



**Soós Edit**

Közpolitika az Európai Unióban

2020

# Többszintű kormányzás az Európai Unióban

## 3. lecke

Jelen tananyag a Szegedi Tudományegyetemen készült az Európai Unió támogatásával.

Projekt azonosító:  
EFOP-3.4.3-16-2016-00014



olvasási idő: 30 perc

Szegedi Tudományegyetem  
Cím: 6720 Szeged, Dugonics tér 13.  
[www.u-szeged.hu](http://www.u-szeged.hu)  
[www.szechenyi2020.hu](http://www.szechenyi2020.hu)

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

Európai Unió  
Európai Szociális  
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

Az Európai Unióban a közös célok megvalósítása és az átfogó kihívások leküzdése mindenekelőtt a kormányzás módszerétől függ. Az Európai Unió működésére vonatkozóan többféle elképzelés alakult ki a kormányzás eltérő szintjére helyezve a hangsúlyt. Az **államközpontú** vagy **kormányközi modell** szerint a tagállamok irányítják az Európai Unió politikáinak fejlődését, a politikai folyamatok a kormányközi szerződések által meghatározottak.

A **nem államközpontú elméletek** (föderalizmus, többszintű kormányzás) jellemzője, hogy a tagállamokról a hangsúly az európai integrációra helyeződik át, a kormányzat fogalma átalakul, és a kormányzás lesz meghatározó. Az elméletek arra keresik a választ, hogy a kormányzás révén hogyan tehető hatékonyá a nemzetek feletti politika. Az európai rend fő szereplői a **szupranacionális vagy szubnacionális szintek, de nem a nemzetállamok.**

A hagyományos kormányzással szemben (government), amely a közhatalom ismérveivel írható le, a „governance” új struktúraként fogható fel, amelyben a szuverenitás alkotmányos alapjai változatlanok maradnak, a tagállamok továbbra is alapvető egységeket képeznek, de már nem rendelkeznek a döntéshozás monopóliumával.

A **szupranacionális szint hatalmának fokozatos növekedésével** egy időben, az 1980-as évek folyamán a **szubnacionális aktorok fokozatos erősödése** figyelhető meg az **európai szakpolitikák alakításában.** Az európai integráció bővítése és a mélyítése folyamata során a demokratikusan választott helyi és regionális önkormányzatok megerősödésével az Unió intézményei a tagállamokkal, a regionális és helyi önkormányzatokkal együttműködve hozzájárulnak a demokratikus legitimáció megerősítéséhez, valamint az Unió és polgárai közötti kapcsolat szorosabbá válásához. Az Uniót alkotó államok politikai értékei között a pluralista demokrácia értékrendszerében az EU legtöbb országában az 1970-es évektől felerősödik a **decentralizáció** folyamata.

A regionális és helyi önkormányzatok hatáskörének megerősítése hatalmi ellensúlyt képez az állami központi kormányzattal szemben. A decentralizáció a demokratizálás része, az önkormányzatiság, a részvételi demokrácia, a polgárközeliség, a szubszidiaritás, a szolidaritás a demokrácia hatékonyabb működését meghatározó alapelvek.



aktorainak részvételével folyik a döntéshozatal.

A szupranacionális, a nemzeti és a szubnacionális szereplők **hatalma a kompetenciák és a források kölcsönös függőségén** nyugszik, ami az európai politikák közös kialakítására, **együttműködésre készíti az intézményeket**. Az Európai Unió már nem egyszerűen a tagállamok szövetsége, hanem olyan többszintű kormányzati rendszer, amelyben a szupranacionális, nemzeti és a szubnacionális szintek

## Hogyan születnek a döntések, hogyan formálódnak az Európai Unió szakpolitikái?

### A szupranacionalizmus és a kormányköziség ismérvei

Az **államközpontú vagy kormányközi megközelítés** értelmében a tagállamok határozzák meg az Unió politikafejlődésének irányát, és a politikai folyamatok a **kormányközi szerződésekre épülnek**. A kormányközi megközelítés szerint az Európai Unióban a kormányok maradtak a legfontosabb szereplők, és a döntések a köztük lévő alkuk eredményeként születnek meg. Ugyanakkor az európai intézményeknek csak korlátozott jelentőségük van (Moravcsik 1995). E nézet szerint a nemzeti szint alatti szereplők szintén csak marginális jelentőséggel bírnak az európai döntésekben. Ha képesek is elérni valamilyen eredményt, valamilyen hatást a döntéshozatalra, azt a kormányukra tett befolyásukon keresztül tudják elérni.

