

Föderalizmus és Decentralizáció Kutató Intézet létrehozása Magyarországon
Establishment of the Institute of Studies in Federalism and Decentralization in Hungary

MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutató-
központ
Regionális Kutatások Intézete

Institut Européen
de l'Université de Genève

Kutatói tanulmányút Svájcban

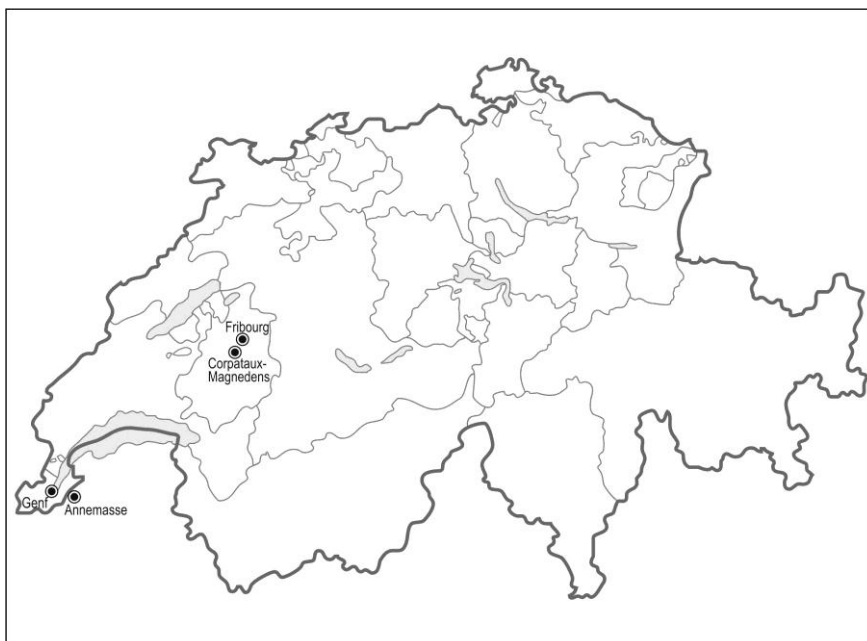
2012.03.12–15.

A **Föderalizmus és Decentralizáció Kutató Intézet (ISFD) létrehozása Magyarországon** c. pályázat (TPPA/2011/03/02) 2011. március 30-án került benyújtásra a Svájci Hozzájárulás Testvértelepülési és Partnerségi Pályázati alap (TPPA) 1. felhívásának *Partnerség* komponensére. A Kisprojekt Bíráló Bizottság 2011. augusztus 8-i döntése értelmében a pályázat pozitív elbírálásban részesült, 2011. szeptember 1-én megkezdődött a vállalt célok megvalósítása.

A projekt végrehajtó konzorcium kéttagú, vezetője az MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete (korábban: MTA Regionális Kutatások Központja, Dunántúli Tudományos Intézet), svájci partnere pedig a Genfi Egyetem Európai Tanulmányok Intézete (Institut Européen de l'Université de Genève).

A projekt elsődleges célja egy kézikönyv elkészítése, mely a magyar helyi politikával gyakorlatban (polgármesterek, jegyzők, képviselők) és elméletben (kutatók, oktatók) foglalkozó szakembereknek mutatná be a svájci többszintű kormányzás gyakorlatát, illetve javaslatokat fogalmazna meg az esetleges adaptációs lehetőségekre.

Színvonalas kutatómunka nem végezhető helyszíni tapasztalatgyűjtés nélkül, éppen ezért a projekt megvalósításában tevékenységeink között helyt kapott egy svájci tanulmányút, melyen különböző intézmények, intézetek és nem utolsósorban különböző közigazgatási szintek kerültek felkeresésére. A továbbiakban a négy napos út eredményeiről szólunk röviden. Az alábbi térképen a tanulmányút során érintett települések kerültek megjelölésre.



