

Fejes Zsuzsanna egyetemi docens,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Politológiai Tanszék
Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar
Államelméleti és Politikatudományi Tanszék

Európaizáció és a kormányzás új formái az Európai Unióban*

I. Bevezetés

Az utóbbi évtizedekben az állam- és jogtudomány, valamint a politikatudomány érdeklődésének újra a középpontjába került az államiság kérdése, a nemzetállamok átalakuló helye és szerepe a globalizációs és az európai integrációs folyamatokban. A globalizáció számos területen alapjaiban rendítette meg az állam és államiság hagyományos felfogását, felbomlasztotta a vesztfáliai béke következtében kialakult világrendet, amely „a területiális nemzetállamok szuverén egyenlősége, a be nem avatkozás, a nemzetközi jog kötelező erejű elveire épült, és amely egészen a 20. század végéig kitartott”.¹

Míg a hagyományos jog- és politikatudományi megközelítések a vesztfáliai államnak a külső szuverenitás elve alapján a nemzetközi politikai rendszert meghatározó szerepét, valamint az állam és polgárai között a 18-19. század óta formális társadalmi szerződésekben is kifejezett belső szuverenitását hangsúlyozták,² addig a 20. század második felében megszorodtak azok a nem állami entitások, az új gazdasági és társadalmi szereplők, amelyek megbontották az államok klasszikus értelemben vett szuverenitását. Egyre nagyobb számban jelentek meg olyan nemzetközi szervezetek, amelyeknek ugyan az egyes államok tagjai, mégis a szuverenitás tekintetében átlépik a nemzeti határokat, miközben elterjedtek a kormányokhoz nem kapcsolódó nemzetközi gazdasági és társadalmi szerveződések is (Non-governmental Organizations, a továbbiakban: NGOs), amelyek különféle mozgalmak révén fejtik ki politikai határokat nem ismerő hatásukat.³

A fenti folyamatok eredményeképpen az angolszász szakterminológiában jelentős paradigmaváltást idézett elő a government és a governance fogalmi megkülönböztetése,

* A tanulmány elkészítése a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 azonosító számú Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése országos program című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg. Projekt azonosító: A2 MZPD-12-0315

¹ Takács Péter (szerk.): *Államelmélet I.* Szent István Társulat, Budapest, 2008. 163. o.

² Kaiser Tamás: *Az európaizációs folyamat és a területi középszintek.* Európai Füzetek 7. Veszprémi Egyetemi Kiadó, Veszprém, 2001. 19. o.

³ Gombár Csaba: *Mire ölnkbe hullott, anakronisztikussá lett. Magyarország szuverenitásáról.* In Gombár Csaba – Hankiss Elemér – Lengyel László – Várnai Györgyi (szerk.): *A szuverenitás káprázata.* Korridor, Budapest, 1996. 29. o.

melynek értelmében a government a hagyományos, a közjogi autoritás és legitimitás, valamint a közhatalom ismerveivel írható le, addig a governance egy új típusú kormányzást, kormányzati struktúrát fejez ki. Az új tendenciák alapján a korábbi nemzetállami szuverenitásra épülő kormányzati rendszer átalakul, miközben a kormányzatról (government) folyamatosan a kormányzásra (governance) helyeződik a hangsúly, amely figyelmet a hatalom legitimációs szempontjaira irányítja. E folyamatok leírásához és megértéséhez új módszereket és analitikus kereteket kell kidolgozni.

II. Elméleti keretek

II.1. Integrációelméletek: a (neo)föderalizmus és az európaizáció

Az európai integráció fejlődése során mindig is nehéznek bizonyult a specifikus, érdekorientált és sokszínű, ugyanakkor egymással is versengő kormányzati szereplők részére a megfelelő integrációs forma megtalálása. Számos meghatározó elmélet született az európai integráció természetének és jelenségeinek leírására, amelyek gyakran egymásnak is ellentmondó logika szerint épültek fel, és tartalmilag is különbözőek voltak. A szakirodalom sokfélesége ellenére mégis megfigyelhető egy közös probléma, nevezetesen a tagállamok integrációban elfoglalt helye és szerepe, a tagállami szuverenitás kérdése, valamint annak módja, hogy a kormányzati szereplők miként vesznek részt a politikaformálásban.

Az nyolcvanas évek végére az Egységes Európai Okmány, majd később a Maastrichti Szerződés rendelkezéseiből eredően az európai integráció intézményi és politikai struktúrája megerősödött, így azt már nem csupán a külpolitika részeként, a nemzetközi térben vizsgálták, hanem teret nyert a belpolitikai szemléletű megközelítés, amely az Európai Uniót nem a tagállamok fölé, hanem azok mellé helyezi, és azokkal összevetve próbálja értelmezni a döntéshozatali folyamatok alakulását.⁴ A kilencvenes években kibővült, és további bővítés előtt álló Európai Unió intézményi reformjainak a Nizzai Szerződésben is megmutatkozó kudarcai után a föderalizmus új elmélete az Európai Alkotmányos Szerződés megalkotása körüli, Európa jövőjéről szóló viták kapcsán bontakozott ki és erősödött fel.

A neoföderalizmus vagy másképpen euroföderalizmus gondolata szoros kapcsolatban állt az európai integráció kezdeti fázisában képviselt föderalista elképzelésekkel,⁵ azonban számos különbséget is hordoz, amelynek lényege abban áll, hogy már nem a tagállami szint kiiktatására törekszik, hanem éppen a nemzeti kormányok területi érdekmegjelenítő szerepét próbálja egy föderatív struktúrában intézményesíteni. Ennek hatására az utóbbi évtizedekben az államközpontú megközelítéséhez képest felerősödtek azok a hatások is, amelyek nemcsak a nemzeti szint szereplőit veszik figyelembe, hanem a nemzeti szint felett szerveződő, és a helyi és regionális szinten fellépő politikai, gazdasági és társadalmi szereplőket is beemelik az európai döntéshozatali folyamatokba.

⁴ Navracsics Tibor: *Európai belpolitika*. Korona Kiadó, Budapest, 1998. 33-35. o.

⁵ Az európai integráció kialakítása során a szuverenitás fogalmának és a nemzetállamokra épülő államrendszernek a válsága mellett az államelmélet középpontjába kerül a föderalizmus, amely a II. világháború utáni európai integráció egyik fő elméleti ideológiájává vált. Az alapító atyák, Jean Monnet és Robert Schuman a valódi politikai föderáció kialakítását tűzték ki célul: „Nem lesz béke Európában, ha az államok a nemzeti szuverenitás alapján épülnek újjá (...) Európa országai túl kicsik, hogy népeiknek jólétet tudjanak biztosítani, amik a modern feltételeket lehetővé és következőképp szükségessé teszik.” Forrás: Monnet, Jean: *Békét tervezni*. 1943. augusztus 5. In J. Nagy László – Kövér Lajos (szerk.): *Az európai egységeszme dokumentumai a XVI. századtól 1945-ig*. Gradus ad Parnassum Könyvkiadó, Szeged, 2000. 164–165. o.

