

# Recens angol és francia nyelvű helyi önkormányzati tárgyú forrásművek tartalmiságának annotatív ismertetése

**Dr. Koi Gyula** PhD., tudományos munkatárs, ELKH TK Jogtudományi Intézet; Közigazgatási Jogi és Alkotmányjogi Osztály; Közigazgatási Jogi Kutatócsoport

## Bevezetés

Jelen annotációnak az a célja, hogy a Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány (továbbiakban: alapítvány) által lefordított angol és francia nyelvű, a helyi közigazgatás átalakítását érintő írásokat közelebb hozza az annotálás, azaz az összefoglaló, művek kézbevitelén, tanulmányozásán alapuló ismertetés révén azokat az írásokat, melyeknek teljeskörű fordításai az alapítványnál személyesen tanulmányozhatóak. Azonban az ilyesfajta fordítások nyilvános közreadását a szerzői jog nem teszi favorábilisan lehetővé, ezért az alapítvány a fenti megoldás mellett döntött. Az annotáció elkészítése során a rendelkezésre álló terjedelem kialakítása során a szövegfordítások terjedelmét igyekeztünk figyelembe venni, lehetőség szerint figyelemmel kísérve az írások fejezeteinek, felosztásának belső arányait is, de tekintetbe véve az adott szövegrészek nagyobb, vagy kisebb jelentőségét. A tanulmányokat gyakorlati; gyakorlati-elméleti; illetve elméleti kategóriákra osztottuk, arra is figyelemmel, hogy az olvasóközönség a gyakorlati megoldások keresésére fogékonyabb. Az egyazon alapforrás részeit képező fejezetek egy kategóriába kerültek. A tartalomjegyzék a teljes címek felsorolásával segíti a tájékozódást, melyet a szerzőség, teljes cím jelöl. Az adott résznél ezen felül olvashatóak még a megjelenési adatok is, azaz a teljeskörű forrásfeltüntetés, illetve rövid szerzői affiliációk igazítják el az érdeklődőt (melyekhez nyilvános egyetemi, kutatóintézeti adatbázisokat használtunk fel). A címeknél jeleztük az eredeti nyelviséget (EN, FR – 11 angol és 4 francia szöveg). Megjegyzendő, hogy a 15 szövegfordítás együttes terjedelme közel 930 000 leütés.<sup>1</sup> Esetenként alkalmazásra kerülhet a fordított szövegekben

---

<sup>1</sup> Az annotáció szerzője számos jogi szöveg fordítója volt 2004-től napjainkig, illetve az időközben megszűnt, egyetlen jogi fordításokat közlő folyóirat, a Jogi Tudósító (megjelent: 1970-2011 között) fordítója (2005-2011), illetve főszerkesztője volt (2009-2011), ahol 12-nél is több jogi szakfordító munkáját koordinálta és lektorálta. Elsősorban angol és francia, másodsorban német és orosz fordítások, de sor került sporadikusan, főként tudományos dolgozatok írásakor a nyelvek gyakorisága sorrendjében olasz, latin, spanyol, lengyel, cseh, szlovák, holland, kínai, észt, litván, lett, illetve bolgár szövegek felhasználására is. A szerző a fentiekén kívül 1999-ben francia nyelvű közszolgálati törvényszöveget is fordított a BM számára). A legterjedelmesebb, kiegészítésekkel összesen 160 oldal terjedelmű fordítása (angolból, a francia és a spanyol verzió figyelembevételével): OECD: Hogyan korszerűsítsük a közigazgatást? A követendő út. Budapest, 2009. 291. OECD - MTA JTI. (A kötetet angolból és franciából fordította: Kincses László – Koi Gyula. Az IRAS –ban a kötet eredetijéről készült könyvismertetések angolból fordította: Linder Viktória. Szerkesztő-ktor: Lőrincz Lajos. A mutatókat készítette és technikai szerkesztőként közreműködött: Koi Gyula.) [Az általa fordított részek: A Gazdasági Együttműködés és Fejlesztés szervezete (OECD) /6./; Előszó. Összefoglalás. A vizsgálat. Bevezetés. /9-38./; I. fejezet Nyitott közigazgatás /39-66./; II. fejezet A közszektor teljesítőképességének növelése /67-94./; A felelősség és az ellenőrzés korszerűsítése /95-116./; VI. fejezet 6.1. A főtisztviselőkre vonatkozó teljesítmény-megegyezés az Egyesült Királyságban /181./; VI. fejezet 6.2. A teljesítmény szerinti javadalmazás Dániában /183-184./; VI. fejezet 6.3. A vezetői tevékenység fejlesztésének politikája: országpéldák /186-188./; Függelékek /212-236./; Fordítói megjegyzések /265-266./; Mutatók (az eredeti kiadványokban nem szerepel) /267-291./]. Ld. a lentebbi MTMT2 publikációs lista 172. tételét. Mindezek mellett szerzőnek 2005 és 2011 között mintegy 95 jogi cikkfordítása jelent meg 150 oldal terjedelemben.

használt ekvivalensektől **eltérő megoldás jelölése** (•)<sup>2</sup>a jel a változtatott szó után áll. (Teljes mondat esetén a mondat előtt és után is a • jel áll). Egyes esetekben egy-egy hazai, vagy külföldi olyan műre is utalunk, mely az adott kérdés jobb megértését segíti. Az angol és a francia címeknél (előbbinél főleg a címek szavai kezdőbetűinek kis vagy nagy voltát illetően) mindenkor az eredeti dokumentum formáját követtük.

---

Ld. az MTMT 2 Koi Gyula (közigazgatási jogász címszavát (2005. év: 260-292. tételek; 2006. év: 216-249. tételek; 2007. év: 203-208. tételek; 2008. év: 173-183. tételek; 2009. év: 2010. év: 133-135., és 137-139. tételek) <https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10015007&paging=1;1000>

<sup>2</sup> Lásd a hazai nemzetközi jogi jogtudomány szakirodalmából az ilyen irányú szövegkezelési teendőkről: „Az egyezményeket ’műnyelven’ írják, nem ügyelve a stílus változatosságra, a stílus kecsességére, a kétértelműségtől óvakodásra. Épp ellenkezőleg: a normatív szövegek nagy része monoton, nehézkes és gyakran dodonai – már az eredeti (hiteles) nyelven is. A fordító ilyenkor – ha tudván tudja, hogy ez nem a véletlen műve, hanem a jog logikájából és a politikai küzdelmek kompromisszumaiból adódó lényegi elem – a legjobban azt teszi, ha minél pontosabban visszatükrözi az eredeti szövegek természetét és tartalmát. Ezt sajnos nem minden egyezményfordító elődünk tartotta szem előtt, ezért a Magyar Közlönyben közzétett szerződésfordítások helyenként elképesztő hibákat tartalmaznak, még olyan gyakran használt megállapodások esetében, mint a milyen az Emberi jogok európai egyezménye. Nem vállalkoztunk arra, hogy az itt közzétett összes szerződés már létező magyar szövegét felülbíráljuk és kijavítsuk, de vagy tucatnyi egyezmény esetén két-három hiteles szöveg és a magyar változat összevetése után a tévedéseket korrigáljuk. Ilyen esetben a szerződés első oldalának alján lábjegyzet jelzi, hogy a kihirdetett, vagy közzétett „hivatalos fordításon” változtattunk, a szövegben pedig kis jelek mutatják, melyik az a kifejezés, mondat, vagy bekezdés, amelyik eltér a közlönyben megjelenttől.” Jenei Petra – Nagy Boldizsár: Előszó és útmutató. In Dunay Pál – Lattmann Tamás – Jenei Petra (összeáll.): *Nemzetközi jogi olvasókönyv. Dokumentumok, szemelvények* (szerk.: Jenei Petra – Nagy Boldizsár). Budapest, 2002. 13-14. Osiris Kiadó.

## TARTALOMJEGYZÉK

### AZ ANNOTÁCIÓK

#### **Gyakorlati tanulmányok 4-6**

- 1) **5 kulcsfontosságú ajánlás** /Giustino Piccolo – Maria Giovanna Zamburlini: 5 key recommendations for a local level-driven energy efficiency financial landscape/ (EN) 4-5
- 2) **A tervkialakításhoz használt döntési térképhez kapcsolódó problémák elhárítására szolgáló eszközök** /CITYInvest: Scheme Decision Map Barriers Tool/ (EN) 5-6

#### **Elméleti és gyakorlati tanulmányok 6-23**

- 3) **Többszintű kormányzási reformok – Előszó** /Isabelle Chatry – Claudia Hulbert (eds.): Foreword. In OECD - Isabelle Chatry – Claudia Hulbert (eds.): *Multi-level Governance Reforms. Overview of OECD Countries Experiences/* (EN) 6-8
- 4) **Esettanulmány-Finnország** /Isabelle Chatry – Claudia Hulbert (eds.): Case Study Finland. In OECD - Isabelle Chatry – Claudia Hulbert: *Multi-level Governance Reforms. Overview of OECD Countries Experiences/* (EN) 8-13
- 5) **A többszintű kormányzati reformok gazdaságpolitikája: szakpolitikai áttekintés** /Isabelle Chatry – Claudia Hulbert: Political Economy of Multi-level Governance reforms: insights for policy. In OECD - Isabelle Chatry – Claudia Hulbert: *Multi-level Governance Reforms. Overview of OECD Countries Experiences/* (EN) 13-15
- 6) **Intézményi reformok áttekintése – Többszintű kormányzati reformok** /Isabelle Chatry – Claudia Hulbert: Overview of institutional reforms. In Isabelle Chatry – Claudia Hulbert: *Multi-level Governance Reforms. Overview of OECD Countries Experiences/* 15-17
- 7) **A területi reformok áttekintése** /Isabelle Chatry – Claudia Hulbert: Overview of territorial reforms. In Isabelle Chatry – Claudia Hulbert: *Multi-level Governance Reforms. Overview of OECD Countries Experiences/* (EN) 17-19
- 8) **Vitadokumentum. Decentralizációs folyamatok válaszút előtt: a jelenlegi állapot és a kilátások** /United Cities and Local Governments (UCLG) - Deputation Barcelona (Diputació Barcelona): *Concept paper. Decentralisation processes at a crossroads: State of affairs and perspectives/* (EN) 19-23

#### **Elméleti tanulmányok 24-35**

- 9) **Gondolatok a terület fogalmáról** /Jacques Chevallier: La notion territoriale. In Thomas Perroud (ed.) et al.: *Mélanges en l'honneur de Professeur Gérard Marcou/* (FR) 24-25
- 10) **A község legendája** /Francis Delpérée: La légende communale. In Thomas Perroud (ed.) et al.: *Mélanges en l'honneur de Professeur Gérard Marcou/* (FR) 25-26

11) **A területi önkormányzatok reformja a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája fényében** /Virgine Donier: La réforme des collectivités territoriales à l'épreuve de la Charte européenne de l'autonomie locale. In Thomas Perroud (ed.) et al.: *Mélanges en l'honneur de Professeur Gérard Marcou*/ (FR) 26-28

12) **Hogyan is áll az Alkotmánytanácsnak a helyi önkormányzatok szabad igazgatásának elvével kapcsolatos ítélkezési gyakorlata?** /Maylis Douence: Où en est la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le principe de libre administration des collectivités territoriales? In Thomas Perroud (ed.) et al.: *Mélanges en l'honneur de Professeur Gérard Marcou*/ (FR) 28-29

13) **Szubnacionális demokrácia Európában - Bevezetés** /John Loughlin – Frank Hendriks – Anders Lindström: Introduction. Subnational Democracy in Europe: Changing Backgrounds and Theoretical Models. In John Loughlin – Frank Hendriks – Anders Lindström: *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*/ (EN) 29-30

14) **Szubnacionális demokrácia Európában – Észrevételek és tanulságok** /John Loughlin – Frank Hendriks – Anders Lindström: European Subnational Democracy: Comparative Reflections and Conclusions. In John Loughlin – Frank Hendriks – Anders Lindström: *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*/ (EN) 31-32

15) **Decentralizáció** /Ivan Kopric: Decentralisation as a Precarious Component of Contemporary European Governance: From Concept to Practice/ 33-35

## AZ ANNOTÁCIÓK

### *Gyakorlati tanulmányok*

1) **5 kulcsfontosságú ajánlás** /Giustino Piccolo – Maria Giovanna Zamburlini: 5 key recommendations for a local level-driven energy efficiency financial landscape/<sup>3</sup> (EN)

Giustino Emilio Piccolo a fenntartható fejlődés kutatója, jelenleg Brüsszelben az Európai Unió munkatársa; Maria Giovanna Zamburlini az Európai Bizottság mellett dolgozva EU programok hivatásos projektmenedzsere (ang. *project officer*).

A CITYinvest, az Európai Unió egyik városfejlesztési, illetve klímahatékonysági projektumokkal, és pilot projektumokkal foglalkozó kezdeményezése. De miként is mutatja be magát a CITYinvest kezdeményezés? „A CITYinvest egy Unión átívelő kezdeményezés, amelyet az Európai Unió Horizont 2020 kutatási és innovációs programja hozott létre. Az utóbbi három évben a CITYinvest támogatta az európai helyi önkormányzatokat• abban, hogy innovatív finanszírozási modelleket valósítsanak meg az épületek energiahatékony felújítása

---

<sup>3</sup> Giustino Piccolo – Maria Giovanna Zamburlini: *5 key recommendations for a local level-driven energy efficiency financial landscape*. [Brussels], [2017] 12. CITYinvest – Horizon 2020. [https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/Cityinvest\\_5\\_recommendations\\_EN.pdf](https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/Cityinvest_5_recommendations_EN.pdf)

céljából. Három régióban (Murcia (ES), Liège (BE), Rodope (BG)) szerzett gyakorlati tapasztalatokon és 10 országban (Olaszország, Románia, Lettország, Litvánia, Franciaország, Magyarország, Belgium, Spanyolország, Bulgária és Hollandia) megvalósuló nagy léptékű kapacitásépítő programokon keresztül elemzésre kerültek a kormányzati/szabályozási keretrendszerhez kapcsolódó akadályok, a technikai know-how és a pénzügyi és politikai környezet, valamint megfogalmazták a fő ajánlásokat.”<sup>4</sup>

Az öt kulcsfontosságú ajánlás teljes, és pontos magyar címe: 5 kulcsfontosságú ajánlás a helyi szintből kiinduló energiahatékonysági<sup>5</sup> pénzügyi környezetért”. Azaz itt a helyi közigazgatás, a helyi szint, mint szereplő, az energiahatékonyság elősegítése körében találhatunk pénzügyi ajánlásokat.<sup>6</sup> E körben a CITYinvest egy fő üzenetet (ang. *key message*) fogalmazott meg, mely szerint a helyi cselekvés áll a pénzügyi keretrendszer középpontjában. Az írás még a CITYinvest projektum ismertetése előtt fel is sorolja az öt ajánlást, melyek a következők.

1. Tudatosságnövelés és kapacitásépítés;
2. Műszaki • - technikai segítségnyújtás;
3. Egyablakos ügyintézés regionális szinten (ang. *regional one-stop shop*);
4. Hosszútávú tervek a CO<sub>2</sub> – kibocsátás csökkentésére;
5. Polgárokra építő • kezdeményezések.<sup>7</sup>

A CITYinvest az Európai Bizottság „Tiszta energia minden európainak” elnevezésű ajánlása • középpontba állítja az energiahatékonyság elvének elsődlegességét, melynek körében létrehozza az „intelligens finanszírozás – intelligens épületek” kezdeményezést. Mindezt a CITYinvest úgy tekinti, hogy lépés a helyi szint által vezetett tiszta energiára történő átállás felé.<sup>8</sup> E körben a CITYinvest három pillért nevez meg.

1. A közpénzek eredményesebb felhasználása;
2. Támogatás és átcsoportosítás • (összevonás);
3. Kockázatcsökkentés.<sup>9</sup>

A CITYinvest egyik fő üzenete, hogy szükséges feltárni az energiahatékonyságban rejlő mérhetetlen lehetőségeket az EU építőipari ágazata számára, illetve fontos, hogy az

---

<sup>4</sup> Piccolo-Zamburlini, 2017:2.

<sup>5</sup> Az energiahatékonyság, illetve a kérdéskör hátterét alkotó fenntartható fejlődés legfrissebb hazai összefoglalása: Fülöp Sándor – Fülöp Bence: Építési- és iparigazgatási rokonterületek. In Baranyai Gábor – Csernus Dóra Ildikó (eds.): A fenntartható fejlődés és az állam feladatai. Budapest, 2018. 231-232. Dialóg Campus.

<sup>6</sup> A helyi önkormányzatiság legújabb, példaadó hazai feldolgozása: Lentner Csaba: *Önkormányzati pénz- és vagyongazdálkodás*. Budapest, 2019. 11-167. Dialóg Campus.

<sup>7</sup> Piccolo-Zamburlini, 2017a:1.

<sup>8</sup> Piccolo-Zamburlini, 2017a:2-3.

<sup>9</sup> Piccolo-Zamburlini, 2017a:3.

energiahatékonyság érdekében a közpénzek és a magánberuházások hatékonyabbá váljanak, illetőleg ezek felhasználása fokozottabb legyen.<sup>10</sup>

Ezen túlmenően az írásból egy-egy vezérgondolat emelhető ki. E körben a CITYinvest három pillért nevesít. Ilyen, hogy a tudatosságnövelés és kapacitásépítés gátja az energiahatékonyság növelése terén a műszaki - technikai know-how.<sup>11</sup> A továbbiakban a pénzügyi szabályozás jelentette kihívásokra adható válaszokat esettanulmányokkal illusztrálja;<sup>12</sup> akárcsak a politikai akadályokat.<sup>13</sup> A helyi önkormányzatok polgárokra építő kezdeményezéseinek akadálya lehet a szabályozás is.<sup>14</sup> A kisnyomtatvány (ang. *leaflet*) további része EU statisztikákat mutat be a témakörben.<sup>15</sup>

## 2) A tervkialakításhoz használt döntési térképhez kapcsolódó problémák elhárítására szolgáló eszközök /CITYinvest: Scheme Decision Map Barriers Tool/<sup>16</sup> (EN)

A CITYinvest kiadványa mellékletének magyar címe sokat mondó: A terv kialakításához használt döntési térképhez kapcsolódó akadályok kezelésére (problémák elhárítására) szolgáló eszközök. A döntési térkép bár döntéstudományi fogalom, valójában közel áll a köznyelvben problématerképnek nevezett fogalomhoz. Azaz a döntéselmélet (lat. *praxeológia*)<sup>17</sup> detektálható a vizsgált probléma tudományos háttéréként. Többféle döntési módszer, technika létezik a köznapokban is ismert pro-con listától kezdve, a szakmaibb Bellman-Pontrjagin optimalitási tételtől kezdve a Monte Carlo-módszerig rengeteg.<sup>18</sup> Ugyanilyen a metodika a döntési térkép is. E körben a megvalósítási modellt vetik össze a szolgáltatások működésével. Továbbá a célokat vetik össze a pénzügyi és a finanszírozási eszközökkel. Érdeemes néhány megállapítást figyelembe venni. A szolgáltatások működését akadályozhatja az épülettulajdonosok részéről az energiahatékonysági tevékenységkifejtés vonatkozásában. A projektek mérete (az energiafogyasztás, energia-megtakarítás és/vagy befektetési lehetőségek tekintetében) túl kicsi ahhoz, hogy gazdasági szempontból életképesek legyenek (pl. a tranzakciós költségek vagy energia-megtakarítási szintek tekintetében), vagy hogy az ellátási piac számára vonzóak legyenek. A pénzügyi eszközök közül érdekes az adósságdekonsoolidáció (ang. *debt deconsolidation*),<sup>19</sup> mint az államadósság átütettségével

<sup>10</sup> Piccolo-Zamburlini, 2017a:4.