Föderalizmus és Decentralizáció Kutató Intézet létrehozása Magyarországon
Establishment of the Institute of Studies in Federalism and Decentralization in Hungary

*MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutató-
központ
Regionális Kutatások Intézete*

*Institut Européen
de l'Université de Genève*

Genfi Egyetem, Európai Tanulmányok Intézete

Az út első állomása a svájci partnerintézmény volt. Kezdeképp az intézet igazgatója prof. Dr. Nicolas Levrat bemutatta az intézményt, szervezetüket, fő kutatási irányukat. Fő területük Európai vizsgálata, azonban komoly kutatásokat végeznek a föderalizmus terén, az állami berendezkedés különböző gyakorlati megvalósulásival, a többszintű kormányzással is foglalkoznak. Véleménye szerint az EU integrációja és bővülése is hordoz magában föderatív elemeket. Sok példát adhat a többszintű kormányzás területén akár Spanyolország is, amely viszont nem föderatív berendezkedésű állam. Emellett egy mintaország Belgium. Az intézet részt vett a lengyelországi regionális reformok kidolgozásá-



ban, prof. Dr. Levrat, mint tanácsadó.

Az intézet egyik központi témája a föderalizmus. A föderalizmus az európai kultúrából is következik, a diverzitás, a sokféleség miatt. Svájc föderatív rendszerében a kantonok szuverének, saját alkotmányokkal, törvényekkel rendelkeznek, sok esetben azonban együtt is működnek. Az egyetemek létrehozása, fenntartása például tipikus kantonális jog, ill. feladat. A kantonok kompetenciája nagy és széles-

körű, azonban mindezen felül több föderatív szinttel osztott terület (shared competencies) is van, mint a környezetvédelem, a gazdaság. Fontos a rugalmasság, hiszen példák kimutatható, hogy a túlcentralizált állam hatékonyságvesztéssel járhat. Azonban van, hogy a kanton, a kantonhatár is akadály a helyi szereplők számára. A területi, várostérségi tervezés a kanton hatásköre, abba a szövetségi szint nem tud beleszólni, ez azonban konfliktusokat szül a hegyi, további építésekre nem alkalmas tér és a városi területek között. Szintén a szintek közötti probléma a nemzetközi szerződések kérdése is. Több kanton lépne be, kötne nemzetközi együttműködések, de több esetben ez a szövetségi szint miatt marad el.

Közigazgatási régiók kialakítás szintén nem minden esetben lehetséges, amint azok kantonhatárt érnek a további bővítésre, intézményesült együttműködésre nincs lehetőség. Köztes út lehet a kizárólagosan funkcionális célra létrehozott regionális együttműködések gyakorlata. Mindezzel párhuzamosan zajlik a községek (municipalities) összevonása, egyes esetekben akár 10-nél is több korábbi település (kényszer)házasságából jön létre egy-egy új egység.

Föderalizmus és Decentralizáció Kutató Intézet létrehozása Magyarországon
Establishment of the Institute of Studies in Federalism and Decentralization in Hungary

*MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutató-
központ
Regionális Kutatások Intézete*

*Institut Européen
de l'Université de Genève*



Genf helyzete Svájcban belül sajátos: mindössze néhány km-en határos más svájci kantonokkal, míg 100 km feletti az a határszakasz, melyen Franciaország a szomszédja. Ebből és a nyelvi-kulturális hasonlóságokból fakadóan könnyen, viszonylag gyorsan tudtak/tudnak kialakulni határon átnyúló (CBC) kapcsolatok. Azonban az eltérő állami berendezkedés ezen a téren is hátráltató erővel bír. Míg Svájcban helyben van a döntési jog, addig a francia egységes államban a prefektus szava nem elég, a végső döntés felsőbb szintről, a köz-

pontból jön.