A föderalizmus általánosságban olyan politikai rendszerként írható le, amelyben világos hatalmi munkamegosztás van a helyi, a regionális és a központi kormányzás között, de amelyre a nemzetek feletti hatalmi és kormányzási centrum fokozatos kialakulása jellemző. Stabilitásának feltétele a megfelelő egyensúly, egyrészt a hatalom egymással versengő szintjei, másrészt a hatékonyság és a demokrácia között.⁶ Ugyanakkor az állami szuverenitás eszméjéből fakadó jogelmélet szerint egy államnak csak egyetlen érvényes jogrendszere lehet. A föderalizmus ennek ellent mond, mert ugyanazon a területen, ugyanazon állampolgárok felett két jogrendszer érvényesül – a tagállami és az államok feletti. A föderalizmus a hatáskörök megosztását jelenti a tagállami egységek és a szövetség között, melynek során párhuzamosan és egyidejűleg két joghatóság érvényesül egy területen, mégpedig a központi kormányzat és jog elsőbbségével. Lényege a megosztott szuverenitás, amely nagyobb egységbe foglalja a részeket, de meghagyja azok autonómiáját. Ez egy kényes egyensúlyú szerkezet, és éppen ez teszi a föderációk történelmi és jelenkori tapasztalatait izgalmassá.⁷ Az európai integráció valódi állam- és jogelméleti kihívása tehát az európai integráció sajátos, államok fölötti sui generis jog- és intézményrendszerének kiépülése volt. Ezzel megdőlt ugyanis az állam szuverenitásának mindenhatóságába vetett hit, és az ehhez kapcsolódó jogpozitivisták tétel, miszerint jogot csak állam alkothat. Az pedig egyértelmű, hogy az Európai Unió nem állam, miközben a Lisszaboni Szerződés a teljes entitást felruházta jogi személyiséggel, és ezzel egyértelmű lépést tesz egy föderatív államszerkezet irányába.

A szuverén nemzetállam válságának másik oka az állami funkciók túlburjánzása. Az állami feladatok megnövekedésével és a globalizációs folyamatok felerősödésével az állami keretek túl szűknek bizonyulnak a feladatok megoldásához, az állam egyedül nem képes betölteni teljes körűen a funkcióját. Egy közepes nagyságú állam ma már aligha tudja egyedül megoldani a rá háruló társadalomirányítási és társadalomalakítási feladatokat. Az állam tehermentesítésének biztosítására ugyanakkor megindult az a folyamat, amelynek során az állami feladatok egy részét ezért alacsonyabb, szubnacionális szintekre delegálják, amely a szubszidiaritás elvének megvalósulásában fejeződik ki. Ezzel két folyamat feszül egymásnak: az EU hatalmának növelése és a tagállamok hatalmának megőrzése, amely tendenciák egyidejű érvényesüléséhez a megfelelő keretet a szubszidiaritás biztosítja.⁸

- egyfelől jelenti a túlméretezett, központi államhatalom leépítését, közelebb viszi az állami funkciókat a helyi szinthez és az állampolgárokhoz;
- másfelől nagyobb egységbe fogja a korábban önálló, de kisebb entitásokat, akár a korábbi szuverén államokat is.

A fentiek alapján jól látható, hogy az európai integráció során az állami szuverenitás jelentős mértékben átalakul, és ezzel a folyamattal egyidejűleg a szubszidiaritás fogalma is megváltozik. Felerősödik az állami szint alatti regionális és helyi szintű egységek igénye arra vonatkozóan, hogy ebben az átalakulási folyamatban részt vegyenek, vagyis az állam szuverén jogkörei ne csak „felfelé”, az uniós intézmények hatáskörében jelenjenek meg, hanem „lefelé” is, az alkotmányos régiók nagyobb önállóságában. A szubszidiaritás ugyanakkor nemcsak államszervezeti, hanem társadalomszervezeti elv is, amely szorosan

⁶ Palánkai Tibor: *Európai egyesülés – integrációelmélet (Új integráció gazdaságtanának szükségessége)*. In Magyar Tudomány, 2005/10. szám, 1223. o.

⁷ Paczolay Péter: *A magyar alkotmány jövője és az uniós csatlakozás*. In Politikatudományi Szemle, 2004/1–2. szám, 43. o.

⁸ Paczolay Péter: *Szuverenitás és szubszidiaritás az Európai Unió és annak tagállamai között*. In Frivaldszky János (szerk.): *Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban*. OCIFE Magyarország – JTMR Faludi Ferenc Akadémia, Budapest, 2006. 59–71. o.

összefügg a legitimitással és a társadalmi részvétellel. Ehhez újra kell fogalmazni a szubnacionális egységek konstrukciós elveit, identitását és a közjóért vállalt szerepüket.⁹

A szubsziaritás, ami eredetileg a tagállamok hatásköreinek a közösségi hatáskörelvonás elleni védelmére szánt elv volt, mára egy többszintű kormányzás vezérelveként jelenik meg, amely a hatékonyabb állami működés ösztönzőjeként a decentralizációt és az államokon belüli regionális struktúrák megerősítését szorgalmazó szereplők egyik fontos érve. Az európai integráció egyik következménye lehet, hogy ténylegesen a szubsziaritást az állami szuverenitással szemben fogalmazzák meg, amely az egyes régiók vagy etnikai csoportok érdekérvényesítése számára nyújthat érveket az állammal szemben; míg más oldalról ez a folyamat az „állam”, a „nemzet” vagy éppen az „állampolgárság” hagyományos fogalmainak újraértelmezésére készíthet minket.¹⁰

A föderációs elméletek mellett a politikatudomány érdeklődése egyre határozottabban fordult az európaizációs folyamatok irányába, melynek fogalmát a mai napig többféle értelemben használják. Az európaizációt legtöbbször olyan folyamatként értelmezik, amelynek során a „tagállamok gazdasági, társadalmi, jogi, politikai és közjogi rendszere közeledik egymáshoz, elsősorban az uniós szabályozás, orientáció hatására. Az európaizáció sajátossága, hogy nem csupán azokon a területeken következik be, ahol az alkalmazkodás lényegében kötelező, hanem olyan területeken is, ahol nincs direkt kényszer, ám a közeledés mégis szükségszerű. Ilyen terület a közigazgatás.”¹¹

Olsen fogalmi kísérlete szerint az európaizáció nem egy különleges jelenség, hanem azt az átalakulási folyamatot jelöli, amelyet az Európa jövőjéről szóló viták hívtak életre. Középpontjában az áll, hogy hogyan kormányozható a kibővített Európa, valamint hogyan tudnak a kormányzás alapvető intézményei újjászerveződni. Az európaizáció fogalmának meghatározásánál Olsen először azt a kérdést teszi fel, hogy mi ez a változás, majd arra kell választ találni, hogy hogyan és miért történik a változás. A változás mibenlétére öt lehetőséget vázol fel, ennek alapján az európaizáció értelmezése lehet:

- a külső határok megváltozása, ami a bővítés következtében az EU földrajzi kiterjedését módosítja;
- a kormányzás intézményeinek fejlődésében európai szinten bekövetkező változás;
- a tagállami és szubnacionális kormányzás beolvadása az európai integrációba. Az európaizáció ebben az értelemben a hatáskörök és a felelősség megosztását jelenti a kormányzás különböző szintjein. Minden többszintű kormányzási rendszernek egyensúlyt kell teremteni az egység és sokféleség, valamint a központi koordináció és a helyi autonómiák között. Európaizáció alatt értjük tehát a nemzeti és szubnacionális kormányzás adaptálását az európai politikákba;
- az EU sajátos intézményi és kormányzati formáinak exportálása nem európai országokba és intézményekbe;
- olyan politikai projekt, amely egy egységes és politikailag erősebb EU megteremtését tűzi ki célul.¹²

Ezekből a jelentéstartalmakból a harmadik pont releváns a kormányzás új formáinak meghatározása szempontjából, hiszen az állam alatti szintek törekvéseit fejezi ki. Könnyen belátható, hogy az európaizáció minden értelmezésben kettős irányú folyamat, leginkább az

⁹ Frivaldszky János: *Szubsziaritás és az európai identitás a közösségek Európájáért*. In Frivaldszky János (szerk.): *Szubsziaritás és szolidaritás az Európai Unióban*. OCIPE Magyarország – JTMR Faludi Ferenc Akadémia, Budapest, 2006. 50-54. o.