A **szupranacionális kormányzási modell** feltételezi az **államokon átfelölő közpolitikai közösség** létezését. A szupranacionális – nemzetek feletti – együttműködés a kormányközi módszernél jóval szorosabb módszer, amely feltételezi a szuverenitás egy részének feladását vagy közösen történő gyakorlását. A szupranacionális jellegű szervezet a tagállamoktól független intézményekkel működik, jogában áll a tagállamok állampolgárait közvetlenül érintő és rájuk nézve kötelező jogszabályokat alkotni, valamint pénzügyi

autonómiával rendelkezik. A nemzetek feletti szervezet képes arra, hogy a döntéseinek akár a tagállamok kormányainak ellenében is érvényt szerezzen, pl. bíróság útján.

Az Európai Unióban szupranacionális jellegű intézmények a „jogalkotói háromszög” tagjai – az Európai Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament – mellett a pénzügyi ellenőrzésért felelős Európai Számvevőszék, az uniós jog egységes alkalmazásáért és értelmezéséért felelős Európai Unió Bírósága és a monetáris együttműködésért felelős Európai Központi Bank.

Az európai kormányzási folyamatban a tagállamok szerepe fokozatosan lecsökkent, míg a kormányokon kívüli, különböző szinteken elhelyezkedő szereplők szerepe nagyban megerősödött az európai döntés-előkészítési és döntéshozatali folyamatokban.

A többszintű kormányzás modellje (multi-level governance) az európai integráció **államközpontú elméletének egyik legjelentősebb kritikáját** fogalmazza meg. Ebben a folyamatban a figyelem az EU demokratizálódására, az európai identitás megfogalmazására, a szupranacionális hatalom legitimációs aspektusaira irányul.

**A többszintű kormányzás új struktúraként fogható fel,** amelyben a szuverenitás alkotmányos alapjai változatlanok maradhatnak, és a nemzeti tagállamok továbbra is alapvető egységeket képeznek, ugyanakkor kihívást jelent az államok funkcionális és működési autonómiájával szemben a döntések megosztásán és a politikák megosztott gyakorlásán keresztül.



A többszintű kormányzás fogalmi rendszerével jól meghatározható **EU sui generis 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, valamint új gazdasági és társadalmi szereplők hálózattá fejlődött interakcióit kapcsolja össze.



A többszintű kormányzás modelljét *Gary Marks és Liesbet Hooghe* (2001) 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 aktorok között, így képezve egymáson átnyúló **hálózati rendszereket**.

A hagyományos kormányzással szemben, amely a közhatalom ismérveivel írható le, a többszintű kormányzás új típusú kormányzást fejez ki. A többszintű kormányzás részeként végbemegy a szubnacionális szereplők tényerése és bevonása mind a tagállami, mind az európai döntéshozatalba.

Áttörést a szubnacionális szint érdekképviseletében az EU döntéshozatali folyamatában a Régiók Bizottsága létrehozása jelentett. Az Európai Unióban napjainkban közel 95.000 helyi és regionális önkormányzat rendelkezik jelentős hatáskörökkel olyan kulcsfontosságú ágazatokban, mint az oktatás, a környezetvédelem, a gazdaságfejlesztés, a területrendezés, a közlekedés, a közszolgáltatások vagy a szociálpolitika. A regionális és helyi önkormányzatok felelősek az európai szakpolitikák és jogszabályok közel 70%-ának a végrehajtásáért.

