

PHD ÉRTEKEZÉS TÉZISEI

**AZ ÖNKORMÁNYZATI INTEGRÁCIÓ
ÉS A HELYI KÖZIGAZGATÁS**

**Írta:
Somlyódyné Pfeil Edit**

Pécs, 2001. május

Készült:

a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi
Kar
**„AZ ÖNKORMÁNYZATOK KIÉPÜLÉSE ÉS
MŰKÖDÉSE”**
c. doktori programja keretében

Témavezető:

Kajtár István tanszékvezető egyetemi tanár

A dolgozat alapját képező kutatások az MTA Regionális
Kutatások Központja Dunántúli Tudományos Intézetében
készültek.

1. A témaválasztás indoklása

A társadalom területi tagolódásának egyik lényeges megjelenési formáját képviselik a területi-települési viszonyok, melyek irányításában a közigazgatási jognak és egyáltalában a jogi szabályozásnak kiemelkedő szerep jut. Az önkormányzatok létében a területi közigazgatás-szervezés egyik alapfogalmát megtestesítő decentralizáció fejeződik ki. Ezt kiegészítőleg az önkormányzati szintek egymáshoz való viszonya, illetőleg a feladat- és hatáskör-telepítés szabályai a szubszidiaritás eszméje által meghatározottan alakulnak. E két alapelv a központi hatalom és a területi szintek közötti hatalommegosztás vertikális dimenziójába illeszkedik, míg az önkormányzati integrációs formák, különösképpen pedig a társulások horizontálisan értelmeződnek az államszervezet felépítésében. Az önkormányzatok közötti formalizált együttműködések tehát a dezintegráció áthidalásának szerepkörében hatékonyságot, rugalmasságot és magasabb szakmai színvonalat kölcsönözve kapcsolódnak a hierarchikus rendezőelvekhez. Valamennyi esetben a végső cél a szétforgácsolt erők egyesítése.

A községek, városok egymáshoz való viszonya az önkormányzatiság lényegében akként fejeződik ki, hogy a benne foglalt közfunkciókat saját közigazgatási területén és saját népességére vonatkozólag minden önkormányzat saját szervei által maga teljesíti. Ettől az alapesettől csak akkor van mód eltérni, ha a községek a helyi közügyeket valamely oknál fogva egyáltalán nem tudják ellátni, vagy pedig ellátják, de nem a közérdek által megkövetelt módon. Az ilyen helyzetben lévő önkormányzatok – kevés eséllyel – az államhoz fordulhatnak kiegészítő forrásokért, vagy megállapodásra lépnek egymással abból a célból, hogy akár egy vagy több, akár pedig minden helyi érdekű közszükségletüket egyesült erővel elégítsék ki.

Mindezek alapján integráción értjük a helyi önkormányzatoknak valamely érdekközösségén létrejövő együttműködését, melynek motivációja lehet gazdasági, kulturális, szociális vagy strukturális probléma kezelése, végső céljában azonban valamely anyagi vagy nem anyagi előny megszerzésére irányul a közös és egyenrangú cselekvés által meghatározottan. Az integráció többet jelent a puszta együttműködésnél, egyfelől a formalizált együttműködések, másfelől a tematizált, tehát definiált közös célra irányulókat tekintjük ilyennek. Létrejöttüket indukálhatják a közszolgáltatások, az államigazgatás, a területi tervezés, a finanszírozás stb. szempontjai. Az integráció következtében az önkormányzatoknak minden esetben autonómiavesztést

kell elkönyvelniük, aminek kisebb vagy nagyobb mértéke összefüggést mutat az integráció típusával. Az értekezés az integráció fogalmát a jogdogmatikai értelmezés határvonalán kívánja meghúzni, s ennek megfelelően a települési önkormányzati szint életképességét megeremtő, hatékony és eredményes működése feltételét garantáló szervezési elvnek tekinti.

Összefoglalóan a funkcionális integrációt vizsgálja a szerző, amely nem hoz létre új közigazgatási szintet, hanem általában valamely feladat hatékony ellátásához szükséges (gazdaságos) területnagyság kialakítása céljából megy végbe. Tehát a célzott együttműködésre lépő önkormányzatok tevékenységében, szervezetében, kompetenciájában hoz létre változásokat. Ehhez képest nem integrációnak tekintjük, hanem strukturális vagy területi reformnak nevezzük az ötvenes, hatvanas és hetvenes évek Nyugat-Európájában lezajlott folyamatot, melynek célja új integrált közigazgatási szint létrehozása volt, ami gyökeresen átalakította a hatalommegosztás területi rendjét és újrarendezte a közigazgatás szintjei közötti viszonyt. Egy ilyen reform generális jelleggel újraosztja a feladatokat a központi hatalom és a helyi önkormányzatok között.

Az önkormányzati integráció kérdésköre természetesen túlmutat a közigazgatás szféráján, az önkormányzatoknak jogukban áll a magánjog által szabályozott kapcsolatok kiépítésére is. Az értekezés az integráció közjogi megnyilvánulásainak szenteli figyelmét. Azok közül is elsősorban:

- a társulásoknak,
- körjegyzőségeknek, illetőleg közös hivatali szervezeteknek,
- a város- és községegyesítéseknek,
- a városhálózatoknak,
- a városkörnyékek intézményesítésének,
- és a területfejlesztés igényének kielégítésére létrejött kistérségi társulásoknak.

Az önkéntes településközi együttműködés szervezeti kereteit a törvények kicövekelik, de a tartalom és a követendő preferenciák részletes meghatározását már átengedik a partnertelepüléseknek. Az integráció típusától függően kerül sor a különféle döntési kompetenciáknak és az egyetértési jog gyakorlásának a közös szervezet és a tagok viszonyában történő újrarendezésére. Ily módon horizontálisan építkező intézményről van szó, mely nem érinti a hatalommegosztás területi rendszerét. Úgy fogalmazhatunk, hogy *az integrációs formák a településközi érdekegyeztetésnek olyan intézményei, melyek az államon belüli általános és vertikális feladat- és hatáskörmegosztás rendjét a helyi érdekviszonyok függvényében horizontálisan módosítják és kiegészítik.*

Ez egy önkéntességen és mellérendeltségen alapuló szervezeti modell. Ennek következtében a településközi együttműködés intézményeit az alkotmány értelemszerűen nem ruházza fel önkormányzati jogalanyisággal, mivel feladataikat nem törvényi rendelkezés alapján teljesítik, hanem az alapító önkormányzatok delegációja folytán, noha a társulási szabadság az önkormányzatiság lényegi tartalmához tartozó fogalom.

Az önkormányzati integrációs formák megjelenése a modern polgári államfejlődés időszakához, a XIX. század első feléhez kapcsolódik, s azóta töretlen fejlődésüknek lehetünk tanúi Európa-szerte. Az értekezés az intézmény történetét, majd aktuális szabályozását nemzetközi összehasonlításban törekszik bemutatni, végső soron a magyar intézményfejlesztés távlatainak felvázolását megcélózva. A szerző a disszertáció kulcsproblémáinak az alábbiakat tekintette:

- Az önkormányzatok közötti együttműködést serkentő faktorok között első helyre sorolható a pozitív hagyományok léte, ami a társulások létrejöttének katalizátoraként működik, ha úgy tetszik puha tényezője. A kooperációra való képesség és készség a kultúra fogalomkörébe tartozó és hosszú történelmi folyamat során megszülető érték. A magyar önkormányzatok – nem kifejezetten nekik felróható okokból – ennek a tanulási folyamatnak meglehetősen a kezdetén tartanak, tehát az értekezés elsőként azt kívánja feltárni, hogy e tekintetben a rendszerváltás idején, az önkormányzatiság eszméjének visszahonosításakor milyen történelmi-jogi alapokról indultunk el.
- Az előbbi téma mélységeinek megítélése során komoly segítségünkre lesz az a jogtörténeti összehasonlító vizsgálat, melyet különösképpen a német jogrendszer vonatkozásában végzünk el, majd amit a nyugati demokráciák hatályos jogi megoldásainak feldolgozásával megisméltünk.
- A munka vizsgálja az alapfokú közigazgatás szervezeti egységeinek méretbeli kérdését, az igazgatási körzetek optimalizálásának szempontrendszerét.
- Elvégzi az állami beavatkozás eszközeinek vizsgálatát az önkormányzati együttműködési viszonyok alakításában, beleértve az önkormányzatok törvényességi ellenőrzése felügyeletté szélesítésének szükségletét és a pénzügyi ösztönzés eszközeit.
- Elemzi a városi vonzáskörzetek szervezeti megjelenítésének lehetőségeit, amit különösképpen fontossá tesz a magyar közigazgatás-történet nagy értékű hagyatékának, a városkörnyékiséget kísérő folyamatos koncepció-alkotásnak a feltárása és összegzése.

- A társulások problematikája a területfejlesztésről és -rendezésről szóló törvény megszületése óta nem tárgyalható a területfejlesztési kistérségi társulások nélkül, ami a munkának területi és egyúttal interdiszciplináris szemléletmódot kölcsönöz.
- Hasonlóképpen a társulási együttműködés elhelyezése az önkormányzati finanszírozás rendszerében, a hatályos jog határait feszegető kérdésselvetéssé változik. A használati spillover hatás közigazgatási definiálása a térségi szerepkörök vizsgálatán keresztül történik, ami rávilágít az önkormányzati differenciált hatáskör-telepítés problémájának rendkívüli összetettségére. Tulajdonképpen arra, hogy a területi és az önkormányzati politika milyen sok szálon érintkezik egymással.
- A társulások adekvát szervezeti kereteinek meghatározó szerepet kell tulajdonítanunk a társulások színvonalas működésében. Az intézményrendszer funkcionálásának határfoka egyfelől a gyakorlatból merített tapasztalatokon válik mérhetővé, másfelől a szabályozás minőségét más országok jogszabályi megoldásaival vetjük össze. A disszertáció eredményeként a magyar társulási intézményrendszer, benne foglalva a városkörnyék- és a kistérségi problematikát, továbbfejlesztésének legfontosabb irányai és eszközei fogalmazódnak meg javaslat formájában.
- Végül, de nem utolsó sorban bemutatásra kerül az Európai Unió jogi dokumentumain keresztül a horizontális együttműködések megjelenése és szerepe az európai tér fejlődésében, ami hazánk számára is megszívlelendő.

