

A TERÜLETI ÉS A HELYI IGAZGATÁS VÁLTOZÁSAI A NEMZETKÖZI TRENDEK TÜKRÉBEN

Az elmúlt fél évszázad alatt a nyugat-európai országok és a hazai közigazgatás változásait a közös gazdasági, társadalmi, politikai kihívások mellett legalább annyira formálták azok a történeti múltban gyökerező nemzeti sajátosságok, melyek az egyes országok, országcsoportok fejlesztési, modernizációs lépéseire is rányomták bélyegüket.

A közigazgatás-tudomány különböző elméletei révén – figyelemmel a releváns tényezők komplexitására, valamint a módszertanilag rigorózus komparatistika korlátaira – ha nem is teljesszűrésen, de felvázolhatók azok a tendenciák, folyamatok, melyek az egyes nemzetállamok közigazgatását meghatározzák, s vélhetően mintaként szolgálnak más országok számára is.

A magyar közigazgatás, helyi igazgatás közelmúltbeli történetének legfontosabb szakaszait az erős politikai, hatalmi determináltság mellett az előző periódusok negatívumainak a meghaladására, valamint az elméleti, szakmai alapok erősítésére való törekvés jellemzi. A koherens elmélet és a működőképes gyakorlat összhangja azonban csak ritka kivételként valósítható meg, a két szféra eltérő törvényszerűségei miatt.

KULCSSZAVAK:

centralizáció, decentralizáció, hatékonyság, helyi igazgatás, institucionalizmus, közigazgatás, közszolgáltatás, modernizáció, útfüggség



1. BEVEZETÉS

A tanulmány néhány jelentősebb európai ország (Nagy-Britannia, Svédország, Franciaország, Németország) közigazgatásának, illetve területi, helyi igazgatásának az elmúlt több mint fél évszázad alatt bekövetkezett változásait tekinti át – a teljesség igénye nélkül – a közös és eltérő jegyeket, a meghatározó trendeket kutatva. Emellett az elemzés kitér a magyar közigazgatás fejlődési szakaszaira, az egyes korszakok jellemzőire, a mai helyzet bemutatására. A cél a hazai közigazgatás, helyi igazgatás változásainak nemzetközi folyamatok mentén történő értelmezése.

A komparatív módszer alkalmazása segíthet a közigazgatási alrendszer immanens sajátosságainak a feltárásában, a változás ellen, illetőleg mellett ható erők felismerésében, rendsze-

rezésében, a jelenlegi helyzet mélyebb, átfogóbb megértésében, s nem utolsósorban adalékokkal szolgálhat a jövőbeli fejlesztések számára.

2. ELMÉLETI, FOGALMI KERET

A tanulmány elméleti keretét részben az institucionalista megközelítés irányzatai adják:

- a) A történelmi institucionalizmus hangsúlyozza a jogi, kulturális tradíciók meghatározó szerepét a jövőbeli fejlemények szempontjából. Az útfüggőség tétele¹ (path dependency) rámutat a történelmi tényezők kényszerítő erejére. Hasonlóan, az indulás feltételeire (starting condition) koncentráló elmélet szintetizálja azokat a tényezőket, melyek a kritikus pillanatban alakíthatják, formálhatják az intézményi fejlődés nyomvonalát.
- b) Az aktorközpontú institucionalizmus a releváns politikai, gazdasági stb. aktoroknak, az aktorok szövetségeinek szentel figyelmet, annak a folyamatnak, melynek során az érdekek, értékek, szándékok és képességek az intézményekkel kapcsolatos döntéseket befolyásolják.
- c) A diskurzív institucionalizmus a nemzetközi és nemzeti diskurzusok² hatását vizsgálja az intézményi fejlesztésben, míg az izomorfizmus elmélete az intézményi modellek és minták átvételének mechanizmusát helyezi előtérbe.

Az értelmezés másik metszete a centralizáció-decentralizáció elvének korszakokhoz, politikákhoz, fejlesztési, korszerűsítési programokhoz kapcsolódó alkalmazása. Míg az institucionalista teória arra keresi a választ, hogy az intézmények hogyan jönnek létre, hogyan működnek és változnak,³ addig a centralizáció-decentralizáció nemcsak a változásokra, hanem azok következményeire is rámutat.

3. HAGYOMÁNYOS ÉS PIACI REFORMOK: KONVERGENCIA VS. DIVERGENCIA

A hatvanas-hetvenes években a nyugati országokat a hagyományos közigazgatási reformok jellemezték. A kezdeményezések középpontjában a jóléti állam közszektorának a modernizációja, s a közszolgáltatások színvonalának a javítása állt. A cél a politikai és adminisztratív intézmények erősítése volt, elősegítve a piaci kudarcok korrigálását.

A politikai orientáció a választók jogainak a kiszélesítésére és a részvételi lehetőségek bővítésére irányult. Az állami feladatok megvalósításában az önkormányzatok növekvő szerepe a decentralizáció kiterjedt alkalmazását mutatta, amit kiegészített a területi vagy helyi szinten működő dekoncentrált szervek jogosítványainak a bővítése.

1 Az útfüggőség tétele arra ad magyarázatot, hogy a múltban, adott körülmények között meghozott döntések meghatározzák a jövőbeli választás alternatíváit, jóllehet a múltbeli körülmények már nem relevánsak.
2 Ilyen domináns, széles körben vitatott elméleti irány volt például a New Public Management teóriája.
3 Johan P. OLSEN: *Change and Continuity: An Institutional Approach to Institutions of Democratic Government*, *European Political Science Review*, 1(2009)/1, 8.

A végrehajtott területi reformok⁴ (összevonások) középpontjában az önkormányzatok működőképességének a javítása állt, színvonalasabb és olcsóbb szolgáltatások biztosítása céljából. A klasszikus weberi⁵ igazgatási struktúrák modernizációját korszerű tervezési, informatikai és menedzsmentmódszerek (management by objectives)⁶ alkalmazásával segítették elő.

A kilencvenes években kibontakozó New Public Management mozgalom⁷ a piaci eszközöket és módszereket (privatizáció, kiszervezés, output management, PPP stb.) helyezte előtérbe az állam szerepének csökkentése, a költségvetési kiadások lefaragása, valamint a hatékonyság növelése céljából.

Mind a klasszikus, mind pedig a közmenedzsment eszmeiségét tükröző reformok jelentős hatással voltak a nyugati országok közigazgatására, a központi, a területi és a helyi szervek működésére, s a közszolgáltatási gyakorlatra is.

Az európai országok jellemzői azonban azt mutatják, hogy a történelmi, gazdasági, társadalmi, kulturális, intézményi hagyományok a céloktól, módszerektől függetlenül mindig is meghatározták a különböző reformok kimenetelét, s szabtak irányt a további fejlesztéseknek, korszerűsítéseknek. Ez egyben azt is jelentette, hogy ugyanazon módszerek és eszközök adott esetben egymásnak homlokegyenest eltérő következményekkel⁸ jártak, igazolván a nemzeti sajátosságok meghatározó szerepét.

A fentiek ellenére a konvergencia⁹ jelei, azonos vagy hasonló intézmények, eljárások alkalmazása majd minden periódusban kimutatható. Ugyanez elmondható a közigazgatás klaszszikus dilemmáival¹⁰ kapcsolatban is. Ilyen előbukkanó, majd eltűnő, majd újfent visszatérő kérdés a központi és a helyi hatalom kapcsolata, a centralizáció-decentralizáció viszonya is.

4. NAGY-BRITANNIA/ANGLIA

Nagy-Britanniában a demokratikus és független önkormányzás hosszú történelmi múltat tekint vissza. A középkorban megindult városiasodás nyomán korán kialakultak az első önkormányzatok. Az angol helyhatósági rendszer törvényi alapját az 1835-ben elfogadott vá-

4 A strukturális reformok rendszerint törvényi előírás nyomán valósultak meg, mivel az önkéntes községregyesítés rendszerint ellenállásba ütközött.

5 Hierarchikus szervezet, képzett, élethivatásszerűen tevékenykedő hivatalnokok, kiszámítható, jogszerű, „sine ira et studio” ügyintézés.

6 Célok alapján történő vezetés.

7 A NPM a neoliberális államfelfogás alapján a szociáldemokrata jóléti állam tarthatatlanságát fogalmazta meg, s célul tűzte ki az állam karcsúsítását, s feladatai jelentős részének átadását a piaci szektornak, illetőleg a civil-szervezeteknek.

8 A New Public Management Európa fejlett államaiban a hagyományos bürokrácia nyitottabbá, rugalmasabbá és hatékonyabbá tételének a céljával került alkalmazásra, több-kevesebb sikerrel. Ezzel szemben Közép-Kelet-Európában a weberi alapok hiánya miatt az Új Közmenedzsment piaci eszközei és módszerei kontraproduktívnak bizonyultak, mivel lehetőséget teremtettek a korrupcióra, a közérdek szempontjainak háttérbe szorulására.