¹⁰ Vizi Balázs: *Regionális, kisebbségi politikai mozgalmak és az európai integráció*. Tér és terep 6. Az MTA Etikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet évkönyve. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007. 329-330. o.

¹¹ Pálné Kovács Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2008. 17. o.

¹² Olsen, Johan P.: *The Many Faces of Europeanization*. ARENA Working Paper, 2002/02. szám, 3. p. http://www.arena.uio.no/publications/wp02_2.htm (2013. július 15.)

alábbi definíció adja vissza a jelenség lényegét: „az európaizálódás fogalma alatt az európai integrációnak a tagállamok jogi és politikai adminisztratív struktúráira gyakorolt hatását értjük, míg az európai integráció fogalma ebben a megközelítésben az európai szintet jelenti. Vagyis az európai integráció jelenségei európaizálódási impulzusok formájában hatnak, míg a tagállami szint jelenségei európaizálódási hatásokat képeznek.”¹³

A vertikális európaizáció egyik folyamata a top-down europeanisation („downloading”), amikor az európai kormányzás folyamatai befolyásolják a tagállami belpolitikát, az uniós döntések beépülnek a tagállami szabályozásba. „Az európaizáció a formális és informális szabályok, eljárások, politikai paradigmák, stílusok, hitek és normák konstrukciójának, a diffúziójának és intézményesítésének folyamataiból tevődik össze, melyek először EU-s szinten mennek végbe, majd integrálódnak nemzeti politikai struktúrákba és uniós politikákba.”¹⁴ A vertikális európaizáció másik iránya a bottom-up europeanisation („uploading”), mely a tagállamok intézményi és közpolitikai modelljeit igyekszik elfogadtatni uniós szinten. A folyamat a tagállami eljárások európai érvényesítésére irányul, azt vizsgálja, milyen mértékben sikerül a tagállamoknak uniós szinten megvalósítani az általuk megfelelőnek tartott intézményi és közpolitikai modelleket.¹⁵

Ugyanakkor a vertikális európaizáció mellett léteznek a horizontális európaizációnak is különféle formái. Az egymással kapcsolatba lépő intézmények kommunikációja és hálózata („cross-loading”) a tagállami és nem tagállami partnerek, valamint az Európai Unió kívüli intézmények között alakul ki. A Lisszaboni Stratégia részeként bevezetett nyitott koordináció jegyében horizontálisan működő csatornák, jól bevált gyakorlatok szabad áramlását jelenti, egyfajta tudástranzferként értelmezhető.

Összefoglalóan kijelenthető, hogy az európaizáció folyamatában a figyelem az EU demokratizálódására, az európai identitás megfogalmazódására, a szupranacionális hatalom legitimációs szempontjaira irányul, amely rendkívül összetett folyamatokat hordoz magában. A föderalista megközelítés szerint a diverz és soknemzetiségű európai társadalmat legjobban egy olyan többszintű kormányzás irányíthatja, melyben a hatalommegosztás jogilag szabályozott, az alacsonyabb szint de facto független a csak kis közösségeken túlterjedő ügyek vitelét kezében tartó központtól.¹⁶ Ezzel összefüggésben beszélhetünk a föderalizmusról mint az Európa jövőjére vonatkozó, a regionális integráció lehetőségét magában foglaló, meghatározó elméletről.

II.2. A regionalizmus elmélete

Az előzőekben nyilvánvalóvá vált, hogy két új jelenség támaszt kihívást a korábbi, hagyományos nemzetállami eszmék elé: az egyik a szupranacionális integráció, a másik a regionalizmus. A „regionális probléma” kezdetben egy adott nemzeti tér különböző területi egységei között fennálló gazdasági egyenlőtlenségek fogalmára utalt (gazdasági szerkezet, jövedelem, életszínvonal, termelés stb.), majd később nemzetközi és európai szintre is kiterjedt, kifejezve az egyes államok között megmutatkozó különbségeket, és kiegészült a

¹³ Szilágyi Péter: *Szuverenitás, globalizáció, európaizálódás*. In Jog-Állam-Politika, 2009/1. szám, 74. o.

¹⁴ Radaelli, Claudio M.: *Europaization: Solution or Problem?* In European Integration online Papers (EIoP), 2004. Vol. 8. No. 16. 15. p. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm> (2013. július 15.)

¹⁵ Tanja A. Börzel– Thomas Risse: *When Europe hits his home: europeanisation and domestic change*. In European Integration Research Papers (EIoP), 2000. Vol. 4. No. 15. <http://eiop.or.at/eiop/texte62000-015a.htm> (2013. július 25.)

¹⁶ Kende Tamás – Szűcs Tamás – Jeney Petra (szerk.): *Európai közjog és politika*. Complex, Budapest, 2007. 204. o.

világ régióiban jelenlévő különféle társadalmi csoportok céljainak és értékrendszerének, majd az állam alatti szintek intézményesülési folyamatának vizsgálatával.¹⁷

A regionalizmus fent említett jelensége a hetvenes években indult meg és bontakozott ki Nyugat-Európában, amely alulról induló szerves folyamatként számos esetben szerencsésen találkozott össze a felülről érkező, államszervezési elvként megvalósuló regionalizációs törekvésekkel. A két folyamat egymást erősítve határozta meg a területi szintek helyét és szerepét az európai integráció környezetében, elősegítve azok lehatárolását, illetve szervezeti és intézményi rendszerének megteremtését.¹⁸

A regionális folyamatok külső és belső feltételrendszerét vizsgálva ebben az összefüggésben a régió olyan területi tőkékkel rendelkező entitásként értelmezhető, amely rendelkezik a megfelelő társadalmi és politikai legitimitációval, önálló finanszírozási forrásokkal, intézményi és adminisztratív kapacitásokkal. A régiók meghatározására számos definíció létezik a szakirodalomban. A régió fogalmát a jogtudomány az intézményesült irányítási funkcion keresztül vizsgálja. A régió nem állandó, statikus kategória, hanem dinamikus társadalmi jelenség, állandó változásban van, folyamatként értelmezhető. Azt a folyamatot, melynek során egy bizonyos régió a társadalom térbeli szerveződésének részeként fejlődik, a régió intézményesülésének nevezzük.¹⁹

A téma szempontjából releváns, intézményi megközelítést alkalmazó definíciót az Európa Tanács támogatásával az Európai Régiók Gyűlése (Assembly of European Regions, a továbbiakban AER) alkotta meg az elsők között. Ennek megfelelően a „régió az a közjogi területi testület, amelyet az állami szint alatt közvetlenül hoztak létre, és politikai önkormányzattal van felruházva.”²⁰ Vagyis a régió a központi kormányzat és a helyi önkormányzat szintje közötti közbülső szintet jelenti:

Párhuzamosan a tagállamok közötti határok lebontására irányuló negatív integráció folyamatával, a pozitív integráció keretében – mind a nemzeti szabályozások, mind a közpolitikák egyre szélesedő körében – az egységes Európai Közigazgatási Tér új struktúráinak szabályozó mechanizmusai is kialakultak. Ennek kimagasló eredménye a területi egységek statisztikai rendszerének kiépítése a NUTS-besorolás²¹ segítségével. Az alapvetően közös elvek mentén megvalósuló regionális reformok ellenére azonban egészen 2003-ig nem alakult ki uniós szinten egységesen kidolgozott közigazgatási-területi és szervezeti modell. Az áttörést az 1059/2003/EK rendelet hozta meg, amely történelmi jelentőséggel, eddig nem látott mértékben stabilizálta a tagállamok területének térszerkezetét. Rendeleti formában kötelezően írta elő a NUTS 1, NUTS 2, és NUTS 3 szintű területi egységek létrehozását a tagállamokban, megszüntetve ezzel a tagállamok lehetőségét arra,

¹⁷ Georges Benko: *A regionális tudomány*. Dialóg Campus Kiadó, Pécs–Budapest, 1999. 21–24. o.