A választott téma időszerűségét hangsúlyozza egyfelől az önkormányzati rendszernek a kormány által ismét útjára indított reformterve, másfelől az önkormányzati differenciált hatáskör-telepítés sürgető megoldása, ami a körzetközponti igazgatás újfajta koncepciójával mutat összefüggést. Végző soron azonban az európai integráció felvetette regionalizáció okán újra kell gondolni az egész magyar közigazgatás területi szerkezetét. Belátható időn belül választ szükséges találni arra, hogy a régió intézményesítésére milyen minőségben kerüljön sor, az önkormányzati rendszer hány területi szintbe tagolódjék és mekkora területi egységekre építkezzen. Meggyőződésem szerint ez a vonatkoztatási keret, ami halaszthatatlanná teszi a helyi önkormányzati szint újragondolását és megerősítését abban az értelemben, hogy az egységes, törvényes és hatékony közigazgatás számára szervezeti szempontból életképes területi egységeket hozunk létre alsó szinten. A célkitűzések teljesítésében

eszközjelleggel vitathatatlanul helyet fognak kapni az önkormányzati integrációs formák, illetőleg a társulások.

2. A feldolgozás módszere

Az értekezés az egyetemi doktori fokozat megszerzését követő időszak kutatómunkáját összegzi, az MTA Regionális Kutatások Központja Dunántúli Tudományos Intézetének keretei között és segítségével elvégzett elméleti és empirikus kutatásokét. A munka az önkormányzati integrációs formákkal, azokon belül különösképpen a társulásokkal mint *a közigazgatás egyik szervezeti modelljével* foglalkozik. A téma feldolgozása során a tudományos igényű összefoglaló munka egyesíteni törekszik a *jogtörténeti és közigazgatástudományi megközelítést, megfűszerezve a területi tudományok szintetizáló szemléletmódjával*. Az értekezésben megrajzolódik a településközi együttműködéseknek az önkormányzati éra mintegy tíz éves története során bejárt fejlődési íve. Az Országos Tudományos Kutatási Alap, mely két kapcsolódó téma kutatását támogatta az elmúlt nyolc évben, nagyban hozzájárult az eredmények megszületéséhez. A szerző a társulásokat az önkormányzati integrációs formák kitágított fogalmának keretei között értelmezi, ami a településközi együttműködés intézményrendszerének tágabb horizontját jelöli ki, mint általában azok az eddigi jelentős szakmai munkák, melyek alapvetően az önkormányzatok gyakorlati segítségnyújtásának célzatával készültek (Gurnik Á.–Szalai Á.–Szépe E. 1998, Kiss L. 1991, Dudás F.–Sárosi M.–Virág R. 1998) vagy amelyekben az önkormányzatok pénzügyeire, finanszírozására koncentráltan (Nyitrai K. 1998, Kopányi M. 1999) jelent meg a téma.

A munka módszertanát tekintve *elméleti és empirikus metodikára épül*. A jogtörténeti és aktuális szakirodalom feldolgozásán túl alapvetően épít eredeti jogi dokumentumok (jogszabályok, társulási megállapodások, európai uniós dokumentumok stb.) elemzésére, kiemelten azok összehasonlító vizsgálatára magyar és európai, különösképpen német viszonylatban egyaránt. Az empirikus megközelítést a szerzőnek számos, a rendszerváltás óta a közigazgatás-építés folyamatába illeszkedő kutatásban való részvétele, illetőleg témavezetői minősége biztosította, ami lehetővé teszi a társulási jog fejlődése három markánsan elkülönülő időszakának egymás mellé helyezését. Az empiria részben országos, részben a Baranya megyében, mint tipikusan aprófalvas megyében készült felmérések tapasztalatait összegzi. Az empirikus kutatás tematikája a finanszírozási fejezet elemzéseivel válik teljessé, minthogy a városok körében

végzett kérdőíves felmérés és a társulás jogcímén folyósított állami támogatásokra vonatkozó TÁH-adatállomány birtokában mód nyílik a térségi szerepkörök és a társulások finanszírozási összefüggéseinek vizsgálatára. Az önkormányzatok együttműködési képességét és készségét a statisztikai adatsorok feldolgozásával készült ábrák és táblázatok teszik szemléletessé.

Az önkormányzati integrációs formák fejlődési trendjének megrajzolására a jogi szabályozás adta kereteknek és a gyakorlati, valamint a nemzetközi tapasztalatoknak az egymásra vetítésével kerül sor. Ez a nézőpont a körjegyzőségek és társulások mellett különös figyelmet szentel a városkörnyékek problémakörének. A munka a továbblépés lehetőségeit az intézményesítés finomítása, a finanszírozás, a feladat- és hatáskör-telepítés, továbbá a törvényességi felügyelet irányában villantja fel.

3. Kutatási eredmények

3.1. Alapvetés

Valamennyi állam számára politikai döntés kérdése, hogy közigazgatását milyen területi egységekben szervezi meg. Nincsenek olyan kizárólagos körülmények, melyek objektív módon determinálnák az önkormányzati alapegységek méretét. A sok helyi döntéshozóval működő rendszer dezintegráltságának enyhítésére a közigazgatás hatékonyságát fokozó rásegítő mechanizmusokra van szükség. Ezek tipikus példáját jelentik az önkormányzati autonómiát többnyire tiszteletben tartó önkormányzati társulások és közös hivatalok, másfelől a viszonylag tagolt, alsó- és felső középszintet egyaránt magában foglaló területi önkormányzatok. Az utóbbiak az önkormányzati rendszerben igen lényeges teherhordó szerepet töltenek be.

A településközi együttműködés azonban nem az egyetlen lehetséges szervezeti válasz az önkormányzatok elégtelen közigazgatási erejére, illetőleg a hatékony és szakszerű közigazgatás megteremtésének igényére. Más országok gyakorlatára is figyelemmel legalább négyféle megoldási módozat vehető számításba az alapfokú területi egységek működésének optimalizálására:

- a) a területszervezési reform;
- b) a közvetett közigazgatás, illetőleg az autonóm struktúrák alkalmazása;
- c) a differenciált hatáskör-telepítés a helyi és területi önkormányzati szint viszonyában;
- d) a helyi önkormányzatok együttműködése.

3.2. Történeti fogalomértelmezés

Az 1871. és 1886. évi községi törvény a községek területi, népességi és települési típusaihoz eltérő jogi konzekvenciákat fűzött, azaz községi kategóriákba sorolta őket, ami *a szervezeti jellegben fejeződött ki*. A községek első csoportját a tulajdonképpeni falusi települések alkották, ú. m. a kis- és nagyközségek, a második csoportba a rendezett tanácsú városok tartoztak. A kisközségek és nagyközségek közötti *különbséget eredetileg a közös vagy a külön jegyzőtartás jelentette, mégpedig az egyes községek eltérő teherbírásán alapulva*.

A jogi szabályozás szemszögéből a községek ún. szövetkezésének kezdeményezése második községi törvényünk értelmében a képviselő-testület által gyakorolt önkormányzati jog volt. Ellenben, ha a közigazgatás érdekében állt a szövetkezés, akkor a törvényhatóság azt hivatalból elrendelhetette, egyúttal annak módját is megállapította. Hazánkban tehát a körjegyzőségek általános igazgatási körzetként külön szervezeti kategóriát képviseltek, ahol is a kisközségek szervezeti és anyagi viszonyainak összhangba hozatala történt meg települési viszonyaikkal. Elméleti megközelítésben a körjegyzőségek ideáltípusának területi és népességi szempontból a nagyközségek normális típusával kellett egybe esnie. Ez gyakorlatilag azt jelentette, hogy népességüknek 1500–4000 lélek, területüknek 1500 és 5000 hektár közé kellett esnie, a hozzátartozó kisközségeket egymástól sem természeti, sem más akadályok vagy más község határa el nem választhatták és székhelyül a körjegyzőség területén a legjobban megközelíthető, földrajzi tekintetben központi fekvésű községnek kellett szolgálni. A felsorakoztatott elvárásoknak szerencsére a háború előtti Magyarország körjegyzőségeinek döntő többsége eleget tudott tenni.

A Kiegyezést követően a gazdasági fejlődés felgyorsulása mind több területen igényelte az állami szabályozást, illetőleg a felmerülő újabb és újabb feladatokat vagy a törvényhatósági és városi önkormányzati apparátusokra terhelte a kormányzat, vagy pedig új területi szerveket állított fel közvetlen irányítása alatt. A szakigazgatási ágak létrehozásával a Tisza-kormány a rendszeten kívül különösképpen a közegészségügyre és a gyámügyre irányította figyelmét, aminek hatása lefutott a közegészségügyi szolgálat legsőbb szorvíg, a községig.

Az általános igazgatási beosztás mellett a kis- és nagyközségek a szakigazgatás szempontjaiból *szakigazgatási körökbe (körorvos, körgyám, községi bába)* tömörültek, illetőleg a törvényhatóság által beoszthatók voltak, továbbá

a kisközségek *bizonyos intézmények közös fenntartására is szövetkezettek* (közös iskola, tűzoltóság).

Sajnálatos módon a községi szövetkezés intézménye a helyi ügyek rendkívül szűk körére terjedt ki, lényegileg szakképzett személyzetnek a közös alkalmazására korlátozódott, aminek jelentőségét nyilvánvalóan nem szabad lebecsülnünk. Ugyanakkor a modern értelemben vett közszolgáltatások közös teljesítése, melyeknek széles skáláját ismerhető meg a német jogrendszer példáján, a tanácsrendszer bevezetéséig nem képezte tárgyát a községközi együttműködéseknek. Magyarázatul hivatkozhatunk a magyar polgárosodás jelentős megkésetttségére a nyugat-európai államokhoz képest, ami feltétlenül kifejeződött a kommunális infrastruktúra hiányában, illetőleg elmaradottságában. Egyszerűbben fogalmazva, abban az időben még nem épültek ki Magyarországon olyan intenzitással és minőségben a közszolgáltatások, amelyek indukálhatták volna az együttes feladatmegoldás keresését, továbbá az intézményi keretek kimunkálását, szabályozását. A kifejlődött körzeti intézmények csekély teret tudtak biztosítani egy kifinomult társulási jog létrejöttéhez. Így a körjegyzőségekre és szakigazgatási körökre szűkült a társulási tipológia, melyek lényegüket tekintve nem jelentettek sokkal többet, mint bizonyos feladatok közös finanszírozásának technikáját. A társulás mint szervezet kérdése fel sem merülhetett. A korabeli szabályozás pozitívumaként kell kiemelni azt a szigorú állami felügyeletet, amit egyébként inkább terhére szoktak róni a polgári időszeknak.

A földrajzi és települési viszonyok adott vagy csak nehezen megváltoztatható tényezők, míg a községek szervezeti beosztásának módosítása az államnak hatalmában áll. Az önkormányzati integrációt kimerítő szervezeti változásoknak ebben az időben végeredményben két csoportja volt megkülönböztethető:

- a községek területi vagy közigazgatási beosztását érintő módosítások (községi határátcsatolások, megyék közötti átcsatolások, körjegyzőségek, községi szövetkezések stb.);
- az önkormányzatok önállóságát valamint közigazgatási státuszát módosító döntések (új község alakulása kiválással, községmegszüntetés, egyesülés, szomszédos önkormányzathoz csatlakozás).

Az utóbbi integrációs formát érintőleg már maga az 1886. évi községi törvény is széles felhatalmazást adott a belügyminiszternek községek egyesítésére, mind csatlakozás, mind pedig beolvadás engedélyezésére.

