



**A Középszintű Hatóságok / Önkormányzatok Európai Konföderációja  
(CEPLI: Confédération Européenne des Pouvoirs Locaux Intermédiaires)  
hozzájárulása a Régiók Bizottsága (CoR)  
2009. június 17-én megjelent  
a Többszintű Kormányzásról szóló Fehér Könyvhöz (CdR 89/2009)**

A Középszintű Hatóságok / Önkormányzatok Európai Konföderációja (CEPLI: Confédération Européenne des Pouvoirs Locaux Intermédiaires) az első országos középszintű önkormányzati szövetségekből és társult hálózatokból tevődő európai konföderáció. A CEPLI szándéka., hogy európai tagjai javára az együttműködés és a tapasztalatcsere modeljévé váljon. Célja, hogy elismert partnere legyen mind az európai intézményeknek és más európai és nemzeti intézményeknek egyaránt.

A CEPLI tagjai a Francia Megyék Gyűlése (ADF), a Német Megyék Szövetsége (DLT), az Olasz Tartományok Uniója (UPI), A Valon Tartományok Szövetsége (APW), a Flamand Tartományok Szövetsége (VVP), a Bolgár Települések Országos Szövetsége (ANMRB), a Spanyol Települések és Tartományok Szövetsége (FEMP), a Görög Prefektúra Hatóságok Uniója (ENAE), a magyar Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége (MÖOSZ), a Román Megyei Tanácsok Országos Uniója (UNCJR), a Lengyel Megyék Uniója (ZPP), továbbá két társult tag, nevezetesen az Arco Latino és a Partenelia hálózatok.

- A CEPLI nagyban értékeli azt a konzultációt, amelyet a Régiók Bizottsága nyitott a Többszintű Kormányzásról szóló Fehér Könyvvel. Kiemeljük, hogy a többszintű önkormányzás az Unió egyik alappilléreinek kell lennie, figyelembevéve az Európai Unióban már elismert szubszidiaritás alapelvét, az autonómiát és a sokszínűséget.

## **1. Bevezetés**

A Fehér Könyv bevezetésében olvasható, hogy "a jelenlegi világválság rámutat a kormányzás jelentőségére, különösen közösségi szinten és a regionális- és helyi önkormányzatokkal való együttműködésben. Ők felelősek ugyanis a közösségi politika és jogszabályok közel 70%-ának végrehajtásáért, így jelentős szerepet töltenek be például az európai gazdaságélénkítő terv megvalósításában. Ráadásul az államháztartás lehetőségeinek beszűkülése közepette előfordulhat, hogy a közös politikák újbóli nacionalizálására és az eszközök centralizálására irányuló törekvések jelennek meg, miközben a globalizáció épp a többszintű kormányzás helyességét erősíti. Az Európai Uniónak az új globális helyzethez való alkalmazkodási képessége nagymértékben támaszkodik arra, hogy területei képesek reagálni, cselekedni és együttműködni."

Amint az a bevezetőben olvasható, az Európai Unión belül „a helyi és regionális önkormányzat rendelkezik jelentős hatáskörökkel, és segíti elő az európai demokrácia és polgárság érvényre juttatását olyan kulcsfontosságú ágazatokban, mint az oktatás, a környezetvédelem, a

gazdaságfejlesztés, a területrendezés, a közlekedés, a közszolgáltatások és a szociálpolitika. Ezentúl elősegítik az európai demokrácia és állampolgárság gyakorlásának biztosítását.”