¹⁸ Temesi István: *A középszintű közigazgatási rendszerek nemzetközi összehasonlítása. Regionalizáció és regionalizmus*. In Pro Publico Bono, 2011/2. szám, 43–54. o.

¹⁹ Éger György: *Regionalizmus, határok és kisebbségek Közép-Kelet Európában. Szempontok a határrégió vizsgálatának elméleti megközelítéséhez*. PhD-értekezés, Budapest, 2000. 53–54. o. http://phd.lib.uni-corvinus.hu/108/1/eger_gyorgy.pdf (2013. április 30.)

²⁰ Association of Border Region: *Nyilatkozat a Regionalizmusról*. Basel, 1996. december 4. 1. cikk 1. pont.

²¹ Arra való tekintettel, hogy összemérhetővé kell tenni a tagállamok egyes térségeit, az Európai Unió Statisztikai Szolgálatá kidolgozta a NUTS-rendszert, amely alapján lehetővé vált az EU regionális adatainak mérése. A Tanács Strukturális Alapokról szóló 2052/1988/EK rendelete ezeket a kategóriákat használta a támogatásra érdemes prioritási területek meghatározásánál, továbbá ez képezte az alapját a regionális statisztikai adatgyűjtéseknek és elemzéseknek is. Azonban a NUTS-besorolás rendeleti úton történő szabályozására először csak a 2003. május 26-án elfogadott 1059/2003/EK rendelettel került sor. Ennek 2005-ös, 2007-es és 2008-as módosítását követően a 2010-es felülvizsgálat alapján a legutolsó módosítása a 31/2011/EK rendelettel történt meg. Az így kijelölt NUTS-rendszer 2012. január 1-óta hatályos.

hogy szabadon, saját érdekeiknek megfelelően jelöljék ki a területi beosztásukat, a mindenkori uniós pénzügyi forrásokhoz való hozzájárulás alapján.²²

A regionális szint jelentőségének megnövekedését többnyire egész Nyugat-Európa-szerte felismerték, azonban a regionális folyamatok megjelenése a tagállamokban az intézményi, kulturális és politikai sajátosságok szerint különböző volt. A kilencvenes években bekövetkezett globalizációs változások, az állami és piaci irányítás szerepének átalakulása a regionalizmus tartalmára is hatást gyakoroltak. Egyre erősebbé vált egy új irányzat, amely „új regionalizmusként” jelent meg. A területi politika elszakadt a tradicionális irányítástól, és mind az európai, mind a világpiacon versenyre készítette a régiókat.²³ Az új regionalizmus-hoz sorolt megközelítések a regionális gazdasági szerkezetváltásban nagy figyelmet szentelnek az intézményi tényezőknek, ezért gyakran használatos velük kapcsolatban az „intézményi fordulat” kifejezés is.

Egyes elemzők szerint a kormányok vesztek gazdaságirányítási hatáskörükből, ezért nem tudták megfelelően kontrollálni a területi fejlődést. A föderális és a regionalizált államok kormányainak nem maradt direkt beavatkozási lehetősége a regionális tartalékok aktivizálására, a humán tőke fejlesztésére, így a megoldást az új regionalizmusban látták. Az új paradigmát a területi szolidaritásra, a területi alapú tervezésre és cselekvésre kívánták alapozni, de a megvalósítás kulcskérdése az országon belüli döntési hatalom újrasztsása volt. Ez ugyanakkor nem okozott gondot azokban a decentralizált országokban, ahol a régiók már integrálódtak a közigazgatásba, és a regionális intézmények megfelelő hatáskörökkel rendelkeztek. A központi (nemzetállami) kormányzás kompetenciákat és forrásokat adott át a szupranacionális szintre, veszített hatalmából a magánszférával szemben is, miközben az új szereplők, a régiók igyekeztek kiharcolni maguknak többlet jogköröket és forrásokat.²⁴

Keating szerint azonban „... a régiókra úgy tekinthetünk, mint területi határokkal rendelkező társadalmi konstrukciókra (...) a regionalizmus társadalmi, gazdasági és politikai tartalma a politikai folyamatoknak megfelelően változik”.²⁵ Vagyis az egyes régiók gazdasági motorként való megjelenéséből nem következik egyenesen az államok régiók javára történő szerepcsökkenése. Álláspontja szerint a gazdasági változástól nem vezethető le a regionalizmus általános elmélete és a régiók létrejöttére a funkcionális megfontolások helyett a politika terén (is) kell a magyarázatokat keresni. Ezt a nézőpontot erősíti MacLeod és Goodwin koncepciója is, miszerint a politikai térben „helyérzékeny” szereplők alakítják a folyamatokat, és lépnek fel az adott politikai tér képviselőjeként.²⁶

Ezáltal a „regionális” és a „nemzeti” fogalmak megkülönböztetése is egyre elavultabbá vált Európában. A regionalizmus többé már nem kizárólagosan egy nemzetállam kereteit jelöli, hanem a szélesebb európai politikai térben, az új regionalizmusban használják. A nemzeti mozgalmak saját részükről, sok követelésükből vettek vissza, és kapcsolatot kerestek a Régiók Európája koncepcióval. Ez a kibontakozó szuverenitás gondolata, amely a határokon átnyúló megállapodásokban is megjelenik. Igaz, hogy a legtöbb együttműködésnek alapvetően gazdasági célja van, vagy olyan funkcionális együttműködések érintenek, mint az infrastruktúra vagy a környezetvédelmi politika. Mégis a határon átnyúló egyezmények

²² Torma András: *Quo vadis európai regionális politika? II.* In Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXVII/2. University Press Miskolc, 2009. 465–488. o.

²³ Keating, Michael: *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change.* Edward Elgar, Cheltenham, 1998. 71. p.

²⁴ Faragó László: *A regionalizmus hajtóerői Magyarországon.* In Tér és társadalom, 2004/4. szám, 7-8. o.

²⁵ Keating, Michael: *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change.* Edward Elgar, Cheltenham, 1998. 3. p.

²⁶ MacLeod, Gordon – Goodwin, Mark: *Reconstructing an urban and regional political economy: on the state, politics and explanation.* In Political Geography, 1999/6. szám, 732. p.

egy része vitás határokat érint, vagy olyan határokat, amelyek történeti nemzeteket vagy nyelvi csoportokat szelnek át.²⁷

Gren szerint az új regionalizmust, nem mint egy állammal szembeni etnikai forradalmat vagy társadalompolitikai mozgalmat kell tekinteni. Ez sokkal inkább a regionális szinten jobban kivitelezhető döntéshozatali elemek logikus átadásának a kérdése, amely következetes folyamat. Olyan, a környezeti változásokra adott válasz, mely eltávolodva a nemzetgazdasági szintértől – az állammal szemben – az emberek érdekeit jobban kifejezésre juttató regionális szintet ruházta fel magasabb fokú önállósággal. Az új regionalizmus kialakulását eredményező komplex folyamat öt fő tényezője Gren szerint:

- a globalizáció,
- a régiók menedzsment és lobbizási szerepkörének kialakulása,
- a nemzetek feletti strukturális alapok szerepe,
- a regionális identitás kialakulása,
- az interregionális és határon túli hálózatok kialakulása.²⁸

Az új regionalizmus jellemzői tehát úgy foglalhatók össze, hogy egyrészt mesterséges régiók alakulnak ki, melyek – szemben Európa történeti régióival – nem organikus fejlődés következtében jönnek létre, miközben más, új típusú intézményrendszer áll mögöttük, és legtöbbször a nemzeti kereteket meghaladó, szupranacionális képződményekként jelennek meg.²⁹ Megállapítható, hogy az új regionalizmus olyan komplex társadalmi folyamat, amely a legszélesebb értelemben vett gazdasági tényezőktől a politikai és kulturális tényezőig ível. Ezért a területi kormányzás valójában az összes érintett társadalmi szereplő (stakeholders) bevonását és együttműködésének megszervezését is feltételezi, mert csak így érhető el a területi kohézió.