A magyar közigazgatás reformjának folyamatában mérföldkőnek számított az 1924-ben kibocsátott belügyminiszteri körrendelet, mely az igazgatás egyszerűsítése, gazdaságosabbá tétele, avagy egyes községek háztartási egyensúlyának megóvása és fenntartása céljából a nagyközség kisközséggé alakulását, összeépült vagy *egymáshoz közel fekvő községek egyesítését, körjegyzői csoportok alakítását, a fennállók megváltoztatását, a körjegyzőség székhelyének megállapítását rendelte el*. Továbbá lehetővé tette egyes községi határrészeknek más községhez átcsatolását, s a közigazgatás követelményeit ki nem elégítő községi alakulatok megszüntetését. Ezt egy évvel később követte az összeépült községek egyesítése és a törpe kisközségek önállóságának megszüntetése tárgyában kiadott újabb rendelet, amely a közigazgatás racionalizálásának kérdését már nem kizárólag az államháztartás egyensúlyi szempontja felől közelítette, mint elődje.

Negyven év alatt, 1880 és 1919 között mindössze 98 község önállósága szűnt meg, míg az I. világháború utáni tizenöt év alatt 141 község veszítette el a közigazgatási jogállását. A reformok jelentősége azonban nem csupán abban a pénzbeli és munkaerő-megtakarításban jelentkezett, amit az összevont jegyzői irodákban regisztrálhattak, s aminek következtében megtörténhetett a pótdó és az államsegély mértékének leszállítása, de *a községi adminisztráció gyorsabbá is vált, és az átcsatolt települések vagy községrészek lakosságához közelebb került közigazgatás*.

3.3. A tanácsigazgatási rendszer integrációs intézményei

A *tanácsrendszer* mintegy négy évtizedes történetének meglehetősen sok témánkat érintő vonatkozása volt. A tanácsszervek integrációs formái közül, melyek térben és időben meglehetősen nagy változási dinamikával rendelkeztek, a következők érdemelnek feltétlen figyelmet:

- a község, valamint a község- és városegysítések;
- a társulások és a gazdasági-ellátási tárgyú együttműködések;
- a városkörnyéki igazgatás;
- a tanácsi körzetesítés és a településpolitika

A szocializmus időszakában a községegyesítések több hullámban követték egymást. E folyamatba belejátszott az ipari városok (Ajka, Komló, Salgótarján) továbbfejlesztésének, valamint a megyeszékhelyek (Eger, Pécs, Zalaegerszeg stb.) központi szerepének erősítése iránti igény. 1965-től a 80-as évek

elejéig ismét száz fölé emelkedett a községegyesítések száma, amiből 40,3%-ot indokolt a városodás folyamata.

A tanácsrendszer alatt a társulás intézményének legitimitációja és elterjedése összekapcsolódott a területi irányítási szintek csökkenésének, lényegileg a járások folyamatos kiiktatásának folyamatával a közigazgatás szervezetéből. Az igazgatási hatáskörök községi szintre decentralizálása célkitűzésének végrehajtásában hatékony eszköznek bizonyult a *hatósági igazgatási társulások* megalakítása. A decentralizáció pozitív csengésű fogalmát azonban némileg beárnyékolta a koncentráció, mivel a hatósági jellegű együttműködések alapvetően fölülről vezérelten létesültek akként, hogy a hatáskörök leadását összekapcsolták a körzetesített ellátás követelményével. Ezt a módszert hívták a nyolcvanas években integrált hatáskör-telepítésnek. Ebben a tekintetben fogalmi szűkítés érvényesült a tanácsi korszak alatt, *társuláson a helyi tanácsok igazgatási együttműködésének szervezeti formáját értették* a szakemberek.

Az igazgatási társulások számában átütő gyarapodás következett be 1971 és 1983 között. *A járások végleges megszűnésekor működő 365 társulásban 1080 tanács (a helyi tanácsok 73%-a) vett részt.*

A társulás jogintézménye általában nélkülözte a községi tanácstestületeknek azt az önkéntes elhatározását, amit az önkormányzati rendszer ma a társulási jog *differentia specificájának tart.* Az egyébként hosszú ideig eredményesen, megfelelő szakmai színvonalon működött igazgatási társulások leginkább a kötelező társulások intézményéhez hasonlíthatók. A kitűzött cél, a községi tanácsok döntési kompetenciájának kiszélesítésében és vele együtt önállóságuk megerősítésében fogalmazódott meg. Ez módszerét tekintve *egyszerre hozott szakmai szempontoktól motivált centralizációt és a döntési szinteket a településekhez közelítő decentralizációt.* Az új igazgatási struktúra kialakításának ideológiája ugyanis úgy szólt, hogy a községi tanácsok társulások révén olyan hatáskörök birtokába jutottak, melyeket külön-külön nem kaphattak volna meg.

Az igazgatási társulások intézménye a szocialista rendszerben számos gyermekbetegséggel küzdött, a nagymérvű szabályozatlanság következtében nem tudta kiforni magát. Számos elemi kérdés tisztázatlanságának hatása szinte továbbgyűrűzött az önkormányzati rendszerbe, noha az egészen más szervezeti elveken épül fel. Nem egyszerűen az történt, hogy a politikai pluralizálódás tabula rasa helyzetet teremtett, valójában *nem is tudtak a közigazgatásba stabil társulási értékek beleivódni, ha úgy tetszik nem voltak adottak a feltételek a meggyökeresedéshez.*

Rövid életútja során a magyar városkörnyék-modellnek elsődlegesen az igazgatási karaktere domborodott ki. Egyfelől a tanácsrendszer strukturális fogyatékoságai, másfelől az adekvát szervezeti keretek hiánya következtében a városi vonzáskörzetek nem tudtak a kommunális ellátás, a településfejlesztés, illetőleg a közös településtervezés szolgálatában szervesülni. Ezekkel a tényezőkkel is magyarázható, hogy az egész intézmény kérészéletűnek bizonyult. Nyilvánvalóan nem lehet ésszerű magyarázatát adni annak, hogy a két-szintű igazgatási rendszer és a városkörnyékiség miért ne létezhetett volna egymás mellett. Ennek tagadásához szükség volt arra, hogy az alkalmazott modellben túlzott hangsúlyt kapjon a városoknak a községi tanácsok megyei irányításában való közreműködése és az ugyancsak hierarchiát feltételező másodfokú hatósági szerepkörük. Az önkormányzatiság eszmeisége tagadja ezeknek az elemeknek a lehetőségét városok és községek kapcsolatában, a korábbi „kötelező” igazgatási társulásokkal szemben pedig a társulási szabadság elvére helyezkedett. Vagyis 1990-re a városkörnyéki igazgatási rendszerből a súlytalan és sok negatív működési tapasztalattal terhelt koordinációs bizottságokon kívül nem maradt semmi.

A tanácshálózatnak azzal a területi szerkezetével, amely az igazgatás hatékonyságát és szakszerűségét mint értéket fölébe helyezte a települések helyi közösségi értékének, mesterségesen integrált közigazgatási alapegységeket teremtett. Az alapul szolgáló politikai döntést hozó szerv nyilvánvalóan az elaprózott község-hálózat és szakapparátusának közigazgatási erejét, a másik oldalon az általa ellátandó feladatok mennyiségét és minőségét tette mérlegre. A helyi tanácsok fejlesztésének és megerősítésének célját kísérő *hatásköri decentralizáció célpontjaivá kifejezetten a körzetesített, ha úgy tetszik összevont képviselői-közigazgatási egységek váltak, amit sok helyen megfejtelt az igazgatási társulások másodlagos körzetrendszerre.*

A XX. század fordulóját követő években a megyerendszer megreformálásért vívott eredménytelen küzdelem után a politikai érdeklődés igazgatási súlypontjába a városkérdés került. Évtizedeken keresztül egymást érték a városi vonzáskörzetek intézményesítésére kidolgozott koncepciók, ami aztán az államszocialista rendszer alatt is folytatódott (Harrer Ferenc, Mendöl Tibor, Erdei Ferenc, Bibó István, Madarász Tibor, Kiss István, Kilényi Géza stb).

Megállapítható, hogy az önkormányzati berendezkedést megelőző két politikai rendszerben közigazgatási és földrajztudósainkat élénken foglalkoztatta a városi vonzáskörzetek intézményesítésének kérdésköre. A kidolgozott modelljavaslatok sok értékes gondolatot és hasznosítható megoldást kínáltak fel a

politika számára, más-más súlyponti elem meghatározásával. Leggyakrabban a területrendezés, illetőleg a közigazgatási területszervezés legtágabb kontextusába került a városkörnyékiség, máskor az együttes tervezés valamint a közös ellátó-szolgáltató rendszerek működtetése vált dominánssá, de felbukkant az igazgatási és képviseleti rendszer egységesítésére való törekvés is. A felállított elméletek döntő többsége azonban nem számolt e kapcsolatrendszernek finanszírozási hatásaival, és nem érzékelté vagy nem tartotta fontosnak az egységes tervezés szükségletét. Az utóbbi megközelítésből – úgy vélem – Madarász Tibor városkörnyék-felfogása a legkomplexebb és a jövő számára a leginkább irányt mutató.

3.4. Az önkormányzatok közötti együttműködések alkalmazott megoldásai a német jogrendszerben

Az értekezés önálló fejezetet szentel a magyar jogfejlődéshez történelmi szempontból leginkább közel álló német közigazgatás feldolgozásának. Az igazgatás körzetesítésének szervezeti formáit, valamint a társulások különböző alakzatait előbb a Statusalkotmány, a II. és III. Birodalom idején elemzi, kiragadva a kommunális alkotmányjog fejlődésének főbb állomásait.

A történelmi hagyományokra építkező hatályos német jogban a közös község, a társult község, az igazgatási közösség és a hivatal, mint többszintű szervezeti egységek két modellt valósítanak meg. Az egyik esetében a szomszédos községeknek igazgatási feladatok közös ellátására való szabad összefogásáról van szó társulási megállapodás alapján, a másokban pedig a tagközségekből alakuló területi köztestületről (önkormányzat) saját, a polgárok által választott közös szervek létesítésével (szövetségi polgármester, szövetségi képviselőtestület). Az igazgatási egységek egyike sem számolja fel a résztvevő községek önkormányzatát, bár tagadhatatlanul korlátozza igazgatási és szervezet-alakítási alapját, más szóval fennhatóságát.

