

Horváth M. Tamás (szerk.)

Jelenségek

A VÁROSI KORMÁNYZÁS KÖRÉBŐL



82)

KÖZSEKTOR-OLVASMÁNYOK

DIALÓG CAMPUS

A kötet az Országos Tudományos Kutatási Alapprogramok (OTKA) K 101147 sz.
Városi kormányzás közepes városokban és várostérségekben című támogatott pályázata
(2012–15) keretében készült.

A kutatás feltételeit a DEBRECENI EGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KARA biztosítja.

Vezető kutató:
Horváth M. Tamás

Kutatásszervező:
Szilágyi Bernadett

Általános lektor:
Józsa Zoltán

A kötet szaklektora és olvasószerkesztője:
Szilágyi Bernadett

További szakértő-lector:
Péteri Gábor (1., 4. és 13. fejezet)

© Dialóg Campus Kiadó, 2013

© Horváth M. Tamás és szerzőtársai, 2013



A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

Előszó a kötethez	7
1. Újraszabva. A városi kormányzás szöveve a kontinensen (Horváth M. Tamás – Józsa Zoltán – Hoffman István)	9
ELSŐ RÉSZ ERŐFORRÁS-PROBLÉMÁK	43
2. Kollégiumok PPP-ben: lesznek vagy vesznek? (Varga Judit)	45
3. Az állam és mások. A személyes szociális szolgáltatások engedélyezési rendszere (Krizsai Anita)	63
4. Az önkormányzati adósságrendezés kérdései (Gyirán Zoltán)	99
5. Alternatív szolgáltatásszervezési módok alkalmazása. (Hajdúböszörmény példáján) (Lévai Antal)	119
6. A városi kormányzás közjogi eszközei (Veres Enikő)	137
MÁSODIK RÉSZ GLOBÁLIS HATÁSOK	153
7. Elefánt... (Állam a szerződési és társasági viszonyokban) (Horváth M. Tamás)	155
8. Nemzetközi beruházásvédelmi megállapodások és egyezmények (Szemesi Sándor)	173
9. A települési vízgazdálkodás életciklus szemléletű modellje (Pump Judit)	195
HARMADIK RÉSZ EGYHÁZAK ÁLTAL ELLÁTOTT KÖZSZOLGÁLTATÁSOK	217
10. Az egyházak részére nyújtott költségvetési támogatások (Szerdi András)	219
11. A Magyar Katolikus Egyház és az állam közpénzügyi kapcsolatai (Bocskai Erzsébet)	237
12. A Magyarországi Református Egyház közoktatási tevékenységre vonatkozó belső szabályai (Ajtai Ferenc)	251
13. A közoktatás finanszírozása egyházi fenntartók esetében (Szilágyi Bernadett)	265

A kutatómunka jelentős része még elöttünk áll. A mostani jelenségek értelmezéseit illetően azonban nem akartunk késlekedni a közreadással. A következőkben mélyebben, további empirikus eszközök alkalmazásával próbáljuk a magyarországi közszolgáltatási kormányzási viszonyok európai összefüggésű hatásait és ellenhatásait feltárni.

A projekt széleskörű együttműködésre épül. A debreceni bázison kívül részt vesznek benne más kutatóhelyek így az SZTE Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási jogi és Pénzügyi Jogi Tanszéke Józsa Zoltán vezetésével, valamint az ELTE ÁJK Közigazgatási Tanszékéről Hoffman István vezetésével a téma avatott ismerői. Meglett oktatók mellett gyakorlati szakembereket, doktoranduszokat és több, dolgozataik készítése idején még graduális tanulmányaikat folytató hallgatónkat is be tudtuk vonni. Az utóbbiak között a tehetséges pályakezdők (Ajtai Ferenc, Bocskai Erzsébet, Veres Enikő), valamint a gyakorlati tapasztalattal is rendelkezők (Lévai Antal, Szerdi András) teljes értékű munkája a projekt becses „magánfelfedezése”. A tanulmányok megállapításai szerzőik véleményét tükrözik.

A kutatás menedzsere Szilágyi Bernadett. A kötetben szereplő hallgatók kiválasztásában Csűrös Gabriella vett részt eredményesen, felkészítésükben pedig Varga Judit közreműködött.