9 Hellmut WOLLMANN: *Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations*, *Local Government Studies*, 30(2004)/1, 659–662.

10 Ilyen klasszikus dilemma a politikai, gazdasági, igazgatási hatalom szintek közötti megosztása, az államszervezet működőképés rendszerének kialakítása stb.

rosi testületi törvény¹¹ fektette le, mely az „ultra vires” elvet fogalmazta meg. E szerint a helyhatóságoknak csak arra van jogosítványuk, amire a törvény (parlament) felhatalmazza őket. Ha túllépi hatáskörüket, eljárásuk ultra vires, azaz érvénytelen.

A kétszintű helyi igazgatást az 1888 és 1894 között megvalósított területi reform hozta létre az országban, mely az 1970-es évekig megőrizte jellegét. Az önkormányzati funkciókat a képviselő-testület bizottsági rendszerén¹² keresztül gyakorolta. Egészen a 19. század elejéig – a rendszer aranykoráig – politikailag erős, széles feladat- és hatáskörrel rendelkező (többcélú)¹³ helyhatóságok működtek az országban. A 19. században a helyi szervek elsősorban közszolgáltatási feladatokat láttak el a közegészségügy, rendfenntartás területén, de szabályozási jogkörrel is rendelkeztek. A feladatok megvalósításának elsődleges forrása a helyi adóbevétel volt.

A jóléti állam kibontakozása gyökeresen megváltoztatta a helyhatóságok korábbi szerepét. A közszolgáltatások egy részét 1946–48 között államosították, ugyanakkor más területeken (lakásgazdálkodás, oktatás) növekedett az önkormányzatok hatásköre, megerősítve azt a korábbi képet, hogy a közszolgáltatási funkció¹⁴ az önkormányzatiság lényegi eleme.

A hetvenes évek elején megvalósított összevonások (a megyék és a kerületek számát is csökkentették) következtében tovább nőtt a választók és a képviselők közötti távolság. E mutató tekintetében Anglia továbbra is élen jár, mivel európai mércével mérve itt a legmagasabb (140 000 fő) az egy képviselőre jutó lakosok száma. Nem véletlen, hogy a kritikusok folyamatosan demokratikus deficitet emlegetnek, utalván a képviselők és a választók túlzott távolságára.

A nyolcvanas években a konzervatív kormány növelte a központi irányítás befolyását, s tovább csökkentette a helyi hatásköröket, ezzel is gyengítve a munkáspárti dominanciájú helyhatóságok politikai súlyát. Az önkormányzati feladatok jelentős részét speciális, egycélú, államilag finanszírozott ügynökségek¹⁵ (quangos) vették át. A több mint 5000 quangos, valamint más testületek jelentős ellensúlyt képviseltek a helyi igazgatás szerveivel szemben. A thatcheri éra változtatta az angol unitárius decentralizált rendszert unitárius centralizálttá.

Ugyanebben az időszakban szintén az állami terhek és a közkiadások csökkentését célozta a konzervatív kormány által bevezetett kötelező versenyeztetés¹⁶ a közszolgáltatások területén. A koncepció lényege a megrendelői és megvalósító funkciók (purchaser-provider split) elválasztása volt, melynek alapján az önkormányzat a legjobb ajánlatot tevő pályázóval kötött szerződést egy adott szolgáltatás megvalósítására. Jóllehet a kötelező versenyeztetést 1997 után az új munkáspárti kormány megszüntette, mégis a megrendelő-megvalósító szerepek elválasztása hosszú ideig éreztette hatását a helyi szolgáltatási gyakorlatban.

11 Municipal Corporation Act.

12 Government by committees.

13 „From the cradle to the garave”, azaz a bölcsőtől a sírig kitétel jól utalt az átfogó hatáskörre.

14 A helyhatóságok politikai karaktere sohasem volt olyan meghatározó, mint például Közép-Kelet-Európa országaiban.

15 Quasi non-governmental organisation, azaz kvázi nem kormányzati szervek.

16 Compulsory Competitive Tendering.

1997 után a Tony Blair vezette Új Munkáspárt két fő irányvonalat követett. Egyrészt a helyi igazgatásban bevezette a kormány által ellenőrzött indikátor alapú teljesítménymenedzsmentet, s a Legjobb érték mozgalom¹⁷ révén a szolgáltatási funkciók rendszeres auditját írta elő. Másrészt, nem sokkal később, az átfogó teljesítményértékelési rendszer¹⁸ alkalmazásával, mely a korábbi metódus finomabb és koherensebb verziója volt, a jól teljesítő önkormányzatokat jutalmazta, míg a kevésbé jókat szankcionálta. Mindkét eljárás – jóllehet a cél a hatékonyság növelése, s egyben a szolgáltatási színvonal javítása volt – a központi befolyást és ellenőrzést terjesztette ki, a helyi önállóság rovására.

Lényegében az Új Munkáspárt idején is folytatódott a korábban megkezdett intézményi expanzió és pluralizáció, mivel a kormány támogatta a partneri kapcsolatok erősítését, a köz- és magánszektor kooperációját az erőforrások koncentrált felhasználása érdekében.

A nyolcvanas években Európában – így Angliában is – számos kritika érte a helyi politikai vezetést az alacsony teljesítmények és a demokratikus gyakorlat gyengeségei miatt. A politika és közélet revitalizálását a hagyományos bizottsági szerkezet és irányítás megreformálásával próbálták elérni. Az önkormányzatok három szakmai lehetőség közül választhatnak. Az első variáció a polgármester-kabinet (mayor-cabinet) modell volt, a második a vezető-kabinet (leader-cabinet) szisztéma, a harmadik pedig a polgármester-menedzser (mayor-manager) verzió. A vezető-kabinet változat a központi kormánynál alkalmazott megoldás helyi leképeződése (institutional mimetism) volt, melytől a helyi demokrácia erősödését várták.

A várakozásokkal ellentétben azonban sem az új szervezeti formák nem terjedtek el, sem pedig a polgármester közvetlen választása nem vált népszerűvé. A tradíció erősebbnek bizonyult, mint az innováció (útfüggőség).

A 2010-ben kormányra került konzervatív-liberális irányzat új törvényt elfogadva¹⁹ az önkormányzatok feladatait illetően a generálklauzulát²⁰ tette főszabállyá, valamint ösztönözte az ügynökségek, illetőleg más testületek által ellátott közszolgáltatások átvételét. A David Cameron miniszterelnök által meghirdetett Big Society program²¹ középpontjában három törekvés áll: a helyi közösségek jogainak megerősítése,²² a közszolgáltatási piac kinyitása,²³ a társadalmi akciók²⁴ támogatása.

17 Best Value Movement. Ennek lényege a 'value for money' elv érvényesítése, azaz hogy a pénzért minőségi szolgáltatást kell biztosítani.

18 Comprehensive Performance Assessment.

19 Localism Act 2011.

20 Ennek értelmében a helyhatóságok minden olyan feladatot elláthatnak, amit törvény nem utalt más szerv hatáskörébe.

21 A vízió szerint a társadalomban nagyobb szerepet kell kapjon az egyéni, szakmai, közösségi felelősség, a problémák közös megoldása. A progresszió, a társadalmi haladás motorja a közösség, nem pedig a kormány. Vivien LOWNDES, Lawrence PRATCHETT: *Local Governance under the Coalition Government: Austerity, Localism and the 'Big Society'*, Local Government Studies, 38(2012)/1, 31.

22 Az önkormányzatok és szomszédsági közösségek dönthetnek saját ügyeikben, a helyi viszonyokat közvetlenül érintő kérdésekben.

23 Magántársaságok, piaci szervezetek, tulajdonosi közösségek stb. is bekapcsolódhatnak a közszolgáltatási gyakorlatba.

24 Az önkéntes és jótékonyági kezdeményezések kormányzati támogatása.

A decentralizációs törekvések ellenére azonban a helyhatóságok pénzügyi autonómiája²⁵ továbbra is korlátozott maradt, ami a helyi önállóság mozgásterét jelentősen behatárolja.

Anglia 1994 óta 9 régióval rendelkezik, ezek egyike London, melynek képviselő-testületét közvetlenül választott polgármesterrel vezeti. A régiók szerepe marginális. A régiók alatt differenciált területi és helyi struktúra működik.