<sup>11</sup> Piccolo-Zamburlini, 2017a:5.

<sup>12</sup> Piccolo-Zamburlini, 2017a:7-8.

<sup>13</sup> Piccolo-Zamburlini, 2017a:8.

<sup>14</sup> Piccolo-Zamburlini, 2017a:9.

<sup>15</sup> Piccolo-Zamburlini, 2017a:10-12.

<sup>16</sup> CITYinvest: Scheme Decision Map Barriers Tool. [Brussels], [2017] 12. CITYinvest – Horizon 2020. [https://www.ccre.org/en/papers/index\\_broch\\_by\\_active/page:5](https://www.ccre.org/en/papers/index_broch_by_active/page:5)

<sup>17</sup> Arnold Kaufmann: *A döntés tudománya. Bevezetés a praxeológiába*. Budapest, 1982. 17-305. KJK. Mezey Gyula: *Bevezetés a döntési módszerekbe*. Budapest, 2008. 5-200. E-Government Alapítvány. Michael Krogeus: *52 döntési modell*. Budapest, 2012. 5-184. HVG.

<sup>18</sup> Kaufmann, 2012:160-167., 213-216.

<sup>19</sup> „Climate Alliance coordinates CITYinvest, a Horizon2020 project on innovative financing for energy efficiency, which implements wide-scale refurbishment programs in three pilot regions (Liège (BE), Rhodope (BG) and Murcia (ES). In two of the three regions, Liège and Murcia, the debt deconsolidation problem creates a

(konszolidációjával) ellentétes folyamat, azaz az államadósság átütemezésének elmaradása.<sup>20</sup> Ellenérzést válthat ki a szerzők megállapítása szerint, hogy a projektek nem nyújtják a szükséges beruházás-megtérüléseket. Vannak e körben a szerzők tarsolyában még tipikus ellenérvek: a pénzügyi intézményeket nem érdekli a projektek finanszírozása, vagy a projekteket nem tartják bankképeseknek; így meg kell vizsgálni az olyan alternatívákat, mint a magántőke alapok/saját tőke, támogatások, biztosítékok vagy EPC/ESC finanszírozás; meg kell vizsgálni a hiteleket, kötvényeket, támogatásokat, bérletet/lízingelést, EPC/ESC finanszírozást és forretírozást; olyan modelleket kell figyelembe venni tehát amelyek alacsony mértékű emberi erőforrás-bevonást igényelnek; amelyek modelleknél tehát alacsonyak a sajáttőke- vagy finanszírozási követelmények; fontos, hogy a modellek mérete könnyen növelhető legyen.

## ***Elméleti és gyakorlati tanulmányok***

3) **Többszintű kormányzási reformok – Előszó** /Isabelle Chatry – Claudia Hulbert (eds.): Foreword. In OECD - Isabelle Chatry – Claudia Hulbert (eds.): *Multi-level Governance Reforms. Overview of OECD Countries Experiences.*<sup>21</sup> (EN)

Isabelle Chatry vezető politikai elemző (OECD); a másik szerző, Claudia Hulbert az École normale supérieure kutatója. A kötet bevezetője (tágabb értelmű előszava) az OECD kiadványok szokásai szerint több részre oszlik, ezek a következők: előszó, köszönetnyilvánítások, vezetői összefoglaló (ang. *executive summary*), bevezetés. Ezek lényeges tartalmát próbáljuk megragadni. A kötet az OECD tagországok tapasztalatait foglalja össze. Az előszó ambíciózusan összegezi a kitűzött célokat, illetve az alkalmazott módszereket:

Ez a jelentés az OECD országokban korábban és a közelmúltban végrehajtott, valamint jelenleg folyamatban lévő többszintű kormányzási reformokról nyújt áttekintést. A többszintű kormányzási reformoknak sokszor eltérő céljai lehetnek, és a szerzőpáros rámutat, hogy ezek

---

significant threat to achieve the project's targets." *Position paper debt deconsolidation EPC 19 February 2016.* A világhálós forrásra lásd az alábbiakat: <http://www.gbccroatia.org/upload/stranice/2014/08/2014-08-28/51/finalpublicdebtdeconsolidationepcbriefing.pdf> (utolsó megtekintés: 2019. június 20.). Érdekes, hogy az idézet a CITYinvest programra utal vissza. A kis számú előfordulás miatt ezek alapján a debt deconsolidation fogalma nem kellően dekonstruálható számunkra. Az idézett szöveg csupán annyit mond, hogy az adósságdekonzolidáció veszélyt jelent a projektumok megvalósítása számára. A fogalom talán az adósságkonszolidációval ellentétes gazdasági folyamat kialakulására utalhat.

<sup>20</sup> „Increase in public debt and debt deconsolidation: the impact on public sheet is a measure for whether the financing solutions that are implemented in the model generate more or less increase in public debt and allow or not public debt deconsolidation. This refers to ESA (European System of National and Regional Accounts) neutrality.” Az államadósság növelése és az államadósság átütemezésének elmaradása: A költségvetést ért hatás az olyan intézkedés, amelynek során a modellben megvalósított finanszírozás kisebb vagy nagyobb mértékű államadósság-növekedést generálnak-e, és ez [az államadósság csökkenése esetén] lehetővé teszi az államadósság átütemezésének elmaradását. <http://www.cityinvest.eu/content/definitions> (utolsó megtekintés: 2019. június 20.).

<sup>21</sup> Isabelle Chatry – Claudia Hulbert (eds.): Foreword. In OECD - Isabelle Chatry – Claudia Hulbert (eds.): *Multi-level Governance Reforms. Overview of OECD Countries Experiences.* Paris, 2017. 2-14. OECD.

idővel is változhatnak a gazdasági, társadalmi, és költségvetési tényezők függvényében. A reformoknak három fő dimenziója van: az *intézményi* (a hatáskörök és feladatok átszervezése a kormányzás különböző szintjei között), a *területi* (a területi struktúrák átszervezése) és a *közigazgatási* (a szubnacionális kormányzási szintek igazgatási és végrehajtási folyamatainak átszervezése).

A jelentés a kormányzati-közigazgatási reformok intézményi és területi dimenziókra koncentrál (a harmadik dimenzió, a közigazgatás, sajnálatosan csupán említésre kerül). Leírja a kiadvány, hogy mi indokolja a különböző reformok bevezetését és bemutatja a jellemzőiket és eredményeiket. Foglalkozik azokkal az akadályokkal is, amelyekkel a kormányok a reformok tervezésekor és végrehajtásakor szembesülnek, és bemutatja a legyőzésükre talált megoldásokat. A korábbi reformok sikerei és kudarcai iránymutatást jelenthetnek a politikai döntéshozók számára a jövőbeni többszintű kormányzási reformokhoz, bár az országok közötti összehasonlítás azt mutatja, hogy univerzális megoldás nem létezik. A jelentés – bár kiterjed valamennyi OECD ország reformfolyamataira – különös figyelmet szentel Finnországnak, Franciaországnak, Olaszországnak, Japánnak és Új-Zélandnak.<sup>22</sup> Új-Zélandon nem egy többszintű közigazgatási reformot is bevezettek (bár vegyes eredménnyel), így példája kiemelendő.

Az 1. fejezet az intézményi reformokat vizsgálja, és bemutatja az OECD-országok sokszinű és összetett intézményrendszerét. Definiálja a decentralizációt és elemzi a mellette és ellene szóló érveket valamint a kapcsolódó lehetőségeket és kockázatokat. Ezután áttekintést nyújt a régebbi és közelmúltbeli decentralizációs trendekről, és legfontosabb jellemzőikről a szövetségi és (elsősorban) az unitárius• államokban. Az OECD-országok a legkülönbözőbb decentralizációs modelleket alkalmazzák, kezdve a szövetségi vagy unitárius államokban található nagymértékben decentralizált rendszerektől a főként az unitárius államokra jellemző nagyfokú centralizációig. E két végpont között a legkülönbözőbb államokkal találkozhatunk, amelyeknek lehetnek közös vonásaik is. A fejezet ezután a költségvetési reformokat tekinti át, különös tekintettel a 2008. évi pénzügyi válságot<sup>23</sup> követően bevezetett reformokra. A költségvetési reformok (az adó- és támogatási reformok, a kiegyenlítési mechanizmusok, a költségvetési szabályok, a költségvetési koordináció, továbbá a külső finanszírozás) kulcsfontosságú részei a decentralizációs folyamatoknak, ezek tervezése, kivitelezése gyakran ütközik nehézségekbe. A költségvetési reformok jelentik a többszintű kormányzási reformok „gyenge láncszemeivé” (ang. *weak link*). Végül a fejezet a kormányzati-közigazgatási• szintek közötti párbeszéd és koordináció megerősítését célzó erőfeszítéseket vizsgálja, amelyek nélkülözhetetlenek a többszintű kormányzási reformok sikeres megvalósításához.

A 2. fejezet a területi reformokkal foglalkozik. A szubnacionális kormányzatok területi struktúrái folyamatosan átalakulnak mind a települési szinten, mind az attól felsőbb szinteken, új önkormányzó területi egységek létrehozásának, illetve a meglévő közigazgatási határok megváltoztatásának köszönhetően. A fejezet vizsgálja a területi reformok legfontosabb

---

<sup>22</sup> Chatry – Hulbert, 2017a:3-4.

<sup>23</sup> A 2008. évi pénzügyi válság, és az ennek nyomán kibontakozó főbb államok /vagy államszerű entitások, pl. a jogközösség/ (EU, USA, Nagy-Britannia, Japán), továbbá hazánk válságkezelési technikáiról ld.: Lentner Csaba: A gazdaságpolitikát segítő monetáris politikák. In Lentner Csaba: *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. Közpénzügyek és államháztartástan II.* Budapest, 2015. 55-74. NKE Szolgáltató Kft.



jellemzőit és a komplexitásukat, továbbá bemutatja, hogy mi indokolja a bevezetésüket. Kiemeli annak fontosságát, hogy a reformok során figyelembe vegyék a kormányzati szintek közötti és azokon belüli interakciókat, és gondoljanak a kapcsolódó és alárendelt szervekre gyakorolt hatásukra, és felhívja a figyelmet a területi, intézményi és közigazgatási reformok közötti szoros összefüggésekre. Ezt követően a fejezet a településszintű reformokkal foglalkozik: az egyesítésekkel, az önkormányzatok közötti együttműködéssel és a konszolidáció vagy kooperáció révén megvalósuló nagyvárosi kormányzati reformokkal. Végül áttekinti a köztes és regionális szinteket.

A többszintű kormányzati reformok gazdaságpolitikáját tárgyaló 3. fejezetben betekintést nyerhetünk a szakpolitikai összefüggésekbe. Ez a rész bemutatja, hogy a közigazgatási reformok milyen különösen érzékeny területnek számítanak, és mennyire bonyolult a megvalósításuk. Megismerhetjük azokat a problémákat, amelyekkel a politikai döntéshozók a reformok tervezésekor, megvalósításakor és az eredmények fenntartásakor szembesülnek. Az OECD-országok – több-kevesebb sikerrel – a legkülönbözőbb megoldásokat és eszközöket fejlesztették ki ezeknek a problémáknak az enyhítésére.<sup>24</sup>

**4) Esettanulmány: Finnország – Többszintű kormányzati reformok** /Isabelle Chattry – Claudia Hulbert (eds.): Case Study Finland. In OECD - Isabelle Chattry – Claudia Hulbert: *Multi-level Governance Reforms. Overview of OECD Countries Experiences.*<sup>25</sup> (EN)

A fejezet Finnországnak, Franciaországnak, Olaszországnak, Japánnak és Új-Zélandnak a többszintű kormányzati reformokkal foglalkozó tapasztalatait foglalja össze. Az államterület, a lakosság szám, az kormányforma és az államforma tekintetében hozzáunk a felsorolt országok közül legközelebb talán Finnország áll, ezért az e körben írtakat bővebben vizsgáljuk. Az egyéb országok tapasztalataira nem áll módunkban utalni elvi és terjedelmi okokból. (Illetve a következő tanulmány ezekre részben utal is).

Amint a szerzők helyesen rámutatnak, Finnország kormányformáját illetően unitárius ország (akárcsak hazánk). Helyi önkormányzati rendszere 313 településből és egy autonóm régióból (Åland) áll. (A településszám tizede a hazainak). Finnország az OECD egyik legdecentralizáltabb országa – mutat rá a szerzőpáros. A helyi hatóságokhoz (helyi önkormányzatokhoz) köthető a közkiadások jelentős hányada (2014-ben az összes közkiadás 41%-a). Feladat-és hatásköreik széles körűek, különösen az oktatási, egészségügyi és szociális védelmi ágazatban. Feladatkörükbe tartoznak az iskolák, kórházak, egészségügyi központok, a szociális jólét, a vízellátási és csatornázási szolgáltatások, az energia stb. Finnországban a helyi önkormányzatok emellett kulcsfontosságú szerepet játszanak az állami beruházásokban, 2014-ben az állami beruházások 54%-a volt hozzájuk köthető – mutatnak rá a szerzők. Amellett, hogy a finn alkotmány és az ebből származtatott jogszabályok széles körű

<sup>24</sup> Ld. és vö.: Chattry – Hulbert, 2017a:12-13.

<sup>25</sup> Isabelle Chattry – Claudia Hulbert (eds.): Case Study Finland. In OECD - Isabelle Chattry – Claudia Hulbert: *Multi-level Governance Reforms. Overview of OECD Countries Experiences.* Paris, 2017. 119-171. OECD.

felelősséggel ruházzák fel a településeket, nagy autonómiát is biztosítanak számura a bevételek és a helyi igazgatás területén. Ez egy fokozatos decentralizációs folyamat eredménye. Finnországban erős és régre visszanyúló hagyománya van a helyi önkormányzatoknak. A helyi autonómiát az 1999-es alkotmány biztosítja, amely kijelenti, hogy a helyi önkormányzat a polgárok önkormányzásán alapul. Több jogszabályt is életbe léptettek a helyi önkormányzati keretrendszer tökéletesítésére, beleértve a pénzügyeket is. A decentralizációs folyamatot az 1980-as évek gazdasági válsága továbbá az ösztönözte, hogy szükséges volt megtakarításokat eszközölni a közsférában.

A decentralizációt a „szabad települési• (községi)• kísérletekre/tapasztalatokra•” (ang. *free commune experiments*) építették (amelyet szintén skandináv államokban vezettek be). Ezek a kísérletek/tapasztalatok• lehetővé tették a különböző feladatkörök helyi önkormányzatokra történő átruházását, miközben bővítették a szakpolitikák befolyásolására irányuló helyi jogköröket. 1988-ban fogadták el a szabad települési/községi• törvényt (ang. *Free Commune Act*), amely lehetőséget biztosított a helyi önkormányzatoknak arra, hogy nagyobb hatalomra tegyenek szert. A kísérlet 1989-ben indult azzal a céllal, hogy megerősítsék a helyi önkormányzati• önrendelkezést, fokozzák a helyi lakosság részvételét, a helyi feltételeknek megfelelően alakítsák át a helyi kormányzati szervezeteket, hatékonyabban használják fel a helyi erőforrásokat és tökéletesítsék a helyi szolgáltatásokat. A kísérlet eredetileg 1992-ig tartott volna, majd további négy évre meghosszabbították. Néhány intézkedés az összes finn települést érintette, míg néhány csak az 56 kiválasztott „helyi önkormányzattal rendelkező település”• részére volt fenntartva. A kísérlet/tapasztalatszerzés• a törvényalkotás tartós változásainak alapjául szolgált és 1995-ben az új, felhatalmazást adó, helyi önkormányzatokra vonatkozó törvény nagyobb szabadságot adott a helyi önkormányzatoknak az ügyeik megszervezésében, ezzel több variációs lehetőséget teremtve.

Az évek során a szerzők szerint a települési széttagoltság és az elöregedő népesség a szolgáltatások minőségének csökkenéséhez vezetett, veszélyeztetve a fenntarthatóságot. Finnország lakossága gyorsabb mértékben öregedik, mint a legtöbb OECD országé, ez óriási kihívást jelent a nyugdíjbiztosítási, egészségügyi és jóléti rendszer számára. Ennek a problémának az enyhítése céljából napirenden van a települések összevonása, valamint az egészségügyi és szociális szolgáltatások új, autonóm és nagyobb régiók (lásd alább) számára történő átruházása.