A hatályos német jog társulási formáinak áttekintése, így a községi munkaközösség, a közjogi megállapodás és a céltársulás segítséget nyújtanak a magyar intézményfejlesztésre vonatkozó konstruktív javaslatok megfogalmazásához. A céltársulás mintegy két évszázados múltra visszatekintő intézménye a településközi együttműködésnek, mely Ausztriában, Franciaországban és Spanyolországban is fontos kerete az integrációnak. Az elvégzett elemzés jól tükrözi, hogy a német jog mennyivel tágabb működési teret enged az önkormányzatok törvényességi felügyeletét gyakorló szerveknek, mint a

magyar. A céltársulás feladatterületének módosítása és a szerv felosztása – többek között – olyan területek, melyek vonatkozásában a helyi közösség, az állampolgárok érdekeit az állam szervének kell szigorúan megjelenítenie. A *társulás felosztása* elvitathatatlan joga a tagönkormányzatoknak, de a *felügyeleti szerv hozzájárulása nélkül érvénytelen*. Az utóbbi pedig megkívánja nyomós indok felhozatalát, csakúgy mint bármely tag kilépési szándéka esetében. Ilyenkor a közösség érdekét az állam képviselője mérlegeli.

A német területi reformfolyamat újjáéledését élték át az új német tartományok a rendszerváltást követően. A végrehajtás azonban egy szűkített értelmezésű községi reform képében történt meg, ami sok tanulsággal járt. A tartományi kormányzatok a politikai tanulási folyamat részének tekintették, hogy a legkisebb önkormányzatok önállóságát érintetlenül hagyva, *a kívánatos igazgatási színvonalat egyszerűen a társuló községek lehetőleg valamennyi igazgatási feladatának egyetlen közös hivatalban történő ellátásával próbálják meg elérni*. Politikai kényszer nélkül létezett a közös hivatalokat működtető önkormányzatok népességszámára vonatkozóan előírányzott szám. Eszerint legkevesebb 5000 fős lakosságot illik kiszolgálni egy-egy hivatalnak, ami szakértői vélemények szerint túlzottan sok – átlagosan több mint öt – önkormányzat társulását igényli. Egyedül Brandenburg tartományban szerepel kiegészítő törvényi feltételként, hogy a közös hivatal legkevesebb öt önkormányzatra kiterjedően működjék. Meg kell azonban jegyezni, hogy a közös hivatalok kialakítása tekintetében az önkéntes társulás számára kijelölt időperiódust egy szigorúbban szabályozott időszak követte, minthogy általában a tartományi belügyminiszterek kaptak a törvényhozótól felhatalmazást, hogy a türelmi idő letelte után a közös igazgatási szervet rendelet útján létrehozzák. A cél nem titkoltan egy területet lefedő körzeti igazgatási struktúra kiépítése volt.

3.5. Az önkormányzati társulás az elmélet és a gyakorlat tükrében

A társulási szabadság léte az önkormányzatok *elégtelen közigazgatási erejével magyarázható*, közigazgatási erőn értve az önkormányzatok azon képességét, amely a számukra törvényben megszabott feladatok teljesítéséhez mint saját személyi, tárgyi és pénzügyi kondíciói rendelkezésükre áll. Tehát a mérleg másik serpenyőjében szükségképpen ott találjuk, hogy az önkormányzati társulások alakítása sérti egyfelől a demokrácia elvét, mert hiszen ekkor önkormányzati feladatoknak nem törvényi átruházásáról van szó, hanem képviselő-

testületek általi pusztá delegációjáról, másfelől bizonyos esetekben a feladat-teljesítésért viselt felelősség áthelyeződésével jár együtt. Mindezek a tényezők azonban együttesen sem jelentenek akkora veszélyt az önkormányzatokra, mint adott hatáskörök teljes elvonása a dekoncentrált igazgatás javára vagy pedig elhanyagolásuk, nem teljesítésük az önkormányzatok részéről.

A modern nyugat-európai alkotmányok elemzésén keresztül a társulási szabadság szabályozásának főbb jellemzői megragadhatók. Az államok szinte mindegyike alkotmányos kérdésnek tekinti az önkormányzatok együttműködését. A szabályozás azonban a társulási szabadság mellett legalább ugyanakkora súllyal foglalkozik annak korlátaival az államszervezet egységének megőrzése érdekében. A kötelező társulás, mint az önkormányzatok életébe történő állami beavatkozás eszköze jelentkezik, benne a szakszerű és gazdaságos közigazgatás működéséhez fűződő érdek szükségképpen összekapcsolódik a településközi együttműködés intézményrendszerével.

Az állam ugyanis a közigazgatás törvényességének öreként és a szociális jogállam keretei között felelősséggel tartozik polgárainak. Ebből következően adott esetben az *önkormányzatok közigazgatási tevékenysége ellen a törvényességi kontroll érvényesítésekképpen kifogást emel, ha az önkormányzatok nem teljesítik törvényben meghatározott kötelező feladataikat, mert arra önállóan nem képesek.*

Az 1990-ben létrehozott önkormányzati rendszer az elemi települést tette a közigazgatás-szervezés alapjává. Tehát nem határozta meg az önkormányzattá válás minimum követelményeit, ami által a településstruktúra és a közigazgatás alap szintű szervezete egyelőre együtt mozog. Az Ötv. felszámolta a korábbi integrációs csomópontokat, illetőleg az önkormányzatok együttműködését az önkéntes társulások alapjára helyezte, akkor amikor a finanszírozás és a politikai tényezők önállósulásra sarkalltak.

Az értekezés vizsgálati tárgyául a Dél-dunántúli régióban található *Baranya megye* szolgál, ahol a 301 település (2000. január 1-jei állapot szerint) kifejezetten aprófalvas területi szerkezetet tükröz, amelynek kutatási hipotézisünk szerint természetes szükséglete kellene, hogy legyen a községközi együttműködés.

Baranya megye igazgatási körzetrendszerének egymásra vonatkoztatása három történelminek tekinthető időpontra figyelemmel történik. Gyakorlatilag az 1949. január 1-jei jegyzőségi és körjegyzőségi struktúrát az 1989. január 1-jén fennállott tanácsrendszerrel, továbbá az 1991. évi állapotnak megfelelő új körjegyzőségi struktúrával vetjük össze.

Az önkormányzatok létrejöttével Baranya megyében 64 település változtatta meg igazgatási körzetbeosztását, ami a településállomány 21,4%-át érintette. Az átrendeződés aránylag mérsékelt mértékét jól kifejezi, hogy 97 igazgatási egységből 58 (korábbi községi közös tanács, illetőleg nagyközség) változatlanul intézményesült az új polgármesteri hivatali és körjegyzőségi rendszerben. Tehát az igazgatás alapszintű struktúrájának 60%-os állandóságát állapíthatjuk meg a városok nélkül.

Aprófalvas megyénk teljes mértékben nem igazolja az országosan tapasztalható tendenciákat, itt ugyanis az önkormányzat rendszer első kilenc évében nem volt jellemző az igazgatási körzetek számának abszolút csökkenése. A nyugalmi állapot azonban csupán látszólagos, amit a statisztika módszereivel nehéz megcáfolni. Egyáltalán nem kedvez a stabil közigazgatásról alkotott képnek, hogy a körjegyzőségek térképe évről évre átrajzolódik, s többségükben szubjektív okokból.

Az empiria birtokában meglehetősen komoly problémának tűnik, hogy a hazai jogfelfogás a körjegyzőségeket a társulási szabadság fogalomkörében társulásként értelmezi, noha ennek az intézménynek az önkormányzati törvénybeli szabályozása nem ad erre felhatalmazást. Véleményem szerint *az önkormányzatok közös hivatala az optimális lokális közigazgatás megteremtésének szervezeti formája*. Az ennek útján létrejövő igazgatási körzet a szakszerű, társadalmi méretekben takarékos, de a szubszidiaritás elvét kielégítő polgárközei közigazgatás működtetésének elemi feltétele. Ebből a nézőpontból valamely közös igazgatási szervezetből történő kilépés vagy annak teljes felbomlása korántsem lehet egy helyi közösség egyoldalú döntése. Annak során a tágabb érdekviszonyokat is mérlegelni szükséges, így az érintett másik, illetőleg valamennyi település érdekei hasonló súllyal esnek latba, sőt nem mellékes tényező az államnak a helyi közigazgatás biztosításához fűződő érdeke.

Az önkormányzatiság korai időszakában a társulási hajlandóság messze elmaradt a várakozásoktól. Az együttműködések intézményesítésében történelmi hagyományainkra tényszerűen alig lehetett építeni, s a településközi kapcsolatok kultúrája is hiányzott az integrációra való hajlandóság kialakulásához. A társulási törvény hatályba lépése előtti időszakot az Ötv. társulási szabályainak meglehetősen ellentmondásossága és felületessége jellemezte. Ezek a körülmények feltétlenül ellene hatottak az integrációnak.

A társulások történetében cezúrát jelentett 1998, amikor is hatályba lépett a CXXXV. törvény, mely kötelezte a testületeket működő társulásaiknak az új

szabályok szerinti felülvizsgálatára. Az új jogforrás egyúttal *kogens társulási tipológia* bevezetését hozta magával. Általános vélekedés szerint a törvény nem hozott átütő eredményt a formalizált együttműködések növekedése terén. Ítéletalkotásunkat azonban illik árnyalni.

Baranya megye remek terepet nyújt a társulások legújabb fejlődéstörténetének analizálásához. A társulási törvény megszületése 62 társulást talált a megyében. Az elmúlt három év során azonban a településközi kapcsolatok költségvetési ösztönzésének hatására 66 új társulásról kötöttek megállapodást a baranyai települések, s ily módon a szervezetek száma száz fölé emelkedett (128). Ez az összesítés azonban nem veszi figyelembe sem a körjegyzőséget, mint egyes önkormányzati és államigazgatási feladatok közös ellátását szolgáló igazgatási körzetet, sem pedig a területfejlesztési önkormányzati társulásokat, melyek a hivatalos jogértelmezés szerint kívül esnek a társulási törvény hatályán és a közigazgatási hivatal törvényességi ellenőrzési jogkörén. Tehát amennyiben a körjegyzőségeket idesoroljuk, abban az esetben 2001. január 1-jén a megyében az integrációs egységek száma 210, melyek mindösszesen 932 települést átfogóan tevékenykednek. Természetesen ez azt jelenti, hogy *szervezeti többszöröződés esete forog fenn, vagyis minden egyes baranyai önkormányzat 3,1, tehát közelítőleg három társulásnak a tagja*. Ha a társulás fogalmának értelmezését kiterjesztjük a területfejlesztési célzatúakra is, akkor a települések átlagosan legalább négyszeres szervezeti tagsággal jellemezhetők. *Úgy vélem, hogy ez a szám már egy olyan sűrű szervezeti hálót testesít meg, ami képes megcáfolni az elégtelen társulási hajlandóságra vonatkozó állítást. A községközi együttműködés új szabályozása abban a településszerkezetben, melynek evidens szükséglete a valamilyen mértékű integráció, megfelelő táptalajra talált, hiszen a szűkebb értelemben vett társulások száma (a körjegyzőségek nélkül) 1997-től 2000 végéig 106%-kal növekedett.*

Összehasonlításképpen az alföldi nagyfalvas struktúra értelemszerűen kevésbé igényli a társulásos feladatmegoldást, mint a dunántúli. Ugyanazon kondíciók közepette Hajdú-Bihar megyében egy település átlagosan 0,66 társulásnak tagja. Vajon levonhatjuk-e a következtetést, hogy az önkormányzati feladatellátás szervezeti formái között a társulások tulajdonképpen megalapozottan szerepelnek egész más súllyal az ország két különböző térségében? Feltehetőleg ekkora diszkrepanciát a rendszer nem visel el.