A régió megvalósítja a kötött és mereven hierarchikus „kormányzatról” a rugalmasabb és demokratikusabb jellegű „kormányzásra” való átmenetet: a döntéshozatal valamennyi szintjén kibontakozó regionális partnerségi viszonyok kiépítését és a partnerek bekapcsolását a döntéshozatalba. A regionális kormányzás tehát nem új fogalom, és a meglévő kormányzási módokat illetően nem helyettesítő, hanem kiegészítő eszköz. Az integrációs és regionális folyamatok összekapcsolásával válik tehát érzékelhetővé az államok módosuló szerepe, és teret nyer a szubszidiaritás elvén nyugvó helyi és regionális (ön)kormányzás.

III. Integráció és regionalizmus: a kormányzás új formái az európai integrációban

A governance kifejezés nem újkeletű, egyes szerzők egészen a 13-15. századig vezetnek vissza,³⁰ azonban a fogalom napjainkra jelentős tartalmi változáson ment keresztül, és a mai jelentéstartalommal, a kormányzattal (government) szembeállított kormányzás (governance) értelemben a 20. század hatvanas éveiben jelenik meg újra – leginkább a gazdasági folyamatokban és gyakran erős technokrata hangsúlyokkal – a fejlődő országok számára előírt fejlesztési programokban.³¹ A nyolcvanas évek közepétől nemcsak az európai integráció

²⁷ Keating, Michael: *Nemzetek államok nélkül: a nacionalizmus elhelyezése az új államrendben*. In Magyar Kisebbség, 2003/8. szám, 176-184. o.

²⁸ Jörgen Gren: *The new regionalism in the EU – The lessons to be drawn from Catalonia, Rhone-Alpes and West Sweden – Östersund*. The Swedish Institute for Regional Research, Fritze, Stockholm, 1999.

²⁹ Kovács Tibor: *Regionalizáció és regionalizmus két átalakuló poszt-szocialista ország, Magyarország és az egykori NDK példáján*. PhD-értekezés. Kézirat. Debreceni Egyetem, Debrecen, 2003. 15. o.

³⁰ Charles d'Orléans is használja a kifejezést a XV. században. Hivatkozza: Boda Zsolt: *A kormányzás jelentésváltozása a globalizáció korában*. Politológus Vándorgyűlés, 2006. http://politologia.ektf.hu/polvgy2006/eloadasok/boda_zsolt.doc (2013. július 10.)

³¹ Arthur Benz: *Governance–Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden, 2004. 15. p.; Pierre, Jon – Peters, B. Guy: *Governance, Politics and the State*. University of New York Press, New York, 2000. 1. p.

fejlődésében, de az állam- és integrációelméletek történetében is jelentős változás következett be. A hetvenes-nyolcvanas években lezajló nagy gazdasági fellendülés és az így kibontakozó, komplex társadalmi struktúrák nyomán végbemegy az érdekvilág kiteljesedése a jóléti állam keretei között. Az érdekképviseleteknek ezzel a teljessé válásával jön létre voltaképpen a közpolitika, a „közügyek intézése a teljes köz által”, és ezzel egyidejűleg megy át az aktorközpontú, vertikális-utasításos kormányzat fokozatosan a folyamatközpontú, horizontális-partnerségi kormányzásba, világossá téve, hogy a kormányzás már nem szorítható kizárólag az állam tevékenységi körére. Ez a részvételi demokrácia kiteljesedése. Módszertanát tekintve a többszintű kormányzás mechanizmusa tűnik legalkalmasabbnak a napjainkban zajló folyamatok bemutatására.³²

III.1. A kormányzás (*governance*) új formái

A továbbiakban a *governance* típusú kormányzás megjelenési formáit, értelmezési lehetőségeit mutatom be az európai integráció folyamatában. A fogalom a fenti értelemben először a vállalati kormányzás kapcsán (*corporate governance*) terjed el, ahol a vállalatok és a magánszervezetek belső irányítási, ellenőrzési, elszámoltathatósági struktúráira alkalmazták, és tulajdonképpen onnan került át (vissza) a politikai szférába.³³ Politikai jelentéstartalommal alapvetően a fejlesztési intézmények terminológiájában lelhető fel először a kormányzás fogalma, majd áttevéődik nemzetközi szintéren az államközi kapcsolatokra is, ahol a formális struktúrák (nemzetközi egyezmények, nemzetközi jog, nemzetközi intézmények) mellett megjelennek az informális megállapodások és eljárások, melyek a sokszereplős, ám világállam nélküli nemzetközi rend komplex szabályozási, koordinációs kihívásnak próbálnak megfelelni. Ennek működési mechanizmusa a globális kormányzás (*global governance*) jelensége.³⁴

A kormányzási fordulat (*governing as governance*)³⁵ nemcsak nemzetközileg, de nemzetállami szinten is gyorsan bekövetkezik. Ebben az értelemben a *governance* arra a folyamatra utal, amikor az állam elveszíti általános hatalmi, illetve monopolhelyzetét a közpolitikai döntések meghozatalában. Ehelyett a döntéseket számos szereplő együttesen hozza meg, a közös javak előteremtésére irányuló, egységes elvek és célok mentén végzett kollektív cselekvés keretében. A hagyományos, hierarchikusan szervezett kormányzatok tevékenysége ezzel a köz- és üzleti szféra, a területi és funkcionális intézmények, valamint állami és piaci szereplők nyitott, rugalmas, hálózatosodott kapcsolatrendszerével egészül ki (*policy network*).³⁶

Ugyanakkor a kormányzás fogalma nemcsak globális és nemzeti szinten jelenik meg, hanem a hálózatosodás eredményeképpen a nagyvárosi kormányzás (*metropolitan governance*) intézményi formái is kialakulnak. Ez a fogalom olyan szabályozási stratégiákat és projekteket fog át, amelyek a meglévő közigazgatási határokat is módosítják egyesítés vagy összeolvadás útján. Feladatuk az együttműködés és koordináció erősítése az alacsonyabb szintű kormányzatok között éppúgy, mint az állami és privát intézmények és szereplők kapcsolatrendszerében. Ilyenek lehetnek az önkormányzatok közötti és önkormányzatok feletti tanácsok, ügynökségek, adminisztratív körzetek és tervezési testületek, de beleférnek

³² Liesbet Hooghe – Gary Marks: *Multi-Level Governance and European Integration*. Rowman-Littlefield Publishers, Oxford, 2001. 17. p.

³³ Boda Zsolt: *A kormányzás jelentésváltozása a globalizáció korában*. Politológus Vándorgyűlés, 2006. http://politologia.ektf.hu/polvgy2006/eloadasok/boda_zsolt.doc (2013. július 10.)

³⁴ Commission on Global Governance 1995.