1. táblázat • Az önkormányzatok szervezete és funkciói Angliában

Státusz	Felső szintű helyhatóság	Alsó szintű helyhatóság
Megyei önkormányzatok (shire authorities)	szemétkezelés, oktatás, könyvtárak, szociális ellátások, közlekedés, stratégiai tervezés, fogyasztóvédelem, rendőrség, tűzoltóság	lakásgazdálkodás, személyszállítás, helyi adó beszedése, helyi tervezés, engedélyek, temetők, krematóriumok
Egységes önkormányzatok (unitary authorities)	lakásgazdálkodás, hulladékkezelés, helyi adó beszedése, oktatás, könyvtárak, szociális ellátás, közlekedés, tervezés, fogyasztóvédelem, engedélyek, temetők, krematóriumok, rendőrség, tűzoltóság a megyei önkormányzatokkal kooperációban	
Nagyvárosi önkormányzatok (metropolitan authorities)	lakásgazdálkodás, hulladékkezelés, helyi adók beszedése, oktatás, könyvtár, szociális ellátás, közlekedés, tervezés, fogyasztóvédelem, engedélyek, rendőrség, tűzoltóság, temető és krematórium	
Nagy London önkormányzata (Greater London)	közlekedés, stratégiai tervezés, regionális fejlesztés, rendőrség, tűzoltóság	lakásgazdálkodás, helyi adó, oktatás, könyvtár, szociális ellátás, fogyasztóvédelem, engedélyek, temető és krematórium

(FORRÁS: SAJÁT SZERKESZTÉS)

A történeti, intézményi, kulturális stb. sajátosságok hatását máig magán viselő angolszász önkormányzati rendszer Új-Zélandon, Ausztráliában, Hollandiában és az Egyesült Államokban terjedt el a common law hagyományoknak köszönhetően. A common law gyökerek miatt ezekben az országokban máig nincs éles választóvonal sem a köz- és a magánjog, sem pedig a köz- és a magánszektor között. A két szféra alkalmazottaira ugyanazok a magánjogi szabályok vonatkoznak, így a szerződéses elvek és módszerek alkalmazása alig ütközik jogi vagy kulturális akadályokba.

²⁵ London például kiadásainak 95%-át a központi költségvetésből kapja. Ez a szám New York esetében 67%, Párizs vonatkozásában 83%.

5. SVÉDORSZÁG

Svédország unitárius decentralizált állam, ahol a központi szervek (kormány és a minisztériumok) – a részben autonóm hatóságok²⁶ mellett – elsősorban politikai funkciókat látnak el. A közfeladatok túlnyomó többségét a kétszintű önkormányzati rendszer valósítja meg. Ezzel is magyarázható az önkormányzatok jelentős társadalmi presztízse, amit a magas választási részvétel is igazol. A megye²⁷ különböző oktatási, egészségügyi, kulturális feladatok gazdája, míg a települési²⁸ szint kompetenciája elsősorban az alapfokú oktatásra, a szociális ellátásokra, az idősek és a hátrányos helyzetűek ellátására, s különböző közüzemi szolgáltatásokra (utak, parkok fenntartása, hulladékkezelés) terjed ki.

Mind a települések, mind pedig a megyék önállóságának elsődleges garanciája a helyi adóbevétel,²⁹ melyet további egyéb források (pl. céltámogatás) egészítenek ki. Az önkormányzati feladatok széles körével magyarázható, hogy a közfoglalkoztatottak közel 85%-a önkormányzati, míg 15%-a központi alkalmazott.

1974-ben³⁰ nagyszabású területi reformra került sor az országban, s az összevonások nyomán az egy önkormányzat által képviselt lakosság szám átlagosan 30 000-re emelkedett. Napjainkban Svédország azon kevés államok közé tartozik, ahol politikailag és funkcionálisan is erős a helyi igazgatás, jelentős gazdasági, pénzügyi függetlenségre támaszkodva.

Az országban nem jellemzőek a váratlan, robbanásszerű változások a közigazgatásban sem, a reformok a hagyományos stratégiát³¹ követik. A nyolcvanas években lezajlott „szabad közösségi kísérlet”³² mozgalom tapasztalatai alapján újabb decentralizációt hajtottak végre, melynek nyomán az önkormányzatok oktatási és szociális feladatai tovább növekedtek.

Az önkormányzatok nagy méretéből fakadó képviselői problémákat a hetvenes évek végén kísérleti jelleggel kerületi tanácsadó, konzultatív bizottságok felállításával próbálták ellensúlyozni. A nagyvárosokat kivéve (Stockholm, Göteborg és Malmö) azonban ezek a testületek nem tudtak gyökeret verni. Az 1991-ben elfogadott önkormányzati törvény³³ lehetővé tette a helyhatóságok szervezetének és működésének önálló szabályozását, a helyi kezdeményezések révén történő modernizációt. A jogszabály által biztosított önállóság alapján az önkormányza-

26 A svéd központi közigazgatást kis minisztériumok és a nagy létszámú ügynökségek jellemzik. Az ügynökségek önálló, elszámoltatható szervek, mely sajátosság utal a politika és végrehajtás (igazgatás) elválasztására.

27 Landsting.

28 Kommuner.

29 A költségvetés 55%-a helyi bevételből származik.

30 A hatvanas-hetvenes években Európa számos országában területi reformokat, összevonásokat hajtottak végre a közszolgáltatások költségtakarékos és hatékony megvalósításához szükséges működőképes méret céljából. Ez rendszerint 5–7000 lakossal rendelkező települési egységet jelentett.

31 Ez a kis lépések, fokozatos reformok politikája.

32 Free commune experiments. A kísérlet 1984-től 1991-ig tartott, s lehetővé tette, hogy az önkormányzatok az általános előírásoktól eltérve a helyi szükségletekre, igényekre koncentrálnak gyakorlatot folytassanak. Így a hagyományos szektorális politikák helyett sajátos szomszédsági politikát valósítottak meg. Számos közszolgáltatást összevontak, különösen a szociális és egészségügyi szférában.

33 Local Government Act.

tok jelentős része átalakította a tradicionális³⁴ bizottságközpontú működését, nagyobb szerepet biztosítva a professzionális vezetésnek, illetve a helyi politika befolyásának.

A nyolcvanas években kibontakozó új közmenedzsment mozgalom³⁵ kezdeményezései, újításai nem hagyták érintetlenül a svéd önkormányzatokat sem. Különösen a szociális ellátások városi monopóliuma kapott sok kritikát, aminek következménye a feladatok privatizálása volt.

A kilencvenes években hatalomra kerülő konzervatív politikai vezetés³⁶ – a korábbi időszakokkal szemben – már a jóléti állam tarthatatlanságát hirdette, amellet, hogy a kibontakozó pénzügyi válság is indokolta az önkormányzati közszolgáltatások felülvizsgálatának szükségességét. A helyhatóságok feladataik jelentős részét vagy kiszervezték, vagy átadták önkormányzati többségű társaságoknak, alapítványoknak, nonprofit szervezeteknek.

Szintén a választási szabadság növelését szolgálta az önkormányzati finanszírozású utalványok³⁷ bevezetése, melyek révén a lakosok megvásárolhatták³⁸ a számukra legelőnyösebb közszolgáltatást.

A közüzemek által biztosított szolgáltatások területén is nagyszabású változások következtek be az országban. A jelentős tőkével és befolyással bíró nemzetközi szervezetek az Európai Bizottság liberalizációs politikájának a támogatásával fokozatosan átvették a helyi szervektől az energia, a víz, a szennyvíz stb. szolgáltatások biztosításának feladatát.

Összességében a svéd önkormányzatok alapvető karaktere, széles feladat- és hatásköre, s jelentős gazdasági és pénzügyi függetlensége a megvalósított reformok ellenére sem változott. A politikai profil némileg erősödött, s a kiszervezésnek és a privatizációnak köszönhetően a helyhatóságok szolgáltatási monopóliuma némileg csökkent. Különösen az egészségügyi, szociális szolgáltatások terén valósult meg sikeresen a szolgáltatói és a vásárlói szektor elválasztása, s kapott nagyobb hangsúlyt a helyhatóságok eredmény-központúsága.

6. NÉMETORSZÁG

Németország alaptörvénye alapján az ország kormányzása szövetségi és tartományi feladat. A tartományi önállóság politikai és jogi értelemben is meghatározó, mivel a tartományok döntenek olyan fontos kérdésekben, mint a területi összevonások vagy az önkormányzatok statútumainak jóváhagyása. Az önkormányzati rendszer megyei³⁹ és települési⁴⁰ szintre tagozódik. A helyhatóságok politikai státusza erős, s a törvényi felhatalmazásnak köszönhetően széles feladat- és hatáskörrel⁴¹ rendelkeznek a helyi közügyek területén.

34 Government by commission.

35 A New Public Management mozgalom a piaci eszközök és módszerek propagálója.

36 Carl Bildt miniszterelnök a Mérsékelt Párt képviselőjében az államadósság csökkentését tartotta elsődleges céljának takarékoságot hirdetve.