3.6. A területfejlesztés és az önkormányzati rendszer kapcsolódási pontjai

A magyar közigazgatás felépítésében a törvényalkotó mellőzte a városkörnyék fogalmát, illetőleg a városi vonzáskörzet intézményrendszerbeli elhelyezését, ami súlyos hiányosságot jelent a közigazgatás működésének. Azáltal, hogy a területfejlesztés intézményesen kiszorult az önkormányzati rendszerből a városkörnyékiség komplex szemléletű kezelése még inkább nehézségbe ütközik.

A területfejlesztés és a területi tervezés, ahol is a területhasználati funkcióknak fejlesztési célú elosztása megtörténik, nehezen, sőt egyáltalán nem tűri az alapul szolgáló területi egységek fejlesztési célonkénti változását. Szemben a közigazgatással, ahol az önkormányzatok szolgáltatásszervezési feladatainak optimalizálása és az állampolgárok igényeinek megfelelés más és más, adott esetben egymást átmetsző ellátási körzeteket produkálhat. A tervezés és tervszerűség azonban mindkét területen egyaránt nélkülözhetetlen. Egy ilyen közepesen fejlett ország, mint Magyarország nem bír el ennyi és ennyiféle térségfejlesztő szervezetet, tehát nem lehet cél, hogy valamennyi mellé professzionális apparátust építsünk ki. A munka szakmai színvonalának emeléséhez viszont meg kell találni az utat.

A kistérségi szinten kizárólag az önkormányzatok jogosultak képviselőre, a megyei területfejlesztési tanácsban még mindig többségben vannak a központi államigazgatás megjelenítőivel szemben, ellenben a regionális fejlesztési tanácsban megfordul az arány, s az állami érdek válik dominánssá. A törvény nem rögzítette a képviselő elvét, továbbá nem kötötte össze vele a döntések, főként a tervdokumentumok jogi minőségét és jogerejét. Aggályosnak kell nevezni a megyei területfejlesztési tanácsbeli képviselő eljárási szabályozatlanságát. Az önkormányzati társulások által kitölthető helyek száma három, tehát az adott megye valamennyi szervezetének, mely jogi formája szempontjából megfelel az előírásoknak, egyezsége kell jutnia a képviselő mikéntjéről.

A közigazgatás továbbfejlesztésének kétéves kormányzati feladattervében az államigazgatási elsőfokú hatósági jogkörök telepítésénél a körzetközpont települési önkormányzat jegyzőjének prioritása fogalmazódik meg. A differenciált hatáskör-telepítésnek ez fontos lépcsőfoka lehet, de előbb-utóbb az önkormányzati szolgáltatásszervezés városi vonzáskörzetekre építésével, a kompakt városok kialakításának céljával is számolni kell. Összegzésképpen tehát azt mondhatjuk, hogy *a közigazgatás-fejlesztés és a településrendszer-*

fejlesztés súlypontjainak és céljainak intézményesen találkozniuk kell egymással, ennek érdekében pedig tudatos tevékenységre és a területi tervezés eszközeire is szükség van. A hatékonyság és gazdaságosság követelményének karöltve az átláthatóság és a területi arányosság princípiumával mihamarabb polgárjogot kellene nyernie Magyarországon.

3.7. A településközi együttműködések finanszírozási kérdései

A társulások finanszírozási kérdései lényegüket tekintve horizontális modellt feltételeznek, anélkül hogy a felsőbb szinteket, illetőleg bármiféle hierarchiára utaló elvet be kellene kapcsolni. E keretek önmagukban alkalmasak arra, hogy a koncentrált feladatellátás allokációját problémamentesen kezeljék. Ettől az önkormányzatok közötti koordinációt feltételező módszertől alapvetően el kell választani a térségi szerepkörök állami támogatását és pénzügyi kiegyenlítését, aminek célja az igazságos teherelosztás. A körzeti feladatok működtetésének nemzetközi tapasztalatai arra intenek, hogy rendkívül kiterjedt témáról van szó, amelyben összpontosul a társulás intézményének, a városkörnyék- és agglomeráció-igazgatásnak, az önkormányzati szintek közötti feladat- és hatáskörmegosztásnak, valamint az önkormányzatok központi finanszírozásának sok-sok kritikus metszete.

A térségi szerepkört betöltő önkormányzatoktól három területpolitikai cél teljesítését lehet elvárni:

- *Ellátási kötelezettségük van a környező települések irányában, ami egyaránt jelenti a piaci és közszolgáltatási javak és szolgáltatások nyújtását a vonzáskörzet egészére. Ennek nem árt törvényi vagy még inkább alkotmányos garanciáját megteremteni az állampolgárok javára, például az életkörülmények egységességének elve formájában.*
- *Az ún. fejlesztési funkció kiegészítő szerepkört jelent, vagyis feltételezi, hogy a centrumtelepülés mint a gazdasági aktivitás központja fejlődési impulzusokat közvetít a környékbeli községek felé.*
- *Megtartó funkciót gyakorolnak azáltal, hogy vonzó infrastrukturális létesítményeket elérhető közelségbe hoznak és ezáltal megakadályozzák a periférikus vidéki térségek elnéptelenedését.*

E területpolitikai célok akkor tudnak teljesülni, ha a térségi központok a számukra megállapított feladatkatalógust teljesítik, illetőleg ha egyáltalán van ilyen. A horizontális kompetencia-megosztás a közszolgáltatások vonatkozásában gyakorlatilag politikai ajánlásként van jelen az önkormányzati rendszer-

ben, ezért ebben a helyzetben a pénzügyi kiegyenlítés mechanizmusa a végrehajtás kulcsfigurája. A finanszírozás rendszerén keresztül tudnak realizálódni a területpolitikai célok, feltéve, hogy valamilyen meghatározandó mérték szerint a körzetközponti településekre koncentrálja a forrásokat. A pontosítás kedvéért hangsúlyozni szükséges, hogy a centrumtelepülésektől, elsősorban városoktól *akkor* várható el, hogy közigazgatási határaikon átlépő ellátási feladatokat vállaljanak és a területi irányelveknek érvényt szerezzenek, ha pótlólagos pénzeszközökhöz juttatják őket. *Az allokáció hatékonysági eleme azonban csak akkor követelhető meg, ha a vonzáskörzeti ellátórendszer ráépül a megfelelő önkormányzatok közötti koordinációra. Egyfelől a városkörnyéki községek a közszolgáltatások vonatkozásában rábízzák magukat a centrumtelepülésre és párhuzamos intézményeket nem létesítenek saját lakosságuk ellátására, másfelől a körzetközpont úgy alakítja ki a létesítményeket, valamint a szolgáltatások színvonalát akként választja meg, hogy az összhangban álljon az egész körzet által megfogalmazott preferenciákkal.*

Úgy vélem, nálunk az elmúlt tíz év legsúlyosabb mulasztásainak egyike, hogy nem vettünk tudomást a városhálózat létéről és elemeinek fejlődési pólus mivoltáról, s egyáltalán fejlesztési szükségletükről. Meggyőződésem, hogy a területpolitika egyik fő szempontjává avatott felzárkóztatás eredménytelensége, és azzal összefüggésben felhasznált területfejlesztési források nem hatékony volta részben azzal magyarázható, hogy csak az elmaradott területekkel és a különféle szempontból hátrányos helyzetű településekkel foglalkoztunk, ahelyett hogy a fejlődési súlypontokra és a térségi szerepkörű önkormányzatok ellátó, fejlesztési és szociológiai funkciójára is tekintettel alakítottuk volna a területpolitika eszközeit.

Az önhibáján kívül hátrányos helyzetbe került önkormányzatok támogatását a társulások finanszírozása tekintetében is érdemes megvizsgálni. Való igaz, hogy az ÖNHIKI volumenében, legalábbis az önkormányzatoknak az államháztartás egészéből való részesedése szempontjából tulajdonképpen jelentéktelen támogatás. Mégis igen problematikus, hogy van egy önkormányzati kör, a támogatásban részesített önkormányzatok körülbelül egyharmada (mintegy 500 önkormányzat), amely állandó támogatottnak számít, mert az elmúlt hét évben legalább öt alkalommal részesült ebből az állami forrásból. Nem beszélve arról, hogy túlzottan sok helyhatóságunk kerül fel a listára, 1999-ben az összes magyar önkormányzat egyharmadának működőképességét kellett ily módon helyreállítani.

Messzebbmenő következtetésekre juthat a szemlélődő, ha az ÖNHIKI folyósítását megyénként veszi górcső alá és szempontnak tekinti a település-hálózati adottságokat, továbbá a társulási hajlandóságot. Ennek alapján két meghökkentő tényre lehetünk figyelmesek. Egyrészt, hogy azokban a megyékben, melyek aprófalvas településszerkezetük miatt az átlagosnál jóval több társulással rendelkeznek, a működésképtelenné vált önkormányzatok aránya közelíti a 30, esetenként az 50%-ot. *Tehát az a hipotézisünk, hogy a társulások létrejött szervezeti hálójá túlzottan diszperz, a társulások túlzottan kicsik, s a szervezeti mérettel nem érhető el számottevő megtakarítás, illetőleg feladat-ellátási hatékonyság, nagy valószínűséggel helytálló.* A néhány kistélepülés alkotta társulások, s ugyanígy a körjegyzőségek finansziális szempontból sem képesek jól képzett szakembereket alkalmazni, nem beszélve a specializáció lehetőségének hiányáról.

Másrészt az ország közepes és nagyfalvakkal tűzdelt megyéiben igen kevés integrált önkormányzati egység alakult, amelyek arányukat tekintve messze elmaradnak a tanácsrendszer közös szerveinek gyakoriságától. Feltételezhető lenne, hogy a társulási kedv lanyhasága azzal magyarázható, hogy egy-egy önkormányzat pénzügyi ereje elegendő a teljes önállósághoz. Ezzel szemben abban a Békés megyében, ahol nagy magabiztossággal egyetlen körjegyzőséget sem alapítottak az önkormányzatok, a településállomány 51,3%-a kapott működőképességének helyreállítása céljából ÖNHIKI-támogatást. Ugyanebben a régióban még ezt a magas értéket is felül tudta múlni 1999-ben Csongrád megye, melyből a települések közel hetven százaléka volt forráshiányos. Tehát az összehasonlításból adódó egyik konklúzió, hogy nem csupán a kistélepüléseket kell rászorítani körjegyzőség és társulás alakítására, hanem a nagyobb méretűeket is.