Debrecen–Budapest, 2013. május

Horváth M. Tamás
szerkesztő

1. Újraszabva

A városi kormányzás szövege a kontinensen

Horváth M. Tamás – Józsa Zoltán – Hoffman István

A helyi önkormányzatokat szokásos megközelítés szerint az állami területbeosztáshoz kötik. Joggal, hiszen a demokratikus legitimáció a helyiségekben és különböző szinteken választott testületek hatalmán alapul. A feladatok ellátása valójában viszont a városiasság különböző fokait feltételezi, tekintet nélkül adott település és környezete közigazgatási besorolásának milyenségére. Az állami területbeosztáshoz nem kötött városi(as) (ön)kormányzási formák mindig is kötetlenül „körbelengik” a merevebb hivatalsszervezési struktúrákat. A városi kormányzás ebben az értelemben manapság reneszánszát éli. Hogyan erősödött meg, és milyen formái vannak?

1. Elméleti keretek

A nem területbeosztáshoz kötött városi önkormányzás formái és tartalmi különböző gyökerű elméletcsoportokban fogalmazódnak meg az ezredforduló után. Mindegyikre igaz azonban, hogy számtalan korábbi irányzatokra épülnek rá. Közülük a hálózatos kormányzás, a helyi gazdaságfejlesztés (városi gazdaságösztönzés), az ún. léptékelméletek újabb felfogásait, valamint az ún. corporate governance önkormányzati alkalmazásait tekintjük át a továbbiakban.

1.1. Hálózatos kormányzás elméletei

A hálózatos kormányzás (network governance) kutatása „többgenerációs” az elméletalkotás szempontjából (Sorensen–Torfing, 2007; Howlett, 2011: 9). Tartalma több jelentéssel telített. A fogalom kiindulópontját a skandináv önkormányzati és társadalomszerveződési rendszerek jelentették. Itt az önszerveződés mindig is fejlett volt, párosulva ugyanakkor a gondoskodó közszektor gazdag és kiterjedt ellátórendszereinek kínálatával. Ebben a felállásban az önkormányzati formális állami-jogi intézmények komplementer társadalmi rendszerekkel vegyülnek, amely utóbbiak szintén intézményesülten, csak hogy nem éppen formáljogi értelemben, szervesülnek. A polgár ekkor nemcsak piaci fogyasztója a közös javaknak és szolgáltatásoknak, hanem egyben cselekvő részes is a felhasználásban – miközben ezen szerepeit nem választóként, nem „állampolgárként” gyakorolja csupán.

A közigazgatásban mindez úgy csapódott le először az 1980–90-es években, hogy a helyi és területi kormányzati intézmények szerepeit sok tekintetben felváltó kormányzási

technikák és gyakorlatok – mégpedig az emberek és közösségeik által közvetlenül ellátva – kerültek előtérbe. A kormányzás (*governance*)¹, a maga tevékenységi formáival kezdte maga alá gyűrni a kormányzat (*government*) klasszikus bürokratikus megoldásait. A valóságban persze a legfejlettebb országok is inkább egyfajta ígéretes együttműködési formát mutattak föl. Ezt a fejlődési formát mindenesetre a szakmai teoretikusok szerették egy szépreményű fejlődés kezdeti fázisaként fölmutatni (Sullivan–Skelcher, 2002; Stoker, 2006). Utóbb kételyek is merültek föl, hiszen a lazább és formátlan hatalmi struktúrák nyilvánvalóan előbb-utóbb körülölelik a legitim szerveket. A flexibilis formák akármennyire is új perspektívát hordozóak, egyben önpusztítóak is (Stoker, 2011) az önkormányzatokra nézve.

A hálózatos helyi kormányzástól aztán további lépcsőfokkal a városi, egészen pontosan városias (nem helyi!) kormányzathoz jutunk, amelyik már nemcsak átível a merev közigazgatási határokon, hanem látványosan elszakad a területiség települési csomópontjaitól éppúgy, mint a területi lehatárolásoknak még az olyan informális formáitól is, mint például a városrészek vagy agglomerációk.

További értelmezés szerint a networking vertikálisan és horizontálisan is jellemző a nagyobb urbanizált önkormányzatokra (Collinge–Srbljanin, 2003). Egyrészt illeszkedik az Európai Unió kormányzati rendszerébe, tulajdonképpen a nemzeti kormányaikon kívüli szálakon is. Erre példa a Régiók Bizottságán keresztüli kapcsolatok hálózata és a kiterjedt lobbiszerű tevékenység, amit az önkormányzatok folytatnak az uniós intézményekben. Horizontálisan pedig mellérendeltségi kapcsolataik vannak társulási-együttműködési formákban, továbbá régiós keretek között. A hálózatok ezen túlmenően nemzeti kormányzati és helyi kormányzati szinteken értelmezhetők (Marcussen–Torfing, 2007), kiterjedésüket folytonosan minden szinten változtatni képes amőbakként.