37 Municipality founded voucher.

38 A különböző (oktatási, szociális, kulturális stb.) bónok szabadon voltak felhasználhatók.

39 Kreise.

40 Gemeinde.

41 A generálklauzulát még 1808-ban, a porosz városi statútum alapozta meg.

A német közigazgatás megkülönböztető arculatát a jog uralma (Rechtsstaat), s a római jogi hagyományok máig ható ereje határozza meg. Szintén a történeti hagyományokra, a német-osztrák alkotmányos gyökerekre vezethető vissza, hogy az önkormányzatok állami feladatokat is ellátnak. A duális hatáskör eredményezi a nemzetközi összehasonlításban is széles kompetenciát. A szövetségi vagy tartományi törvények többségét, illetőleg az Unió döntések jelentős részét is az önkormányzatok hajtják végre.

Jóllehet az önkormányzatok erős politikai és funkcionális autonómiával bírnak – hasonlóan a svéd helyhatóságokhoz – gazdasági, pénzügyi önállóságuk döntően a szövetségi törvények által megállapított helyi adóktól függ.

A közfoglalkoztatottak 50%-át tartományi szervek, míg közel 40%-át az önkormányzatok alkalmazzák.

A hatvanas-hetvenes években megvalósított területi összevonások nyomán jelentősen csökkent az önkormányzatok száma, s emelkedett az egy képviselőre jutó lakosságszám.⁴² A korábbi időszakban jellemző gazdasági, társadalmi, szociális stb. különbségek azonban továbbra is fennmaradtak az egyes tartományok között.

1990 után az újraegyesítést követően a tartományi és a helyi igazgatásban is változások következtek be. A volt keleti tartományok kisméretű önkormányzatai között a szolgáltatási kapacitás növelése érdekében településközi együttműködések hoztak létre. Később ezeket ún. egységes önkormányzatokká kívánták átalakítani – átlag 5000 lakossal – abból a célból, hogy mind területileg, mind pedig funkcionálisan működőképes egységeket alkossanak.

A kilencvenes években a helyi demokrácia erősítését szolgálta a törvényben meghatározott ügyekben a kötelező referendum bevezetése, valamint a nagyobb és a közepes városokban a polgármester közvetlen választásának és visszahívásának a lehetősége. A területi sajátosságok és hagyományok magyarázzák, hogy míg a déli tartományokban sikeresen meghonosodtak az újítások, addig északon viszonylag sokáig stabil maradt az önkormányzatok vezetésében domináló hagyományos bizottsági struktúra.

A nyolcvanas évek végéig a német önkormányzati rendszerre kevésbé hatott az angolszász közmenedzsment szellemisége. Részben az erős weberi hagyományok⁴³ miatt, másrészt pedig azért nem, mert a kiszereződés, illetőleg a magánszektor bevonása a helyi szolgáltatásokba már korábban is bevett gyakorlat⁴⁴ volt. Különösen a szociális szolgáltatások területén volt elterjedt a nonprofit és civilszervezetek alkalmazása.

A kilencvenes évek elején a gazdasági, pénzügyi nehézségek és az újraegyesítés pluszterhei miatt a helyi szervek a hierarchikus, jogilag kötött igazgatás megújításának egyik lehetőségét a rugalmasabb, menedzser jellegű, költséghatékony eszközök és módszerek bevezeté-

42 Átlag 8000 fő.

43 A német városi adminisztráció magas presztízse nemzetközileg is elismert volt, jogszerűsége és kiszámíthatósága miatt.

44 A New Public Management német verziója a Neues Steuerungsmodell nevet kapta. Az újítások főként a helyi önkormányzati gyakorlatban nyertek teret, a tartományi, szövetségi szint kevésbé volt fogékony a változások iránt.

sében látták. A NPM német verziója a Neues Steuerungsmodell⁴⁵ volt, amely sikerrel honosította meg – más újítások mellett – a decentralizált forrásgazdálkodást, a teljesítményértékelést, s a folyamatértékelést.

A későbbi tapasztalatok azonban azt mutatták, hogy a várakozások túlzóak voltak a piaci módszereket illetően.

Az Európai Unió piaci és támogatási politikájának is köszönhetően a közszektor fokozatos liberalizációja nyomán az önkormányzatok hagyományos szolgáltatási területei (energia, víz, szennyvízkezelés, hulladékgazdálkodás stb.) itt is jelentősen csökkentek.

Németországban a klasszikus, széles feladat- és hatáskörrel rendelkező önkormányzatok jelentősége az elmúlt negyedszázad alatt tovább növekedett. Jóllehet a NPM típusú eszközök és módszerek némileg módosították az adminisztratív arculatot, azonban a lényegi sajátosságok fennmaradtak, illetve a régi és az új elemek ötvözete kiindulópontot jelentett egy új kezdeményezés, az ún. neweberi közigazgatás⁴⁶ kiépítése számára.

7. FRANCIAORSZÁG

Franciaország mint a jakobinus állam mintaképe egészen a hetvenes évek végéig megőrizte centralizált⁴⁷ jellegét, ahol a legtöbb közfeladatot az állami szervek, illetőleg azok területi egységei látták el. A napóleoni időkben kiépült departmentek, élükön a prefektussal a központi adminisztráció területi szervei. A helyi igazgatás legalsó fokát – a kistelepülések sokasága – közel 37 000 önkormányzat, átlag 1700 lakossal alkotja.

Az önkormányzatok funkcionálisan gyenge karaktere ellenére a helyi intézmények rendkívül erős politikai beágyazottsággal rendelkeznek. A polgármesterek jelentős része ugyanis a mandátumhalmozásnak⁴⁸ köszönhetően egyszerre több testületnek, területi, regionális vagy országos szervnek is tagja. Mindez a lokális érdekek érvényesítésének sajátos mechanizmusát hívta életre, s sikerrel akadályozta a kistelepülések összevonására irányuló kormányzati törekvéseket.

Az igazgatási, pénzügyi, szervezeti stb. kapacitások elégtelenségét, illetőleg hiányát a községek és városok számos együttműködési formával ellensúlyozták. Ennek következtében a klasszikus, a települést és a departmenteket magába foglaló intézményi szerkezet egy további, ma is jellemző struktúrával egészült ki, az egy- vagy többcélú⁴⁹ településközi kooperációkkal.⁵⁰

45 A Neues Steuerungsmodell propagálója egy helyi konzultációs ügynökség, a KGSt (Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) volt.

46 A neweberi teória a klasszikus bürokrácia előnyeit kívánja ötvözni a korszerű menedzsmentmódszerekkel, mintegy újfajta szintézist létrehozva.

47 Franciaország a jakobinus központosított államszervezet mintaképe volt, melynek kisugárzó hatása befolyásolta a déli államok (Olaszország, Spanyolország, Portugália) államberendezkedését is.

48 A jogszabályi korlátozások időközben kettőre csökkentették az egy időben betölthető funkciók számát.

49 Közjogi és magánjogi formák egyaránt jellemzőek a közszolgáltatások terén.

50 Ezek jelentős része önálló adóztatási jogkörrel is rendelkezik.

1982-ben Franciaországban nagyszabású decentralizációs folyamat kezdődött, melynek jelentős kihatása volt az államszervezet egészére nézve is. A prefektusok előzetes kontrollja utólagossá⁵¹ vált, így az önkormányzati döntések felülvizsgálatát már csak bíróság végezhetette el.

A decentralizáció révén feladat- és hatáskörök kerültek a régiókhoz,⁵² de a folyamat igazi nyertesei a megyék voltak, mivel a területi államigazgatás feladatainak jelentős része a megyék hatáskörébe került. A decentralizáció nyomán a helyi igazgatás jogosítványai csak mérsékelten erősödtek, így önkormányzati kompetencia lett a várostervezéssel, városfejlesztéssel kapcsolatos hatáskörök egy része.

A települési kooperáció rohamos terjedése újabb és újabb intézményi formák kialakulását eredményezte, így a törvényhozás végül három alapvető jogi forma⁵³ kötelező alkalmazását írta elő a helyhatóságok számára. A települési, a városi és az agglomerációs övezetek igényeit szolgáló megoldások végső soron egy új, funkcionális kormányzati szintet hoztak létre, melybe a tagokat a helyi testületek delegálták. Mindez – a kétségtelen előrelépés mellett – egyben demokratikus deficitet is generált a helyi ellenőrzés és legitimitáció hiánya miatt.

Fontos megemlíteni, hogy jóllehet az 1982-ben elfogadott decentralizációs törvény világosan leszögezte a feladat- és hatáskörök elválasztásának elvét, a gyakorlatban az állami, megyei és a helyi feladatok gyakran átfedésben⁵⁴ vannak, mely sajátosságot csak tovább erősíti a különböző jogállású és feladatú intézmények, vegyes finanszírozású szervek kooperációja.