A másik nem kevésbé fontos tanulság az önkormányzatok intézményhálózatának költségek iránti érzéketlenségével kapcsolatos. Egyfelől az ÖNHIKI keretében nyújtott támogatások összegszerűen évről évre növekszenek, aminek egyik oka, hogy a normatívák általában nem fedezik a feladat ellátásához szükséges kiadásokat, a helyi bevételek növekedése pedig szerény. A támogatási igény növekedésének lényegesebb indoka, hogy bár a különféle intézményi ellátások többségénél reálértékben mérhető javulás volt tapasztalható 1998-ról 1999-re, az állandó jellegű költségek magas aránya miatt azonban a költségnövekedés sok esetben nem vezet az ellátási színvonal emelkedéséhez. *Az önkormányzati szféra szervezeti szempontból teljesen rugalmatlan, a feladatellátás szétaprózott struktúrákban történik és a kapacitás kihasználtság*

csökkenésével a fajlagos költségek egyre magasabbak, noha ebbe a humán-erőforrás fejlesztése sem fér bele. Vagyis erről az oldalról közelítve a problémát ugyanazokra megállapításokra kellett jutnunk, a közigazgatás szakszerűbb és takarékosabb működtetésének igénye egyaránt a nagyobb szervezeti alap-egységek megteremtésének szükséglete felé mutat.

A jelenlegi társulási rendszerben teljes mértékben spontánul alakulnak a szervezeti struktúrák, a méretgazdaságosság elve, amivel egyébiránt a közigazgatásban csínján kell bánni, nyomaiban is alig lelhető fel. S a támogató-sokhoz kapcsolódó szakmai előírások teljesítésének szándéka a rugalmatlan intézményi keretek közötti minden áron való takarékosagra törekvésen elbukik. Ebből következően a *kötelező társulások egy olyan értelmezésének feltétlenül helye lenne a magyar önkormányzati rendszerben, amely a kötelező önkormányzati feladatok tekintetében a támogatási ígérvényhez megkívánná:*

- a minimális szervezeti méret teljesítését;
- a tevékenység és a gazdálkodás ellenőrzési rendszerének igazolását;
- a megfelelően képzett szakemberek kielégítő számban történő alkalmazását;
- a források felhasználását illetően a célonkénti elszámolást;
- a feladat jellegétől függően a vonzáskörzet-központ város jelenlétét a társulásban.

A társulások állami ösztönzésének fogalomkörében 1995-től kezdődően – évről-évre változó feltételrendszer közepette – beépül az állami költségvetésbe a közoktatási célú intézményfenntartó társulások támogatása. Kezdetben úgy tűnt, hogy a kiegészítő támogatások célja a magasabb oktatási színvonalra képes nagyobb oktatási intézmények dotációja, amelyek ráadásul takarékosabban tarthatók fenn, mint az aprócska iskolák. 1999-ben aztán az új kormányzat módosította a közoktatástámogatási-koncepciót, s a támogatotti kategóriába kerültek az óvodát, alsó tagozatos általános iskolát önállóan fenntartó önkormányzatok, vagyis azok kis intézményei.

A 2000. költségvetési év finanszírozási látteleetének elkészítésénél kiindulópontunk a társulás jogcímén a baranyai önkormányzatok által igénybe vett hozzájárulások áttekintése a Baranya Megyei TÁH településsoros adatszolgáltatása alapján.

A kiegészítő hozzájárulások népességnagyság kategóriák szerinti folyósításának az eszenciáját tömören úgy lehetne megfogalmazni, mit ér egy gyerek, mit ér egy település? A társulásban működtetett ún. körzeti iskolák, óvodák finanszírozásánál is belép a népességtől függő támogatás, noha az arra való jogosultságnak alapesetben nem feltétele a társulás. A támogatás cifrává akkor

kezd válni, amikor a mikrokörzet-központ szerepet betöltő önkormányzat társulást hozott létre szomszédaival a közös fenntartású intézményre, esetleg intézményekre. Ebben az esetben ugyanis az egyazon intézményben ellátott gyermekeket diszkriminatív csoportokba kell sorolni a szerint, milyen népességszámú az a település, amely állandó lakhelyüket képezi. A kiegészítő forrás ettől függően alakul.

Ebben a már-már áttekinthetetlen finanszírozási hálóban nem a társulásra, illetve együttműködésre ösztönző elem a meghatározó, hiszen a bejáró gyermekek után és a meghatározott népességcsoportba sorolható önkormányzat címén járó támogatás annak hiányában is alanyi jogon átutalásra kerül. Az elvégzett kalkulációk alapján kirajzolódni látszik, hogy az alapfokú nevelési és oktatási intézmények tekintetében a kistelepüléseknél az állami finanszírozás legalább 50–60%-kal magasabb költséget ismer el az alapszabványhoz mérten. *Az intézményfenntartó társulás székhelyének nagyságrendi növekedésével az egész körzet gazdasági kondíciói romlanak, és feltehetőleg az önkormányzatok részéről pótlólagos támogatást igényelnek az intézmények.* Ha figyelmünket kifejezetten az intézményfenntartó társulás címén igénybevett kiegészítő forrásokra irányítjuk kiderül, hogy ezek nagyságrendjüket tekintve átlagosan 15–20%-kal emelték meg az önkormányzatoknak 2000-ben óvodai nevelés, illetve általános iskolai oktatás céljára megítélt normatívát. Tehát ez az összeg képezte a kistelepüléseknek, illetve társulásaiknak járó pótlólagos források kisebbik hányadát. Ha pedig egy pillantást vetünk a különböző régiókban elhelyezkedő megyék településszerkezetére, akkor jól látszik, hogy a Tiszántúl nagyfalvas megyéiről is elmondható, hogy a települések meghatározó hányada (60–70%-a) jogosult nagyságánál fogva kiegészítő állami hozzájárulásra közoktatási feladatai ellátásához. Mivel ebben az ország részben lanyhább az együttműködési hajlandóság, az önálló intézményfenntartás miatt e településkör automatikusan elesik a fentebb megjelölt, normatívához mért 15–20%-os többlettámogatástól.

A térségi szerepkörök és az önkormányzati társulások finanszírozásának meglehetősen tág horizontú elemzése egyértelművé teszi számunkra, hogy az önkormányzatok egész finanszírozását strukturálisan felülvizsgálat alá kellene vonni, ugyanis a társulások állami ösztönzésének kérdéskörét nem lehet az egészből kiragadva kezelni. Az állam tehát hiábavalóan törekszik a finanszírozás területpolitikai funkciójának érvényesítésére, ha az elbukik az önkormányzatok egalitárius szemléletén. Önkormányzataink érzéketlenek a közöttük fennálló adóerő-képességbeli különbségekre, aminek figyelembevételére a jogalkotó nem szorítja rá őket.

Az együttműködésre ösztönzés érdekében a mainál egyértelműbb, egyszerűbb és világosabb támogatási viszonyokat kellene teremteni, míg a városok vonatkozásában halaszthatatlan a térségi szerepkörök gyakorlásának

megfelelő elismerése. Sajnos hosszú távon nem tartható, hogy az állam, amit a városi jogállású településeknek egyik kezével ad, azt számtalan más csatornán át a másik kezével visszaveszi. Továbbá a központi költségvetés orientáló hatása akkor lehet hatékony és eredményes, ha a forrásokat a központi szervek szoros ellenőrzés alatt tartják. Jelenleg ettől a kívánalomtól igen messze állunk.

3.8. Az önkormányzati társulások szabályozásának perspektívái

Az önkormányzatközi együttműködéshez közvetetten, valamint közvetlenül kapcsolódó megoldásra váró intézményi-szabályozási elemek minimálisan az alábbiakban foglalhatók össze, amelyek között bőven akadnak a német, illetve nyugat-európai tapasztalatokból meríthető megoldások:

- Elengedhetetlen lenne az önkormányzati alapellátás minimumának megállapítása, aminek leginkább minőségi mutatók alapján kellene megtörténnie.
- Meghatározandók az önkormányzati kötelező feladatok teljesítése elmulasztásának következményei. Ennek végiggondolása érinti egyfelől a törvényességi ellenőrzés eszköztárának reformját, illetőleg kitérítést többek között a helyettesítő intézkedés alkalmazásának garanciális beépítésével. Másfelől összefügg az önkormányzati feladatellátás folyamatos figyelemmel kísérésével, aminek eredményeként megtörténhetne a feladatoknak az önkormányzati szintek közötti szükséges mozgása, továbbá a kötelező társulások elrendelése. A továbbfejlesztés útját kell, hogy képezze az is, hogy létezzen olyan társulási típus, melyre a tagközségeknek a feladat teljesítésére vonatkozó joga és kötelezettsége átszáll, s a törvényességi felügyeleti szerv nem az alapító önkormányzatokkal, hanem a közös szervvel szemben jár el.
- Meg kell oldani a térségi feladatellátás spillover hatásainak következetes ellentételezését városok és vonzáskörzetük vonatkozásában. Ennek lényeges eszköze az állami költségvetésen keresztül a vertikális és horizontális kiegyenlítés mechanizmusa, ami érinti az önkormányzati finanszírozás területpolitikai vagy allokatív funkciójának hangsúlyosabb érvényesítését.
- Nagy hiányossága a fennálló szabályozásnak, hogy egyetlen érvényes önkormányzati társulási típust sem tett alkalmassá a magánjogi jogalanyok fogadására. Ez a kritika mindenekelőtt a jogi személyiséggel bíró és költségvetési szerv státuszt élvező típusra vonatkozik. Ugyanígy

problematikus a társulási törvényen kívül rekedt, „ágazatilag” szabályozott önkormányzati területfejlesztési társulások helyzete, mivel azok működtetésében a partnerség elvének meghatározó jelentőségre kellene szert tennie. Érdeemes lenne megfontolni a gazdasági és a társadalmi szféra beengedését az alapvetően közjogi természetű önkormányzati társulásokba, mivel ily módon az állam és a társadalom számára is jól kontrollálhatóan alkalmassá válnának eddig még magyar viszonylatban ki nem aknázott funkcióterületek kihasználására. Így például közös területmenedzsment, gazdaságfejlesztés, amely igények már számos kistérségi szervezet programjában kitapinthatók. A kamarák, gazdasági társaságok, civil szervezetek beengedése valamely társulási típusba természetesen limitált formában, a közsféra dominanciájának megtartásával történne. Ebből a szempontból Nyugat-Európában bevált módszer, hogy a magánjogi aktorok a szavazatok vagy a képviseleti helyek legfeljebb kétötödét birtokolhatják.