- A CEPLI kifejezetten a középszintet kívánja bemutatni a Többszintű Kormányzásról szóló Fehér Könyvnél, figyelembevételével, hogy a helyi középszintű hatóságok (HKH) - bár Európa különböző országaiban más-más kompetenciákkal vannak felruházva – kulcs szerepet játszanak a válság hatásaival kapcsolatos lakosságuk és területük mindennapi kérdéseire vonatkozó válaszadásban. A kritikus tömeghez való közelségükből adódó tudásuk, ismeretük lehetővé teszi, hogy a legmegfelelőbb módon és a leggyorsabban tudjanak reagálni.
- A Helyi Középszintű Hatóságok innovatív kezdeményezésekkel próbálják a válság okozta hatásokat ellensúlyozni. Bizonyítja ezt, hogy a különböző helyzetekkel szemben ezen hatóságok gyorsan tudnak reagálni és nagy mobilizációs képességekkel rendelkeznek.
- 2008. évi megalakulása óta Konföderációnk több mint 8000 területi szintű önkormányzatot képvisel. Az alsóbb szintű helyi hatóságok (települések, stb.) vertikális koordinációja révén - a Helyi Középszintű Hatóságok (HKH) már most jelentős láncot képeznek a nemzeti és európai területi szervezeteknek. A HKH-k és az alacsonyabb szintű adminisztrációk között működő rendszer biztosítja a területi, szociális és gazdasági kohéziót.
- Ezért, a CEPLI sürgeti a Bizottságot, hogy dokumentumaiban ne csupán a helyi- és regionális hatóságokra hivatkozzon, hanem a középszintű hatóságokra is. Ennél fogva, a CEPLI módosítani kívánja a Fehér Könyvet azzal, hogy ahol a „helyi hatóságok” kifejezés szerepel, ott és mellette szerepeljen a „középszintű hatóságok” kifejezés is.
- Az alábbiak támasztják alá a HKH részvételét a Többszintű Kormányzásban:
  - legitim hatóságok;
  - elszámolhatóság és hatékonyság a pénzügyi források felhasználása terén;
  - közelségük és kapacitásuk miatt az a tudás, hogyan kell válaszolni a szociális, a lakosság szükségleteire;
  - a szolgáltatások és programok kezelésében, irányításában való tapasztalatok;
  - elkötelezettség a területükön működő minden olyan szakpolitika iránt, amely megtartja a meglévő munkahelyeket;
  - az európai programok által támogatott szociális és területi kohéziós programok alkalmazása;
  - a legtöbb szociális jog alkalmazásának biztosítása (beilleszkedés, egészségügy, stb.) , fenntartva a szociális kohéziót nemzeti és európai szinten;

## 2. Európa felépítése partnerségben

“A Régiók Bizottsága a többszintű kormányzást az Unió, a tagállamok, valamint a regionális és helyi önkormányzatok partnerségen alapuló összehangolt cselekvéseként fogja fel, amelynek célja az Európai Unió politikáinak kidolgozása és végrehajtása. Ez a különböző érintett hatalmi szintek megosztott felelősségét vonja maga után, valamint a demokratikus legitimitás valamennyi forrására és a különböző bevont szereplők reprezentativitására támaszkodik. Egy integrált megközelítéssel, különböző eszközök segítségével (konzultáció, területi hatásvizsgálatok, stb.) a kormányzás különböző szintjeinek közös részvételét a közösségi politikák és a jogalkotás kidolgozásában.” (Fehér Könyv)

- A CEPLI egyik célkitűzése a HKH-k közös és átlátható európai szintű képviselet létrehozása. Tagjai közötti együttműködés terén pedig folyamatosan kívánja egymásnak átadni a legjobb gyakorlatokat, növelni részvételüket az európai támogatási programokban (pl. kohéziós és területi együttműködési programokban), továbbá közvetlen párbeszédet kíván létrehozni az európai intézményekkel ahhoz, hogy az európai döntéshozatali folyamatban megerősödjön az együttműködés. Ezen célkitűzések miatt a CEPLI keresi a lehetőségeket, hogy a HKH-k

részvehessenek a fent említett partnerségekben, s ezeken keresztül eredetiségével és tapasztalatával hozzájárulhasson annak sikeréhez.

A CEPLI az alábbiakban való részvételében különösen érdekelt:

- egy az Európai Többszintű Kormányzásról szóló Karta kidolgozása, amelynek során megvizsgálásra kerülne a szubszidiaritás alapelveinek tiszteletben tartását, a decentralizációs folyamat a tagországokban, tagjelölt országokban, a szomszédos országokban és a távoli vidékeken. Ez annak a politikai akaratnak a garanciája lenne, mely szerint tiszteletben kell tartani a helyi- és regionális hatóságok függetlenségét, továbbá az európai döntéshozatali folyamatban való részvételüket. Ez egybeesik az Európai Unió decentralizált országok által már ratifikált Európai Helyi Önkormányzatok Kartájával.

- A CEPLI ki szeretné emelni azt a tényt, hogy amikor egy jövőbeli *a Többszintű Kormányzásról szóló Kartában fogalmazott* decentralizációról beszélünk, a Bizottságnak figyelembe kell vennie a vonatkozó koncepció minden elemét, nevezetesen az EU tagállamokban lévő különböző helyzeteket, továbbá a helyi középszint különböző gazdasági és politikai környezeteket.
- Az európai kormányzás egyformán történő értelmezése és a helyi középszint gyakorlati részvétele az európai döntéshozatali folyamatában több előjogot és nagyobb felelősséget ró minden résztvevőre. Viszont, a helyi középszintű hatóságok hatáskör növelését elsősorban a pénzügyi függetlenségnek kell megelőznie, minthogy ez biztosítja annak autonómiáját. A megfelelő finanszírozás nélküli hatáskör bővítés fékezi az adminisztráció működését és hamis képet fest az autonómiáról.
- Így, az adminisztratív szervezetek minden szintjénél alapelvnek kell lennie a kompenzáció, a források és tevékenységek közötti egyenlő arányának. Ezeket elsősorban nemzeti szinten kell biztosítani, viszont ehhez szükséges az Európai Unió együttműködése és támogatása is.
- Az autonómia és a pénzügyi források közötti kapcsolat az Európa Tanács Európai Helyi Önkormányzatok Kartája említi annak 6. és 9. cikkelyekben: *“.. a helyi hatóságok a helyi igényeknek megfelelően, hatékony menedzsment mellett meghatározzák saját belső szervezeti felépítésüket”* (6. cikk) és *“... a helyi hatóságok, a nemzeti gazdaságpolitikán belül, jogosultak lesznek megfelelő saját pénzügyi forrásokra, amellyel hatáskörükön belül szabadon rendelkeznek ...”* (9. cikk)