A jelenséghez való eme kimondottan aktív hozzáállások ezen felül még alapvetésül szolgáltak egy sokkal univerzálisabb megközelítéshez, ami már az informatikai technológia elterjedésére épül. Az internet az utóbbi másfél évtizedben rohamos gyorsasággal részévé vált a mindennapoknak. A társadalom legkisebb egységéig lehatoló kapcsolatrendszer, szerte a világon, nyugodtan mondhatjuk, új formáit teremtette meg a modern közös érintkezési rendszereknek. A hálózat átformálta az interakciókat, befolyásolja, bár egyben alá is rendelődik a különböző kulturális közegeknek.²

Innentől kezdve a következmények és a fejlemények kétirányúak. Egyrészt a folyamat társadalom-technológiai értelemben becsatornázódik a globalizáció általános gazdasági tendenciájába, annak feltétlenül részévé válik. Ezek a folyamatok egyben a mindennapi élet kereteit is alapvetően befolyásolják. Másfelől, az internet-alapú társadalom sajátos technikai megjelennek a közösségi igazgatásban is. Az E-kormányzás az elektronikus rendszerek előtérbe állításával száll szembe – mégpedig a lehető legközvetlenebbül – a papír- és aktatologató hivatal hagyományával.

A különböző folyamatok egymásra találtak. A kormányzás weberi értelemben föl nem fogható formátlan megoldásai rokonságot mutatnak az internet-alapú, ugyancsak formabontó, ám igen népszerű és hatékonyan terjedő eszköztárával. A hálózatos kormányzás

ezért ennek a két különböző indítatású és megjelenési formájú törekvésnek a találkozása. Különösen adaptívnek tűnnek az önkormányzati szinteken, ahol az érintkezés gyakorlata amúgy is hagyományosan közvetlenebb. Ugyanakkor mindig is kulcsfontosságú volt a horizontális és vertikális kapcsolatrendszerekbe való beágyazódás kormányzati-közigazgatási, területi-térégi, illetve társadalmi-közösségi értelemben egyaránt. Az elméletek szerették a folyamatot úgy beállítani, mint a formális intézményrendszerektől való eltávolodást, éspedig az önkormányzatok tekintetében is. A folyamat előrehaladásával a megközelítés egyre inkább jogosnak mutatkozott. A jogi szabályozások ténylegesen legfeljebb követésre rendezkedhettek be. A már kiterjedt elektronikus nyilvánosságba becsatornazzák például az ügyintézési rendszereket, lehetővé téve a hiteles nyilatkozatok és joghatályos határozatok ilyen úton való közlését, a nyilvántartások kezelését és más hivatali vagy hivatali szerepet igénylő eljárásokat. Ezzel ez az elméletcsoport is igazodik azokhoz az áramlatokhoz, amelyek jó ideje rendre így vagy úgy megkérdőjelezzik a klasszikus hatalommegosztás rendszere szerinti állami szerepeket és tartalmakat, beleértve az önkormányzati struktúrákat is.

Jó érzékkel ismert rá a szemlélet érvényességére az Európai Unió politikaformáló közvéleménye, amikor felismervén a hálózatos logika nemzeti-tagállami kormányokkal való ellensúlyának lehetőségét, szárnya alá vette az ebbe az irányba való törekvéseket, ösztönözvén³ azokat. A demokrácia építésének ezzel kimondottan nem csupán a klasszikus intézményi megoldásai mellett tették le a voksot.

1.2. Városi gazdaságösztönzés

A kilencvenes évektől a fejlesztéspolitika tágabb értelmezéseként a helyi gazdaságfejlesztés (Mezei, 2004; Péteri, 2007) fogalma honosodott meg. E közkeletű kategória nagy irodalma (Mezei, 2007) jóval átfogóbb a kapcsolódó pusztán közigazgatási tartalmaknál. Szélesebb összefüggésben ún. helyi gazdaságpolitika folytatását takarja. Magában foglalja többek között a vállalkozásösztönzést, a tőkebefektetést, a foglalkoztatásbővítést. Vagyis minden, a helyi erőforrásokhoz való hozzáadáson alapuló fejlesztést idesorolnak, ami közvetlenül vagy bizonyos, nem túl távoli áttételeken keresztül hatással lehet a lokális gazdasági viszonyok egészére⁴. A továbbiakban a „helyi gazdaságfejlesztés” terminológiát nevezzük témánk szempontjából közelítve, kifejezöbben és némiképp szűkítően városi gazdaságösztönzésnek, mivel jellemzően városias szerepekről van szó infrastrukturális értelemben, tekintet nélkül az adott település jogállására. Másfelől inkább szakpolitika ez, mintsem pénzügyi fejlesztés csupán, ezért inkább a gazdaságösztönzés a megfelelő szókapcsolat.