³⁵ Kooiman, Jan: *Governing as Governance*. Sage, London, 2003.

³⁶ Gajduschek György: *Governance, policy networks – informális politikai szereplők a döntéshozatalban*. In Politikatudományi Szemle, 2009/2. szám, 58. o.

ebbe a fogalomba a felsőbb szintek által kezdeményezett jogi intézkedések is, amelyek a városok terjeszkedését szabályozzák.³⁷

A nagyvárosok mellett a helyi szinten megjelenő kormányzási koncepció az (urban/local governance) – eredetileg Margaret Thatcher politikájához kapcsolódó – önkormányzatokat érintő pénzügyi restrikióból indult ki. A local governance ebben a jelentéstartalomban azt a folyamatot jelenti, ahogyan a helyi önkormányzatok a szűkösebb pénzügyi feltételek mellett, feladataikat az állampolgári aktivitásra támaszkodva, a civil szervezetekkel és a vállalatokkal való együttműködésben látják el. A kormányzás fogalma tehát helyi szinten is összekapcsolódik a részvétel fórumainak megerősítésével és a civil szervezetekre való támaszkodással a jóléti szolgáltatások biztosításában. A kormányzás dinamikáját és pénzügyi problémák megoldását pedig a különböző public-private partnerségek (PPP) kialakítása biztosítja, ami a magánszféra forrásainak bevonását, a közszolgáltatások részleges piacosítását eredményezte.³⁸

A fentiek alapján bizonyossá vált, hogy a XX. századra az állami szabályozás elérte a csúcspontját, a globalizációs jelenségek jelentős mértékben szűkítették és korlátozták az állam cselekvési lehetőségeit. Az állami feladatok megnövekedésével és a globalizációs folyamatok felerősödésével az állami keretek túl szűknek bizonyulnak a feladatok megoldásához, az állam egyedül már nem képes betölteni és teljes körűen ellátni a funkcióját, aligha tudja kizárólagosan megoldani a rá háruló társadalomirányítási és társadalomalakítási feladatokat. Az elmúlt évek pénzügyi válsága miatt az államok arra kényszerültek, hogy visszahúzódjanak, és elkezdték magánosítani a közszolgáltatásokat, így az állami szerepvállaláshoz kapcsolódó hagyományos közjogias és közhatalmi szemlélet immáron meghaladásra került.³⁹ A nemzeti gazdaságok válságának politikai tanulságai arra mutattak rá, hogy a globális gazdasági és politikai rendszer nemcsak szabályozandó, hanem bizonyos mértékig és tekintetben feltétlenül kormányzandó is.⁴⁰ Ennek megoldásához pedig új szemléletmódra van szükség: a jó állam fogalma tehát ily módon összekapcsolódik a jó kormányzás „good governance” fogalmával.

A jó kormányzás nem csak azért „jó” a kortárs felfogás szerint, mert a kormányzat legális és közjogi értelemben legitim, tehát, mert mandátumot kapott a választóktól. Hanem azért is, mert legitim a kormányzás tartalmi helyessége révén, amelyben a politikai közösség tagjai is aktívan részt vesznek. A részvételi kormányzás a tartalmi értelemben vett demokratikus legitimitás fenntartását és elmélyítését valósítja meg a választások között, s egyben növeli ezáltal a kormányzás hatékonyságát is. A részvételi kormányzás egyik velejárója, hogy a kormányzati tevékenységben azok is részt vesznek, akik nem kaptak demokratikus felhatalmazást és nem is felelősek a választópolgárok előtt. A kormányzásban részt vevő alanyok, állampolgárok, azok közösségeinek tagjai azonban maguk is választók, akik a kormányzati teljesítményt, az általuk képviselt értékek kormányzati megjelenítését értékelik szavazatukkal a választásokkor.⁴¹

Az állami döntések jogszerűsége, legalitása azonban még nem biztosítja feltétlenül egyben a kormányzás hatékonyságát is. A hatékony kormányzati irányítás igényel egyfajta

³⁷ Lackowska M. – Zimmermann, K.: *New forms of territorial governance in metropolitan regions? A Polish-German comparison.* In European Urban and Regional Studies, 2011. Vol. 18. Nr. 2. 157. p.

³⁸ Boda Zsolt: *A kormányzás jelentésváltozása a globalizáció korában.* Politológus Vándorgyűlés, 2006. http://politologia.ektf.hu/polvgy2006/eloadasok/boda_zsolt.doc (2013. július 10.)

³⁹ G. Fodor Gábor – Stumpf István: *A „jó kormányzás” két értelme, avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei.* Századvég, Műhelytanulmányok 6. szám. 6. o.

⁴⁰ Forgács Imre: *Mégsem éjjeliőr? Az európai kormányzás esélyei és a pénzügyi válság.* Osiris Kiadó–Zrinyi Kiadó, Budapest, 2009. 341-357. o.

⁴¹ Frivaldszky János: *Jó kormányzás és helyes közpolitikaalkotás.* In Jogelméleti Szemle 2010/4. szám. <http://jesz.ajk.elte.hu/frivaldszky44.html> (2013. június 30.)

diszkrecionalitást, ezért azt a jogállamok óvatosan körülhatárolt módon igyekeznek biztosítani a végrehajtó hatalomban.⁴² Az államhatalom nem önkényesen, hanem korlátok között működik, az állampolgárok közvetlenül vagy választott képviselőik (testületei) révén előzetes és utólagos kontrollt gyakorolhatnak. A végső kontroll szerepét a társadalmi nyilvánosság játssza. Ebből a szempontból a kormányzati intézkedés minőségének végső mércéje a szubjektív, a közvetlenül nehezen mérhető társadalmi elégedettség. A szereplők és a hatáskörök kiszélesedése nyomán ugyanis szükségszerűen felvetődik a kérdés, hogyan működik az állampolgári ellenőrzés az új, állandóan változó szereplők felett, ki adhat nekik felhatalmazást a kormányzásba való belépésre és milyen kompetenciával rendelkeznek a döntéshozatalban.

Mindezek miatt szükség van a kormányzati döntés átláthatóságának és az ahhoz kapcsolódó felelősségi rendszerek külön erre a célra létrehozott megfelelő módszereinek és intézményeinek kidolgozására, amelyek között kiemelkedő szerepet kell kapnia az erős és folyamatos, valóban társadalmi kontrollnak. A kormányzati politika megítélésének azonban nincs objektív mércéje.⁴³ Objektív mércék hiányában a nemzetközi szervezetek dolgoztak ki eljárásokat a kormányzás mérhetőségére, területi és időbeni összehasonlíthatóságára. Az Organisation for Economic Co-operation and Development (a továbbiakban: OECD) a tagállamok közigazgatásának utóbbi két évtizedben történt fejlesztésével kapcsolatos eredményeit „A kormányzat modernizálása: az út előre” című kiadványában tette közzé, majd elindította a Government at a Glance-projekteket, amelyben már a társadalmi hatékonyság kerül a középpontba a társadalmi jelzőszámok (social indicators) mérésével és a társadalmi haladás koncepciójának a középpontba állításával.⁴⁴ A svájci International Institute for Management Development (a továbbiakban: IMD) 1981 óta teszi közzé az egyes gazdaságok versenyképességének értékelését, rangsorolását tartalmazó elemzését a World Competitiveness Yearbookban (a továbbiakban: WCY). Hasonló jellegű felmérést végez a Világbank is, a Worldwide Governance Indicators (a továbbiakban: WGI) projekt keretében. Az EU 2001-es Fehér Könyvében fogalmazta meg a kormányzásról szóló koncepcióját, melynek kritériumai és ajánlásai később a különböző uniós célok, jogszabályok hivatkozási alapjául szolgáltak a nyitottság, a részvétel, az elszámoltathatóság, az eredményesség és a koherencia tekintetében.⁴⁵