A CEPLI ragaszkodik ahhoz, hogy a Karta elveit minden tagország vegye figyelembe és alkalmazza azokat.

### **3. Az európai folyamatban való részvétel**

#### **Az intézményi képviselőt konszolidálása:**

„A regionális és helyi önkormányzatoknak a Maastrichti Szerződés óta garantált intézményi képviselőt az egymást követő intézményi reformok során megerősítették. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése jelentős előrelépést jelentene a többszintű kormányzás Európai Unió működésében betöltött szerepének intézményi elismerése tekintetében. E tekintetben a regionális és helyi önkormányzatoknak a közösségi döntéshozatali folyamatban való képviselőtének és befolyásának megerősítését a Régiók Bizottsága és az Európai Unió Tanácsának tevékenységei keretében egyaránt előtérbe kell helyezni.” (Fehér Könyv)

- E tekintetben a CEPLI sürgeti a Bizottságot, hogy a Bizottság saját szervezetén belül vegye figyelembe a többszintű kormányzási megközelítést. Ebben az értelemben, a CEPLI kéri a Bizottságot, hogy ismerje el az alábbi három elvet:
  - A Bizottság garantáltan elismeri az európai középszintű önkormányzati szövetségek képviselőtét;
  - vélemények és javaslatok kidolgozásakor a Bizottság kötelezi magát arra, hogy tanácsokat kér az elismert európai középszintű önkormányzati szövetségektől;

- a Régiók Bizottsága Eljárási Szabályzatán keresztül, a Bizottság tagjai kötelezik magukat arra, hogy nemzeti delegációjukban biztosítják a helyi középszintű hatóságok / önkormányzatok képviselőit

- A CEPLI tudomásul veszi, hogy a helyi hatóságok szintjének képviselőit kizárólag a tagállamok határozzák meg, viszont a CEPLI sürgeti a Bizottságot arra, hogy beépítsen helyesbítő mechanizmusokat.
- A tagállamokban működő különböző rendszerek miatt felmerülő konkrét problémák (például Magyarországon és Spanyolországban) nem jelenthet akadályt a HKH-ok megfelelő képviselőinek. Ezért a CEPLI határozottan ellenzi, s egyben kéri a Régiók Bizottsága eljárás Szabályzat 2. Fejezet, 2. Szabály módosítását.

„A többszintű kormányzás gyakorlatban való alkalmazása érdekében a Régiók Bizottsága kötelezettséget vállal arra, hogy, a küldetési nyilatkozatának megfelelően megerősíti politikai közgyűlési státuszát, a döntéshozatali folyamat legelején fokozza közreműködését az európai stratégiák és a közösségi jogszabályok kialakításában, megerősíti a szubszidiaritás elvének a Lisszaboni Szerződés szellemében megvalósuló ellenőrzését, a közösségi politikák területi hatásának értékelését és az európai részvételi demokrácia elősegítőjeként betöltött szerepét;” (Fehér Könyv)

- A CEPLI üdvözli ezt az elhatározást, viszont hangsúlyozza azt, hogy európai szinten minden helyi szintet kell figyelembe venni. Mindegyiknek saját szerepük van a területfejlesztésben. A többszintű kormányzás elve csak akkor érvényesül ha mindezen szereplők hozzájárulása nyerne elismerést. A többszintű kormányzást minden egyes tagállamnak kell megértenie, s ezt a Régiók Bizottságának kell ösztönöznie. Így, a CEPLI tisztelettel kéri a Régiók Bizottságot, hogy javaslatai vagy elemzései készítésénél vegye figyelembe és hivatkozzon közvetlenül a középszintre, nemcsak a városokra és régiókra.