A nyolcvanas években divatos piaci eszközök és módszerek hatása csak mérsékelten jelentkezett a francia területi és helyi igazgatásban. Néhány vállalkozó szellemű polgármester próbált élni ezekkel a lehetőségekkel (teljesítménymenedzsment, vállalati típusú városvezetés stb.), azonban a törekvések sporadikusnak és kérészetűeknek bizonyultak.

A közüzemek már a 19. században is részben magán-, illetőleg vegyes tulajdonban voltak az országban, így például a kiszereződés nem jelentett újdonságot az intézményi gyakorlatban. Néhány alapvető szektorban, így különösen a vonalas közszolgáltatások (víz, gáz, csatorna stb.) területén a nagyvállalati forma (GDF-SUEZ, EDF stb.) a mai napig megőrizte vezető szerepét.

Franciaország a klasszikus centralizált államgépezet decentralizációja révén erősítette a szubnacionális szintek szerepét a közfeladatok megvalósításában. A közszolgáltatások körében intézményesítette a településközi együttműködés új formáit, ily módon is meghaladva a történelmi múltból örökölt kistépülései szisztéma funkcionális gyengeségeit.

A francia önkormányzati rendszer elsősorban a dél-európai államok (Olaszország, Spanyolország, Portugália) esetében tekinthető mintaadónak. Ennek oka, hogy ezek az országok a napóleoni időkben kialakult államszervezeti megoldásokat vették át, s jelentős részben meg is őrizték azokat, függetlenül az időközben végrehajtott államszervezeti (regionalizáció, autonóm közösségek stb.) és politikai változásoktól.

51 A priori kontroll helyett a posteriori.

52 A régiók elsősorban az infrastruktúra fejlesztése és a felsőoktatás területén rendelkeznek feladatokkal.

53 Communautés communes, communautés urbaines, communautés d'agglomération.

54 Jean-Claude THOENIG: *Modernizing Sub-National Government in France: Institutional Creativity and Systematic Stability* = eds. Vincent HOFFMANN, Hellmuth WOLLMANN: *State and Local Government Reforms in France and Germany Divergence and Convergence*, VS Verlag, Socialwissenschaften, 2006.

8. MAGYARORSZÁG

Magyarországon a 19. században alakult ki a modern polgári államnak megfelelő, önkormányzati típusú helyi igazgatási rendszer. A helyi önkormányzatok feladatait egyfelől a vármegye mint területi önkormányzat, másrészt a törvényhatósági jogú város látta el. A területi önkormányzatok legkisebb egységei a községek (kisközségek, nagyközségek és rendezett tanácsú városok) voltak. A kis- és nagyközségek a járási igazgatás keretébe tartoztak. A dualizmus idején kialakult közigazgatási, önkormányzati rendszer a hazai hagyományokból táplálkozott, nem másolta az akkori osztrák igazgatási rendszer megoldásait.

Az 1949-ben elfogadott alkotmány az államhatalom egysége alapján felszámolta a korábbi polgári időszakban kialakult önkormányzati rendszert. Helyébe a szovjet típusú igazgatási rendszer, a tanácsrendszer lépett. Az alkotmány szerint valamennyi igazgatási szinten (megye, járás, város, község, és városi kerület) tanácsok működtek, mint az államhatalom helyi szervei. A tanácsok végrehajtó és igazgatási szervei a végrehajtó bizottságok voltak, amelyek kettős alárendeltségben, egyrészt saját tanácsuknak, másrészt a felettes végrehajtó bizottságnak is alárendelten működtek. A végrehajtó bizottság irányította az azonos vagy alacsonyabb szintű szakigazgatási szervek (kereskedelem, építésügy, vízügy stb.) tevékenységét.

A tanácsrendszer lényegi sajátosságait (demokratikus centralizmus, hierarchia, formális képviselő, autonómia hiánya) – kisebb-nagyobb változásokat⁵⁵ leszámítva – egészen 1989-ig megőrizte.

1990-ben a politikai és a közjogi berendezkedés átalakításának egyik legjelentősebb állomása a helyi közigazgatás megújítása, a demokratikusan választott önkormányzati rendszer kiépítése volt. Az önkormányzati törvény megalkotásakor a szakmai előkészítés során építettek a magyar önkormányzás demokratikus hagyományaira, figyelembe vették a különböző nemzetközi megoldásokat és a késő tanácsrendszer szakmai tapasztalatait is.

A jogalkotó – politikai és szakmai kompromisszumok nyomán – a helyi autonómia⁵⁶ teljes körű érvényesülését biztosította azzal, hogy minden egyes település – tekintet nélkül a lakosságszámra, gazdasági, szociális, kulturális stb. adottságokra – megkapta az önkormányzathoz való jogot. Az 1990. évi LXV. törvény elfogadását követően a korábbi tanácsrendszerhez képest megduplázódott a helyi egységek száma, mivel közel 3200 önkormányzat jött létre. A kétszintű rendszerben a helyi, települési önkormányzatok alkották az alapszintet, míg a fővárosi és megyei önkormányzatok a területit. A szintek között – szemben a korábbi időszak alá- és fölérendeltségével – a kapcsolatot a szubszidiaritás elve határozta meg.

55 Így például a harmadik tanácstörvény 1971-ben már hangsúlyozta a tanácsok népképviselői jellegét. Fontos változás volt 1984-ben a járási megszűnése, és a városkörnyéki igazgatás részleges bevezetése is.

56 A döntésben – más tényezők mellett – meghatározó szerepe volt annak, hogy a késő tanácsrendszer időszakában jellemzőek voltak az ún. erőszakolt községyesítések, melynek nyomán a közös tanácsok nem székhelyi települései mostoha szerepbe kényszerültek, mivel rendszerint kimaradtak a fejlesztési forrásokból.

A törvény – összhangban a helyi Önkormányzatok Európai Chartájában⁵⁷ megfogalmazott alapelvekkel – az önkormányzati alapjogok⁵⁸ széles skáláját nevesítette, kielégítve ezzel a demokratikus kormányzás követelményét. A jogszabály a differenciált feladat- és hatáskörtelepítés elvének rögzítése mellett taxatív felsorolta a kötelező önkormányzati feladatokat, melyeket minden település köteles volt ellátni, s részletesen szabályozta a képviselő-testület működését, a polgármester és a jegyző jogállását, a hivatal szerepét.

A kistelepülései rendszer hátrányainak kiküszöbölése céljából több alapvető társulási forma (körjegyzőség, hatósági-igazgatási társulás, intézményi társulás, közös képviselő-testület) is bevezetésre került a közszolgáltatások költségtakarékos és hatékony megvalósítása céljából. A gazdálkodásra vonatkozó szabályok külön fejezetben kerültek meghatározásra, feltevélelvén, hogy az önkormányzatok a birtokukba került vagyonelemekkel, illetőleg tulajdonukkal önállóan gazdálkodnak, piaci szereplőként jövedelemre, bevételre tesznek szert.

A településcentrikus, nagy autonómiával rendelkező, ugyanakkor széles feladat- és hatáskört biztosító rendszer értékei mellett⁵⁹ több belső ellentmondással⁶⁰ is rendelkezett, melyek a külső nehézségek mellett hozzájárultak a helyi igazgatás elkerülhetetlen reformjához. A folyamatosan jelentkező kisebb-nagyobb működési zavarok, a nagy ellátórendszerek elmaradt reformja, továbbá az állami szerepvállalás tisztázatlansága eredményezte, hogy 2010 után törvényjavaslat készült a helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésére, átfogó reformjára vonatkozóan.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény (2011. évi CLXXXIX. tv., a továbbiakban Möt.v.) egy modern, költségtakarékos, feladatorientált önkormányzati rendszer kiépítését tűzte ki célul, mely lehetőséget biztosít a demokratikus és hatékony működésre, ugyanakkor szigorúbb kereteket szab az önkormányzati autonómia számára.

A helyi igazgatás továbbra is kétszintű, minden település számára biztosítva van a helyi képviselet, az önkormányzati jogok gyakorlása.

Az Alaptörvény az önkormányzatokat nem önálló hatalmi ágának, hanem a közigazgatás önálló alrendszerének tekinti, így a helyi közügyek fogalmába nem tartozik bele a helyi közhatalom önálló gyakorlása. A hangsúly a közszolgáltatások ellátására és a lakossággal való szorosabb együttműködésre,⁶¹ kooperációra helyeződött.

Az állam több lépésben konszolidálta a jelentős adósságot felhalmozó települési és megyei önkormányzatokat, s 2013-tól átvette az oktatási és egészségügyi intézmények működtetését, s csak az alapfokú egészségügyi ellátás maradt az önkormányzatoknál. A megyei önkor-

57 A Chartát a magyar jogrendbe az 1997. évi XV. törvény illesztette be.

58 Ilyen alapjog a helyi rendeletalkotás joga, a vagyonnal, tulajdonnal való szabad rendelkezés, a társuláshoz való jog, elismerő címek, kitüntetések adományozása, a szervezetalkítás szabadsága stb.