A governance teóriája gyorsan elterjedt, és miközben egyes szakirodalmi források a folyamatot visszafordíthatatlannak tartják, mások már annak veszélyeire figyelmeztetnek. A governance-modell megvalósítása a hatékonyság és a legitimitás hiányára nyújt választ, azonban kiszélesíti a formális procedúrákat, egyidejűleg megteremti az informális megegyezések, politikai alkuk sajátos rendszerét, így a folyamatok nem mindig átláthatóak. A társadalomtudományi elemzések ezért rámutatnak a governance formációk veszélyeire is:

- a formális szabályok kétségbe vonhatók a tárgyalásra és az érintettek bevonására történő hivatkozással, az érdekek nem rögzítettek, hanem korlátlanul szaporíthatók;
- kiiktatja a végső döntéshozót, és a döntéshozatal helyét átveszi a konszenzuseresés folyamata – ezzel a folyamat lelassul, a mindenkinek tetsző, „puha” megoldás csökkenti a hatékonyságot;

⁴² Francis Fukuyama: *Államépítés. Kormányzás és világtrend a 21. században*. Századvég, Budapest, 2005. 98. o.

⁴³ G. Fodor Gábor: *Jó és rossz kormányzás Magyarországon, avagy a demokratikus minőség mérésének problémája*. In Politikatudományi Szemle, 2008/1. szám, 132. o.

⁴⁴ OECD: *Modernising Government: The Way Forward*. Paris; 2005. http://www.oecd.org/document/3/0,3343,en_2649_33735_43714657_1_1_1_1,00.html (2013. április 30.)

⁴⁵ COM (2001) 428 final on European governance – A white paper. OJ C 287. 2001. 10. 12

- a már egyszer elfogadott döntések mindig felülvizsgálhatóak, újratárgyalhatóak, és az elfogadott döntés betartásának ellenőrzése, a végrehajtás ugyancsak problematikus lehet;⁴⁶
- az egymástól elválasztó kompetenciák helyett elsősorban a kapcsolatokra, a kapcsolatok hálózatára figyel, így az informális konzultációs fórumok elhomályosítják a döntéshozatal valódi alanyait, és elmosás magát a döntés felelősségét.⁴⁷

A jó kormányzás mellett gyakran felbukkan a „jobb kormányzás” (better governance) mint a változó, javuló kormányzás követelménye is.⁴⁸ A kormányzás modellje és az új partnerségi együttműködési formák ott hatékonyak igazán, ahol erős a civil társadalom, és jól működik a gazdaság szereplőivel való együttműködés. Ebben a folyamatban nagyon fontos a bizalom és az elkötelezettség felépítése és fenntartása, illetve az alkufolyamatok rendszere.

III.2. A kormányzás európai formája – többszintű kormányzás

A többszintű kormányzás (multi-level governance) jelenségére az Európai Unió regionális politikájának végrehajtása során figyelt fel a politikatudomány, és a koncepció azóta is meghatározó helyet foglal el az európai politikák elméleti és módszertani eszközrendszerében, gyakran összekapcsolódva az európaizáció tartalmával, vertikális és horizontális irányjaival és fogalmi kereteivel.⁴⁹

A többszintű kormányzás koncepcióját Gary Marks és Liesbet Hooghe alapozta meg, akik az államközpontú modellel szemben egy olyan kormányzati rendszert vázoltak fel, amelyben az állam központi kormányzatának létjogosultsága ugyan megmarad, azonban az már nem rendelkezik többé a döntéshozatal monopóliumával, és ezzel szuverenitása közvetett módon korlátozódik a résztvevők és érdekek megsokszorozódása által. A döntéshozatali kompetenciák különböző integrációs szintek között oszlanak meg, nevezetesen a szupranacionális intézmények, a nemzeti kormányok, regionális és helyi szereplők között, így képezve egymáson átívelő hálózati rendszereket.⁵⁰

A többszintű kormányzás új struktúraként fogható fel, amelyben a szuverenitás alkotmányos alapjai változatlanok maradhatnak, és a nemzeti tagállamok továbbra is alapvető egységet képeznek, ugyanakkor kihívást jelent az államok funkcionális és működési autonómiájával szemben a döntések megosztásán és a politikák megosztott gyakorlásán keresztül. A többszintű kormányzás módszereivel és fogalmi rendszerével jól meghatározható az EU sajátos jogi és politikai rendszerének működése, amely egyrészt vertikális irányban a különböző kompetenciákkal rendelkező hierarchikus szintek közötti partnerségi kapcsolatokat, horizontálisan pedig az azonos szinten megjelenő politikai, gazdasági és társadalmi szereplők hálózattá fejlődött interakcióit kapcsolja össze.⁵¹ A

⁴⁶ Boda Zsolt: *A kormányzás jelentésváltozása a globalizáció korában*. Politológus Vándorgyűlés, 2006. http://politologia.ektf.hu/polvgy2006/eloadasok/boda_zsolt.doc (2013. július 10.)

⁴⁷ Pálné Kovács Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2008. 101-102. o.

⁴⁸ Third strategic review of Better Regulation in the European Union. European Commission. COM (2009) 15 final. Brussels, 2008. 01. 28. Mandelkern Group 2001.

⁴⁹ Kaiser Tamás: *Az europainizációs folyamat és a területi közép szintek*. Európai Füzetek 7. Veszprémi Egyetemi Kiadó, Veszprém, 2001. 59-108. o.

⁵⁰ Liesbet Hooghe – Gary Marks: *Multi-Level Governance and European Integration*. Rowman-Littlefield Publishers, Oxford, 2001. 4-29. p.

⁵¹ Lásd bővebben: Kooiman, Jan: *Governing as Governance*. Sage, London, 2003.; Rhodes, Roderick Arthur William: *Understanding Governance*. Open University Press, Buckingham, 1997.; Simon Hix: *The study of the European Union II: the 'new governance' agenda and its rival*. In *Journal of European Public Policy*, 1998. Vol. 5. No. 1. pp. 38–65.

kormányzatról a kormányzásra való áttérés nemcsak a teoretikusok körében fogalmazódott meg, hanem egyre nagyobb hangsúlyt kapott az európai intézmények gyakorlatában, működési mechanizmusaiban is. A folyamat jelenleg is tart, egyre erőteljesebben kimutatható a többszintű kormányzás részeként a szubnacionális szereplők térnyerése, intenzívebb szerepvállalása, bevonása mind a tagállami, mind az európai döntéshozatalba.

Az Európai Bizottság 2001. évi Fehér Könyvében állapította meg saját kormányzási koncepcióját, melyet elsődlegesen politikai akarattal, újfajta kommunikációs eljárásokkal, a helyi és regionális önkormányzatok, valamint a civil társadalom minél szélesebb körű részvételével kíván megvalósítani. Ennek értelmében a „jó” európai kormányzás magában hordozza a szubszidiaritás és az arányosság elvét is, és felhívja a figyelmet az európai intézmények szerepének, céljának és felelősségének újradefiniálására ezen elveknek megfelelően, a közös cél érdekében.