A reformok leírása is fontos kérdés. A finnországi PARAS<sup>26</sup> reform egy többdimenziós újítás volt, magába foglalta települések egyesülését•, települések közötti együttműködést a szolgáltatásnyújtás terén (különösen az egészségügyben és az oktatásban), továbbá a városi régiók jobb kormányzását. Az egyesülő• vagy egymással együttműködő települések esetében a reform hatással volt az igazgatási gyakorlatokra (szervezeti átalakítás, új gyakorlatok bevezetése stb.) is. Az egyesülésre• vagy együttműködésre irányuló döntéseket önkéntes alapon hozták meg. A reform támogatására szolgáló jogszabályokat 2005-ben és 2007-ben

---

<sup>26</sup> A „paras” szó finnül legjobbat jelent. A „best practice” típusú reformokhoz kapcsolható a PARAS reform szemantikailag.

fogadták el és a reform első szakaszának megvalósítását 2007-2008-ra tervezték. A településeknek és a városi régióknak 2007. augusztus végéig kellett benyújtaniuk jelentéseiket és megvalósítási terveiket a központi kormánynak. 2008-ban a központi kormányzat értékelte a reform előrehaladását a települések által benyújtott kiegészítő információkat alapul véve. A reformot 2009 és 2012 között hajtották végre. Mivel a döntésekre önként került sor, minden település/városi régió a saját ütemezése szerint valósította meg a tervet. 2009-ben a központi kormányzat jelentést nyújtott be a parlamentnek a reformról, hogy átszervezze a településeket és szolgáltatásokat. A reformidőszak végén a központi kormányzat kérdőívet küldött a településeknek, hogy megtudja, milyen döntéseket hoztak a reform keretén belül. 2011-ben módosították a települések közötti társulást• szabályozó jogszabályokat, illetve hatáskört• adtak a kormánynak arra, hogy társulásra• (a szociális ellátás és az egészségügy közösen irányított területein) készítse a településeket, amennyiben azok nem tudtak a törvényben meghatározott időn belül döntésre jutni (kötelező társulás megegyezés hiányában).<sup>27</sup>

A törvény szerint a reform célkitűzései a következők voltak:

1. A települési és szolgáltatási struktúrák megerősítése;
2. A hatékonyság• növelése;
3. A helyi önkormányzathoz tartozó kiadások növekedésének lelassítása;
4. Szilárd [pénzügyi] alap megteremtése a helyi szolgáltatásnyújtás számára;

A törvény lefektette, hogy három megközelítéssel lehet elérni ezeket a célkitűzéseket:

A települések összevonása; nagyobb területek kialakítása a szolgáltatásnyújtás céljából a települések közötti együttműködésen keresztül; A működési előfeltételek megerősítése helsink-i nagyvárosi térségben és más városi régiókban.

A törvény mennyiségi kvótákat• vezetett be, melyeket el kellett érni az egészségügyi ellátás és oktatás biztosítása érdekében. Az egészségügyi alapellátásért vagy a kapcsolódó szolgáltatásokért felelős településeknek vagy településközi társulásoknak• legalább 20 000 lakost kellett összegyűjteniük. Ehhez hasonló módon legalább 50 000 lakossal kellett rendelkezniük azoknak a településeknek vagy településközi társulásoknak•, amelyek felhatalmazást• kaptak alapvető oktatási szolgáltatások biztosítására.<sup>28</sup>

Fontosak a reform jellemzői, sajátosságai, karakterisztikája (ang. *characteristics*). A települések egyesülése• önkéntes volt és a reformfolyamat elején felvázolt települési tervekre hagyatkozott. A 2007-2008 során egyesülő• települések esetében az egyesült• települések előző képviselőtestülete egy nagy testületben olvadt össze [közös képviselőtestület], amely a 2008-as önkormányzati választásokig fennmaradt. A települések közötti együttműködést (a közösen irányított területek esetében a törvény által meghatározott lakossági küszöb elérése céljából az egészségügy és az oktatás területén) tekintve a folyamatban részt vevő helyi önkormányzatok• megegyezhettek abban, hogy a közösen irányított területek feladatait együttesen látják el, vagy egy helyi önkormányzatokhoz• rendelik ki, aki egy vagy több más

---

<sup>27</sup> Chatry – Hulbert, 2017b:119-120.

<sup>28</sup> Chatry – Hulbert, 2017b:120-121.

helyi önkormányzat• nevében cselekszik. Végül a Helsinki nagyvárosi térségben és a törvényben kihangsúlyozott egyéb városi régiókban (különösen a növekvő• lakossággal és fejlődő gazdasággal jellemezhető városi régiókban) a városi hatóságoknak terveket kellett kialakítaniuk arra, hogy enyhítsék a szétszóródott településszerkezettel• és az elégtelen együttműködéssel kapcsolatos problémákat a szolgáltatások, a közlekedés és a lakásügy megszervezése terén. Egyes települések együttműködési terveket is kialakítottak a regionális tervekkel párhuzamosan. A reform a megvalósítás során több eszközre támaszkodott, beleértve a pénzügyi ösztönzőket, valamint a szervezeti és szakmai konzultációs• eszközöket. Ezen kívül 2007-ben egy ötéves kutatási programot (ARTTU értékelési kutatási program /ang. *Evaluation Research Programme ARTTU*/)<sup>29</sup> indítottak útnak a PARAS projekt kiértékelésére. Ebben részt vett a Finn Helyi és Regionális Hatóságok Szövetsége, hét minisztérium, hét egyetem és a programba beválogatott 40 település, amelyek közösen finanszírozták a programot. Ezek között a települések között voltak egyesült• települések, települések közötti együttműködésben részt vevő települések, városi régiós települések és egyéb települések. A települések társulásának• elősegítésére pénzügyi ösztönzőket használtak. A 2008-13-as időszakra társulási• támogatást hoztak létre. A támogatás mértékét az egyesülő• települések lakosságának mérete és az egyesülő• települések száma határozta meg. Ezen kívül a reform garantálta, - mutattak rá a szerzők, hogy nem lesznek leépítések az egyesülő• településeknél a települések összevonását követő öt év során.

A nagyvárosi térségekben szervezeti eszközöket használtak strukturális modellek formájában a regionális területhasználat• igazgatása céljából. Ezek a modellek nem voltak kötelező érvényűek és céljuk az volt, hogy egységes keretrendszer hozzanak létre a területhasználati• stratégiákra vonatkozóan az összes régióban. Ezeket a helyi és regionális tervek kialakításának alapjaként lehetett felhasználni. Ezen kívül a központi kormányzat szándéknyilatkozatot tett, hogy fokozza a strukturális modellek és tervek használatát a városi régiókban. Ezek a szándéknyilatkozatok strukturális modellek megvalósításáról szóló megállapodások voltak, különösen az olyan területeken, mint a területhasználat•, a lakásszektor és a közlekedés. Érdeemes rámutatni arra, hogy ezek a megállapodások nem szerepeltek az eredeti jogszabályokban, hanem később vezették be őket, amikor a kormány számára 2009-ben benyújtott monitoring jelentés feltárta, hogy az együttműködés nem sok előrehaladást ért el, különösen a városi régiókban. A reform kidolgozásáért felelős munkacsoportokban helyet kapott a koalícióban kormányzó két párt, valamint az ellenzéki pártok tagjai, továbbá a Finn Helyi és Regionális Önkormányzatok Szövetségének tagjai. Ez lehetővé tette, hogy a reform nagy politikai támogatást élvezzen annak ellenére, hogy a reformfolyamat alatt kormányváltás történt. A reform előtt kutatást végeztek, amelyet főként a Gazdasági Kutatások Kormányzati Intézménye vezetett. A kutatás rámutatott az államháztartás kiadási előirányzatai• fenntarthatatlanságára, előre vetítve a települési kiadások és deficitük emelkedését. A reform korai szakaszaiban az állam, a közigazgatás nem

---

<sup>29</sup> Az ARTTU2 (2014-2018) kutatási program (finn.-sv. *ARTTU2 Tutkimusohjelma Forskningsprogrammet*) honlapja: <https://www.localfinland.fi/expert-services/association-finnish-local-and-regional-authorities/our-projects-and-programmes/arttu2-research-programme> (utolsó megtekintés: 2019. június 20.). Az ARTTU rövidítés feloldására adatunk nincs. A *Tutkimusohjelma* finnül, a *Forskningsprogrammet* svédül jelent kutatási programot. (Finnországban a finn és a svéd nyelv is hivatalos, így természetesen a közigazgatásban is jelen van a kétnyelvűség). Az ARTTU az Artturi (Artúr) finnben és svédben használatos férfinév rövid alakja.

egyeztetett a polgárokkal. •Csupán kevés számú település esetében alkalmazták a népszavazás intézményét. •Bármely település szabadon élhetett a népszavazás lehetőségével.<sup>30</sup>

A szerzők szerint a reform eredményei egyesülésekben• és a közös irányításban nyilvánult meg. Egyesülések•: az esetek többségében nem kerültek megvalósításra az egyesülések•: Eredetileg 144 egyesülésre• vonatkozó tervet készítettek, ebből 77 nem vezetett egyesüléshez•. 2007 és 2013 között csak 67 egyesülésre• került sor, amelyekben két vagy több település vett részt. 2006 és 2013 között 111-gyel csökkent a finn települések száma, eredetileg 431 volt, később 320 lett. A legtöbb egyesülésben• két település vett részt, de pár esetben nagyobb volt az egyesülő• települések száma (akár 10 is). 17 esetben egymást követő (vagy láncszerű•) egyesülésekre• került sor. A közösen irányított területet jellemzően vagy kis településekből álló csoportok hozták létre a kisebb és a nagyobb települések között vagy a városi régiók a központi városi települések bevonásával vagy anélkül. Finnországban november végére 54 közösen irányított terület jött létre az egészségügyben és a kapcsolódó szolgáltatásokban. A legtöbb új közösen irányított terület (23) 2009-ben kezdett el működni. Nem hajtották végre a közösen irányított területek létrehozására irányuló összes tervet, egy időben 66 tervezett terület létezett. Ezen kívül néhány közösen irányított területet feloszlattak. Ennek részben az volt az oka, hogy a közreműködő települések egyesülésekben• vettek részt, vagy, hogy elégedetlenek voltak az együttműködés eredményeivel (ezekben az esetekben a települések visszavették• a szolgáltatásokat a saját szervezeteik számára, vagy új tárgyalásokba kezdtek egy eltérő közösen irányított terület kialakítására). A közösen irányított területek a méretet és a résztvevő települések számát (2-8) tekintve nagyon sokszínűek. A 2012 végén létező 54 közösen irányított területből 21-et egyesített települési hatóságok irányítottak, míg a többséget (33) egy gazdatelepülés. Az oktatási ágazatban a települések és a közösen igazgatott• területek jelentős többsége a reformidőszak végére elérte a lakossági kvótát• a szakképzés vonatkozásában. Ebben az ágazatban a PARAS reform kimagaslóan elősegítette az együttműködések. Ugyanakkor a tendencia kialakulásában szintén kulcsfontosságú szerepet játszott az a közös projekt, amelyet 2006-ban indított el az Oktatási és Kulturális Minisztérium az oktatási szolgáltatókkal karöltve annak érdekében, hogy biztosítsák a szakképzés strukturális és gazdasági alapjait. A közösen irányított területek létrehozása jelentős szervezeti változásokhoz vezetett. Az egészségügy tekintetében feloszlatták a legtöbb társadalombiztosítási és egészségügyi bizottságot, a felelőségeiket és döntéshozatali jogköreiket pedig vagy a gazdatelepülés bizottságának vagy az egyesített települési hatóság bizottságának hatáskörébe utalták át. Mindent összevetve az ARTTU jelentés szerint a döntéshozatali struktúrák összetettebbé váltak és elhatárolták a települési és közösen irányított területek döntéshozatalát.

A reformok a városi területeken szintén fontosak – jegyzi meg Chatry és Hulbert. Mint ahogy fentebb olvasható volt, politikai akadályok merültek fel különösen a városi régiókban, és ennek eredményeként a reform nem ért el jelentős növekedést a városi régióban lévő települések együttműködése és egyesülése• terén. Az ARTTU jelentés alapján „változatlan maradt a stratégiai munkára irányuló, településeken alapuló megközelítés, bár a gazdasági

---

<sup>30</sup> Chatry – Hulbert, 2017b:121-122.

fejlődésen való közös munka, a strukturális tervek és az egyéb vonatkozó együttműködési eszközök új távlatokat nyithattak a regionalizmus számára”. Néhány esetben javulás mutatkozott a regionális tervezésben, néhány régió gazdasági együttműködésre lépett és közös ellátásokat kezdeményezett.<sup>31</sup>

A reform erős ellenállásba ütközött, és a 2015 májusában hatalomra kerülő új finn kormány a folyamat lezárása és egy alternatív stratégia alkalmazása mellett döntött, a régiókba sorolást véve alapul (lásd alább). A reform kudarcára több magyarázattal is szolgáltak. Először is a kormányon belül látszólag ellentétek húzódtak a reform megszervezése tekintetében: míg pár politikus elsőként a településhatárok megreformálása mellett állt, mások az egészségügyi struktúrák vagy a helyi hatáskörök megreformálásával kezdtek volna az összevonások újabb hullámának elindítása előtt. Másodsor tény, hogy az egyesületekre csak önkéntes alapon került sor (ami rövid időn belül az önkéntes egyesületek második hullámát vezette be), ami esetleg nem kedvezett a reform sikeres megvalósításának. A városi régiók települései közötti kényszertársulásokra vonatkozó javaslatot elvetették, ezzel csökkentve a kormány mozgásterét. Végül a helyi döntéshozók ellenkezése nagyobb volt, mint korábban, így az egyesületekre vonatkozó tervezést alacsony szintű politikai energia jellemezte.

A régióbeosztásra vonatkozó nagy finn reform szerepe is fontos. Az új kormány a programjában egy nagyobb, régiókba sorolási reformra tett javaslatot. Ezt a reformot megváltotta, önmagukat kormányzó régiók létrehozására építették volna, amelyekhez a településektől áthelyezték volna az egészségügyi és szociális szolgáltatásokat. Heves viták után 2015 novemberében sikerült megegyezésre jutni a reform főbb alkotóelemeiről (a régiók száma és a regionális finanszírozás alapja) kapcsolatban. A reformok előreláthatóan 2019 januárjától lépnek érvénybe. Ez a reform egy nagyobb reformcsomag része, amelyet öt kiemelt terület köré építettek fel: foglalkoztatás és versenyképesség; tudás és oktatás; jóllét és egészség; biogazdaság (*bio economy*) és „tisza” megoldások; digitalizálás, kísérletek és dereguláció. A reformok közé tartozik a nyugdíjrendszer reformja, a társadalmi jólét és az egészségügy reformja, a települések költségeinek mérséklése a kötelezettségek és feladatok csökkentésével, a „Jövő települése” projekt (melynek célja a települések hatókörének kibővítése az olyan területeken, mint például a tartósság (*vitality*) elősegítése, a vállalkozói szellem és a foglalkoztatás, valamint a települések egyesületeinek bátorítása), továbbá regionális és központi kormányzati reformok (a regionális és központi igazgatás egyszerűsítése), Mindegyik kiemelt területet egy minisztériumi munkacsoport vezeti, az egyes kiemelt projektekhez minisztériumok vannak hozzárendelve. A végrehajtó hatalom képviselője felel a vezetés működéséért és nyomon követésért (*monitoring*). Az egészségügyi és jóléti reformot illetően a cél az, hogy hasonló eredményeket érjenek el, mint a települések egyesülete, azaz hatékonyabbak legyenek a közszolgáltatások a kibővítés által, csökkenjenek a költségek a 3 milliárd eurós fenntarthatósági rés áthidalása érdekében, valamint mérséklődjenek a szolgáltatásnyújtásban megfigyelhető egyenlőtlenségek az országban. Emellett felül kell vizsgálni és egyszerűsíteni a finanszírozási rendszert (a cél egy

---

<sup>31</sup> Chatry – Hulbert, 2017b:123-126.

egycsatornás finanszírozási rendszer bevezetése, szemben a jelenlegi többcsatornás rendszerrel). Ebben az értelemben az egészségügyi alapellátás és szakellátás, valamint a szociális szolgáltatások és más feladatkörök felelősségei (lásd alább) átkerülnének a településektől 18 új nagy régióhoz.

A régiókba sorolási jóváhagyott projekt 18 új autonóm régió létrehozását tartalmazza, ebből 15 régió a saját szociális és egészségügyi szolgáltatásaiért lenne felelős (a maradék három más régiókkal együttműködve szervezné meg a szolgáltatásait). Heves viták folytak a régiók számával kapcsolatban, a javaslatok 5 nagy régiótól 19-ig terjedtek. Végül a jelenlegi projektben az új autonóm régiók alapját a „regionális tanácsok” képezik, amelyekre az ország jelenleg is fel van osztva (a közös települési testületeknek megfelelően). Ezeket egy közvetlenül megválasztott regionális tanács fogja vezetni és a kormányzat új szintjét fogják megtestesíteni – így Finnország a szubnacionális kormányzat egyetlen szintjéről kettőre váltana (autonóm régiók és települések). Ezzel párhuzamosan lényegesen csökkenteni kellene a településközi csoportosulások számát (a közös szolgáltatásnyújtáshoz).

A jogalkotási reformcsomagot 2016 áprilisában mutatták be. 2016 tavaszán konzultációs kerekasztalt fogtak rendezni az egészségügyi és szociális jóléti szolgáltatások megszervezéséről szóló törvényjavaslat, valamint az autonóm régiókról és ezek finanszírozásáról szóló törvényjavaslat megtárgyalására. A felelősség átadása a települések felől az autonóm régiók felé 2019. január 1-jén lépett hatályba. Az egészségügyi és szociális védelmi felelősségek mellett az autonóm régióknak feladat- és hatásköröket kellene kapniuk a jelenlegi regionális tanácsoktól, a Gazdaságfejlesztési, Közlekedési és Környezetvédelmi Központtól (legfőképp a regionális fejlesztés tekintetében), a mentési szolgálatoktól (körülbelül csaknem 190 különböző kijelölt hatóság) stb. Az elkészítés alatt álló jogszabályok tartalmazhatnának egy speciális rendelkezést a forráshiánnyal rendelkező autonóm régiókra vonatkozóan. Az új régiók jóváhagyást kérhetnek a központi kormányzattól és egy másik régióval együttműködve nyújthatnak szolgáltatásokat. Az egyes autonóm régiók erőforrás kapacitásait legalább ötévente fel kellene térképezni. A központi kormányzat elsődleges felelősségének a régiók finanszírozásában kellene testet öltenie.

Az egészségügyi és szociális szolgáltatások új megszervezéséről a központi kormányzatnak kellene döntenie a régiókkal egyeztetve. Különösen a települések vagyontárgyainak és személyzetének a közös települési hatóságokhoz való átadása képezi megbeszélés tárgyát. Létre lehetne hozni egy nemzeti, közös beszerzési egységet, valamint egy nemzeti támogatásnyújtó szervet, amely az autonóm régiók tulajdonában állna. A központi kormányzatnak kellene felelnie az irányításért, a nyomon követésért és a legjobb gyakorlatok terjesztéséért. A reform célkitűzései: az erőforrások hatékonyabb kezelése az egészségügyi alap- és szakellátás integrációján keresztül, jobb beszerzési rendszer, a megelőző egészségügyi ellátás erősítése, valamint az intézményi gondozás csökkentése. Ezen kívül az új digitális szolgáltatási megoldások bevezetésének szintén jelentős megtakarítási forrásként kell szolgálnia. Ez a reform a regionális szintű államigazgatás reformját követi (ALKU reform).<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Finnül: *Reformaation ALKU*. Az ALKU finnül kezdetet jelent.