#### 4. A Közösségi akció hatékonyságának megerősítése

##### A megerősített konzultációs kultúra optimalizálása:

“Ahhoz, hogy a többszintű kormányzás gyakorlattá váljon, a Régiók Bizottsága vállalja, hogy az Európai Bizottság jogalkotási munkaprogramjának előkészítő szakaszában **a strukturált párbeszéd keretében** fejleszti az együttműködést az Európai Bizottsággal és a területi önkormányzatok európai és nemzeti szövetségeivel” (Fehér Könyv)

- A CEPLI üdvözli a strukturált párbeszéd keretében történő együttműködést. A CEPLI megfelel a Bizottság kommunikációjában (COM (2003) 811 végleges), a Párbeszédre vonatkozó feltételeknek. Ennek alapján a Régiók Bizottság CONST bizottságában tovább kell folytatni a konzultációt (9CdR 71/2004).

##### Jobb szabályozás:

“ Másrészt az Európai Unió belüli jogbiztonság fokozása és a közösségi jogszabályok helyes átültetésének megkönnyítése érdekében javítani kell a regionális és helyi önkormányzatoknak a közösségi jog megértésére való képességét. E tekintetben a regionális és helyi önkormányzatok fokozottabb bevonásának szükségességét az indokolja, hogy egy irányelv vagy egy közösségi rendelet következményei tagállamonként – azok belső területi szerveződését, a regionális és helyi önkormányzatok önállóságának mértékét és hatásköreik kiterjedését figyelembe véve – jelentős mértékben eltérhetnek.” (Fehér Könyv)

- A CEPLI üdvözlí ezt az elkötelezettséget, viszont újból kihangsúlyozza, hogy a hatástanulmányoknak nemcsak a régiókra és településekre szabad kiterjednie, hanem a középszintű hatóságokra is, minthogy azok felelősek meghatározott közfeladatok ellátására, úgy mint a közösségi közlekedés, a szociális ellátások, a hulladékkezelés, az oktatás, az ifjúságpolitika, az egészségügy. A Direktívák átültetésénél tapasztalt nehézségek, pl. a közbeszerzések esetében, fontos példák arra vonatkozóan, hogy a Közösségi jogalkotás folyamatába szükséges bevonni a helyi- és regionális hatóságokat.

### **A területi együttműködési potenciál fejlesztése:**

„Az EGTC egy új közösségi jogi eszköz (1082/2006/EK rendelet), amelynek célja a különböző kormányzási szintek közötti és a határokon átnyúló területi együttműködés stabilizálása, és amely különösen megfelelő a területi kohéziós politika erősítése szempontjából. Európában mintegy harminc EGTC létrehozása van folyamatban, hatot pedig már megalapítottak. (...)

A Régiók Bizottsága a helyi és regionális önkormányzatokkal, az Európai Bizottsággal, az Európai Parlamenttel és a tagállamokkal karöltve munkálkodik az ebben az eszközben rejlő potenciál optimalizálásán, valamint a kommunikációra, a tájékoztatásra, az elemzésre, a kutatásra és a szakvélemények hálózatba szervezésére szolgáló nyilvános tér létrehozásának elősegítésén.” (Fehér Könyv)

- A CEPLI teljes mértékben támogatja ezt az újfajta decentralizációs eszközt, amely lehetővé teszi az Európai Unión belüli szereplők sikeres területi együttműködését. Az EGTC (*Európai Területi Együttműködési Csoportosulás*) hozzájárulhat az Európai Unió és polgárai között meglévő távolság csökkentésére. Így, a CEPLI bízik abban, hogy a Bizottság sürgeti a tagállamokat ezen eszköz alkalmazásának megkönnyítésére. A CEPLI jelenleg vizsgálja EGTC-vé történő átalakulásának lehetőségét.

### **KÖVETKEZTETÉSEK:**

A Fehér Könyv túlságosan retorikusnak tűnik és nem azokon a pontos hatásvizsgálatokon alapszik, amelyek jelenleg hátráltatják a többszintű kormányzást. A CEPLI úgy gondolja, hogy egy olyan, a Fehér Könyv kapcsán létrehozott keret, mely javaslatokat tesz a Közösségi intézményeknek, a regionális-, helyi hatóságoknak és a nemzeti parlamenteknek olyan értékeken, elveken, mechanizmusokon és eszközökön alapuló folyamatnak kell lennie, amely alapja lehet az európai döntéshozatal minden szintjének továbbá, amely megkönnyíti a Közösségi politikák tervezését és bevezetését.

A dokumentum azt állítja, hogy a Fehér Könyv nagyobb részvételt biztosítana a helyi- és regionális kormányoknak a közösségi döntésekben és az európai politikák területi hatásainak jobb megértését. A CEPLI véleménye szerint ezek eléréséhez erősen kell ragaszkodni a szubszidiaritás elvének alkalmazásához, egy olyan intézményi keretet kell kialakítani, amely garantálja a döntéshozatali felelősség legitimitását és kapacitását az európai kormányzás minden szintjén.

**Elfogadta a CEPLI Politikai Konferenciája  
Budapesten, 2009. november 13-án**