59 Lehetővé vált, hogy a legszélesebb körben kibontakozzon a helyi önállóság, a helyi kezdeményező-készség, s a települések lakosai maguk vegyék kézbe sorsuk irányítását.

60 Például a kis méret és széles feladat- és hatáskör dilemmája, melynek következtében a kistelepülések többsége nem tudott megfelelő szolgáltatási színvonalat biztosítani lakói számára. Mindez a területi egyenlőtlenségek konzerválásával járt.

61 A helyi önkormányzatokat körülvevő helyi társadalom akkor képes a helyi döntéseket befolyásolni, ha intézményesen beépül a döntési folyamatokba.

mányzatok feladatai szintén az államhoz kerültek. Mindez szűkítette az önkormányzati alapfeladatok körét, s jelentős kihatással bírt a helyhatóságok finanszírozására⁶² is.

A helyi közügyek intézése során az önkormányzati általános hatáskör továbbra is főszebály, azonban a kötelező feladatok telepítése kapcsán még nagyobb hangsúlyt kapott a differenciált,⁶³ az eltérő adottságokhoz igazodó feladattelepítés.

Az államigazgatási és önkormányzati feladatok következetes elválasztása jegyében 2013-tól a járási hivatalok, illetőleg azok kirendeltségei látják el az államigazgatási feladat- és hatáskörök jelentős részét. A jegyzőt a jövőben polgármester nevezi ki, hatósági feladatai csökkentek, munkájában nagyobb súlyt kapott az önkormányzati ügyek előkészítése, végrehajtása.

A képviselői megbízatás 2014-től ötéves időtartamra szól, így elválík⁶⁴ a parlamenti és a helyi képviselők választásának az időpontja. A törvény egyensúlyt teremtett a jogok és kötelezettségek között, hangsúlyozva a közmegebízatás társadalmi fontosságát, részben az összeférhetetlenségi szabályok bővítésével, részben pedig a méltatlanság intézményének bevezetésével.

Az önkormányzati feladat- és hatáskörök címzettje a képviselő-testület, de az önkormányzati feladatok ellátásában részt vesznek a képviselő-testület szervei is. Ezek köre bővült a jegyző és a társulás nevesítésével. A testületi működés gördülékenységét⁶⁵ a jogalkotó számos új részletszabály beépítésével kívánta előmozdítani.

A lakosságszám alapján sor került a bizottsági rendszer racionalizálására, egyszerűsítésére. A száz főt meg nem haladó községekben a bizottsági feladatokat a képviselő-testület⁶⁶ látja el. Az ezer főt meg nem haladó településeken a kötelező bizottsági feladat- és hatásköröket egy bizottság is elláthatja.

A települési önkormányzatok polgármestereit a választópolgárok továbbra is közvetlenül⁶⁷ választják, öt évre. A polgármesterre a 2014. évi általános választások napjától új összeférhetetlenségi szabályok lépnek életbe. A polgármester jogállását megerősítette a törvény, számos többletjogosítvánnyal ruházva fel a települések első számú vezetőjét, mind a testület, mind pedig a bizottságok tekintetében. Ezek révén a testületi döntés⁶⁸ korrigálható, a működés, az eljárás gyorsítható, annak hatékonysága növelhető. Összességében elmondható, hogy a jogalkotó jelentős mérlegelési jogkört⁶⁹ adott a polgármester kezébe.

62 A forrásfinanszírozást felváltotta a feladatfinanszírozás, az eladósodás, a megalapozatlan kötelezettségvállalás garanciájaként.

63 Rendelkezni kell a feladat megvalósításának minimális szakmai, szervezeti, személyi, pénzügyi feltételeiről is.

64 Ez a lépés elvileg magasabb részvételi lehetőséget teremt a választások során.

65 Ülészvetés, hozzászólás, határozathozatal, jegyzőkönyvvezetés stb. szabályai.

66 Igazgatástudományi szempontból is alátámasztható a megoldás, mivel a helyi képviselők alacsony száma miatt indokolatlan kis létszámú bizottságok felállítása. Előfordulhat, hogy minden helyi képviselő egyben bizottsági tag is, így elmosódhat a határvonal a két szerv között.

67 A közvetlen választás jelentős társadalmi támogatottságot biztosít, s ezt tovább erősíti a jegyzővel, alpolgármesterrel, intézményvezetőkkel kapcsolatos munkáltatói jogkör gyakorlása.

68 Így például, ha a testület határozatképtelenség vagy határozathozatal hiánya miatt két egymást követő alkalommal ugyanabban az ügyben nem hozott döntést, a polgármester – a törvényben meghatározott ügyek kivételével – döntést hozhat.

69 Ez a szabály ellentmond a tisztség laikus, politikus karakterének, jóllehet az elmúlt két évtizedben a városvezetés, településirányítás szakmai színvonalára főként a nagyobb településeken jelentősen emelkedett.

Szintén a helyi irányítás egységességét, erősítését szolgálja az a lehetőség, hogy alpolgármesterré olyan személy is megválasztható – jóllehet korlátozott jogosítványokkal – aki nem tagja a képviselő-testületnek.⁷⁰

A szervezeti integráció kiterjedt a képviselő-testületek hivatalaira is, mivel a 2000 fő alatti kistéleplések számára kötelező közös önkormányzati hivatalhoz⁷¹ csatlakozni. A gyakorlati tapasztalatok ugyanis azt mutatták, hogy szükségtelen és főként gazdaságtalan a legkisebb településeken is önálló hivatal fenntartása.

A törvény továbbra is elismeri az önkormányzatok társulási⁷² szabadságát, ugyanakkor az alaptörvény kötelezővé teheti adott feladat társulásban történő ellátását.

A Möt. kimondja, hogy a kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyon birtoklása, használata, fejlesztése stb. a nemzeti vagyronról szóló törvényben szabályozott módon engedhető át másnak.

2012. január 1-től a fővárosi, megyei kormányhivatalok látják el a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét. A törvényességi felügyeleti jogkör számos jogosítványt tartalmaz, melyek alapján a jogalkotó a felügyeleti eszközök és módszerek széles skálájával új alapokra helyezte a helyi önkormányzatok törvényességi kontrollját.

9. FELEMÁS REFORMOKKAL AZ ERŐS, CENTRALIZÁLT ÁLLAM FELÉ

A közigazgatásban, így a helyi igazgatásban is a 2010 után bekövetkezett változásokat a politikai, szakmai értékelések legtöbbször a centralizáció előretöréseként és a decentralizáció viszszaeszesorulásaként értékeli. A vélemények értéktartalma legtöbbször kitapintható: a centralizáció nem igazán demokratikus, központosítja a hatalmat és az erőforrásokat, elnyomja a helyi kezdeményezéseket, a lokalitást. Ezzel szemben a decentralizált intézmények és politikák rugalmasak, innovatívak, s elősegítik a hatékony demokratizálódást.

Kevesebb szó esik azonban a decentralizáció hátrányairól. Így például arról, hogy eltérő feltételek és körülmények esetén a decentralizáció sértheti a jogegyenlőség elvét. Az oktatás színvonalának, a társadalombiztosításnak és az adózásnak azonosnak kell lennie minden közösség esetében. Méltánytalan volna egy adott közösség tagjaitól a környezetvédelmi szabályok betartását számon kérni, ha nem ugyanezt várjuk el egy másik közösségtől.

A potyautas szindróma régi problémája a várostervezés és városfejlesztés szakembereinek, amikor a relatíve nagy, de szegény központi település finanszírozza és támogatja a színházak, könyvtárak, sportlétesítmények működését, melyek látogatói túlnyomórészt a gázdag környező településről kerülnek ki, anélkül, hogy a fenntartáshoz hozzájárulnának. S végül szólni kell arról a nyilvánvaló tényről is, hogy a kistéleplések, közösségek nem képesek a mai közigazgatás, helyi igazgatás egyre komplexebb problémáit megfelelő módon kezelni.

70 A „külsős” alpolgármester legitimitása vitatott, mivel nem a választók delegálja, hanem a polgármester embere.

71 Az önkormányzatok által fenntartott hivatalok száma 2013-ban 528-cal, csaknem 30 százalékkal csökkent. Országos átlagban egy közös hivatalhoz 3-4 település tartozik.

72 A társuláshoz való jog mint önkormányzati alapjog a korábbi önkormányzati törvényben is szerepelt.

Az is bizonyos, hogy a hetvenes-nyolcvanas évek decentralizációs fejleményeihez fűzött várakozások az egyéniesített közszolgáltatások, a finanszírozó és felhasználó közvetlen kapcsolata, a helyi sajátosságok érvényesítése, a részvétel nagyobb lehetősége, a közjavak hatékonyabb és hatásosabb elosztása napjainkra vitatottá váltak.