Ezt 2007-ben kezdeményezték és 2010-ben valósították meg, a reform összevonta a regionális hivatalokat, 15 nagyobb régióba sűrítette őket. Ezek az állami regionális entitások szintén tovább fejlődnek a maguk kormányzását ellátó régiók megteremtésével.<sup>33</sup>

**5) A többszintű kormányzati reformok gazdaságpolitikája:<sup>34</sup> szakpolitikai áttekintés•**  
/Isabelle Chattry – Claudia Hulbert: Political Economy of Multi-level Governance reforms: insights for policy. In OECD - Isabelle Chattry – Claudia Hulbert: *Multi-level Governance Reforms. Overview of OECD Countries Experiences*/<sup>35</sup> (EN)

Az OECD országok korábbi és nemrégiben történt többszintű kormányzati reformjainak áttekintése, amelyben Finnország, Franciaország, Olaszország, Japán és Új-Zéland kiemelt figyelmet kapott, azt igazolja, hogy a közigazgatási reformok bevezetése bonyolult és körültekintést igénylő dolog. A politikai döntéshozók „A reform megvalósítása: OECD országok tanulságai” elnevezésű OECD keretrendszerben kiemelt, hogy egy sor kihívással találják szembe magukat. Először is, a kormányzati reformfolyamatok nagymértékben kontextusfüggők és strukturális korlátok által határoltak, ideértve az adott országok specifikus jellemzőit (földrajzi helyzet, népesség, gazdaság, történelmi és kulturális kontextus, alkotmányos berendezkedés és szervezeti rendszerek) és politikai körülményeit. Másodsorban, a többszintű kormányzati reformok a „reformer reformálása” (ang. *reforming the reformer*) problematikájával szembesítik a politikai döntéshozókat mivel a közigazgatásnak csakugyan a saját reformját kell megterveznie és megvalósítania, ami gyakran olyan intézkedések bevezetésével jár, amelyek központi és helyi szinten is támadhatók. A kormányzás szintjei között fokozott kölcsönös egymásrataltság áll fenn adminisztratív, pénzügyi és társadalmi-gazdasági téren. E kontextusban, a többszintű kormányzati reformok az állami hatóságok közötti vertikális és horizontális interakciók átalakítására és javítására irányulnak, vagyis a központi és a szubnacionális kormányzatok között és a szubnacionális kormányzatokon belül is. E reformok összetettek mivel számos igazgatási szintet•, választott politikust• és kinevezett köztisztviselőt• érintenek.<sup>36</sup>

A kötet megállapítása alapján az OECD tapasztalatai szerint nincs egyértelmű érv arra, hogy a decentralizáció útjára kell-e lépni vagy sem. A lehetőségek és a kockázatok országról országra eltérőek lehetnek, továbbá többé-kevésbé azonos decentralizációs reformoknak is lehetnek nagymértékben eltérő hatásai országtól függően. Ezért nincs általános konszenzus a többszintű kormányzás és a decentralizáció optimális szerkezetére nézve. A kormányzati

---

<sup>33</sup> Chattry – Hulbert, 2017b:127-129. A magyar szakirodalomból ld.: Bordás Mária – Kristó Katalin: Finnország közigazgatása. In Szamel Katalin – Balázs István – Gajduscheck György – Koi Gyula: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, 2011. 575-595.

<sup>34</sup> A political economy politikai gazdaságtanként való fordítása nálunk a szocialista időket idézi, így téves következtetésekre adhat alkalmat. Ez a kifejezés a nyugati közgazdaságtanban nem hordozza azt a konnotációt (azaz az euroatlanti közgazdaságtani eszmék tagadását), mint a poszt-szocialista országokban.

<sup>35</sup> Isabelle Chattry – Claudia Hulbert: Political Economy of Multi-level Governance reforms: insights for policy. In OECD - Isabelle Chattry – Claudia Hulbert: *Multi-level Governance Reforms. Overview of OECD Countries Experiences*. Paris, 2017. 97-106. OECD. [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/multi-level-governance-reforms/political-economy-of-multi-level-governance-reforms-insights-for-policy\\_9789264272866-6](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/multi-level-governance-reforms/political-economy-of-multi-level-governance-reforms-insights-for-policy_9789264272866-6)

<sup>36</sup> Chattry – Hulbert, 2017c:98.



szintek között szoros a kölcsönös függési viszony. A decentralizáció kimenetelei nagymértékben azon múlnak, hogy a kormányzati szintek közötti összetett összefüggéseket hogyan kezelik, és hogyan hidalják át a kormányzati szintek közötti különböző kihívásokat (vertikális vagy horizontális „szakadékok”).<sup>37</sup>

A kísérleti programok és a regionális kísérletek (szabad közigazgatási egységek/települések•/térsegek/ kísérletei Norvégiában, Finnországban, Svédországban és Dániában, a kísérleti regionalizáció Finnországban és Svédországban, Franciaországban) szintén figyelemreméltó megközelítés, mivel ezek igazolni tudják a reformok hatékonyságát, illetve egyengetni az utat a nagyobb léptékű változás előtt. Franciaország nemrégiben fogadta el ezt az innovatív „aszimmetrikus” megközelítést a MAPTAM• törvénnyel<sup>38</sup> „a Köztársaság egységén belül az egyes területek különbözőségének elismerése” gondolatiság alapján állva. Ez a reform arra irányul, hogy megfelelő léptékben alkalmazzák a szervezeti struktúrákat és politikát az egyes területek megkülönböztető jegyeihez mérten és a kísérletezést is lehetővé teszi. Ez ellentétben áll a korábbi politikákkal, amelyek egységes megközelítést alkalmaztak valamennyi területre (a francia tengerentúli területek kivételével). Ma Franciaország arra törekszik, hogy minden egyes területe a saját jellemzői és lehetőségei szerint fejlődhessen, ám ugyanakkor a területek közötti kiegyensúlyozott fejlődést és egymást kiegészítő jelleget is támogatja. Olaszország is követi ezt a tendenciát, mivel a tartományok és a fővárosi területek státusza, szervezete, felelősségi köre és finanszírozási rendszere különbözik majd, ezeket pedig a helyi kívánalmakhoz igazítják. Finnországban nem lesz mind a 18 jövőbeni új régió szervezése egyforma, 15 régió ugyanis saját szociális és egészségügyi szolgáltatásáért felel, a többi három pedig más régiókkal együttműködve szervezi e szolgáltatásait.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Chatry – Hulbert, 2017c:98-99.

<sup>38</sup> Loi 27 janvier 2014 de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles, azaz A közpolitika modernizálásáról és a regionális központok felállításáról szóló 2014. január 27-i törvény. Jelenleg (2019. június 20.) 21 ilyen regionális központ ismeretes, melyek élén elnök áll. E körben 19 regionális központ általános (köz)jogi (*droit commun*) felhatalmazás alapján jött létre. Ezek az alábbiak (ahol külön nem jelezzük, a központ a terület névadó városa): Bordeaux regionális központ (*Bordeaux Métropole*); Brest regionális központ (*Brest Métropole*); Clermont-Auvergne-i regionális központ (*Clermont-Auvergne Métropole*), központja Clermont-Ferrand; Dijon regionális központ (*Dijon Métropole*); Grenoble-Alpes-i regionális központ (*Grenoble-Alpes Métropole*); Lille-i eurorégió-központ (*Métropole européenne de Lille*); Metz regionális központ (*Metz Métropole*); Montpellier Méditerranée regionális központ (*Montpellier-Méditerranée Métropole*); Nagy Nancy-i regionális központ (*Métropole du Grand Nancy*); Nantes-i regionális központ (*Nantes Métropole*); Nizza-Azúrpart regionális központ (*Métropole Nice – Côte d’Azur*); Orléansi regionális központ (*Orléans Métropole*); Rennes-i regionális központ (*Rennes Métropole*); Rouen-normandiai regionális központ (*Métropole Rouen-Normandie*); Saint-Étienne-i regionális központ (*Saint-Étienne Métropole*); Strasbourg-i eurorégió-központ (*Eurométropole de Strasbourg*); Toulon-Provence-mediterráneumi regionális központ (*Toulon-Provence-Méditerranée*); Toulouse-i regionális központ (*Toulouse Métropole*); Tours-Loire völgyi regionális központ (*Tours Métropole Val de Loire*). Részleges jogállású (*statut particulier*) regionális központok: Aix-Marseille-Provence regionális központ (*Métropole d’Aix-Marseille-Provence*); Nagy-Párizsi regionális központ (*Métropole du Grand Paris*). E körben említendő még a loi NOTRe, azaz a 2015 – 991. számú, 2015. augusztus 7-i törvény a köztársaság új területszervezési szabályairól (*Loi no. 2015 – 991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République*). Vö.: Pierre-Stéphane Rey - Simon Rey: Le pôle d’équilibre territorial et rural: l’article 79 de la loi "MAPTAM" crée une structure de coopération, de développement et d’aménagement entre EPCI à fiscalité propre: le pôle d’équilibre territorial et rural, dont le régime a été codifié aux articles L. 5741-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales . *La Gazette des communes* Vol. 43. (2014) No. 10. (Coll. No. 2239) 54-56.

<sup>39</sup> Chatry – Hulbert, 2017c:100-101.

A szerződések vagy a megállapodások is segíthetik az önkormányzatokat (partnerségi szerződések Lengyelországban és Portugáliában, különböző típusú szerződések Franciaországban, „Szabad Közösségek” Finnországban, stb.) a reformok végrehajtásában. Az „előrevetítő” eszközök, mint például a fővárosi reformok esetében a franciaországi minisztériumközi munkacsoportok szintén lehetnek innovatív és hasznos módok az átmenetek előkészítésének, illetve biztosíthatják azt, hogy valamennyi érdekelt támogassa a reformot. Az önkormányzatok ellenállásának leküzdése együttműködés, konzultációk, ösztönzések és a helyi önkormányzatok érdekszövetségeivel• ápolott jó kapcsolatok által. A helyi politikusok ellenállása a területi reformoknak egy lényeges kérdés, több országban is lehet ezzel találkozni.

**6) Intézményi reformok áttekintése – Többszintű kormányzati reformok /Isabelle Chatry – Claudia Hulbert: Overview of institutional reforms. In Isabelle Chatry – Claudia Hulbert: *Multi-level Governance Reforms. Overview of OECD Countries Experiences*<sup>40</sup> (EN)**

A decentralizáció az állami szektor reformjának kulcseleme, mivel a központi kormányzat jogkörei, feladatai és forrásai egy részének választott szubnacionális kormányokra (helyi és regionális önkormányzatok) történő átruházását jelenti. A decentralizáció fogalma általában három, egymással összefüggő politikai, közigazgatási és költségvetési szempontokat gondol át:

A politikai decentralizáció a jogköröknek a szubszidiaritás elvének megfelelő új felosztását jelenti, amelynek célja, a demokratikus legitimitás megerősödése. A közigazgatási decentralizáció a feladatok és funkciók területi szintek közötti átszervezését és egyértelmű engedményezését jelenti, amelynek célja a nemzeti területi közigazgatás eredményességének, hatékonyságának és átláthatóságának javítása. A költségvetési decentralizáció az adózásnak és a költségvetési kiadásoknak a kormányzás szubnacionális szintjeire történő delegálását jelenti. Ebben az esetben a decentralizáció mértéke az átruházott források összegétől és kezelésük autonómiájától függ. Például az autonómia nagyobb, ha a helyi önkormányzatok dönthetnek az adóalapról, az adómértékről és a kiadásokról.

A „nyitott rendszer” perspektíváját kell alkalmazni a többszintű kormányzati reformok és a decentralizációs folyamatok tervezésekor, megvalósításakor és értékelésekor (1. ábra). Az eredményes decentralizáció érdekében az említett három (politikai, közigazgatási és költségvetési) dimenzió közötti kapcsolatokat kell mérlegelni. Ezek a dimenziók egymást kiegészítő és egymással összefüggő dimenziók. A decentralizációs reformok eredménye attól függ, hogy a reform különféle elemei hogyan kapcsolódnak egymáshoz és lépnek kölcsönhatásba egymással. E három dimenzió megfelelő egyensúlya és a megfelelő sorrend (azaz, hogy mikor kell foglalkozni velük külön-külön egy hosszú távú decentralizációs folyamatban) a decentralizációs reform két fő kihívását képviselheti.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Isabelle Chatry – Claudia Hulbert: Overview of institutional reforms. In Isabelle Chatry – Claudia Hulbert: *Multi-level Governance Reforms. Overview of OECD Countries Experiences*. Paris, 2017. 19-57. OECD.

<sup>41</sup> Chatry – Hulbert, 2017d:24.

Fontosak a decentralizáció melletti és elleni érvek. A decentralizáció mindenekelőtt politikai kérdés. Gyakran vannak lelkes támogatói és olyanok is, akik kritikával illetik. A mellette szóló érvek és hatásaik mélyebb elemzése szükséges, továbbá pragmatikus megközelítést kell fontolóra venni. A decentralizáció nem csodaszer egyetlen probléma - vagy országtípus esetén sem, és megvalósítása során, összetett és rendszer szintű természete miatt, kihívásokkal szembesülhetünk. A decentralizáció egyaránt jelent lehetőséget és – a hatékonyságot (állami politika, szolgáltatásnyújtás), a képviselőket (politikai kormányzás) és a nemzeti egységet illetően – kockázatokat. Lehetnek visszas hatásai és előfordulhat, hogy nem váltja be az elvárt nagyobb hatékonyságra és a politikai nyereségre vonatkozó ígéreteit. A lehetőségek és a kockázatok tulajdonképpen ugyanazon érem két oldalát képviselik, mivel egymást tükrözik. A dolgok jó oldala, hogy a decentralizációs reformok általában eltérő kezdeményezésekkel foglalkoznak, amelyek időben és térben különböznek. Általában a három leggyakoribb érv, amely motiválja a decentralizációs reformokat a stabilitás, a demokrácia és a gazdasági fejlődés erősítése. A reformokat a különböző országok aktuális politikai, társadalmi és gazdasági helyzete alakítja. E kezdeti feltételek megértése a reformok indoka, valószínű formája és üteme, továbbá az eredményükként kialakított politikák értékelésének lényeges kiindulópontja.

A decentralizációt gyakran a közszolgáltatások eredményesebb biztosítása, a közpénzek jobb felhasználása, a kiadások hatékonysága, az igazságosabb hozzáférés és szolgáltatás, a politikák helyi viszonyok és lakossági igények szerinti kialakítása, a helyi demokrácia erősítése és a nagyobb elszámoltathatóság és átláthatóság módszereként mutatják be. Minden jel szerint pozitív összefüggés van az egy főre eső bruttó hazai termék (GDP) és a szubnacionális kiadások decentralizáltságának szintje között.<sup>42</sup>

A decentralizáció melletti egyik fő érv az az elképzelés, miszerint a helyi önkormányzatoknak jobb információi vannak a helyi kiadási szükségletekről és preferenciákról, így a lakosság igényeit jobban, alacsonyabb költséggel, elégíthetik ki, mint a központi kormány. A helyi önkormányzatok általában „közelebb állnak” a lakossághoz, akik könnyebben vehetnek részt nyilvános gyűléseken, meghallgatásokon, választásokon és közvetlen kapcsolatot alakíthatnak ki a tisztségviselőkkel. E közelség miatt az önkormányzatok átláthatóbbak lehetnek és nagyobb a valószínűsége, hogy elszámoltatják őket a sikerekkel és a kudarcokkal.

Pontosabb célokat lehet követni a nemzeti háttér függvényében, például:

1. Társadalmi és politikai stabilitás előmozdítása konfliktuskörnyezetben A decentralizáció csökkentheti a konfliktust a politikai részvétel új útjainak megnyitásával és azzal, hogy több lehetőséget teremt az embereknek arra, hogy hassanak a kormányra.
2. Küzdelem a szegénység és az óriási területi különbségek ellen Ez a decentralizációs reformok egyik fő célja, például, Chilében és Mexikóban.

---

<sup>42</sup> Chatry – Hulbert, 2017d:25.

3. A történeti, nyelvi és kulturális sajátosságok megőrzése Ez fontos szempont volt a belga államszövetségi folyamatban és fontos célja volt az Egyesült Királyságban végbement decentralizációs folyamatnak. Az olasz, spanyol, francia, portugál és finn aszimmetrikus decentralizáció bizonyos formáinak is magyarázatul szolgál.

4. A központi költségvetés csökkentése a kiadások decentralizálásával a költségvetési válságok összefüggésében és a szigorú költségvetési megszorításokkal jellemezhető környezetben Ez volt az egyik legfontosabb célja a japán, koreai és finn decentralizációnak és legújabban (a globális válság és a konszolidációs intézkedések óta), például, Hollandiában és az Egyesült Királyságban.

Ezeket a fejleményeket valószínűleg külső, különösen a nemzetközi szervezetektől származó nyomás kényszerítette ki. Például Koreában az 1997-es pénzügyi válság és, ennek következményeként, az IMF mentőcsomag-programja nyomást gyakorolt a koreai kormányra, hogy megreformálja az állami szektort. A reform, amelyet 1999-ben vezettek be, átfogó decentralizációs programot tartalmazott. Ugyanez történt több, a 2008-as pénzügyi és gazdasági válság által erőteljesen sújtott európai országban, amelyeket az IMF és az Európai Bizottság mentett meg. A „trojka” (az IMF, az Európai Központi Bank és a Bizottság) és az intézményi reformokban – többek között a területi és a decentralizációs reformokban – részt vevő ezen országok közötti számos egyetértési megállapodás. A helyi önkormányzati reformokat különösen Görögország és Portugália vezette be 2011-ben azzal a céllal, hogy – megerősített decentralizációval – egyszerűsítse a területi szervezetet és optimalizálja a költségvetési kiadásokat. A decentralizációval szembeni gyakori ellenérv: előfordulhat, hogy – pénzügyi szempontból – a szubnacionális kormányok nem tanúsítanak költségvetési óvatosságot vagy nem tudják megfelelően kezelni pénzügyeiket; politikai szempontból a korrupció megerősödhet; közigazgatási szempontból pedig előfordulhat, hogy a szubnacionális vállalatok nem rendelkeznek a feladataik teljesítéséhez szükséges kapacitással. Ezek a kockázatok gyakran a kormány egymáshoz kapcsolódó és egymással kölcsönösen összefüggő rétegeihez társuló nehézségekből fakadnak; ezeket a kockázatokat stabil többszintű kormányzási mechanizmusok segítségével lehet megoldani. Nincs egyértelmű érv arra vonatkozóan, hogy szükséges-e a decentralizáció vagy sem. A lehetőségek és a kockázatok országonként változhatnak. Hasonló decentralizációs reformoknak nagyon eltérő hatásai lehetnek különböző országokban. A decentralizáció eredményei nagymértékben az adott ország történeti, kulturális és politikai háttérétől és környezetétől függenek, továbbá attól, hogyan tervezik meg, hajtják végre, értékelik és módosítják a reformokat. A decentralizáció tanulási folyamat, nincs kőbe vésve; állandó kiigazításokra van szükség a lehetséges eltérések korrekációjához.

