésének azon sajátossága miatt, miszerint abban a tagországok kormányai dominálnak, a CCRE európai szervezetként, 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 vizsgálatok sem értékelték 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 önkormányzattal 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 e 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 nívóvumnak 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 e 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#ntr1-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 hozzáférhetőek, 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 Observatóriuma (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 képviselői 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 igénybeviteléhez 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 eszközzel 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 gondolatkörbe 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 posztacionális 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 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 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 CITYInvest.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=CITYInvest&oq=CITYInvest&gs_l=psy-ab.13..0j0i10i30k1.9220.9220.0.13128.3.2.0.0.0.194.194.0j1.2.0...0...lc.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 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 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 kétka-marassá tétele, melyben az Európai Régiók Bizottsága válna a helyi önkormányzatokat képviselő második házzá. 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 képviselőitére is.

Egy ilyen rendszerben az ET-re sem lenne szükség, de a vétójogát 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.

Míndeközben 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, ismételten 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 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 bevételkieséseire igyekeztek reagálni.

²³⁴ Hulkó 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 értékítéletek 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 racionálizációjával 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 szerepkörök újrarendelése 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 kétségtávolul 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 LAPSÁNSZKY 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.sigmaxweb.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-iisa.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>
- 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.iias-iisa.org/ABOUT.php#> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 07.)
- <https://iasia.iias-iisa.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_of_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-aivn.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.afcre.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.conciertoeconomico.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-iisa.org/EGPA_PERMANENT_STUDY_GROUPS_9.php (A letöltés dátuma: 2020. 08. 31.)