A **Régiók Európai Bizottsága felállítása (1994)** az integráció mélyülése és a tagállamoknak a politikai hatalom decentralizálására irányuló törekvései közötti kapcsolat újabb állomásának tekinthető. A Régiók Bizottsága létrehozásával elismerést nyertek az államok szintje alatti kormányzati szintek, és a regionális és helyi önkormányzatok képviselethez jutottak az Unió döntéshozatali folyamatában.

A **szubnacionális kormányzás** szerepét erősíti, hogy a hatalom koncentrációját nemcsak a hatalmi ágak klasszikus horizontális megosztása, hanem területi, vertikális kiépítése is korlátozza. Így az erős önkormányzatok fontos ellensúlyt jelentenek a kormányzás többszintű rendszerében, annak következtében, hogy a helyi önkormányzatok legitimitásuk végső soron a helyi társadalomtól származik, így lényegesen erősebb más közjogi formációknál.

## **Európai Bizottság: Fehér Könyv a „jó kormányzásról” (2001)**

Az Európai Bizottság 2001. évi „jó kormányzásról” szóló Fehér Könyvében átalakította saját kormányzási koncepcióját. A Fehér Könyv két nagy stratégiai célkitűzést határoz meg: az EU döntéshozatali folyamatában való részvétel és a közösségi cselekvés hatékonyságának fokozása. Az „európai kormányzás” fogalma mindazon szabályokra, eljárásokra és magatartásra vonatkozik, amelyek befolyásolják az európai szintű hatalomgyakorlást. A „jó kormányzás” alapelvei:

### **nyitottság, részvétel, felelősség, hatékonyság és a kohézió**

Az Európai Parlament 2008-as jelentése alapján az európai politikák, és különösen a regionális politika elindították a kormányzás átalakításának folyamatát: egy gyakran centralizált, mégis a (földrajzi vagy akár ágazati) megosztottsággal jellemezhető rendszertől a kormányzás 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 közösségi, 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.<sup>1</sup>



A Régiók Európai Bizottsága értelmezésében a „jó európai kormányzás” a többszintű kormányzás feltételeinek megteremtését jelenti. A Régiók Bizottsága a többszintű kormányzásról szóló fehér könyvet 2009-ben fogadta el.

#### **A RÉGIÓK BIZOTTSÁGA TÖBBSZINTŰ KORMÁNYZÁSRÓL SZÓLÓ FEHÉR KÖNYVE**

<sup>1</sup> Az Európai Parlament jelentése a nemzeti és regionális szintű kormányzásról és partnerségről, valamint a regionális politika terén projektek megalapozásáról. Regionális Fejlesztési Bizottság. Előadó: Jean-Marie Beaupuy, A6-0356/2008, 17.9.2008.

A többszintű kormányzás stratégiai prioritás a Régiók Bizottsága számára,  
amely a jó európai kormányzás feltételévé vált.

A Fehér könyv a többszintű kormányzást a következőképpen definiálja: „az Unió, a tagállamok, valamint a regionális és helyi önkormányzatok partnerségen alapuló összehangolt cselekvése, 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. A Régiók Bizottsága értelmezésében a többszintű kormányzás horizontális és vertikális dimenzióval rendelkező dinamikus folyamat:

- **vertikálisan**, „a területi önkormányzatok, illetve a nemzeti kormány és az Európai Unió”
- **horizontálisan**, „a területi önkormányzatok, illetve a civil társadalom” között, kell erősíteni a partnerség gyakorlatát.

### A szubszidiaritás elve - a többszintű kormányzás működését meghatározó alapelv

A **többszintű kormányzás** megvalósításának alapja a **szubszidiaritás elvének** tiszteletben tartása, ami megakadályozza, hogy a döntéseket egyetlen hatalmi szintre összpontosítsák, és biztosítja, hogy a politikák kidolgozása és alkalmazása a legmegfelelőbb szinten történjen. A szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása és a többszintű kormányzás egymástól elválaszthatatlan:

- a **szubszidiaritás** a **különböző hatalmi szintek hatásköreivel függ össze**,
- a **többszintű kormányzás** a **kormányzati szintek interakciójára helyezi a hangsúlyt**.