Az OECD tapasztalatai azt mutatják, hogy a többszintű kormányzás optimális szerkezetét és a decentralizációt illetően nincs teljes egyetértés. A decentralizáció eredménye jellemzően attól függ, hogyan kezelik a kormányzat különböző szintjei közötti összetett kapcsolatokat. Ezért a kulcs a kormányzás szintjei közötti kapcsolatok és kölcsönös függés megértése és hatékony

kezelése – a többszintű kormányzás eltérő kihívásainak és különbségeinek azonosításával és megfelelő megoldásával.<sup>43</sup>

**7) A területi reformok áttekintése – Többszintű kormányzati reformok** /Isabelle Chatry – Claudia Hulbert: Overview of territorial reforms. In Isabelle Chatry – Claudia Hulbert: *Multi-level Governance Reforms. Overview of OECD Countries Experiences/*<sup>44</sup> (EN)

A konszolidációs reformoknak a szerzők szerint különféle indoka lehet.

Chatry és Hulbert e körben négy fő okot különböztethetünk meg. Ezek nem zárják ki egymást, és a területi reformok során általában több tényező is felmerül:

1. Politikai változás (decentralizáció vagy újraközpontosítás) a többszintű kormányzási rendszerben, aminek közvetlen vagy közvetett hatása van a területhatárookra.
2. Demográfiai változások: migráció, a vidéki lakosság városba költözése, a városi lakosságszám növekedése, elöregedés.
3. Társadalmi és gazdasági változások, különösen a szolgáltatások, a közlekedés és az informatika aktívabb használata. Megváltoztak a gazdasági és társadalmi mértékek. Az alapvető modern területi struktúrák olyan funkcionális területeken alapulnak, amelyeket nagymértékben meghatároznak a szociális-gazdasági folyamatok és az ingázás. A régi regionális, köztes vagy önkormányzati adminisztratív határok gyakran már elavultak. A valós funkcionális területek és a tradicionális adminisztratív határok közti eltérés visszafoghatja a növekedést, mert töredezetté teszi a helyi közpolitikák hatókörét, hacsak eredményes koordinációs mechanizmusokat nem alkalmaznak. Ez különösen igaz a nagyvárosi területeken. Ezért a közszolgáltatásokat meg kell feleltetni ezeknek az új jellemzőknek, és az állampolgárok igényeinek is.
4. Helyi irányítás és gazdálkodás: a pénzügyi konszolidáció igénye gyakran területi konszolidációba fordul át, különösen a válság óta. Bevételeik csökkenése miatt az szubnacionális kormányoknak (SZNK-knak) csökkenteniük és racionalizálniuk kell kiadásaikat, és/vagy össze kell vonniuk erőforrásaikat és eszközeiket. A bővítés vagy csökkentés célja a duplikációk / átfedések, a steril és diszruptív verseny és az ösztönzők csökkentése. A bővítés vagy csökkentés a méretgazdaságosság és a választékgazdaságosság<sup>45</sup> (ang. *economies of scope and scales*) növeléséhez• vezethet azzal, hogy csökkenti a közszolgáltatások fajlagos termelési költségét, javítja a szolgáltatókkal szembeni tárgyalási pozíciót, és csökkenti a felesleges funkciókat. Emellett javíthatja a helyi irányítás és közszolgáltatások minőségét azzal, hogy szélesebb körű szolgáltatásokat és közjavakat nyújt professzionálisabb módon, jobb technikai kapacitásokat kínálva az országos szint alatti segítségnyújtásban. Az SZNK-k fejleszthetik az önkormányzatok pénzügyi erejét és fenntarthatóságát, hogy hatékonyabban tudjanak irányítani és beruházni. Végül a nagyobb közösségek a más állami és magánszereplőkkel kialakítandó partnerségi kapcsolatokat is elő

<sup>43</sup> Chatry – Hulbert, 2017d:35-40.

<sup>44</sup> Isabelle Chatry – Claudia Hulbert: Overview of territorial reforms. In Isabelle Chatry – Claudia Hulbert: *Multi-level Governance Reforms. Overview of OECD Countries Experiences*. Paris, 2017. 57-97. OECD. <https://www.oecd-ilibrary.org/...reforms/overview-of-territorial-refor...>

<sup>45</sup> Más néven volumenhozadék, illetve volumengazdaságosság és nagyságrendi megtakarítások (*economies of scale and scope*). A választékgazdaságosság kereskedelmi nyelvi szóval a szortiment.

tudják segíteni, valamint vonzóbbak és láthatóbbak lehetnek, különösen olyan régiók esetén, amelyek egyre aktívabban vesznek részt a befektetésekért folyó nemzetközi és európai versenyben.<sup>46</sup>

A területi reformok komplexitása is fontos kérdés. A területi reformok nem csak földrajzi területek és határok módosításából állnak. A negatív, nem kívánatos eredmények elkerülése érdekében többdimenziós, átfogó módon kell megközelíteni őket. Először is a területi reformok gyakran nem csak az országos szint alatti közigazgatási szinteket érintik, hanem a központi kormányzat területi szinten működő egységeit is (ahol ilyen dekoncentrált államigazgatás működik). Ezért a reformoknak optimalizálniuk kell a központi kormányzat területi jelenlétét és küldetését. Ha a központi kormányzatnak nincsenek területi szervei, akkor az az egyik fő kihívás, hogy javítsuk a vertikális koordinációt és összhangot az SZNK-k és a központi kormányzat között. Ezért párhuzamos, összehangolt erőfeszítésekkel, együtt kell a központi és az országos szint alatti kormányzást megreformálni. Franciaországban például a 2015-ös regionális reform során mind az helyi önkormányzattal rendelkező régiókat, mind pedig a regionális állami prefektúrákat módosították (lásd alább). Másodsor pedig bizonyos, az országos alatti szinteket célzó területi reformoknak gyakran közvetlen hatása van a többi (pl. regionális vagy köztes) szintre is – ezért fontos a területi reformok rendszerszintű megközelítése. Harmadsor pedig a területi reformoknak az SZNK-hoz kapcsolódó és alsóbbrendű funkciók testületeire is hatása van; ilyenek az önkormányzatok vagy régiók közti együttműködési struktúrák, a helyi társulások és állami tulajdonú vállalatok, a regionális kormánysszervek, az önkormányzati szint alatti szervezetek (egyházközségek, helyi tanácsok), stb. Végül a területi reformokat gyakran intézmények és állami gazdálkodási funkciók reformja kíséri, melynek során átszervezik a kormányzat különböző szintjeinek feladatköreit és emberi, műszaki és pénzügyi erőforrásait (decentralizáció vagy újraközpontosítás). Az utóbbi idők területi reformjainak végeztével az abban részt vevő önkormányzatoknak gyakran át kellett szervezniük működésüket. Ez az országos szint alatti új szervezetek (közigazgatási struktúrák) létrehozásakor nyilvánvaló, de a meglévő SZNK-k módosítása nagy hatással lehet a struktúrájukra. Egyesülés vagy önkormányzatok közti együttműködés esetén például átszervezéssel kell elkerülni a szolgáltatások és munkakörök duplikációját; ez pedig létszámcsökkentéshez vezethet.<sup>47</sup>

Új jelenség a helyi önkormányzatok egyesülése. A legtöbb OECD-tagországban az elmúlt 15 évben önkormányzati összevonásokat/egyesüléseket terveztek, indítottak vagy végeztek. Egyes országokban egymást követték a reformok szakaszai. Más államokban, pl. Hollandiában vagy Svájcban, hosszú folyamatról volt szó. A közelmúlt globális válsága felgyorsította az önkormányzati egyesüléseket; ezt láttuk Észtországban (2015-18), Írországon (2014), Luxemburgban (2015-17), Norvégiában (2014-17), Törökországban (2012-2014), Franciaországban (a 2015-ös „új önkormányzati törvény”), és Olaszországban (az 56/2014. sz. törvény). Egyes, szövetségi rendszerben működő országok a szövetségi államok vezetésével szintén összevonásokat kezdeményeztek (pl. Ausztráliában Új-Dél-

---

<sup>46</sup> Chatry – Hulbert, 2017e:57-58.

<sup>47</sup> Chatry – Hulbert, 2017e:58.

Wales és Dél-Ausztrália, az ausztriai Stájerország, a belgiumi Flandria, vagy a kanadai Manitoba vagy New Brunswick).<sup>48</sup>

A községösszevonásoknak• számos oka van, például:

1. Adaptáció a demográfiai változásokhoz (a lakosság kora, migráció, népességcsökkenés• vagy népességbővülés•), amelyek specifikus problémákat okozhatnak. A csökkenő lakosságszámú régiókban nehéz az emelkedő költségű közszolgáltatásokat fenntartani, miközben a bevételek a kevesebb adófizető miatt csökkennek). A sűrű városi régiókban az adminisztratív töredezettség növeli a tranzakciók költségét és a szakpolitikák átfedését.

2. Az elavult önkormányzati közigazgatási• határok és a társadalmi-gazdasági funkcionális területek (munkaerő- és gazdasági piacok, új mobilitási minták stb.) közti eltérések csökkentése érdekében. Ez összehangoltabb és hatékonyabb önkormányzati infrastruktúrához és szolgáltatásokhoz vezet. Az önkormányzati szintű informatikai és e-kormányzati alkalmazások fejlődése szintén a változás és az új arányokhoz való alkalmazkodás igényét támasztja alá.

3. A méretgazdaságosság és a választékgazdaságosság• (ang. *economies of scale and scope*) növelése a költségmegtakarítás, és a helyi közszolgáltatások átfedéseinek megszüntetése érdekében. A bővítés növeli a létesítmények méretét, és hozzájárul a költségek csökkentéséhez és igazságosabb elosztásához. Emellett visszafoghatja a közös adminisztratív költségeket, és csökkentheti a kiadások duplikálásának esélyét.

4. Az önkormányzatok adminisztratív kapacitásainak (közigazgatási teljesítőképességének•), és különösen a pénzügyi és emberi erőforrásoknak a növelése, hogy fenntartható módon nyújtsák közszolgáltatásaikat. Ez egyes kisebb önkormányzatoknál megoldhatja a pénzügyi gyengeségek kérdését, különösen válság idején, és igazságosabb szolgáltatásnyújtást tesz lehetővé. (Kapacitáskorlátok miatt nem minden önkormányzat tud azonos szintű szolgáltatásokat nyújtani, és a nagyobb önkormányzatoknál kisebb lehet a jövedelmek különbsége.) A pénzügyi fenntarthatóság javítása sok országban az önkormányzatok összevonásának egyik fő oka.

5. Az önkormányzati infrastruktúra és szolgáltatások minőségének és mennyiségének javítása.

6. Valamint általánosságban az önkormányzatok irányításának, szakértelmének és hatékonyságának növelése. Mindemellett a bővítés melletti érvek némelyike felvet bizonyos kérdéseket is.<sup>49</sup>

**8) Vitadokumentum Decentralizációs folyamatok választás előtt: a jelenlegi állapot és a kilátások /United Cities and Local Governments (UCLG) - Deputation Barcelona (Diputació Barcelona): *Concept paper. Decentralisation processes at a crossroads: State of affairs and perspectives*<sup>50</sup> (EN)**

<sup>48</sup> Chatry – Hulbert, 2017e:60.

<sup>49</sup> Chatry – Hulbert, 2017e:60-65.

<sup>50</sup> United Cities and Local Governments (UCLG) - Deputation Barcelona (Diputació Barcelona): *Concept paper. Decentralisation processes at a crossroads: State of affairs and perspectives*. s.l., s.a., s.n. [https://www.ccre.org/img/.../CCRE\\_broch\\_EN\\_complete\\_low.pdf](https://www.ccre.org/img/.../CCRE_broch_EN_complete_low.pdf)

Az anyag szerzői az Egyesült Városok és Helyi Önkormányzatok Világszövetsége Decentralizációs és Helyi Önkormányzati Bizottsága (ang. *United Cities and Local Governments /UCLG/*) illetve Barcelona önkormányzati képviselői (ang. *Deputation Barcelona*; kat. *Diputació Barcelona*). A műfaj, a vitadokumentum (*concept paper*) önmagában is érdekes, és nem gyakori. A dokumentum észrevételek sorát gyűjti össze a decentralizáció fogalmáról, azzal a céllal, hogy hozzájáruljon a folyamatot kísérő vitához, a folyamat lehetséges előnyeire és esetleges kockázataikhoz.<sup>51</sup>

Fontos része az írásnak a decentralizáció fajtáinak és formáinak felsorolása:

A decentralizáció fajtái:

- a) *Politikai decentralizáció*: a politikai hatalom, hatáskör és erőforrások delegálása a szubnacionális kormányzati szintek felé, amelyek az őket felhatalmazó helyi lakosságot képviselik, és feléjük számolnak el.
- b) *Közigazgatási decentralizáció*: a központi állam az agencyknek• adja át az adott ügyek tervezésének és igazgatásának egy részét• anélkül, hogy megszűnne a központi kormányzat felé való alapvető elszámoltathatóság.
- c) *Pénzügyi decentralizáció*: a központi kormányzat újra felosztja az erőforrásokat a szubnacionális kormányzati szintek számára, valamint az ezek felhasználásához szükséges döntéshozatali képességekkel is ezt teszi úgy, hogy hatékony és átlátható pénzgazdálkodást honosít meg.

A decentralizáció formái:

- a) *Devolúció*: egy olyan fajta politikai decentralizáció, amely a felelősség, a döntéshozatal az erőforrás- és a bevételszerzés• átengedésére• utal egy olyan helyi szintű közigazgatási hatóság számára, amely autonóm és teljes mértékben független az átruházó hatalomtól, és amely egyértelmű földrajzi és törvényesen elismert földrajzi határokkal rendelkezik, amelyeken belül gyakorolja hatalmát és ellátja közfeladatait.
- b) *Delegáció* (delegálás•): a közigazgatási decentralizáció egy fajtája, a közigazgatási felelőségek újrafelosztására utal olyan kormányzati egységek vagy ügynökségek felé, amelyek nem feltétlenül a központi hatóság helyi szervei•, és mindig a központi állam felé tartoznak elszámoltathatósággal.
- c) *Dekoncentráció*: a Decentralizációs és Helyi Önkormányzati Bizottság úgy véli, hogy a dekoncentráció nem decentralizációs módszer, mivel csak a központi hatalom területi elosztását jelenti azáltal, hogy a központi kormányzat bizonyos közigazgatási felelőségeit a helyi állami struktúrákra ruházza át, mindig fenntartva a helyi önkormányzati egységek központi kormányzat felé való felelősségét.<sup>52</sup>

A megvalósítás nehézségét részben a decentralizációs folyamatokban részt vevő szereplők nagy száma adja az írás szerint. A felülről lefelé irányuló formulák nem működhetnek, mert nincs kapcsolat a lakossághoz és magukhoz a polgárokhoz legközelebb álló hatalmakkal. A

---

<sup>51</sup> UCLG, 2017:1. Az anyagban foglaltak jelentősége alapján erről az írásról az annotáció bővebben számol be.

<sup>52</sup> UCLG, 2017:2.



civil társadalom és a magánszektor részvétele így kulcsfontosságú az ilyen fajta folyamatok megfelelő megvalósítása szempontjából.

A vitadokumentum a decentralizáció alábbi előnyeit azonosította:

1. *Közigazgatási hatékonyság.* Annak ellenére, hogy nagyon nehéz megtalálni az egyes közszolgáltatások biztosítására szolgáló megfelelő léptéket, fontos megpróbálni minden kormányzati szinthez hozzárendelni azokat a feladatokat, amelyeket a leghatékonyabban tud ellátni (szubszidiaritás elve). És annak a ténynek ellenére, hogy nem feltétlenül egyszerű azonosítani, mely szolgáltatásokat kellene helyi és regionális szinteken megtervezni és megvalósítani<sup>53</sup>, megkérdőjelezhetetlen, hogy bizonyos esetekben ez erősen ajánlott.
2. *Irányítás, egyensúly és átláthatóság.* Minél nagyobb a közhatalom, annál nagyobb a stabilitás, mivel a szakpolitikák felvázolásában több szereplő vesz részt, akiknek joguk van kifejezni a véleményüket. A Tocqueville által is leírt fékek és ellensúlyok elmélete vertikálisan is előfordulhat amiatt a tény miatt, hogy az egyes hatalmak más hatalmak fölött gyakorolt uralma fokozza az átláthatóságot.
3. *Részvétel és demokrácia.* Az új politikai terek létrehozása lehetővé teszi, hogy új csoportokat vonjanak be a politikai színtérre, ami viszont fokozza a demokráciát, és megerősíti az állam legitimitását.
4. *A hatalommegosztás és a stabilitás.* A decentralizáció lehetővé teszi a hatalommegosztást a társadalom különböző ágazatai között, hasonlóan ahhoz, mint ami a területen folyik. Ez elősegíti a rendszerek stabilitását az olyan mechanizmusok belefoglalása miatt, amelyek a hatalom demokratikus módon történő újrafelosztását irányítják.<sup>54</sup>
5. *Gazdasági fejlődés.* A decentralizációs folyamatok megvalósítása az autonóm irányításnak köszönhetően előmozdítja a kiegyensúlyozott területi fejlődést. A gazdasági és kulturális globalizációval jellemezhető nemzetközi környezetben a helyi és regionális kormányzatok rugalmassága és dinamizmusa az, ami lehetővé teszi számukra a saját területfejlesztési stratégiáik kialakítását.<sup>55</sup>
6. *A preferenciák megfeleltetése.* A helyi és regionális kormányzatok több információval rendelkeznek a polgárok szükségleteiről, ami azt jelenti, hogy képesek azonosítani ezeket a szükségleteket és meghatározni a megvalósítási rangsorukat. Ezért az országok mérete és a decentralizáció szintje a méretgazdaságosság (amely elvben a nagy, központi államokat részesíti előnyben) és a lakosság heterogenitása, valamint a lakosság szükségletei (amelyek a kis államok létezését részesíti előnyben, és a decentralizáció pártján állnak) közötti kapcsolattól fog függeni.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> G. Shabbir Cheema - Dennis A. Rondinelli (eds.): *Decentralizing governance: emerging concepts and practices* H.n., 2007. Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, - John F. Kennedy School of Government, Flarvard University.