Az Európai Parlament jelentései alapján az európai politikák, különösen a kohéziós politika elindították a kormányzás átalakításának folyamatát. Ennek értelmében a kormányzás egy gyakran centralizált, mégis a – földrajzi vagy akár ágazati – megosztottsággal jellemezhető rendszertől egy olyan rendszer felé halad, amely több szinten is egyre inkább integrált. Tiszteletben tartva az egyes tagállamok intézményi kereteit, a hatáskörök megosztását és a szubszidiaritás elvét, az európai intézmények ösztönözhetik a jobbítási folyamatot a kormányzás minden szintjén, legyen az európai, nemzeti, regionális vagy helyi. A kormányzás új módszerei nem helyettesítik a hatáskörökkel és költségvetéssel rendelkező (európai, nemzeti, regionális és helyi) közintézményeket, hanem lehetőséget biztosítanak nekik arra, hogy saját politikáikat az ugyanazon kérdéskörben érdekelt, valamennyi (köz- és magán-) szereplővel koherenciában valósíthassák meg.⁵² Az Európai Parlament szerint többszintű kormányzás alatt az Unió, a tagállamok, valamint a helyi és regionális hatóságok, továbbá a szociális és gazdasági partnerek és a nem kormányzati szervezetek összehangolt, partnerségen és társfinanszírozáson alapuló fellépését kell érteni, melynek célja az Európai Unió politikáinak kidolgozása és végrehajtása. Ez a meghatározás a felelősségi köröknek a különböző kormányzati szintek közötti megosztását is magában foglalja.⁵³

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 az érintett hatalmi szintek megosztott felelősségét vonja maga után, valamint a demokratikus legitimitás valamennyi forrására és a különböző bevont szereplők reprezentativitására támaszkodik. A Régiók Bizottsága kiemeli, hogy a többszintű kormányzás horizontális és vertikális dimenzióval rendelkező dinamikus folyamat, amelyben

- vertikálisan a területi önkormányzatok, illetve a nemzeti kormány és az Európai Unió között;
- horizontálisan a területi önkormányzatok, illetve a civil társadalom között, és különösen a társadalmi párbeszéd keretében meg kell erősíteni a partnerség gyakorlatát.

Ez a megosztás egyáltalán nem csökkenti a politikai felelősséget, hanem éppen ellenkezőleg: a közös döntéshozatal és megvalósítás elsajátítását ösztönzi. Következésképpen inkább politikai tevékenységek skáláját jelenti, mint jogi eszközt, megértéséhez nem elég a folyamatokat a hatáskörmegosztás tükrében szemlélni. Ebben az esetben a kormányzás

⁵² Jelentés a nemzeti és regionális szintű kormányzásról és partnerségről, valamint a regionális politika terén projektek megalapozásáról. 2008/2064(INI). Regionális Fejlesztési Bizottság. Előadó: Jean Marie Beaupuy. A6-0356/2008. 2008. 09. 17.

⁵³ Helyes kormányzás az EU regionális politikája területén: az Európai Bizottság segítségnyújtási eljárásai és az általa végzett ellenőrzés. 2009/2231(INI). Regionális Fejlesztési Bizottság. Előadó: Ramona Nicole Mănescu. 2010. 06. 02.

különböző szintjei szoros összefüggésbe kerülnek egymással és az európai folyamatokkal egyaránt. Látható, hogy nemcsak a gazdasági terek fonódnak össze, hanem jogi és közigazgatási rendszerek is összekapcsolódnak. Ezzel tehát az integráció folyamata kettős irányúvá válik, egyrészt a tagállamok politikai rendszere kapcsolódik az EU politikai rendszeréhez, másrészt pedig a tagállam gazdasági és társadalmi szférája fogadja be az uniós közpolitikákat. A többszintű kormányzás nem korlátozódik arra, hogy az európai vagy nemzeti célokat helyi vagy regionális cselekvésekre fordítsa le, hanem értelmezésébe a regionális és helyi közösségek célkitűzéseinek az Európai Unió stratégiáiba való integrálása is beletartozik.⁵⁴

A decentralizáció és a jó kormányzás közötti összefüggést a decentralizált kormányzás koncepciója adja meg, amely egy olyan helyi kormányzati rendszerre utal, ahol alapvető funkciók, megfelelő források és egyértelműen azonosított felelősségi körök vannak jelen a nemzeti szint alatt is, miközben a nemzeti és helyi szintek közötti kapcsolat biztosított. Egy ilyen rendszer a jó kormányzás alapelveire épül, és a fenntartható fejlődés elérését célozza. A politikai cselekvés azon területein, amelyeken az Európai Unió nem rendelkezik kifejezett hatáskörrel, de az uniós politikák éreztetik hatásukat a többszintű kormányzás lehet az az eszköz, amely lehetőséget teremt a közös célok elérésére, az Európai Unióra jellemző alkotmányos és közigazgatási sokféleség megőrzése mellett. Az európai dokumentumok megállapításai ugyanakkor a közép- és kelet-európai térségben továbbra is inkább elméleti jellegűek, a többszintű kormányzás mechanizmusai nem működnek megfelelően. A kormányzás feltételeit alapvetően a tagállamok teremtik meg, így elsősorban nemzeti szinten válik szükségessé a helyi és regionális önkormányzatok európai döntéshozatali folyamatokba való bekapcsolásának megteremtése.

IV. Összegzés

A globális folyamatok révén viszont, a határok egyre inkább szélesedő jelenlétével a nemzetállam kereteit túlhaladó együttműködés és szolidaritás a gazdasági kooperációtól indult, s jelenleg a politikai támogatáson át az európai jóléti rendszerek kiépítéséig és az egyenjogú európai polgárok közösségének létrejöttéig terjed.⁵⁵ Az Európai Unió politikai és intézményrendszerének legitimitása nagyban függ az EU állampolgárokkal való intenzív kapcsolatától, demokratikus tartalmától, miközben az állampolgárok valódi lojalitása csak a jól működő, érdekeiket maradéktalanul képviselő, demokratikus intézmények felé alakul ki.

Az EU sajátos intézményrendszere mára olyan intézményrendszerré nőtte ki magát, amely a társadalmi és politikai élet valamennyi területére behatol, és kölcsönös kapcsolatok kialakítását eredményezi. Az Európai Unió tehát nem tekinthető föderációnak, hiszen állam a francia forradalom óta az európai közjogi gondolkodásban az egységes területen élő nép (politikai nemzet) fölötti legfőbb autoritást jelentette. Az EU közjogi rendje felpuhítja a hagyományos fogalmi kereteket, hiszen nincs egységes európai nép, és az európai intézmények autoritása sem teljes a tagállamok területei felett. Az Európai Unió nem állam, másfelől viszont sajátos, államok fölötti jog- és intézményrendszerrel rendelkezik, jogi személyiséggel bír, és az uniós intézmények olyan európai normákat alkothatnak, amelyek kötelezőek a tagállamokra nézve.⁵⁶ Tagállamok fúziójáról van szó egy bizonyos értelemben, miközben nincs közös államiság, illetve – az identitások különbözősége okán – inkább egy

⁵⁴ A Régiók Bizottsága Fehér könyve a többszintű kormányzásról. CONST-IV-020. 80. plenáris ülés. CdR 89/2009 final. 2009. 06. 17–18.

⁵⁵ Münch, Richard: *Az Európa project*. József Műhely Könyvkiadó, Budapest, 2001. 107-109. p.

⁵⁶ Szente Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmus történet 1945-2005*. Osiris, Budapest, 2006. 568. o.

olyan egység rajzolódik ki, amely a sokszínűség és egyben különbözőség ötvözete. A kormányzás folyamata ebben az értelemben az állam, valamint a piaci és társadalmi szereplők közötti hálózatos kapcsolatok sokaságának működtetését, a nyilvánosságot, valamint a jogalkotáson és hatósági jogalkalmazáson túli komplex, nem hagyományos állami tevékenységeket foglalja magában.