## A szubszidiaritás és a polgárközeliség az európai integráció folyamatában elősegíti:

- a **demokratikus legitimitást**, amelynek legfontosabb eleme az állampolgárokhoz való közelebb kerülés;
- az **átláthatóságot**, amely a funkcióknak a kormányzati szintek közötti elosztása során az állampolgárok számára is könnyebbé teszi az egyes szintek közötti orientálódást;
- a **hatékonyságot**, amely a feladat- és hatásköröknek a megfelelő szintekre történő delegálásából ered.

A Régiók Bizottsága tevékenységéhez kötődik a többszintű kormányzásról szóló európai charta kidolgozása, amelynek célja, hogy az európai kormányzás közös és egységes felfogását az Unió egyik alapértékévé tegye.

Az európai integrációban kialakuló többszintű kormányzást több dokumentum vizsgálja, de **mindaddig nem alakult ki olyan jogi keret, amelyben az uniós szintű, a tagállami, a regionális és a helyi hatáskörök egyértelműen és általános jelleggel elhatárolva jelennének meg**, miközben a többszintű kormányzás alapvető kérdése az egyes szintek közötti hatáskörmegosztás pontos meghatározása.

A többszintű kormányzás megközelítés képviselői:

- (1) elfogadják és elismerik a központi kormányzatok fontosságát az EU politikaalkotási folyamatában,
- (2) szerintük is vannak erősebb és kevésbé erős szubnacionális szereplők (pl. a német tartományok),
- (3) a különböző politikai szektoroknak eltérő fontosságuk van a politika-alkotási folyamat egyes lépcsőin.

Számos olyan cél van, amelyet külön-külön nem, csak közösen érhetünk el. A megoldandó feladatok megoszlanak az Európai Unió, a tagállamok, valamint regionális és helyi önkormányzataik között”.

*Nyilatkozat a Római Szerződés aláírásának 50. évfordulója alkalmából, Berlin, 2007. március 25.*





## KÉRDÉSEK

1. A többszintű kormányzás miért sorolható a nem államközpontú elméletek csoportjába?
2. Mi a decentralizáció szerepe a többszintű kormányzás kialakulásában?
3. Kiknek a nevéhez köthető a többszintű kormányzás modelljének a megalapozása?
4. Mi a jelentősége a Régiók Bizottsága többszintű kormányzásról szóló Fehér Könyvének?
5. Melyek a többszintű kormányzás jellemzői az Európai Unióban?

## IRODALOM

Moravcsik, Andrew: Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder. Journal of Common Market Studies, 1995, vol. 33, issue 4, 611-628.

Soós Edit: Többszintű kormányzás az Európai Unióban. In: Juhász krisztina (szerk.). z első 25 év: A szegedi Politológiai Tanszék jubileumi tanulmánykötete. Szeged, Iurisperitus Bt., 2018. pp. 227-238.

Trón Zsuzsanna: A többszintű kormányzás koncepciójának megjelenése a strukturális alapok 1988-as reformjától az EU alkotmányáig.

Forrás:[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:j18i\\_6uJ8DQJ:rs1.szif.hu/~pmark/publikacio/Netware/tronzs.doc+&cd=5&hl=hu&ct=clnk&gl=hu](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:j18i_6uJ8DQJ:rs1.szif.hu/~pmark/publikacio/Netware/tronzs.doc+&cd=5&hl=hu&ct=clnk&gl=hu)

Az Európai Bizottság Fehér Könyve az Európai kormányzásról. European governance - A white paper. COM (2001) 0428 final. OJ C 287, 12.10.2001.

A Régiók Bizottsága saját kezdeményezésű véleménye. Tárgy: Régiók Bizottsága Többszintű kormányzásról szóló Fehér Könyve. CONST-IV-020 2009. június 17-18. CdR 89/2009 final