<sup>54</sup> Camille A. Monteux: *Decentralisation: The New Delusion of Ethnic Conflict Regulation*. International Journal on Multicultural Societies 8 (2) UNESCO, 2006.

<sup>55</sup> Jürgen K. Binder et al: *Towards an EU approach to democratic local governance, decentralisation and territorial development*. Európai Bizottság, 2007/147439 sz. háttérdokumentum. Brüsszel 2007. EU.

<sup>56</sup> Alberto Alesina - Enrico Spolaore: *The size of nations*. Cambridge (Massachusetts), MIT Press, 2003.

7. *Verseny és dinamizmus.* A demokratikus közegekben a kormányzat különböző szintjei közötti verseny elkerüli a szükségtelen adók megalkotását, és csökkenti a lakosság kedvezőtlen tevékenységeit. A jól irányított területek dinamikusabbak, és vonzzák a lakosságot, erre mondják azt, hogy az emberek „a lábukkal szavaznak”.
8. *Társadalmi kohézió.* Szorosan kapcsolódik az előző ponthoz. A közszolgáltatások polgárokhoz közelebbi szinten való biztosítása kedvez a társadalmi kohézióknak. Az utóbbi években a decentralizációs folyamatok indoklása megváltozott, már nem az identitás kérdésein alapul, hanem a gazdaság és társadalom jobbá tételére összpontosít.<sup>57</sup>
9. *Az innováció laboratóriumi és a vezetők kitermelése.* A kis választókerületek a politikai kísérletezés laboratóriumi, amelyek az innovációt támogatják. Sokkal egyszerűbb kis léptékben alkalmazni az új formulákat, és amint megbizonyosodnak a sikerükről, nagyobb területeken is lehet használni őket. Továbbá a helyi és regionális politika értékes színtere a tehetséges személyek feltűnésének a területi igazgatásban.
10. *A béke elősegítése.* A decentralizációs folyamatok az etnikai, politikai és kulturális konfliktusok feloldására szolgáló mechanizmusok, mert szavatolják a politikai részvételt, megvédik a kisebbségeket, és hatékonyan osztják el az<sup>58</sup> erőforrásokat.<sup>59</sup>

Ám a nem kívánt hatások elkerülése érdekében fontos figyelembe venni a decentralizációs folyamat megvalósítása során esetlegesen felmerülő kockázatokat. Ezek a következők:

1. *Lassú közigazgatás.* Ha kontrollálatlanul növelik a kormányzati szintek számát, az ahhoz vezethet, hogy a közigazgatási folyamatok lassabbak lesznek, ami magával hozza a decentralizáció gazdasági költségeinek emelkedését (*ügynökségi /agency/ költségek*).<sup>60</sup>
2. *Gazdasági eredménytelenség.* Ha a kormányzat különböző szintjei nem koordinálják a tevékenységeiket, akkor a vertikális verseny több adóhoz vezethet, mivel az egyes szintek a bevételeik maximalizálására törekednek.<sup>61</sup>
3. *A koordináció hiánya.* A közvagyon felett gyakorolt közös felelősség *potyázás* látszatát keltheti, ami azt jelenti, hogy lehetnek olyan kormányzati szintek, amelyek kihasználják az irányítás hiányát, maximalizálva az előnyöket.
4. *Helyi hatalommal visszaélés• és korrupció.* A korrupció az összes kormányzati szinten valós problémát jelent. A hatalom megosztása a helyi és regionális hatalommal visszaélés• fokozódását eredményezheti, aminek keretében saját elittel monopolizálják a politikai színteret, ami következésképp kedvezőtlen hatással jár a kormány megfelelő működésére.
5. *Fokozódó feszültség.* A helyi vagy regionális politikai pártok alapítása teret engedhet a centrifugális nyomásoknak, és összezavarja az állam szervezeti struktúráját a szeparatista

<sup>57</sup> Rodriguez-Pose - Andres Gill - Nicholas Gill: *On the 'economic dividend' of devolution.* Regional Studies, 39. (2005) 405–420.

<sup>58</sup> Arild Schou - Marit Haug: *Decentralization in conflict and post-conflict situations.* Oslo, 2007. Norwegian Institute for Urban and Regional Research.

<sup>59</sup> UCLG, 2017:3-4.

<sup>60</sup> Andres Rodriguez-Pose - Adala Bwire: *The economic (in)efficiency of devolution.* Munkadokumentum. London, 2003. London School of Economics, Department of Geography and Environment.

<sup>61</sup> Daniel M. Berkowitz - Wei Li: *Decentralization in Transition* Journal of Public Economics 76, 2000.

feszültségekben. A decentralizáció különösen a gyenge államokban konfliktusokat robbanthat ki a társadalom középpontjában.<sup>62</sup>

6. *Szeptarizmus és megosztottság.* Néhány mozgalom a függetlenség elérésére szolgáló platformként használhatja a decentralizációs folyamatokat, ezzel megerősítve és legitimizálva az etnikai megosztottságot, ami következésképp instabilitást teremt.<sup>63</sup>
7. *Területi egyenlőség előmozdítása.* A területek közötti versengés kedvezőtlen hatásokkal járhat, vagy olyan helyzeteket teremthet, amelyeknek negatív utóhatásaik lehetnek (például a természeti erőforrások egyenlőtlen felosztása esetében vagy meglehetősen nagy szennyezéssel járó iparágak bevonzásában, ami kedvezőtlen hatással lehet magára a területre vagy a szomszédos területekre).<sup>64</sup>

## Elméleti tanulmányok

9) **Gondolatok a terület fogalmáról** /Jacques Chevallier: La notion territoriale. In Thomas Perroud (ed.) et al.: *Mélanges en l'honneur de Professeur Gérard Marcou* /<sup>65</sup> (FR)

Jacques Chevallier, a Paris II. (Panthéon-Assas) Egyetem professor emeritusa a nagy francia önkormányzati jogászról, Gérard Marcou életművéről emlékező kötet egyik legmagasabban jegyzett szerzője a terület fogalmára (fr. *notion territoire*) vonatkozó reflexiókat vizsgálta *Réflexions sur la notion de territoire* című művében.<sup>66</sup> A Marcou kötetről szükséges előjáróban elmondani az alábbiakat. A kitűnő munka, mely 2017-ben jelent meg, szomorú aktualitást hordoz. Ugyanis a néhai, helyi igazgatással foglalkozó nemzetközileg is elismert francia jogtudós, Gérard Marcou professor 70. születésnapjára szánták ünnepi kötetként (amint ezt a *mélanges* szó –hasonlóan a *liber amicorum*, illetve a *Festschrift* kifejezéshez-világosan mutatja). A kötet szimbolikus építőköveit jelenti a nyelviség sokágú mozaikja, azaz a különféle idiómák változatossága, melyek nagyjában-egészében tükrözik Marcou idegen nyelvek tudására vonatkozó sokszínűségét, illetve az összehasonlító közigazgatás, valamint általában a jog, de különösképpen a helyi önkormányzati és területszervezési jog iránti elköteleződését. A kötet 78 francia, 5 angol, 1 német, illetve 3 spanyol tanulmányt tartalmaz.<sup>67</sup>

---

<sup>62</sup> Dawn Brancati: Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism? International Organization, 60. (2006).

<sup>63</sup> Monteux, 2006:15.

<sup>64</sup> UCLG, 2017:4-5.

<sup>65</sup> Jacques Chevallier: La notion territoriale. In Thomas Perroud (ed.) et al.: *Mélanges en l'honneur de Professeur Gérard Marcou*. Paris - [Millau], 2017. 97-104. Université Panthéon Sorbonne – Institut de recherche juridique de la Sorbonne. <http://irjs.univ-parisi.fr>

<sup>66</sup> Thomas Perroud (ed.) et al.: *Mélanges en l'honneur de Professeur Gérard Marcou*. Paris - [Millau], 2017. 3-1179. Université Panthéon Sorbonne – Institut de recherche juridique de la Sorbonne. <http://irjs.univ-parisi.fr>

<sup>67</sup> A Marcou kötetről magyar nyelven több elemzés, recenzió, annotáció, tanulmány is olvasható. Koi Gyula: *Mélanges en l'honneur du Professeur Gérard Marcou* [annotáció]. Budapest, 2019. 1-23. DHKFA. (Ez a verzió csak az önkormányzatokhoz kapcsolódó tanulmányokat tartalmazza). Koi Gyula: Thomas Perroud et al. (eds.): *Mélanges en l'honneur du Professeur Gérard Marcou* (Paris-Millau, Institut de recherche juridique de la Sorbonne – Université Paris I Panthéon Sorbonne 2017) 1185. Állam- és Jogtudomány LIX. évf. (2018) 4. sz. 133-138. Koi Gyula: Gérard Marcou és az összehasonlító közigazgatási anyagi- és eljárásjog I. Általános kérdések, Európai Unió, és a frankofon rendszer. Polgári Szemle 17. évf. (2019) 3-4. sz. 125-140. (megjelenés alatt). Koi Gyula: Gérard Marcou és az összehasonlító közigazgatási anyagi- és eljárásjog II. Rendszerek

A kötet tematikai felosztása önmagában is sokat elmond a közigazgatás, a közigazgatási jog, illetve az összehasonlító közigazgatás hangsúlyairól. (Az egyes nagy részekben belül a szerzők tanulmányai a szerzői családnevek ábécérendjében követik egymást).

Chevallier szerint a terület fogalmának kérdése vizsgálata fontos Gérard Marcou életműve szempontjából is. Ismeretes felosztás tárgyi szempontú terület (fr. *territoire-objet*); alanyi szempontú terület (fr. *territoire-sujet*), illetve területi lehatárolás (fr. *territoire-limit*). Nyilván e körben a tér<sup>68</sup> (fr. *espace*), valamint a társadalmi tér (fr. *espace sociale*) fogalma sem kerülhető meg. Jelentékeny megállapítása, hogy a különféle politikai szervezeti formák az ókortól máig területi logika mentén épülnek fel, és a területi elv (és a szuverenitás) a modern állam konstrukciójának alapelve, amely a politikai hatalom jellegadását (fr. *caractéristique*) a politikai hatalom területi dimenzionálási eljárásaként (fr. *processus de territorialisation*) fogja fel.

Chevallier rámutat, hogy a „társadalmi tér”-ként felfogott tér alatt egy adott társadalmat alkotó elemek összességét értjük. A társadalmi tér nem folyékony, illetve homogén, hanem többszörösen is egységekre bontott, szegmentált, egymásra rétegződő, egymást átfedő és keresztező, aminek következtében azt „territorialitásként” felfogni csupán tisztán metaforikus módon lehetne. A terület fogalma magába foglalja a topográfiai dimenziót, a „termőföldhöz” fűződő kapcsolatot. Ugyanakkor nem összetévesztendő a tér fogalmával, ez alkalommal a szó „fizikai tér” jelentésében véve.<sup>69</sup>

Fontos a szerző összegző gondolatára is utalni. Szerinte ugyan a terület fogalma sorvadni látszik, egy újjászerveződési, újjáalakulási folyamaton megy keresztül, amelyben az új hangsúly a területi dimenzióra helyeződik át. Ezt az újjáalakulást Franciaországban éppúgy, mint máshol, legelsősorban az eredményezte, hogy megindult a középpontból a periféria felé tartó csúszási folyamat, amelyet a területi igazgatási szervek döntéshozatali képességének megerősödése hozott magával. Minden úgy történik, mintha napjaink társadalmában szükségessé vált volna, hogy a közigazgatás a lehető legközelebb kerüljön a lakossághoz.<sup>70</sup>

10) **A községi• legenda•** /Francis Delpérée: La légende communale. In Thomas Perroud (ed.) et al.: *Mélanges en l'honneur de Professeur Gérard Marcou*<sup>71</sup>

Francis Delpérée (1941-) belgiumi francia bárói familia tagja, belga egyetemi tanár, alkotmányjogász, jogi diplomáját (1964) valamint jogi doktorátusát a Louvain-i Egyetemen

---

frankofon hatás alatt; a germán; skandináv; angolszász; posztzocialista; ázsiai; és afrikai rendszerek példája. Polgári Szemle 18. évf. (2020) 3-4. sz. 100-120. (megjelenés alatt).

<sup>68</sup> A térszerkezeti koncepciókra a hazai irodalomban: Golobics Pál: A világgazdaság kialakulásának folyamata és jelenlegi térszerkezete. In Tóth József (szerk.): Általános társadalomföldrajz I. Budapest, 2002. 25-82. Dialóg Campus.

<sup>69</sup> Chevallier, 2017:98.

<sup>70</sup> Chevallier, 2017:102.

<sup>71</sup> Francis Delpérée: La légende communale. In Thomas Perroud (ed.) et al.: *Mélanges en l'honneur de Professeur Gérard Marcou*. Paris - [Millau], 2017. 141-152. Université Panthéon Sorbonne – Institut de recherche juridique de la Sorbonne. <http://irjs.univ-parisi.fr>

szerezte (1968). A francia Akadémia (Institut de France), valamint a Belga Királyi Akadémia tagja.

A legenda<sup>72</sup> - adja meg a magyarázatot a jeles szerző- „népi elbeszélés, amelyben a valóság és a csodálatos keveredik. A jogászok, akik Alainnel<sup>73</sup> együtt meg vannak győződve arról, hogy a legenda „igazabb a történelemnél” (fr. *plus vrai que l’histoire*)– és talán még a jognál is – nem haboznak ehhez az irodalmi műfajhoz folyamodni, hogy beszámoljanak a közintézmények helyzetéről. Elegyítik az igazat a hamissal. Elferdítik a valóságot. Az elbeszélést a célokhoz igazítják, hogy – amint gondolják – az intézmények világát minél többek számára érthetővé tegyék. A legendagyártás ennél is ártalmasabb, amikor transznacionális környezetben alakul ki. Magán viseli az állítólag összehasonlító jog jegyeit. A valóságban elmossa a nemzeti, regionális és helyi különbségeket. Elhamarkodott átültetéseket hajt végre. Szomszédként vagy unokatestvérként Franciaország és Belgium különösen ki van téve ennek a járványnak. A hibát mindig ki lehet javítani, még ha közösen követték is el. A jelző itt bevezeti a főnevet. A község a véletlenszerű magyarázatok kedvelt terepe.”<sup>74</sup>

Delpérée megjegyzéseiben van igazság, bár nem mentes némi cinikus felhangtól, amit némileg ment, hogy ő maga is jogász. Kétségtelen, hogy adott esetben a társadalomtudományban előfordul a „legendagyártás” (még inkább a történetírásban), azonban nem lehet alappal állítani, hogy ez minden nemzetnél, és történetileg mindenkor így van. Az tény, hogy az úgynevezett összehasonlító jog (fr. *droit prétendument comparé*) szerepe vitatható (és vitatott is), mégpedig két irányban is. Az egyik, hogy nem világos, hogy önálló területről, vagy csupán egy módszerről van szó. A másik hogy a jogátültetés (és még inkább a jogi oktrojáció)<sup>75</sup> eszközeként gyakran nem egyéb, mint politikai fegyver. Nem is beszélve, hogy az ilyesmi a politikum, illetve a politikatudomány terén talán inkább szokásos (lévén a politikatudomány sokkal fiatalabb a történettudománynál, illetve a jogtudománynál is). Elég itt csak a mindennapok politikai propagandáira gondolni (akár az euroatlanti, akár a kelet-ázsiai, vagy latin-amerikai területekre igaz ez).

Mindenesetre a község/település (fr. *commune*) komoly közigazgatási elmélet-történeti feldolgozása magyar nyelven alapvetően a „község” kifejezés formájában történt kezdetben (nem pedig a település fogalmát használták), ennek a témakörnek máig felül nem múlt

---

<sup>72</sup> A legenda elméletéhez: Franz Karl Köpke (ed.): *Das Passional. Eine Legendensammlung des 13. Jahrhunderts*. Quedlinburg – Leipzig, 1852. s.n. Giuseppe Pitre: *Fiabe e leggende popolari siciliane*. Palermo, 1888. Donzelli Editore. Paul Sabatier: *De l’authenticité de la légende de Saint-François*. Paris, 1901. Alcan. A művek forrásaként lásd a néprajztudós akadémikus könyvtárának jegyzékét: MTA: *Néhai Dr. Katona Lajos könyvtárának címjegyzéke. Kiadja a Magyar Tudományos Akadémia*. Budapest, 1912. Hornyánszky. 36., 38., 42.

<sup>73</sup> Émile-August Alain /szül.: Chartier/ (1868-1951) filozófus.

<sup>74</sup> Delpérée, 2017:141.

<sup>75</sup> A jogi oktrojáció fogalmához, jellegéhez: Koi Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kameralisztika időszakától a Magyar iskola koráig*. Budapest, 2014. 36-37. Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó.

ismerője és ismertetője Magyarországon Concha Győző volt, akinek elméletttörténeti feldolgozásai nemzetközi mércével mérhetőek.<sup>76</sup>

Delpérée szerint a község legendája nem eleve adott, hanem –és Delpérée itt François Géný<sup>77</sup> kedvelt kifejezését használja- „kiépül” (fr. *elle se construit*). A közigazgatással kapcsolatos szakirodalomban gyakoriak a Delpérée által bemutatott francia és belga analógiák. Ahogyan ő fogalmaz, az összehasonlítások - beleértve a külfölddel való összehasonlításokat is - nagyon felszínesek. Hamisak. Tévútra visznek. Zavart okoznak. A jogszabályokat értelmetlenné, az értelmezéseket félreérthetővé és a bírói gyakorlatot érthetlenné teszik. Nem könnyítik meg az érintett intézmények és vezetőik életét. Becsapják (vagy adott esetben becsaphatják) az állampolgárt.<sup>78</sup>

**11) A területi önkormányzatok reformja a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája tükrében** /Virgine Donier: La réforme des collectivités territoriales à l'épreuve de la Charte européenne de l'autonomie locale. In Thomas Perroud (ed.) et al.: *Mélanges en l'honneur de Professeur Gérard Marcou*<sup>79</sup>

Virginie Donier, a Toulon-i Egyetem közjogi professzora, a GRALE<sup>80</sup> tudományos tanács tagja. A területi önkormányzatok, illetve a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (továbbiakban: charta)<sup>81</sup> vizsgálata vonatkozásában foglalkozik a francia decentralizáció kérdésével, melyhez kapcsolódóan a néhai Marcou professzor alábbi gondolatait folytatja. Nem az a probléma, hogy többet kell decentralizálni, mint amit a decentralizáció I., II. vagy III. felvonásának színházi metaforája sugall, hanem az, hogy jobban kellene decentralizálni.” Marcou professzor hangsúlyozta azt is, hogy „a 2004. augusztus 13-i törvény azt a benyomást kelti, hogy egy zavaros – politikai döntés alapján nagy sebtében összeállított – katalógus, amely mögött nincs átfogó elképzelés.”<sup>82</sup>

A szerző tovább viszi a gondolatot azzal, hogy a területi önkormányzatok reformjait a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájával vetette össze. A Charta, amelyet Franciaország 2007-ben ratifikált, vezérfonalul szolgálhatott volna a Franciaországban azóta végrehajtott reformok számára, mivel a kérdés az, hogy a francia hatóságok hagyták-e valójában magukat

---

<sup>76</sup> Concha Győző: *Politika II. Közigazgatástan*. Budapest, 1905. 32-74. Grill Károly. A mű első kötet újrakiadására lásd a hozzá fűzött előtanulmánnyal együtt: Concha Győző: *Politika I. Alkotmánytan. Koi Gyula bevezető tanulmányával*. Budapest, 2019. [1895] 685. Dialóg Campus. Államtudományi Klasszikusok sorozat 7.