Bővebben:

<http://www.unige.ch/ieug/index.html> (francia nyelven)

<http://www.unige.ch/ieug/accueil/EuropeanInstitute.html>

(angol

nyelven

Föderalizmus és Decentralizáció Kutató Intézet létrehozása Magyarországon
Establishment of the Institute of Studies in Federalism and Decentralization in Hungary

MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutató-
központ
Regionális Kutatások Intézete

Institut Européen
de l'Université de Genève

Genf Kanton, Regionális Ügyek Tanácsa (The Geneva State Exterior Affairs' Service, SAE)

Kutatócsoportunkat Genf Kanton regionális és gazdasági ügyekért felelős tanácsának titkársága is fogadta. A Tanács elnöke Jean-Francoos Unger, aki maga is magyar származású. A fogadó fél az előzetesen egyeztetett témákkal kapcsolatban egy előadással készült, majd ezt követően tehattük fel további kérdéseinket.

A Regionális Ügyek Tanácsának kulcsfeladatai közé tartozik Genf kanton külpolitikájának koordinálása; a határon átnyúló kapcsolatok és programok vezetése, valamint mindezek jogszabályi hátterének létrehozása. A nemzetközi szerződések megkötésének jogát a svájci szövetségi alkotmány 56.§-a delegálja a kantonok hatáskörébe, a következők szerint:

„56.§.

- (1) A kantonok saját hatáskörükben köthetnek szerződéseket külföldi államokkal.
- (2) Ezek a szerződések nem lehetnek ellentétesek a szövetség, valamint a többi kanton törvényeivel és érdekeivel. Ezekről a szerződésekről a szövetségi szintet tájékoztatni szükséges.
- (3) A kantonok kapcsolatokat alakíthatnak ki más országok alacsonyabb szintű hatóságaival, de országos szintű kapcsolatoknál a szövetségnek is részt kell vennie a szerződésekben, együttműködésekben.”

Mindezen jogok segítették életre hívni a Franco-valdo-geneve agglomerációt. Létrejötté mögött alapvető földrajzi, gazdasági érdekek húzódtak. Földrajzilag fontos tényező, hogy Genf határvonalának csak egy minimális szakasza húzódik Svájcban belül (Vaud kantonnal 4 km a közös határszakasz), míg 100 km-t meghaladja a francia határ. A létrehozott határon átnyúló metropoliszban 860 000 fő él. 550 000 főre tehető a napi határátlépések száma (2011) ennek nagyobb hányada saját gépjármű



igénybevételével történik és mintegy 43 500 fő választja e célból a tömegközlekedés valamely ágát (vasút, busz).

Az együttműködés alapja a Genfben tapasztalható lakásproblémákra vezethető vissza. Az építési tilalom miatt már a letelepedés nem volt megoldható ezért kezdődött el a letelepedés és a bejárás a francia oldalról. Ez azonban szociális és pénzügyi problémák sorát vetette fel. Egyrészt a Genfben dolgozók nagyobb jövedelmekhez jutottak, mint a francia oldalon elhelyezkedők, másrészt adóikat

is a Svájcban rótták le, ezzel mintegy csorbítva hazájuk lehetőségeit, pénzügyi forrásait. Az együttműködés finanszírozási forrásaiban szintén vannak eltérések. Míg a francia fél kap az Európai Uniótól forrásokat CBC programokra, addig ezek a pénzek hiányoznak a svájci oldalon, ráadásul ma már kissé

Föderalizmus és Decentralizáció Kutató Intézet létrehozása Magyarországon
Establishment of the Institute of Studies in Federalism and Decentralization in Hungary

*MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutató-
központ
Regionális Kutatások Intézete*

*Institut Européen
de l'Université de Genève*

változott is a határon átnyúló kapcsolatokról alkotott politikai nézet. Manapság kezd megjelenni az idegengyűlölet.

A CBC program mellett szó esett a megbeszélésen a város-kanton-szövetség hármass viszonyáról is. Vannak konfliktusok, politikailag nehéz a megegyezés, ugyanis jelenleg a kanton irányításában többség van a jobb oldalnál, míg a városvezetés bal oldali politikát folytat. Persze a megállapodások, a tárgyalások, viták kimenetelei mindig függenek az adott üggyől. Szociális, kulturális ügyekben a városok erősebbek, mivel közelebb vannak a polgárokhoz, ők ismerik az igényeket. Ezzel szemben nem alkothatnak rendeletet, mert a szabályaikhoz a kanton hozzájárulása kell, a kantonnak van jogalkotási szerepe. A jogi határok szűkebbek a városok számára.