A személyre szabott szolgáltatás mint a decentralizáció legnagyobb előnye a jogegyenlőség sérelmével⁷³ járhat. A növekvő hatékonyság érve sem egyértelmű, mivel ennek ára a szolgáltatási terület sajátosságainak negligálása lehet az alacsonyabb költségek érdekében. A hatásosság is vitatott, mivel az önkormányzatok (főként a kisebbek) gyakran képtelenek finanszírozni⁷⁴ intézményeiket. És még sorolható tovább.

A fentiek nem jelentik sem a decentralizáció, sem pedig a centralizáció elvének kizárólagosságát, általános érvényességét. A decentralizáció érzékelhető előnyei egy periódusban végeredményben azonosak a centralizáció előnyeivel, akár a megelőző vagy a decentralizációt követő periódusban. A valódi kérdés tehát nem a közszolgáltatások optimális szintjének meghatározása, hanem azon tényezők felismerése, melyek akár az egyik vagy másik elv irányába hatnak.

A közösségi választás elmélete a centralizáció-decentralizáció kérdésében a közszolgáltatás típusát, jellegét tekinti mérvadónak. A közösségi javak és szolgáltatások jellege egyfelől, valamint azok költségei és hasznai másfelől azok a tényezők, melyek az intézményi szintet és formát alapvetően meghatározzák. Az optimális szint szolgáltatásról szolgáltatásra változik. Néhány közszolgáltatás technológiája jelentős beruházást igényel, így a méretgazdaságosság követelményét nem lehet figyelmen kívül hagyni. Ezzel szemben más közszolgáltatások, például a humán szolgáltatások esetében a méretgazdaságosság követelménye kevésbé meghatározó a közelséggel, az egyéniesítéssel, a rugalmassággal szemben.

A decentralizációra sokan úgy tekintenek, hogy erősíti a közpolitika demokratikus tartalmát, valamint a közszolgáltatások rugalmasságát, sokszínűségét, elszámoltathatóságát. Épp ilyen fontos, hogy a centralizáció viszont javítja az integrációt, az egységességet, a költséghatékonyságot. Van néhány érv, mely mindkét célt alátámasztja.

A költséghatékonyság például mindkét tábor szótárában szerepel. Vannak, akik azt mondják, hogy hatékonyak lenni annyit jelent, mint ismerni az adott népesség preferenciáit. Mivel ez közösségről közösségre változik, célszerűbb a döntéseket helyi szinten meghozni. Ebből viszont az következik, hogy a standardizált szolgáltatások nem hatékonyak, mivel ott alkalmazzák őket, ahol nem szükségesek, illetőleg nem elég hatékonyak ott, ahol igazán szükség volna rájuk.

Ugyanakkor a decentralizáció veszélye a kis alapegységek számának túlzott növekedése, a verseny kiiktatása, az egyéni utak, megoldások keresése. Olcsóbb és egyszerűbb az általános közpolitika kialakítása, mint a külön utak támogatása. Ez az érvelés végül elvezet a méret-hatékonyság kérdéséhez, s rámutat arra, hogy a hatékonyságról szóló vitában a hatékonyság két típusa keveredik, az elosztási és a költséghatékonyság.

73 A javak és a szolgáltatások elosztása településenként változhat, például a szociális segítségnyújtás során.

74 Ennek következménye a potyautas szindróma, amikor a kistelepülés lakosai a városi szolgáltatásokat veszik igénybe anélkül, hogy a finanszírozáshoz hozzájárulnának.

A tapasztalatok egyértelműen azt mutatják, hogy a decentralizált feltételek kedvezőbbek az elosztás, míg a centralizáltak a költséghatékonyság szempontjából.

Ha az empirikus adatok tükrében vizsgáljuk a decentralizáció-centralizáció kérdését,⁷⁵ az elvek időszakonkénti változását látjuk. Az első, ami feltűnő, hogy a decentralizáció több figyelmet kapott Németországban, Nagy-Britanniában, mint Svédországban vagy Hollandiában. A méret összefügg a változások szekvenciájával. Németországban a föderális be rendezkedés egyik rendező elve volt a tartományi önállóság biztosítása, a háború előtti központosítás ellenhatásaként. Az Egyesült Királyságban – melyben a helyi igazgatás mindig is erős központi kontroll mellett működött – a decentralizáció célja a terület és funkció összhangjának megteremtése volt, ily módon is javítva a szolgáltatási színvonalat, s erősítve a helyi kompetenciát.

Svédországban a hetvenes években vált központi kérdéssé a decentralizáció, mivel a központi szabályozás túlzásai akadályozták a helyi önkormányzatok jogi, gazdasági, politikai autonómiáját. A decentralizációt összekötötték az igazgatás modernizációjával, majd a nyolcvanas években újfent erősödött a kormányzati restrikciónak.⁷⁶

Hollandiában a decentralizációs hullám a kilencvenes évekig érezte hatását, középpontban a kormányzati és a piaci hatékonyság növelésének kettős célkitűzésével. Ezt követően egyes szakterületeken, így az egészségügyben már jelentkeztek a központi irányítás hiányának negatívumai, mivel romlott az ellátás színvonala.

A felhozott példák alapján világos, hogy a vizsgált országokban a decentralizációs tendenciák legfőképpen az előző periódusban érzékelt problémákra adott válaszként, reakcióként értékelhetők.

Ha az akció-reakció logikája mentén továbbvisszük a fenti gondolatot, és megnézzük a magyar területi és helyi igazgatás elmúlt fél évtizedét, jelentős szervezeti, személyi és működési változások vehetők számba.

A dezintegráció felszámolását, a racionalizálást, hatékonyságot és a költségtakarékosságot célozta területi szinten az általános hatáskörű kormányhivatalok felállítása, valamint azok szervezeti struktúrájának átalakítása. A szakigazgatási szervek a kormányhivatalok belső egységeivé váltak, majd az újabb összevonás nyomán főosztályokra tagozódó homogén hivatali szervezet jött létre.

Mérlegelendő, hogy a szervezetek növekedése egy bizonyos ponton túl már kontraproduktív. A méret növekedése általában a struktúra komplexebbé válását eredményezi, s ezzel párhuzamosan erősödik a specializáció, ami differenciált reakciókat, válaszokat tesz lehetővé, a szervezeti szinergiát erősítve. Ugyanakkor a növekvő strukturális és működési költségek meghaladhatják a specializációból származó előnyöket.

Kérdés, hogy a megyei kormányhivatalok esetében az integrációhoz fűzött várakozások arányban állnak-e a specializáció csökkenéséből fakadó hátrányokkal.

75 Michiel S. DE VRIES: *The Rise and Fall of Decentralization: A Comparative Analyses of Arguments and Practices in European Countries*, European Journal of Political Research, 38(2000)/4, 204–220.

76 Csökkenő támogatások, növekvő helyi adók stb.

A kistélepléses szisztéma életképességét részben lényegi önkormányzati feladatok elvonásával (oktatás, egészségügy, szociális ügyek), valamint az államigazgatási jogkörök egy részének államosításával biztosította a jogalkotó.

Ennek „ára” területi, alsó-közép szinten a járási rendszer visszaállítása, a klasszikus önkormányzati szerkezet (testület-bizottság-hivatal) megbontása, a jegyző státuszának relativizálása, valamint a településeken végrehajtott szervezeti integrációk (bizottság, hivatal) kisebb-nagyobb sorozata volt.

Az államigazgatási és önkormányzati feladatok elválasztása, s a hatósági jogkörök egyre nagyobb hányadának⁷⁷ önálló szervezeti szintre történő telepítése problematikus, kérdés, hogy kiállja-e a gyakorlat próbáját.

Nem lehet ugyanis elszakítani az optimális üzemméret kérdését az ellátandó feladat és a kiszolgáló ügyfélkör sajátosságaitól. Minden olyan közfeladat esetén, amelynek tervezése, végrehajtása, ellenőrzése során az igénybe vevő állampolgár személyisége, körülményei, képességei, motivációi kulcsszerepet játszanak (szociális, oktatási, gyermekvédelmi szolgáltatások), valamint azokban az ügyekben, ahol a helyi közösség kulturális érdekhordozó vagy információbirtokos (földdel kapcsolatos ügyek, településüzemeltetés, természeti környezet), kimondottan hatékonyságot rontó lépés az optimális üzemméretre való hivatkozással a feladatokat magasabb szinten ellátni.

A megyei önkormányzatok helye és feladata továbbra is inkább szimbolikus, mintsem érdemi, viszonylagossá téve a megyei képviselőlet létjogosultságát.