<sup>77</sup> François Géný (1861-1959) francia jogtudós, a szabadjogi iskola egyik megalapítója, a kritikai jogtudomány művelője, a modern társadalomtudományi kutatómódszertan egyik kialakítója.

<sup>78</sup> Delpérée, 2017:146.

<sup>79</sup> Virgine Donier: La réforme des collectivités territoriales à l'épreuve de la Charte européenne de l'autonomie locale. In Thomas Perroud (ed.) et al.: *Mélanges en l'honneur de Professeur Gérard Marcou*. Paris - [Millau], 2017. 169-180. Université Panthéon Sorbonne – Institut de recherche juridique de la Sorbonne. <http://irjs.univ-parisi.fr>

<sup>80</sup> Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe, azaz az Európai helyi igazgatás kutatócsoportja.

<sup>81</sup> A charta magyar nyelvű szövege: A helyi önkormányzatok európai chartája (Az 1985. október 15-én Strasbourgban kelt egyezmény az 1997. évi XXV. törvénnyel kihirdetve). In Verebélyi Imre (szerk. – lekt.): *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Budapest, 1999. 685-718. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

<sup>82</sup> Donier, 2017:169.

a Charta által inspirálni. Egyébként, mivel a végrehajtott reformokból a meghirdetett ambíciókhoz képest hiányzik a perspektíva és a logika, úgy tűnt a szerző számára, hogy érdekes lehet felvetni azt a kérdést, vajon nemzetközi kötelezettségei tekintetében Franciaország nagyobb koherenciát tanúsít-e. Másszóval, vajon Franciaország tiszteletben tartja-e a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját.<sup>83</sup>

Donier foglalkozik a Charta viszonylagos érvényesíthetőségével is. Az Emberi Jogok Európai Egyezményében meghatározott rendszerrel ellentétben nincs a Charta betartásának ellenőrzésével megbízott európai bíróság, így tehát a helyi önkormányzás elsősorban a belső bírósági gyakorlaton alapul az egyezménynek való megfelelés ellenőrzésének keretében. A Charta betartása és a hatóságokkal szembeni érvényesíthetősége tehát a különböző rendelkezések közvetlen hatályának megállapításával megbízott közigazgatási bíróságtól függ. Amennyiben a közvetlen hatályt elfogadják, felvetődik a hivatkozott rendelkezés értelmezésének kérdése, a közigazgatási bíróság ugyanis néha semlegesítő értelmezést alkalmaz a nemzeti hatóságok mérlegelési jogkörének megőrzése érdekében.<sup>84</sup>

Létezik a Charta ún. semleges értelmezése is. Egyes döntések rámutatnak az Államtanácsnak e nemzetközi egyezményvel kapcsolatos kétértelmű hozzáállására mutatnak rá: 2011. július 26-i, *Seine-Saint-Denis Megye és társai*<sup>85</sup> ügyben hozott végzésében a közigazgatási bíróság nem fejtette ki véleményét explicit módon az idézett charta rendelkezéseinek közvetlen hatályáról, érdemi határozatot hozott azonban a fellebbezés tárgyát képező rendeletnek a Chartával való összeegyeztethetőségéről. Ebben az esetben több megye a nemzeti gyermekvédelmi alap finanszírozásáról szóló 2010. május 17-i rendelet törvényességét kívánta vitatni. Azt állították többek között, hogy az önkormányzatoknál felmerülő azon többletterhek ellentételezésének biztosítása hiányában, amelyek a gyermekekkel kapcsolatos szociális támogatások megyei hatásköreinek reformjáról szóló 2007. március 5-i törvényből erednek, a rendeletet egy olyan törvény alapján hozták, amely ellentétes a Charta 9. cikkének 2. és 4. bekezdésével<sup>86</sup>. Anélkül, hogy világosan állást foglalt volna e rendelkezések közvetlen hatályáról, az Államtanács mégis értelmezést fogalmazott meg, amelyből vélelmezhető, hogy ez a közvetlen hatály implicite elismert. A közigazgatási jog szerint a fenti rendelkezések „nem biztosítják a helyi önkormányzatok számára a valamely hatáskörük gyakorlásával kapcsolatos ráfordítások specifikus ellentételezésének jogát.”<sup>87</sup>

## 12) **Hogyan is áll az Alkotmánytanácsnak a helyi önkormányzatok szabad igazgatásának elvével kapcsolatos ítélkezési gyakorlata?** /Maylis Douence: Où en est la jurisprudence du

---

<sup>83</sup> Donier, 2017:170.

<sup>84</sup> Donier, 2017:171-172.

<sup>85</sup> 340041. sz.; lásd B. Nuret: La compensation financière des dépenses sociales des départements au regard de la charte européenne de l'autonomie locale. JCP A, 8. sz., 2012. február 27, 2063.

<sup>86</sup> A 2. bekezdés szerint, „A helyi önkormányzat pénzügyi forrásainak az Alkotmányban és jogszabályokban meghatározott feladataikkal arányban kell állni”; a 4. bekezdés értelmében „Azon pénzügyi rendszereknek, amelyeken a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásai alapulnak, megfelelően sokrétűnek és rugalmasnak kell lenniük ahhoz, hogy lehetővé tegyék – amennyiben ez a gyakorlatban lehetséges – a feladatok megvalósításához szükséges költségek tényleges alakulásával való lépéstartást.”

<sup>87</sup> Donier, 2017:173-174.

Conseil constitutionnel sur le principe de libre administration des collectivités territoriales? In Thomas Perroud (ed.) et al.: *Mélanges en l'honneur de Professeur Gérard Marcou*<sup>88</sup> (FR)

Maylis Douence a Pau és Adour-menti Egyetem docense közjogból. Rámutat, hogy a szabad igazgatás (fr. *libre administration*) elve, amely az 1946. október 27-i Alkotmányban<sup>89</sup> jelent meg, az 1958. október 4-i Alkotmányba is bekerült, és az egymást követő alkotmányossági felülvizsgálatok sem kérdőjelezték meg.<sup>90</sup>

A közhatalom szabályozói szerepkörébe szorított Alkotmánytanács hosszú ideig nem használta az „elv” kifejezést az önkormányzással kapcsolatban, amelyet csak a törvény és a szabályozási jogkör közötti hatáskörök megosztásának szabályaként alkalmazott. Így a kezdeti ítélkezési gyakorlat e tekintetben csak delegalizációs határozatokból állt<sup>91</sup>. Szerepének továbbfejlődése az emberi jogias-szabadságjogias irányba - amely az 1971. július 16-i nevezetes gyülekezési szabadságról szóló határozattal kezdődött - lehetővé tette, hogy az önkormányzást alapvető alkotmányossági elvvé alakítsa, olyan szabadságjoggá tegye, amely biztosított az önkormányzatok számára, és a törvénnyel szemben érvényesíthető. Ezek közé tartozik az 1979. május 23-i Új-Kaledóniáról szóló törvénnyel<sup>92</sup> kapcsolatos határozat is. Ez a törvény megváltoztatta az akkor még tengerentúli területnek számító Új-Kaledónia területi gyűlésének és kormánytanácsának választási rendszerét. Az új rendszer kialakításához lecsökkentette a hivatalban levő választott helyi képviselők mandátumának időtartamát.<sup>93</sup>

1979 után a szabad igazgatás elve alkalmassá vált arra, hogy az önkormányzás védelmét szolgálja (ezt a lehetőséget pénzügyi önállóságuk 2003. március 28-i alkotmányreform alkalmával történő kinyilvánítása is megerősíti). Így az 1982. január 5-i határozatában<sup>94</sup> az Alkotmánytanács egy olyan törvényt vizsgál felül, amely felhatalmazza a kormányt, hogy rendeleti úton hozzon szociális jellegű intézkedéseket és vezessen be valamennyi önkormányzatra vonatkozóan egy, a tisztviselők idő előtt nyugdíjazásának finanszírozására szolgáló rendszert. A szóban forgó törvény alkotmányosságának megállapítása érdekében az Alkotmánytanácsa kimondja, hogy „amennyiben az alkotmány 72. cikke értelmében a Köztársaság területi önkormányzatai” szabadon igazgatják magukat megválasztott testületeik útján, úgy ezt „a törvényben előírt feltételek mellett teszik”; hogy az Alkotmány 34. cikkének értelmében „a törvény meghatározza a területi önkormányzatok szabad igazgatásának, hatásköreinek és forrásainak alapelveit”; hogy a törvény tehát ezen önkormányzatok között

<sup>88</sup> Maylis Douence: Où en est la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le principe de libre administration des collectivités territoriales? In Thomas Perroud (ed.) et al.: *Mélanges en l'honneur de Professeur Gérard Marcou*. Paris - [Millau], 2017. 195-206. Université Panthéon Sorbonne – Institut de recherche juridique de la Sorbonne. <http://irjs.univ-parisi.fr>

<sup>89</sup> Alkotmány 1976. okt. 27., 87. cikk, 1 bekezdés: „Les collectivités territoriales s’administrent librement par des conseils élus au suffrage universel.”

<sup>90</sup> Douence, 2017:196.

<sup>91</sup> Lásd a harmincéves időszakot bemutató táblázatokat (1959-1988), tartalmuk az önkormányzatokat illetően sokatmondó. *Jurisprudence du Conseil constitutionnel, Table trentenaire 1959-1988*. Paris, 1990. Éd. Impr. Nat.

<sup>92</sup> Alkotmánytanács, 1979. május 23., 79-104. sz., DC., *Loi relative au territoire de Nouvelle-Calédonie, Törvénytár 27*.

<sup>93</sup> Douence, 2017:197.

<sup>94</sup> Alkotmánytanács, 1982. január 5., 81-134. sz. DC., *Loi autorisant le Gouvernement par application de l’article 38 de la Constitution à prendre des mesures d’ordre social, Rec. 15*. Az első olyan „DC.” típusú határozat, amelyet kronológiailag a Tanács elemző táblázataiban szerepel, mégpedig a „szabad igazgatás elve” rovatban.



egyenlő közteljesítési rendszert hozhat létre, és a megtámadott rendelkezés, amely néhány költségre korlátozza az egyenlő közteljesítést, [...] nem hagyja figyelmen kívül sem az Alkotmány 72. cikkét, sem bármely más szabályt vagy alkotmányos értéket<sup>95</sup>”. Ezzel az indoklással az Alkotmánytanács kialakította az azóta is megtartott megfogalmazást (ha a 72. cikk értelmében a területi önkormányzatok szabadon igazgatják magukat, úgy azt adott feltételek mellett teszik, stb.), és világosan utal arra, hogy az alkalmazott elv az Alkotmány 72. cikkén és 34. cikkén alapul. Még mindig nem alkalmazza azonban az „elv” fogalmat.

Az 1982. évi decentralizációs törvények biztosítják számára ezt a lehetőséget. Az elv fokozatos hangsúlyozása így véglegesen lezárult az 1982. február 25-én hozott két határozattal,<sup>96</sup> napjainkra.<sup>97</sup>

**13) Szubnacionális demokrácia Európában - Bevezetés** /John Loughlin – Frank Hendriks – Anders Lindström: Introduction. Subnational Democracy in Europe: Changing Backgrounds and Theoretical Models. In John Loughlin – Frank Hendriks – Anders Lindström: *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*<sup>98</sup> (EN)

A franciák által „Les Trente Glorieuses-nek” nevezett időszak – az 1945 és 1975 közötti „dicsőséges harminc év” – a háború utáni talpra állás időszaka volt Nyugat-Európában, amikor minden növekedett. Az Egyesült Államok Marshall-tervével támogatott gazdasági újjáépítés a legtöbb nyugat-európai államban gazdasági fellendüléshez és a népesség folyamatos növekedéséhez („baby boom”) vezetett. Az 1930-as évek megszorításait, a gazdasági válságot és a második világháborút követően az európai polgárok magas szintű szociális és gazdasági biztonságot követeltek kormányaiktól. Ebben az időszakban Nyugat-Európa – baloldali és jobboldali – politikai és gazdasági elitjének jórésze egyetértett abban, hogy ilyen megközelítésre van szükség. Ezt nevezi Crouch (1999) század közepi kompromisszumnak. E kompromisszumnak két fő, egymással szorosan összefüggő folyamata volt. Az egyik, hogy a legtöbb nyugati kormány magáévá tette a gazdaságba történő állami beavatkozás keynesiánus modelljét, melynek célja a piaci erőviszonyok ellenőrzése olyan pozitív szakpolitikai eredmények elérése érdekében, mint például a teljes foglalkoztatás vagy az alacsony infláció. Az egyes államok természetesen különböző módokon vették át ezt a megközelítést, ami a „kapitalizmus változatai” elképzelés (Hall és Soskice) megfogalmazásához vezetett. A nemzetközi kereskedelmet és valuta átváltást

---

<sup>95</sup> Idézett döntés, 12.

<sup>96</sup> Alkotmánytanács, 1982. február 25, 82-137. sz., *Droits et libertés des communes, départements et régions*, Rec. 38. ; AJDA 1982. 303., Alkotmánytanács, 1982. február 25, 82-138. sz. DC., *Statut particulier de la Corse*, Rec. 41.; *Rev. adm.* 1982. 382. A francia decentralizációra vö. az alábbiakat; Az 1970-es és 1980-es francia decentralizációs törekvéseire (és az 1982-es nagy decentralizációs reformra): Gérard Bélorgey: *La France décentralisée. Les nouvelles collectivités locales: compétences, financements. Les commissaires de la République*. Paris, 1984. 53-310. Berger-Levrault.

<sup>97</sup> Douence, 2017:197.

<sup>98</sup> John Loughlin – Frank Hendriks – Anders Lindström: Introduction. Subnational Democracy in Europe: Changing Backgrounds and Theoretical Models. In John Loughlin – Frank Hendriks – Anders Lindström: *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford, 2011. 1-12. Oxford University Press. <https://www.oxfordhandbooks.com/.../oxfordhb-9780199562978-e-1>

szabályozó Bretton Woods-i rendszer is a keynesiánus elképzeléseket alkalmazta. Valójában a Bretton Woods-ban létrehozott Nemzetközi Valutaalapot (IMF) és Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bankot (IBRD), mai nevén Világbankot eredetileg a keynesiánizmus eszközeinek szánták.<sup>99</sup>

Egy másik jelentős fejlemény volt 1989-től az SZSZKSZ (a Szovjetunió), valamint a kelet-közép-európai és balkáni kommunista rendszerek széthullása. Ez lehetőséget teremtett az EU jelentős bővítésére harminc vagy akár annál is több tagállam csatlakozásával. Tulajdonképpen az Amszterdami és a Nizzai Szerződés leginkább az EU intézményeinek felülvizsgálatára tett kísérletnek tekinthető, amelynek célja a megnövekedett tagállami létszám rendszerbe illesztése volt. Ennél is ambiciózusabb projekt volt az alkotmányszerződésnek a korábbi francia elnök, Valéry Giscard d'Estaing elnöklétével vezetett Európai Konvent általi 2004-es szövegezése és jóváhagyása. Mindazok sajnálatára, akik egy megerősített Európai Uniót szerettek volna látni, az alkotmányszerződést elutasították az annak jóváhagyására szervezett franciaországi és hollandiai népszavazások.<sup>100</sup>

1957-ben létrehozta az Európa Tanács az Európai Helyi Önkormányzatok Konferenciáját, amelyből 1975-ben létrejött az Európai Helyi és Regionális Önkormányzatok Konferenciája elsőként biztosítva részvételi lehetőséget az európai régiók képviselőinek. 1979-ben átnevezték, új neve: Európai Helyi és Regionális Önkormányzatok Állandó Konferenciája. Az állandó konferencia volt felelős 1985-ben az Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának (a továbbiakban a Charta) kihirdetéséért, amely meghatározta a helyi önállóság feltételeit a központi (és regionális) hatóságokkal szemben. 1994-ben az állandó konferencia továbbfejlesztésével újabb megerősítés következett és ez lett az Európai Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa (CLRAE). A CLRAE a Tanács egyik fő intézményévé vált a Miniszteri Bizottság, a Parlamenti Közgyűlés és az Emberi Jogok Európai Bírósága mellett. A Charta kihirdetését értelmezhetjük úgy, hogy a helyi önkormányzatok igyekeztek megszabadulni a központi (és/vagy regionális) kormányzatok túlzó szabályozása alól. A Charta lényegében a helyi autonómia gyakorlásához szükséges feltételeket és a helyi önkormányzatok nemzeti (vagy regionális) kormányokkal szembeni jogait fekteti le. Ezek a feltételek olyan témákat érintenek, mint a helyi fiskális autonómia, a kormányzat felsőbb szintjei által kijelölt feladatok elvégzésének megfelelő finanszírozásához való jog, az önszervezéshez való jog stb. A Charta jelentősége abban rejlik, hogy olyan, mint egy szerződés, amely alapján – tagállami aláírást és ratifikációt követően<sup>101</sup> – a Tanács az adott államon számon kérheti a Charta végrehajtását. A végrehajtást a CLRAE egy olyan, független szakértőkből álló bizottságon keresztül felügyeli, amelybe a negyvenhét tagállam egy-egy tagot delegál.<sup>102</sup>

A kommunizmus 1989-es bukását követően az Európa Tanács fontos szerepet játszott a kelet-közép-európai országok demokratikus átállásában. Az ET egy másik testülete, az 1990-ben megalakult Velencei Bizottság (vagy más néven a Jog a Demokráciáért Európai Bizottság) a

<sup>99</sup> Loughlin – Hendriks – Lindström, 2011a:1.

<sup>100</sup> Loughlin – Hendriks – Lindström, 2011a:4.

<sup>101</sup> 2009-re a Chartát a negyvenhét tagállamból negyvennégy aláírta és ratifikálta.