A túlzott bürokratizmus, a sok szintre elosztott jogok, a felsőbb szintek jóváhagyó szerepe sok esetben lassítja a folyamatokat. Éppen ezért nehéz a helyzete a kantonnak különösen a nemzetközi és európai kapcsolatokban. Ezeknél a programoknál gyorsaságra van szükség, ezért a kantonok sokszor hatáskör és jóváhagyás nélkül kell, hogy reagáljanak. Ebből a lassulásból, lassításból fakadnak általában a szövetség-kanton viták.

Kantonok között elsősorban vámmal kapcsolatos viták merülnek fel. A szövetségi alkotmány alapján a kantonok hatásköre a vámszedés. A genfi SAE szerint sok esetben egyszerűbb a francia vámhatósággal tárgyalni és megegyezni, mint egy-egy másik svájci kanton hatóságával, vezetőivel.

Bővebben:

<http://ge.ch/dares/accueil.html> (francia nyelven)

<http://www.grand-geneve.org/> (francia nyelven)

<http://www.grand-geneve.org/index-de.html> (német nyelven)

Föderalizmus és Decentralizáció Kutató Intézet létrehozása Magyarországon
Establishment of the Institute of Studies in Federalism and Decentralization in Hungary

MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutató-
központ
Regionális Kutatások Intézete

Institut Européen
de l'Université de Genève

Annemasse – Agglomerációs Egyesülés

A genfi Regionális Ügyek Tanácsánál sok információt szereztünk a város környéki határon átnyúló agglomerációs térségről. Ezen ismereteinket tovább bővíthettük Robert Borrel úrral való megbeszélésünkön, aki az Annemasse Agglomeráció Egyesülés igazgatója.

Az egyesülés önálló költségvetéssel rendelkező szervezet (évi 500 000 €), ami még a központi költségvetésekből kiegészíthető, de az EU-ból nem igazán érkezik forrásuk. Szervezeti felépítésük tekintetében 40 fős választott tanáccsal rendelkeznek, a szervezet vezetője az ügyvezető igazgató. A tanács tagjait a települési társulások delegálják, a konzultációkon, egyeztetéseken, tervelőkészítéseken a

társadalmi megjelenés és szerepvállalás elenyésző.



A agglomerációs övezet kialakulása Genf többdimenziós vonzóképesége miatt alakult ki, melyek közül a legjelentősebbek a nemzetközi reptér, a nemzetközi szervezeti székhelyek, a nagy, multinacionális vállalkozások központjai. Az együttműködés azért is különleges, mert két adminisztrációjában, közigazgatásában jelentősen eltérő országról van szó. A munkaerővonzás legnagyobb indoka pedig Genf telítődése, ugyanis a beépíthető területek

elfogytak, új építésekre nincs lehetőség.

Az agglomeráció első hatásai, az ingázás, a határon átmenő szolgáltatás- és munkaerő-áramlás spontán módon jelentkeztek, sokáig arra a francia középszintű közigazgatás nem reagált. Az együttműködés kezdetén egy gazdasági ellentmondás készítette tárgyalóasztalhoz a francia települések polgármestereit a genfi vezetéssel. A probléma abból adódott, hogy Svájcba ingázó dolgozók Svájcban is rótták le adóikat, ezzel mintegy forrásokat elvonva lakóhelyükről. Ezért az 1970-es években az első megállapodás értelmében kompenzációt kapott három francia település, az ott élő, de Svájcban dolgozó lakosok jövedelemadóinak 3,5%-ának megfelelő összegben.

Újabb problémák jelentkeztek az 1980-as években, melyek a két ország közötti bérkülönbségekben öltöttek testet. A Svájcban dolgozó franciák magasabb jövedelmekkel rendelkeztek, mint az anyaországban munkát vállalók, ez a határmenti térségben telek-, lakás- és szolgáltatási árnövekedéssel járt, így távolabbi településekről is megkezdődött az ingázás (ami 59%-ban munkába járás), a városi „környű” egyre nagyobbá és nagyobbá duzzadt.