A képzettségében és szellemiségében is egységes kormánytisztviselői, köztisztviselői kar kiemelt pénzügyi, politikai, kormányzati támogatása egyfelől az erős állam garanciája, másfelől relativizálja a közigazgatás és politika határvonalait, s az átjárhatóságnak köszönhetően⁷⁸ gyengíti a fékek és ellensúlyok korlátozó, ellenőrző szerepét. Az bizonyos, hogy innovatív, konstruktív kritikával és önálló ötletekkel bíró köztisztviselők hiányában még a legjobb kormányzati programnak is csak csekély esélye van a sikerre.

A szervezeti és funkcionális változások, korrekciók költséghatásai (tranzakciós költségek) nem ismertek, mint ahogy nincs információ a kistéleplések alapintézményeinek és hivatalainak a megszűnésével járó társadalmi költségek nagyságrendjéről sem.

10. A TELEPÜLÉSI INTEGRÁCIÓ MINT ALTERNATÍVA

1990 után, a politikai és közjogi rendszerváltást követően a plurális, demokratikus kormányzás létrehozatala országos szinten hasonló lépésekhez vezetett a helyi igazgatásban is.

A helyi önállóság, autonómia, mint alapvető és kizárólagos rendező elv érvényesítése nyomán rendkívül fragmentált önkormányzati rendszer intézményesült általános hatáskörrel. A kiegészítő, korrekciós mechanizmusok és eszközök (társulás, kistérség, körzetközpont, differenciált feladat- és hatáskör, kiegészítő finanszírozás) stb. ellenére a rendszerbe

⁷⁷ A kormányablakok feladat- és hatásköre folyamatosan bővül újabb és újabb hatósági jogkörökkel.

⁷⁸ A politikai kormányzás nem előzmény nélküli a hazai gyakorlatban. 2006-ban a Gyurcsány-kormány is ezt tűzte zászlajára.

kódolt ellentmondást (kis méret, széles feladat- és hatáskör) az elmúlt negyedszázad alatt nem sikerült feloldani.

Hasonlóan neuralgikus pont maradt a területi igazgatás ügye is, ahol a megyei önkormányzatok funkcionális gyengesége koordináló, integratív szerepüket sem engedte kibontakozni. A helyi és területi igazgatás összeadódó deficitjei kedvező közeget teremtettek az államigazgatás expanziója számára, a dekoncentráció elvének szinte parttalan érvényesítésére.

A települési integráció, a kis községek összevonása nem történt meg, jóllehet az ehhez szükséges parlamenti többség biztosítva volt. A helyi képviselet tehát továbbra is adott minden település számára, területi nagyságtól, lakosságszámtól, intézményi kapacitástól függetlenül, annak ellenére, hogy kevés a megbízható, tényeken alapuló ismeret⁷⁹ a helyi demokrácia tényleges állapotáról, a képviseleti demokrácia minőségéről. Ami ismert, hogy a városokban, megyei jogú városokban, a fővárosban jelentős a politika, a politikai pártok befolyása, míg a falvakban inkább jellemző a helyi hatalom egy kézben történő koncentrálása.

Jóllehet Európában jórészt a nyolcvanas-kilencvenes években voltak jellemzőek a területi összevonások, ennek ellenére még a kétezres évek⁸⁰ után is történtek települési fúziók. Dániában 2007-ben, egy előkészítő bizottság javaslata alapján 270-ről 98-ra, Izlandon 1993 és 2010 között 196-ról 76-ra módosult az alapegységek száma. Finnországban is nagyszabású racionalizálás valósult meg, nem is említve az Egyesült Királyságot, ahol 2009-ben 35 helyi önkormányzat megszűnése miatt 1300 képviselő veszítette el pozícióját.

A települési integráció, a kisközségek összevonása nagyobb, működőképes egységekbe⁸¹ a méretgazdaságosság, a hatékonyság, a költségtakarékosság jegyében messzemenő következményekkel jár, mivel radikálisan csökkenti az önkormányzatok, a polgármesterek, helyi képviselők,⁸² a köztisztviselők számát. Emellett a helyi igazgatást egy racionálisabb, gazdaságosabb, hatékonyabb, s nem kevésbé demokratikus⁸³ úton indítja el.

Egy ilyen lépés vélhetően az érdekelt önkormányzatok, önkormányzati szövetségek stb. ellenállását váltaná ki alkotmányos alapjogaik sérelmére⁸⁴ hivatkozva, mivel ez esetben egy meghatározott méret alatt a települések elveszítenék önállóságukat. Az alapjogi sérelem nem szükségszerűen állapítható meg, hiszen a színvonalas, kiegyensúlyozott közszolgáltatásokhoz való jog legalább olyan védendő érték, mint a helyi autonómia. A közösségi javak köré-

79 Az önkormányzati törvény optimizmusát, mely szerint „Az önkormányzati képviselő a település (fővárosi kerület, megye) egészéért vállalt felelősséggel képviseli a választóinak érdekeit”, a gyakorlat még kevésbé igazolta. Mót. 32. § (1) bekezdés.

80 Gunnar O. ERLINGSSON, Jörgen ÖDALEN: *How Should Local Government Be Organised? Reflections from a Swedish Perspective*, *Local Government Studies*, 39(2013)/1, 24–26.

81 Az összevonások a funkcionális hatékonyságot szolgálták, színvonalosabb és kiegyensúlyozottabb közszolgáltatások végett.

82 Ez a személyi kör a status quo fenntartása mellett érvel, hiszen ebben érdekelt, függetlenül a nyilvánvaló hátrányok okozta problémáktól.

83 A tapasztalatok szerint a kis méret nem teszi lehetővé a decentralizált jogkörök érdemi gyakorlását, így a demokratikus potenciál sem tud kibontakozni. A közfeladatok, közszolgáltatások széles köre kedvező feltételt teremt a részvételhez, erősíti a helyi kormányzás és a lakosság kapcsolatát.

84 Hasonló tapasztalatok adódtak Németországban a hatvanas és hetvenes években a települési integráció megvalósítása során, majd a kilencvenes évek közepén a keletnémet országrészben is.

ben éppoly súlyt képvisel az igazgatási, szolgáltatási hatékonyság, melynek egyik eszköze a területi integráció, mint a demokratikus értékek körébe tartozó közelség, részvétel, lokalitás.

Mérlegelendő továbbá, hogy a helyi függetlenség nem önmagáért⁸⁵ való érték, az autonómia tartalmi összetevője az alapintézmények működtetése, átfogó közszolgáltatások megvalósítása, a település lakosainak megfelelő életminőség biztosítása. A valódi helyi önállóság, autonómia nem merülhet ki pusztán a képviselői demokrácia gyakorlásában, az alapjog tartalmi része a közfeladatok, közszolgáltatások megfelelő színvonalú ellátása is. S ennek a kritériumnak is megvannak a szervezeti, szakmai, pénzügyi, személyi stb. feltételei.

A nagyobb területi alapegységek hatékonyabb alanyai⁸⁶ a tervezésnek és a gazdaságfejlesztésnek is, s a méretgazdaságosság követelményének érvényesítése több feladat költségtakarékos megvalósítását teszi lehetővé. A nagyobb méretű önkormányzatok esetén a települések közötti jövedelmi, anyagi egyenlőtlenségek kisebbek, így a költségvetésre kevésbé hatnak politikai jellegű elvárások kiegyenlítő rendszerek alkalmazása iránt.

11. ÖSSZEGZÉS HELYETT

Az európai országok gyakorlatában a centralizáció, decentralizáció, recentralizáció egymást követő ciklusai váltják egymást a külső, belső körülmények alakulása, az aktuális államcélok, intézményi reformok függvényében.

A reformok irányát, tartalmát és eredményét éppúgy befolyásolják a történelmi, kulturális, intézményi hagyományok, mint a releváns politikai, gazdasági, társadalmi aktorok domináns értékei, normái. Az aktuális programok mélyen beágyazódnak a nemzetközi, nemzeti diskurzusokba, azok által meghatározottak.

Azok az optimális intézményi megoldások, melyek egy sajátos helyzetben, egy speciális területen, egy meghatározott országban a probléma megoldásához vezetnek, majdnem bizonyosan eredménytelenek más országok hasonló problémái esetében. A generális problémákra adott, valamennyi országban alkalmazható általános javaslatok vélhetően negatívan befolyásolják az adekvát válaszok megtalálását minden egyedi kérdés esetében.

85 Az önkormányzat nem öncélú szerveződés. Lényegét, rendeltetését elsősorban az általa ellátott vagy ellátandó feladatok tükrében értelmezhetjük, értékelhetjük.

86 A méret, a hatékonyság és a demokrácia összefüggését tárgyalja Kenneth NEWTON: *Is Small Really So Beautiful? Is Big Really So Ugly? Size, Effectiveness, and Democracy in Local Governmen*, *Political Studies*, 30(1982)/2, 192–205.