<sup>102</sup> Ennek a könyvnek a szerkesztői közül ketten, Anders Lidström és John Loughlin és az egyes fejezetek szerzői közül többen is tagjai az említett bizottságnak.

nyugati liberális demokráciák legmagasabb követelményeinek is megfelelő alkotmány és törvények megalkotásában segítette az új demokratikus államokat. Számos ilyen új alkotmány tartalmazta a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglalt alapelveket és azokat a későbbi jogszabályokban is kifejezték. Ezeknek az alapelveknek a gyakorlati tiszteletben tartását a CLRAE független szakértői bizottsága felügyeli mind a negyvenhét tagállamban, ideértve természetesen az új demokráciákat is. Igaz ugyan, hogy a valóság gyakran messze elmaradt az alkotmányos alapelvektől, a Charta mégis fontos referenciaként szolgál az előrehaladás méréséhez.<sup>103</sup>

**14) Szubnacionális demokrácia Európában – Észrevételek és tanulságok** /John Loughlin – Frank Hendriks – Anders Lindström: European Subnational Democracy: Comparative Reflections and Conclusions. In John Loughlin – Frank Hendriks – Anders Lindström: *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*<sup>104</sup> (EN)

A kötet különféle európai országokat – mind a huszonhét európai uniós tagállamot, valamint Svájcot és Norvégiát – vizsgálja.<sup>105</sup>

A szubnacionális demokrácia mintáit két lépcsőben vizsgáljuk. Először azon európai országok csoportjait tekintjük át, amelyeket már a kezdetektől fogva elkülönítettünk (a Rajna menti államokat, a Brit-szigetek államait, az északi államokat, a dél-európai államokat, a kelet-európai új demokráciákat). Másodszor az Európában létező szubnacionális demokráciákat összességükben nézzük meg. Ennek során a szubnacionális kormányzás és demokrácia e könyv elején ismertetett elemzési kategóriáit és tipológiáját használjuk. Ezenfelül a használt ideáltípusok heurisztikus értékét is megállapítjuk és tárgyaljuk.

Mindazonáltal néhány figyelmeztető megjegyzést tennünk kell. Először, „ideáltípusokról” beszélünk, azaz olyan típusokról, amelyekkel a valóságban működő rendszerek több-kevesebb hasonlóságot mutatnak. Még Franciaország és Németország – a napóleoni és germán államok archetípusai – sem felelnek meg teljesen az ideáltípusoknak; ezek az államok valójában a típusok keverékéből tevődnek össze. Franciaországra például a 19. század vége felé hatással volt a német közigazgatási elmélet, míg Németország egyes részeire – például Bajorországra – a nagy francia forradalom utáni napóleoni megszállás gyakorolt hatást. Másodszor, a „típus” fogalma nem csupán egy konkrét ország jellemzéseként, hanem az elemzés kiindulópontjaként is értelmezhető. Még egy „állam hagyományain” belül is jelentős eltérések vannak. A napóleoni hagyományon belül például Franciaország, Olaszország, Görögország, Portugália és Spanyolország igencsak különbözik egymástól. Éppen ezért lehetnek olyan fejlődési folyamatok, amelyek során az államok az egyik domináns hagyományról áttérnek egy másikra, ahogyan ez Belgium esetében is történt. Egyértelmű, hogy ma az államok abban az értelemben „hibridnek” tekinthetők, hogy számos állami hagyomány ötvöződik bennük, és

<sup>103</sup> Loughlin – Hendriks – Lindström, 2011a:7-9.

<sup>104</sup> John Loughlin – Frank Hendriks – Anders Lindström: European Subnational Democracy: Comparative Reflections and Conclusions. In John Loughlin – Frank Hendriks – Anders Lindström: *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford, 2011. 715-730. Oxford University Press. <https://www.oxfordhandbooks.com/.../oxfordhb-9780199562978-e-1>

<sup>105</sup> Loughlin – Hendriks – Lindström, 2011b:714.

az idők folyamán az egyik állami hagyomány dominanciáját felválthatja egy másik – belső állami tényezők következtében, ilyen például a demokráciára való áttérés Spanyolországban, Portugáliában és a kelet-közép-európai volt szocialista országokban, vagy a francia, illetve flamand nyelvű lakosság közötti kapcsolatok dinamikája Belgiumban; vagy akár az állam szempontjából külső tényezők következtében, ilyen például a felgyorsult európai integráció, a globalizáció, a neoliberais forradalom.<sup>106</sup>

A kötet összefoglalja a Brit szigetek, a Rajna-menti államok, az északi (nordikus) államok,<sup>107</sup> a dél-európai országok, illetve a kelet-európai új demokráciák tapasztalatait a témában.<sup>108</sup>

Az összefoglaló fejezet egyik legjelentősebb megállapítása az interaktív kormányzásra (*interactive governance*) vonatkozik. Az interaktív kormányzás a politikai döntéshozatal egyik formája, amelyet a képviseleti demokrácia és a döntéshozatali szakértők általi ún. „hálózati kormányzás” (Kohler-Koch és Eising) gyengéseinek kiküszöbölésére dolgoztak ki (az interaktív kormányzás fogalma holland eredetű). A „részvételi”, illetve „deliberatív” demokrácia, amelyek az interaktív kormányzás változatai, gyakran irányul a „polgárok újbóli bevonására”, vagy legalábbis arra, hogy megpróbáljon kapcsolatot építeni és fenntartani a helyi és a regionális politikai döntéshozók és az emberek között. Ebben a kötetben számos olyan kezdeményezést említünk, amelyek ezt a megközelítést tükrözik; interaktív tervezés a holland városokban; szomszédsági tanácsok a franciaországi Lille-ben; részvételen alapuló költségvetés-tervezés a spanyolországi Sevilleben; részvételen alapuló regionális tervezés az olaszországi Toszkánában; *Mitwirkungsverfahren* a svájci Zürichben; *Bürgerkommunen* Németországban; az állampolgári részvételre irányuló politika Finnországban; állampolgárok gyűlése Szlovéniában; az e-részvétel különböző formái több országban – és ez csak a jéghegy csúcsa.

Az említetteknek két vonatkozása szembeötlő. Először, a polgárok részvételével zajló eszmecsere minden említett, általunk kialakított országcsoportban megtalálható. Bár úgy tűnik, hogy a részvételi megközelítések befogadására a Rajna menti országok csoportja inkább készen áll, mint a kelet-európai új demokráciáké, a részvételen alapuló eszmecsere az utóbbiakban is bővül valamelyest. A Brit-szigetek, az északi csoport és a déli csoport folyamatosan e két pozíció között helyezkedik el; a déli csoport néhány országa – Olaszország, Spanyolország, Franciaország – feltűnően aktív ezen a téren. Másodszor, az új kezdeményezésekkel kapcsolatos eszmecsere sokszor közelebb van a közvetlen demokráciához, mint a tényleges gyakorlat, amely általában a részvételi demokrácia és a képviseleti demokrácia még mindig domináns mintáinak elegye.

Nagyon ritkán a részvételi demokrácia autonóm pozíciót szerez a képviseleti demokrácia meglévő modelljével szemben. Legjobb esetben a polgárokat a meglévő modell részvételközpontú bővítésével „bevonják” a döntéshozatalba. Ezért az „interaktív

---

<sup>106</sup> Loughlin – Hendriks – Lindström, 2011b:716-717.

<sup>107</sup> A magyar összehasonlító közigazgatási jogban és közigazgatás-tudományban skandináv államok.

<sup>108</sup> Loughlin – Hendriks – Lindström, 2011b:717-726.

kormányzás” – azaz kapcsolatépítés a kormányzat és az emberek között – találó gyűjtőfogalom erre.<sup>109</sup>

15) **Decentralizáció** / Ivan Kopic: Decentralisation as a Precarious Component of Contemporary European Governance: From Concept to Practice / (EN)<sup>110</sup>

Ivan Kopic, a Zágrábi Egyetem Jogi Kara Közigazgatás-tudományi Tanszékének tanszékvezető professzora, illetve a zágrábi Közigazgatás-tudományi Intézet elnöke a decentralizáció és *governance* kapcsolatát vizsgálja az Európai Unióban *Decentralisation as a Precarious Component of Contemporary European Governance: From Concepts to Practice* című angol nyelvű tanulmányában. Kopic szerint az európai *governance*-konceptió az európai közigazgatási térség eszméjével verseng. Ebben a versengésben számtalan elv, elem, irányvonal jelentkezik, mint föderalizmus, regionalizmus, és vertikális dekoncentráció. A decentralizáció nemcsak hatalomtechnika, közfeladat-telepítés és forrásáthelyezés a központi közigazgatási szervektől a helyi önkormányzatok felé, hanem érték, mérce, illetve a demokratikus társadalom előfeltétele a szerző nézőpontjából. Alexis de Tocqueville amerikai demokráciáról írott könyvét hívja segítségül, mely szerint a helyi hatalom szelleme tartja fenn és adja az életet. Fontos meglátása, hogy az „ideológiai létra” sokféle fokán állókra hatott a decentralizációs eszme, úgymint szocialisták, marxisták, anarchisták, liberálisok, demokraták és más effélék. A helyi önkormányzatok öt szerepét emeli ki: közigazgatási, politikai, szolgáltatásnyújtási, gazdaságfejlesztő, és ökológiai.

A decentralizáció fő típusai a közigazgatási, politikai és fiskális decentralizáció, míg a föderalizmus, regionalizmus és a vertikális dekoncentráció kapcsolódó fogalmaknak tekinthetők. Az európai kormányzás az Európai Közigazgatási Térség<sup>111</sup> fogalmához hasonlóan dinamikus és összetett jelenség, amely számos elvből, elemből, szakpolitikából, kérdésből és aspektusból tevődik össze.<sup>112</sup>

A világon számos olyan hely van, ahol a decentralizációt hagyományosan nemcsak a hatalmi ágak, közfeladatok technikai átadásának és az erőforrások központi intézményektől a helyi önkormányzatokhoz történő átcsoportosításának tekintik, hanem értékként és sztenderdként, sőt talán a demokratikus társadalmi berendezkedés egyik előfeltételeként tekintenek rá. A decentralizáció értékként kezelése meglehetősen elterjedt számos ideológiai irányzat képviselői között, ideértve a baloldali szocialistákat, anarchistákat, marxistákat, libertáriánusokat, demokratákat és számos egyéb ideológia híveit. Közülük sokan a helyi közösségeket helyezik középpontba, ugyanabban a szellemben, amelyben Alexis de

<sup>109</sup> Loughlin – Hendriks – Lindström, 2011b:733-736.

<sup>110</sup> Ivan Kopic: Decentralisation as a Precarious Component of Contemporary European Governance: From Concept to Practice. In Thomas Perroud (ed.) et al.: *Mélanges en l'honneur de Professeur Gérard Marcou*. Paris - [Millau], 2017. 243-254. Université Panthéon Sorbonne – Institut de recherche juridique de la Sorbonne. <http://irjs.univ-parisi.fr>

<sup>111</sup> Ivan Kopic: Good Administration and Good Governance as the Key Elements of the European Administrative Space. In EU Administrative Law and its Impact on the Process of Public Administration Reform and Integration into the European Administrative Space of South East European Countries. Skopje, 2014. 25-40. SEELS.

<sup>112</sup> Kopic, 2017:243.

Tocqueville hangsúlyozza, hogy „a municipalis szellem...fenntartja és életet ad” az önkormányzati intézményeknek. Másként megfogalmazva, a polgárok helyi közösségei korábban léteztek, mint a szélesebb közösségek és azok az intézmények, amelyeken keresztül az ilyen intézmények működnek és élnek. Egyáltalán nem meglepő módon, a szubszidiaritás hívei is ugyanezt az álláspontot képviselik. A jelenlegi politikai és közigazgatási körülmények között a szubszidiaritásnak kiemelkedő szerepe van, irányítóként működik a helyi, regionális és nemzeti kompetenciák és felelősségi körök közötti érzékeny egyensúly keresése során. Ez nemcsak konkrét nemzeti körülmények között érvényes, hanem az Európai Unió többszintű térségére is vonatkozik, amelyben a szubszidiaritás elve-legalább is formálisan-kulcsfontosságú szerepet játszik. Megfogalmazását láthatjuk az Európai Unióról szóló Szerződés 5. cikkében, amelyet kiegészít a Szubszidiaritás és arányosság elveinek alkalmazásáról szóló 2. sz. Jegyzőkönyv. A decentralizációt továbbá támogatja az Általános érdekű szolgáltatásokról szóló 26. sz. Jegyzőkönyv.<sup>113</sup>

Elkötelezett hívei szenvedélyes és sokrétű tevékenysége ellenére a decentralizáció a történelem folyamán sokszor került bizonytalan helyzetbe különböző nemzeti körülmények között. De Tocqueville, például, megjegyezte, hogy az 1789-es francia forradalom kezdetén „a decentralizáció irányába történő elmozdulás” az első néhány évet követően „a centralizáció kiterjesztésével” zárult. A francia történelemben a „visszatérő centralizáció” történelmi hullámainak fejlődési mintázatát Viven Schmidt is felismerte.<sup>114</sup>

Korunk Európájának törekeny decentralizációja számos példával támasztható alá. A percepció lényeges változása az új típusú közigazgatási politika, a New Public Management (NPM) doktrína megjelenéséhez kötődik. Az NPM az új, vagy a magánszektortól átvett menedzsment technikák alkalmazása során nem aratott teljes sikert, de hatott a tudósok közötti párbeszédre, és még ennél is látványosabb módon befolyásolta a gyakorlati szakemberek és politikusok vitáját. Emiatt az NPM-ben használatos kategóriák, fogalmak, és az egész állami szektorral - ideértve a helyi önkormányzatokat is - kapcsolatos gondolkodásmód befolyásolja és megfertőzi a decentralizációról folyó vitákat. Az önkormányzatokon belül a helyi gazdasághoz, szolgáltatásnyújtáshoz, gazdasági és társadalmi fejlődéshez kapcsolódó megfontolások megelőzik az állami kormányzással, társadalmi szolidaritással és ökológiával kapcsolatos megfontolásokat. Manapság a költséghatékonyság és eredményesség, teljesítménymenedzsment és általános szakpolitikai siker alapfogalmak. A helyi szolgáltatásnyújtással kapcsolatban értékelő tanulmányok sora látott napvilágot. A helyi önkormányzatoknak nemcsak a hagyományos, demokratizáló, közigazgatási és szociális szerepüket kell betölteniük, de meg kell felelniük új, a fejlesztésben játszott szerepüknek is. Bár a közkormányzás, legitimáció, szolidaritás és ökológia problémáit nem nyomják el a gazdasággal és megtakarításokkal kapcsolatos megfontolások, a jelenkori szakirodalom többségében azonban ezek nem foglalnak el olyan prominens helyet, mint ahogyan azt várhatnánk.<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup> Kopríc, 2017:244.

<sup>114</sup> Kopríc, 2017:245.

<sup>115</sup> Kopríc, 2017:249.

A decentralizáció kutatása, oktatása, elmélete és gyakorlata szempontjából több következtetés adódik. Az Európa Tanács és az Európai Unió óriási erőfeszítéseket tesz arra, hogy Európaszerte előmozdítsa a helyi autonómia normáit. A bevált gyakorlatok megosztása, az Európai Unió kondicionalitással kapcsolatos politikája és az intenzív kölcsönös tanulási folyamatok miatt a helyi önkormányzat intézményének hagyományos modelljei között egyre halványulnak a különbségek.<sup>116</sup>

A helyi önkormányzat reformja és helyi kormányzás fejlődése szempontjából a 'Dekalógus' azaz a „Tízparancsolat” hasznos eszköz lehet, csakúgy, mint decentralizáció gyakorlati aspektusaival foglalkozó szereplők számára összeállított ellenőrzőlista<sup>117</sup>.

Ez a lista a következő, provizórikusan megfogalmazott tanulságokat és ajánlásokat tartalmazza gyakorlati szakemberek számára:

1. Integrált helyi kormányzásra (közös helyi kormányzásra) van szükség, ha elaprózódott intézményi kontextussal állunk szemben.

2. Az erős helyi politikai vezetés (amelyet a polgármesterek közvetlen választása és azok végrehajtó kompetenciáinak megerősítése támogat) pozitívan befolyásolhatja a helyi önkormányzatoknak azt a képességét, amellyel megbirkóznak a mai valóság fogós problémáival.

3. A polgárok részvételének erősítése az új demokratikus eszközök és a hagyományos eszközök ésszerű alkalmazásával jelentősen javíthatja a helyi kormányzás minőségét, a helyi önkormányzat legitimitációját, reakciókészségét és szakpolitikai képességét.

4. A nyílt kormányzás koncepciója (átláthatóság, a nyilvános információhoz való hozzáférés, elektronikus szolgáltatások, a helyi köztisztviselők és közszolgák etikai szabályai és magatartási kódexe) segíthet a korrupció csökkentésében.

5. Az európai többszintű kormányzás kontextusában a horizontális és vertikális együttműködés egyaránt növeli a helyi kapacitásokat.

6. A városi egységek képességeinek elismerése hozzájárul a többközpontú gazdasági és szociális fejlődéshez.

7. A vidéki területek védelme, megőrzésük és fejlesztésük támogatása számos pozitív hatást gyakorol a környezetre és a demográfiára.

8. A regionális önkormányzat bevezetése (vagy a már meglévő regionális közigazgatási vagy statisztikai egységek politikai autonómiával történő felruházása), amely az életképes régiókon nyugszik, javíthatja a regionális fejlődést és valódi célt ad az EU strukturális és kohéziós alapjainak, továbbá jelentősen hozzájárulhat a felhasználásukhoz szükséges nemzeti kapacitások javításához.

9. A modern menedzsment eszközök és módszerek bevezetése (stratégiai tervezés, teljesítménymenedzsment, minőségi eszközök, a feladatok delegálása a helyi szereplők, magáncégekhez és a civilszférában működő szervezetekhez, stb.), és azok megfelelő időben

---

<sup>116</sup> Kopríc, 2017:251.

<sup>117</sup> A 'Dekalógust' a 2015. november 2-5 között Barcelonában megrendezett EIPA Winter School on Administrative Decentralisation for Good Local Governance című esemény résztvevői számára mutatta be Kopríc.

és módon történő felhasználása erősíti a helyi képességeket, javítja a költséghatékonyságot, és javítja a közszolgáltatások minőségét.

10. A partnerségekre, valamint az üzleti és civil szférával történő kapcsolatokra épülő új kormányzással kapcsolatos megállapodások, valamint a tudományos élet képviselőivel való együttműködés javítja a helyi tervezést, az autonóm döntéshozatalt és a helyi közpolitikákat.<sup>118</sup>

---

<sup>118</sup> Kopriv, 2017:252-253.