Föderalizmus és Decentralizáció Kutató Intézet létrehozása Magyarországon
Establishment of the Institute of Studies in Federalism and Decentralization in Hungary

*MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutató-
központ
Regionális Kutatások Intézete*

*Institut Européen
de l'Université de Genève*

1973-ban felső szintű (Genf-Párizs tengely) bizottság alakult az agglomeráció ügyében, mely 1987-ben, majd 2003-ben tömegközlekedési kartát fogadott el a metropolisz térségre vonatkozóan. Végleges agglomerációs egyezmény 2011-ben kötött. 2005-ben külön jogok elfogadása után, mint egy európai metropolisz térségre kísérleti konzultációs bizottságot hoztak létre (Committee of Regional Franco-Geneva), mely egy jogi személyiséggel bíró társulás 18 francia és svájci taggal.

A jövőben nagyon fontos társadalmi-gazdasági változásokkal kell szembenéznie a társulásnak. Becsült adatok alapján 2030-ra 200 000 fővel növekszik a térségben állandó lakhellyel rendelkezők és mintegy 100 000 fővel a munkavállalók száma. Az új munkahelyek mintegy 70%-a Genfben alakul, ami további (többszörös) bérkülönbségekhez, azon keresztül pedig társadalmi gondokhoz vezethet. A 2012-ben aláírásra kerülő új terv (charta) előkészületi fázisában a célok egyértelműen megfogalmazták a két ország közös szerepvállalását a gazdaság, közlekedés, fenntartható lakóhelyek, területhasznosítás, életmód, mezőgazdaság, lakóhelyi szolgáltatások terén.

Bővebben:

<http://annemasse-agglo.fr/> (francia nyelven)

Föderalizmus és Decentralizáció Kutató Intézet létrehozása Magyarországon
Establishment of the Institute of Studies in Federalism and Decentralization in Hungary

MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutató-
központ
Regionális Kutatások Intézete

Institut Européen
de l'Université de Genève

Fribourgi Egyetem, Föderalizmus Intézet

A Fribourgi Egyetem Föderalizmus Intézetbe tett látogatásunk igen fontos volt a projekt szempontjából. A fogadó intézmény részéről Dr. Nicolas Schmitt az intézet bemutatása után elsőként a föderalizmus, mint eszme és államberendezkedés kapcsán tartott előadást nemzetközi kontextusba helyezve a témát, majd külön kitért a svájci mintára.



A föderalizmus egy megfelelő elegye a többszintűségnek, az autonómiának és a centralizált közös szabályozásnak. A föderalizmus sosem ugyanolyan formában jelenik meg, ugyanonnan indul. A 19. században a kantonok egyesítése, egy centralizációs periódus volt az irányító eszme, míg ez időben ugyancsak föderalista szemléletben a létrejött nagy olasz egység régiókra bontása volt a vezérfonal. A nemzetközi példák alapján konzekvenciaképp levonható, hogy a részekből tagolt egységet (Svájc, USA) könnyebb alkotni, mint az egységes államot régiókra bontani. Fontos szempont a feni elvek, a megosztott jogok (shared-rule) és az önállóság (self-rule) rendszeren belüli aránya. Az EU-ban jelenleg még az utóbbi jogkörök túlsúlyosak, ami hosszútávon problémák forrása is lehet.

Mire is jó a föderalizmus? A megosztott és az önálló jogok mellett a hatékonyság elve is fontos tényező. Az USA-ban a tagállamokat a függetlenségért folytatott háború, Svájc első három kantonját pedig a németek ellen való közös fellépés készítette az egység létrehozására. A világ föderatív államai általában gazdaságilag egységesek, mert az úgy hatékonyabb. A 25 föderatív államban él a Föld népességének 25%-a, amely adat India föderatív berendezkedésének és nagy népességének is köszönhető. Vannak persze országok, ahol a föderalizmus nem lehet megoldás, a hatalmat utólag felosztani mindig nehezebb. Van, ahol királyságra van szükség, nem föderalizmusra.