- Komoly előrelépésnek számít a korábbi állapothoz képest, hogy valamennyi társulási megállapodást meg kell küldeni törvényességi vizsgálat céljából az illetékes közigazgatási hivatalnak. Az állam számára ez egyfajta regisztrációt biztosít az önkormányzati szolgáltatásszervezés szervezeti és területi struktúrájára nézve, ami okosan alkalmazva az állami támogatáspolitikai szolgáltatába lenne állítható. Az önkormányzati együttműködések ösztönzése ugyanis csak az aktuális helyzetkép ismeretében lehet igazán célirányos és hatékony. Ha pedig komolyan vesszük, hogy a helyi önkormányzat a politikai hatalomgyakorlásnak az a formációja, amely az állampolgárok számára részvételt, együttműködési és ellenőrzési lehetőséget jelent, akkor a társulási szerződéseket mindenképp közérdekű dokumentumoknak illik tekinteni. Vagyis elkerülhetetlennek tartom, hogy nyilvánosságra kerüljenek és ne ezoterikus hivatali aktusként kezeljék őket. Úgy vélem, ha döntéshozó szervvel, tehát társulási tanáccsal rendelkező típust választanak a társuló felek, akkor üléseinek nyilvánosságáról a lakosság felé is gondoskodni kellene. Ennek oka, hogy közvetlen legitimáció nélküli, delegációval életre hívott szerv dönt a választópolgárok sorsát érintő kérdésekben, tehát közügyekben.
- Nem nevezhető unikális jellegűnek a nyugat-európai országok társulási jogában, hogy a jogi személyiséggel bíró és feladathordozó együttműködést biztosító szervezetnek az alapítók közigazgatási határai között,

saját illetékességében, feladatai ellátásához indokolt mértékű rendeletalkotási joga van, például a közösen működtetett intézmény tekintetében díj-megállapítási jogát ekképpen tudja gyakorolni. Ebben az esetben azonban azt a garanciális elvet lenne célszerű beilleszteni a törvénybe a jogalkotónak, hogy a társulási tanácsot alkotó képviselők a küldő önkormányzatok utasításaihoz kötötten végezhetik csak tevékenységüket.

- Megfontolásra váró kérdés a jogi személyiségű társulás típusának akkénti továbbfejlesztése, hogy a tagönkormányzatoktól elváló szervezetként jelenhessen meg, önállóan válhasson jogok és kötelezettségek alanyává, így a gazdálkodás jogalanyává is.
- A kötelező társulás bevezetése jogi feltételeinek megteremtése egyre kevésbé képezi szakmai vita tárgyát, s mindinkább halaszthatatlanná váló feladat.
- Végül az egész alapfokú közigazgatási szerkezet racionálisabbá válhatna, ha a körjegyzőséget, mint több önkormányzat közös igazgatási szervét jelenítené meg egy a polgármesterekből álló delegált szerv, melynek tagjává válhatna maga a szakelemet képviselő és a hivatalt irányító körjegyző is. Lényegében a kétszintű helyi igazgatási szerv irányába való elmozdulást képezhetné e megoldás. Ez hosszabb távon megnyitná azt a lehetőséget, hogy a körjegyzőség és az azonos körzetben működő társulások összeolvadjanak, ami által egyszerűbbé és átláthatóbbá válna a közigazgatási szervezet. A felesleges szervezeti többszöröződés kiküszöbölése lehetne a hozadéka.

A területfejlesztési önkormányzati társulások tekintetében üdvös lenne az a fejlődési irány, miszerint megtartanánk őket mint területfejlesztési és tervezési szintet, továbbá betöltenék az önkormányzati érdekek összegzésének és a megyei, illetőleg a regionális területfejlesztési tanácsokban történő képviselői szervezeti és eljárási funkcióját. Az adott kistérség, mint érdekközösség szintjén megfogalmazná és összehangolná a fejlesztési elképzeléseket és megfelelő szakértelemmel végezné a forráskoordinációt. Tehát a területfejlesztési projektek készítésének és végrehajtásának továbbra is célpontjai maradnának. Ebben az esetben sem lehet megspórolni annak a korlátozásnak a bevezetését, miszerint egy önkormányzat csak egy területfejlesztési társulásban vehessen részt, ennek hiányában az egész tervezés értelmetlenné válik. Hosszú távon ugyanis a francia és német tapasztalatok arra intenek bennünket, hogy a helyi közigazgatási egységek területi szerkezetének alakítása során törekedni célszerű a területi tervezési és a közigazgatási területi egységek

harmonizálására, ugyanis a tervezés minősége függ attól, hogy a közigazgatás milyen mértékben képes akceptálni a területi tervezési igényeket és fordítva.

A városok és vonzáskörzetük kapcsolatrendszerét illetően a hangsúlyt alapvetően a térségi közszolgáltató feladatok teljesítésére és az ezekkel kapcsolatos érdekek megjelenítésére és harmonizálására kellene helyezni. Ebben a tekintetben meg kell tenni a fogalmi és intézményi elhatárolásokat. Nyilvánvalóan más szervezeti megoldást igényelnek az agglomerációk, agglomerálódó térségek és más a rurális területek városkörnyékei.

A városkörnyékekben fontolóra kellene venni a várost és vonzáskörzetét alkotó önkormányzatokat tömörítő közös szerv létesítését, aminek helyét az önkormányzati törvényben kellene megtalálni a „Városi vonzáskörzetek” alcím alatt. A városkörnyéki bizottság vagy tanács célja azonban alapvetően az adott térség ellátási-szolgáltatási kapcsolatainak tervszerűvé, összehangolttá és magas szakmai színvonalúvá tétele lenne, hatósági feladatok együttes ellátásával csak a legszükségesebb mértékben, esetleg opciós jelleggel kellene terhelni. A tanács működési terepének súlypontját az egész városkörnyékre kiterjedő térségi szerepkörök képeznék, amelyeknek kötelező vállalása teremtené jogalapot az állami ösztönző támogatáshoz. Az alapfokú ellátófunkciók úgyszintén bevonhatók a társulásba, ha azok ésszerű, hatékony és a lakosság számára előnyös szervezeti rendben megoldhatók, mint például a családsegítő és gyermekjóléti szolgálat fenntartása, alapfokú művészetoktatási intézmény közös létesítése. A városkörnyéki tanács létesítése azonmód felveti a potenciális feladatkatalógus kérdésének tanulmányozását.

Ha áttekintjük az állami költségvetési törvényt, számos normatív támogatási jogcímet találunk, amely minden helyi önkormányzatnak – függetlenül természetesen községi vagy városi jogállásától – népességszáma alapján jár. Tehát a finanszírozás nem tolerálja a spillover hatás következtében előálló hiányhelyzeteket, vagyis nem működik allokatív módon. *Többek között e csoportba sorolhatók olyan jogcímek, mint a helyi közművelődési és közgyűjteményi feladatok, tehát muzeális intézmények, levéltárak és a nyilvános könyvtárak finanszírozása, az út- és hídfenntartás költségei, a kommunális és igazgatási feladatokhoz hozzácsapott sportfeladatok támogatása.* Ezek a feladatsoportok és mindazon alapfokú szolgáltató intézmények, amelyeket a városkörnyék lakossága kimutathatóan a központi helyzetű településen igénybe vesz, a városkörnyéki tanács alapításával törvény erejénél fogva kötelező feladatkatalógusát képeznék, vagyis körzeti minőséget kapnának. Ennek három irányban lennének következményei:

- 1) az ellátás és szolgáltatásszervezés, a fejlesztés és beruházás közös tervezését, a szolgáltatások szervezeti formáinak közös meghatározását,
- 2) az állam általi pótlólagos finanszírozását,
- 3) az intézmények, illetőleg közös érdekű feladatok végrehajtásának együttes irányítását vonná maga után.

A modellnek elő kell segítenie azt a folyamatot, hogy az önkormányzatokat a városi ranggal arányos intézményfenntartásra szorítsa. Hiszen a város nem egy pont, hanem térbeli képződmény. Fontosnak tartom kiemelni, hogy a feladat hatalmas. Tagadhatatlan, hogy mind a közigazgatásban, mind a területfejlesztésben szükség van fejlett és dinamikus pólusokra, olyan erős térségi szerepkörű településekre, melyek impulzusaikat tovább tudják adni mind a közigazgatás, mind a gazdaság szférájában és magukkal tudják ragadni egész vonzáskörzetüket a modernitás irányába.

3.9. Az értekezés tudományos eredményeinek összegzése

1) Akkor amikor számon kérjük modern önkormányzati rendszerünkön a településközi együttműködés intézményesítését, továbbá annak minőségét, számot kell vetnünk a történelmi hagyományok nyújtotta igen gyér eszköztárral. A II. világháború előtti magyar közigazgatás nem ismerte a társulás jogintézményét, helyette rendszerint a községek szövetkezésének fogalmát alkalmazta a különböző közfeladatok szakracionális ellátása érdekében. Ezen felül legalsó szinten a körzetesített igazgatás elvére építette fel a községi, illetőleg az önkormányzati igazgatás rendszerét.

Sajnálatos módon a községi szövetkezés intézménye a helyi ügyek rendkívül szűk körére terjedt ki, lényegileg szakképzett személyzetnek a közös alkalmazására korlátozódott, aminek jelentőségét nyilvánvalóan nem szabad lebecsülnünk. Ugyanakkor a modern értelemben vett közszolgáltatások közös teljesítése a tanácsrendszer bevezetéséig nem képezte tárgyát a községközi együttműködéseknek. Magyaróztatul hivatkozhatunk a magyar polgárosodás jelentős megkésettségére a nyugat-európai államokhoz képest, ami feltétlenül kifejeződött a kommunális infrastruktúra hiányában, illetőleg elmaradottságában. Egyszerűbben fogalmazva, abban az időben még nem épültek ki Magyarországon olyan intenzitással és minőségben a közszolgáltatások, amelyek indukálhatták volna az együttes feladatmegoldás keresését, továbbá az intézményi keretek kimunkálását, szabályozását. A társulás mint szervezet kérdése fel sem merülhetett.

2) Noha Magyarország a községrendezés megvalósításában közel egy évszázaddal elmaradt a fejlett polgári államok mögött, a településegysítések a XX. század fordulójától kezdődően a rendszerváltásig folyamatosan jelen voltak a közigazgatás optimális területi és méretbeli szerkezetének kialakításának eszközei között. Ez eleinte összekapcsolódott a közigazgatás feudális maradványainak felszámolásával, majd az 1930-as évektől egyértelműen a racionális, szakmailag magas színvonalú és takarékos helyi igazgatás céljával ötvöződött.