A svájci föderalizmus jó működésének kulcsa, hogy a kantonok önmagukban már évszázadok óta működtek. A föderáció kialakulásának első lépése a már fent jelzett három szegény kanton által létrehozott szövetség a németek ellen. Ehhez a struktúrához kapcsolódtak később a szomszédos kantonok.

Ezután az előadó részletesen bemutatta a föderalizmus svájci sajátosságait az ország politikai, közigazgatási berendezkedését. *Erről részletesebb információk a honlapra feltöltött dokumentumokban elérhetők.*

Bővebben:

<http://www.unifr.ch/federalism/en/> (angol nyelven)

<http://www.unifr.ch/federalism/fr/> (francia nyelven)

<http://www.unifr.ch/federalism/de/> (német nyelven)

<http://www.unifr.ch/home/welcomeE.php> (angol nyelven)

Föderalizmus és Decentralizáció Kutató Intézet létrehozása Magyarországon
Establishment of the Institute of Studies in Federalism and Decentralization in Hungary

*MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutató-
központ
Regionális Kutatások Intézete*

*Institut Européen
de l'Université de Genève*

Corpataux-Magnedens község

A település Svájc francia nyelvterületén, Fribourg kantonban, Sarine körzetben helyezkedik el, a kantonális központtól délre. A kutatócsoport ezzel a látogatással a vidéki Svájcot szeretne volna megismerni.

A korábban már említett községegyesítéseknek köszönhető a mai település, mely Corpataux és Magnedens egyesüléséből jött létre 2009. január 1-én. a település mérete ezáltal 4,4 km², melynek 57%-a mezőgazdasági művelés alatt áll, további 24,3%-án erdőgazdálkodás folyik. A fennmaradó terület szolgál az itt élő 1160 ember lakóhelyéül, illetve 0,11 km²-t tesznek ki a területen húzódó folyók és tavak.



A településen 2008-ban a munkanélküliség 3,9% volt. A keresők nagy többsége ingázik (általában tömegközlekedéssel) a közeli székhelyre, Friburgba, de többen még a közel 100 km-re levő Genfben is nap, mint nap bejárnak dolgozni. A településen 30 vállalkozás található, melyek közül 10 a mezőgazdaságban, 6 a szekunder szektorban, 14 pedig a terciér szektorban működik, mindösszesen 85 helyi lakosnak munkát adva.

A település éves költségvetése 5 millió svájci frank, melyből a legnagyobb kiadások az oktatási és nevelési, valamint a települést sújtó adók. A legnagyobb bevételt a helyi adók jelentik.

A település irányítását, az önkormányzatot heten alkotják, többségben részmunkaidőben, társadalmi munkában. Ez a hét ember látja el az adminisztráció nagy részét is. Az irodájuk, illetve tanácstermük a 6,5 millió frankból épült új kulturális központban kapott helyet, itt fogadta a kutatócsoportot is Christine Vionnet Caverzasio asszony, aki az önkormányzat pénzügyeiért felelős és ő egyben a polgármester általános helyettese.

Fribourg kantonban az iskolákkal kapcsolatban Svájc többi kantonjával szemben vannak könnyebbségek, illetve nehézségek is. Corpataux-Magnedens általános iskolát egy másik településsel közösen tarthat fenn, míg a középiskola tíz település összefogásával működik. A fenntartó települések választgatják ki az oktatókat a jelentkezőkből, de az iskolákról csak a kanton dönthet, valamint az oktatási programokat is középszinten kell jóváhagyatni. Általában ez viszonylag könnyen megy. Fontos kiadási

Föderalizmus és Decentralizáció Kutató Intézet létrehozása Magyarországon
Establishment of the Institute of Studies in Federalism and Decentralization in Hungary

*MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutató-
központ
Regionális Kutatások Intézete*

*Institut Européen
de l'Université de Genève*

tétel a költségvetésben, hogy olyan regionális intézmények használatáért, mint például a könyvtár a településnek fizetnie kell.



Bővebben:

<http://www.corpataux-magnedens.ch/> (francia nyelven)