3) A tanácsrendszer alatt a településközi kapcsolatok intézményesítésének mostoha sorsa kontinuitást mutatott az előző rendszerrel, mivel a demokratikus centralizmus útját állta annak, hogy a tanácsok valóságos önkormányzatokká váljanak. Az „önkormányzati” integráció jelenléte mindenekelőtt a körzetesített igazgatási struktúrák kiépítésében volt kitapintható, ami a szakszerűség és hatékonyság elvével párosult. A helyi tanács-hálózat összevonása leginkább egyes nyugat-európai polgári államokban végrehajtott területi reformokhoz hasonlítható, miközben bizonyos tekintetben még demokratikusabb jegyeket, illetve kevésbé drasztikus módszereket mutatott fel. A társulás jogintézményét a korabeli jogi normák nem nevesítették, a szakirodalomban társulásnak nevezett tanácsi együttműködések a pártirányítás, továbbá a felsőbb tanácsi szintek által vezényelt, tehát az önkéntességet nélkülöző hatósági feladatellátást kiszolgáló körzetrendszert eredményeztek. Ezen okoknál fogva a társulások intézményi jellemzőit a korabeli közigazgatási rendszer nem tudta kiérlelni, a tanácsok együttműködési megállapodásai hatásaiban az önkormányzati rendszerbe is tovagyűrűző tartalmi és formai hibákban szenvedtek.

4) A városi vonzáskörzetek szocializmusbeli intézményesítése sem tudott maradandó értékeket teremteni a magyar közigazgatás számára. Az elsősorban igazgatási jellegű városkörnyéki rendszert a politikai irányítás hosszú távon a kétszintű igazgatási rendszer megteremtésének oltárán kívánta feláldozni, miközben a városkörnyéki tájegységi érdeket nem ismerte el. A város és a környékbeli községek közötti kapcsolatrendszerben a mellérendeltség és a hierarchia elemei egyaránt megtalálhatók voltak, amit súlyosbított a fejlesztési forrásokért vívott küzdelemben közöttük fennálló versenyhelyzet. Ehhez képest a magyar közigazgatás-történeti gondolkodásban a városkörnyékek intézményesítésére vonatkozó koncepcióalkotás messze megelőzte a jogalkotás, illetőleg a hatalom igényeit.

5) Az önkormányzati integrációs formáknak a német jog fejlődéstörténetében elvégzett elemzése a többszintű községi szervezeti formáknak és a társulásoknak színes és hosszú múltra visszatekintő intézményesítését mutatta ki. A fejlett polgári államban szerves fejlődés következménye a kifinomult szabályozás, mely az állam képében megjelenő társadalmi érdeket fölébe helyezi bármely helyi politikai közösség szabadságjogának. Az állami törvényességi felügyelet markáns megnyilvánulása a társulási típusok tekintetében utat mutathat a magyar jogalkotó számára is az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének felügyeletté szélesítése tekintetében.

6) A modern európai alkotmányok szabályozási felfogásainak összehasonlítása arra az eredményre vezetett, miszerint a kötelező társulás a demokratikus államberendezkedés természetes közigazgatási eleme, amely a társulási szabadságot korlátozó olyan intézmény, mely az államszervezet egységéhez és az önkormányzati autonómia megőrzéséhez fűződő érdek közötti összhang egyensúlyát hivatott megteremteni.

7) Az empirikus adatfelvétel birtokában megállapítható, hogy ma Magyarországon a társulási kapcsolatok intenzitása a településhálózati adottságok függvényében alakul. Egy aprófalvas megyét jellemző mintegy négyszeres társulási szervezeti részvétellel szembeállítható a nagyfalvas településstruktúra, melyben elenyésző a társulási részvétel. A rendszer pedig e diszkrepanciát jelenleg nem tudja kezelni, sem az önkormányzati közös hivatalok, a körjegyzőségek jogi szabályozása, sem pedig az önkormányzati együttműködéseket ösztönző állami támogatások formájában.

8) A területfejlesztés és az önkormányzati rendszer kapcsolódási pontjait illetően kiemelendő az Európai Unió álláspontja az európai tér fejlődési perspektívája vonatkozásában. Az idevonatkozó indikatív dokumentumok a kiegyensúlyozott területi fejlődés bázisán állnak, melyben az EU elismeri, hogy a területi fejlődés tendenciáit mind erőteljesebben befolyásolják a helyi és regionális önkormányzatok. Leglényegesebb célkitűzéseik közé tartozik a többközpontú (policentrikus) és kiegyenlített városhálózat kialakítása, valamint a városok és vidéki térségek közötti partneri kapcsolatok erősítése. Ebből ami Magyarország számára is megfontolandó, hogy újraértékelendő város és vidék partnerségének kérdése. A vidéki városok figyelmet érdemelnek az integrált fejlesztési stratégiák kidolgozása során, továbbá az együttműködés új formái szolgáltatáscserét feltételeznek a város és környéke önkormányzatai

között. E kívánalmakkal szemben mind az Ötv., mind a területfejlesztési törvény a városok szerepkörének értelmezésével adós maradt.

9) A településközi együttműködések finanszírozási kérdései felvetik az egész önkormányzati finanszírozás újragondolásának problémáját, mindennekelőtt a térségi szerepkörök gyakorlásának elismerésére kell a jövőben hangsúlyt helyezni. A területpolitikai funkció erőteljesebb érvényesítésére van szükség ahhoz, hogy a városi vonzáskörzetek ellátórendszerei rá tudjanak épülni az önkormányzati együttműködésekre. Ez eredményezné egyrészt a nemzetgazdasági méretekben pazarló párhuzamos intézményfejlesztések kiküszöbölését, valamint azt, hogy a körzetközpont önkormányzatok az egész térség érdekeire figyelemmel alakítsák kommunális politikájukat.

10) Bár a társulások a mellérendelt önkormányzatok közötti másodlagos forráselosztás szerint működnek, mégis feltárható összefüggés az alacsony társulási hajlandóság és a forráshiányossá válás között. S nem bizonyítható, hogy az önkormányzati integráció egyedül az aprófalvas térségek közigazgatási problémáinak orvossága lenne. A társulások állami ösztönzésének céljából évről-évre – változó feltételrendszer közepette – beépülnek a központi költségvetésbe a különféle támogatási elemek. A településsoros adatok elemzése azt a tényt közvetítette számunkra, hogy a nagy horderejű közoktatási feladatok kiegészítő állami támogatása szinte áttekinthetetlen finanszírozási hálót tart fenn a kistelepülések javára, amelyben a sokféle jogcímen érkező többletforrásokhoz rendelt célok kioltják egymást. A jelenleg hatályos rendszerben a társulás jogcímén igénybe vehető pótlólagos támogatások nem képeznek domináns tényezőt, az állami hozzájárulások számottevőbb hányada együttműködés hiányában illeti meg továbbra is az önkormányzatokat. A hatékonysági és eredményességi tényezőt lehetetlen számon kérni a rendszeren.

4. A doktori értekezés témakörében megjelent publikációk

4.1. Könyv

A kisközségek az önkormányzattá válás útján. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja Kutatási Eredményei 10. 1990. 141 o.

4.2. Könyvfejezetek

Néhány Szolnok megyei községegyüttesben folytatott vizsgálat empirikus tapasztalatai. In: Pálné Kovács I. (szerk.) *A közös tanácsú községek.* Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 1990. 106–132. o.

A városok integratív funkciójának közigazgatási vonatkozásairól. In: Csefkó F. (szerk.) *Tér és közigazgatás.* Pécs – Budapest, MTA Regionális Kutatások Központja–Magyar Közigazgatási Intézet. 1994. 89–102. o.

A kistérségi szerveződések a jogi szabályozás szemszögéből. In: Hrubai L.–Pálné Kovács I.–Sükösd F.–Vadál I. (et al.) (szerk.) *Európába megy-e a megye? Előadások és hozzászólások az 1994. szeptember 28–30-i harkányi konferencián.* Pécs, Baranya Megyei Közgyűlés. 1994. 76–79. o.

Kistérségi társulások lehetőségei a falvak fejlesztéséért. In: Kovács T. (szerk.) *A mezőgazdaságtól a vidékfejlesztésig. III. Falukonferencia.* Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja. 1995. 57–64. o.

Az önkormányzati társulási szabadság szabályozásának alkotmányos lehetősége. In: Verebélyi I. (szerk.) *A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó–MTA Állam- és Jogtudományi Intézete. 1996. 207–230. o.

Co-operation among local governments as the foundation for regional subdivision. In: Hajdú, Z. (Ed.) *Regional Processes and Spatial Structures in Hungary in the 1990's.* Pécs. Centre for Regional Studies. 1999. 77–98. o.

Vidékfejlesztés és önkormányzatok. In: Hantó Zs. (szerk.) *Magyar falvak a szocializmus után. Térségfejlesztési ismeretek felsőfokon VIII. kötet.* Szolnok, PHARE, 33–55. o. Társszerző: Pálné Kovács I.

4.3. Cikkek, tanulmányok

- Differenzierungstendenzen im ungarischen politischen System. = *Wissenschaftliche Zeitschrift der Friedrich-Schiller-Universität*. 1990. 4. 355–357. o.
- Önállóság és egymásrautaltság a Baranya megyei kistelepülések szemszögéből. = *Magyar Közigazgatás*. 1991. 8. 750–755. o.
- Önkormányzati társulások a területi tervezésben. = *Magyar Közigazgatás*. 1991. 11. 1003–1010. o. Társ szerző: Faragó L.
- Hajdú-Bihar megyei tapasztalatok a kistérségi szövetségek és társulások létrejöttéről. = *Comitatus* 1993. 10. 39–47. Társ szerző: Süli-Zakar I.
- Gondolatok a településközi kapcsolatok ösztönzéséről. = *Magyar Közigazgatás*. 1994. 2. 117–119. o.
- Az önkormányzati társulásokról a gyakorlattól a szabályozásig. = *Magyar Közigazgatás*. 1995. 12. 691–697. o.
- A térségi együttműködés lehetséges szerepe a terület- és településfejlesztésben. A térségi együttműködés szabályozása, szervezeti és eszközrendszere. 1. = *Comitatus*. 6. 1996. 1. 5–10. o.
- A térségi együttműködés lehetséges szerepe a terület- és településfejlesztésben. A térségi együttműködés szabályozása, szervezeti és eszközrendszere. 2. = *Comitatus*. 6. 1996. 2. 3–12. o.
- Kistérségi társulások szerepe a terület- és településfejlesztésben. = *Önkormányzat*. 1996. 8. 35–41. o.
- A községek közötti együttműködés intézményes problémái. = *Hírlevél. Módszertan az önkormányzatoknak*, 1996. 12. 5–7. o.
- A területi tervezés intézményei és az önkormányzati szféra viszonyrendszerének vizsgálatához. = *Magyar Közigazgatás* 1999. 10. 560–566. o.
- Vázlat a területi tervezés és a közigazgatás kapcsolatáról, avagy regionalizálás a területi tervezés szemszögéből = *Tér és Társadalom* 1999. 3. 79–99. o.
- A megyei önkormányzatok felelőssége a területi kohézió erősítésében. = *Comitatus* 2000. 12. sz. 17–22. o.
- Önkormányzati finanszírozás és térségi szerepkörök. = *Területi Statisztika* 1. 2001. 3–22. o.
- A településhálózat fejlesztésének helye az önkormányzati rendszer jövőjében. = *Magyar Közigazgatás* 2001. 3. 146–150. o.