A rendelkezési kapcsolatok alapján a konkrét kormányzási eszközök gyakorlatilag lokális és regionális politikai stratégiák mentén, azok által vezérelve kerülnek alkalmazásra. Érdekes ebben a körben a kínálat- és keresletoldali önkormányzati stratégiák (Faragó, 1994; Mezei, 2007: 150–152.) elkülönítése. Előbbi alapvetően a vállalkozások odatelepülését célozza különböző termelési tényezőik olcsóbbá tételével: telephely-költségeik csökkentésével,

¹ L. többek között Pierre és Peters, 2000 és John, 2001 könyvét! A *governance* szerteágazó szakirodalmi irányzatait áttekinti Bevir, 2008.

² L. erre pl.: Castells, 2004.

³ Természetesen politikai és támogatási ösztönzésekről van szó, nem jogszabályi vagy más jogi eszközökről.

⁴ V.ö.: Péteri, 2007: 48–51.

kedvező munkaerő-kínálattal, adókedvezményekkel vagy más módon. A keresletoldali stratégiák viszont inkább áttételes érdekeltséggel segítik a vállalkozói környezet gyarapodását: ipari parkok alapításával, képzési lehetőségek biztosításával, inkubátorházak létesítésével, vállalkozásbarát környezet megteremtésével. Azaz, általában érdekeltek a helyi gazdaság eredményességének növelésében – talán áttételesebb érdekeltség mellett. A kínálatoldali stratégiák inkább köthetők a „natúrális” helyi vagyongazdálkodáshoz. A keresletoldali talán inkább áll a politikai stratégiák uralma alatt. Persze, merev határvonalat lehetetlen lenne húzni. „Jó gyakorlat” mellett a közvagyon fölötti közvetlen rendelkezés is hosszú távú közös célok által meghatározott; illetve egy vagy több ciklus programelemeit is abba beágyazottan szolgálják jól meghatározott hasznosítási döntések.

Szűkebb értelmezés szerint viszont nem erről a nagy egészről, hanem csak a témakör egy értékíránultsággal felruházott részéről van értelme beszélni a helyi kormányzatok összefüggésében. Jelesül, az innováció-ösztönzésről, illetve a válsághatások enyhítéséről, amit pedig a lokalitással annyiban jellemezhetünk, hogy ezen értékek az elégséges hatékonyság szintjén csak akkor életképesek, ha a globális hálózatokba való egyszerű és többszintű bekapcsolódást biztosító infrastruktúra áll rendelkezésre, a hozzáférés széleskörű biztosítása mellett. Az önkormányzati feladatok szokásos felfogási körébe inkább a szűkebb értelmezés illik manapság. Ugyanakkor tény, hogy a gazdaságfejlesztés általános összefüggésrendszeréből az így meghatározott szerepkört nehéz lenne kiszakítani. Az innováció-ösztönzés azonban jobban kifejezni látszik a helyi erőforrásokkal való gazdálkodás áttételes, vagyon „forgatásában” és annak viszonylagosságában megnyilvánuló jellegzetességét. Ennek a tevékenységnek egyébként amolyan tükörképe a válságenyhítésben felvállalt szerepkör.

A gyakran szubvencionált helyi fejlesztési erőforrás-koncentráció célzó döntések terepe többé már nem az önkormányzat formális költségvetése. Árnyaltabban fogalmazva mondhatjuk, hogy jóval kevésbé, mint korábban. Továbbá a hatása ennek biztosan kritikus az olyan helyhatóságokban (kisközségekben), ahol a fejlesztés egyetlen kiegészítő forrása a korábbiakban innen származott. A beruházási tevékenységhez szükséges kompenzációs hozzájárulások ma már inkább az uniós támogatási rendszeren keresztül érkeznek. A címzett támogatások pedig korábban is egyedi központi (parlamentari) döntésen alapultak. Ezzel természetesen a helyi érdekeltség ettől még nem szűnt meg. Ugyanakkor a döntésekben való részvétel formális keretei kevésbé lesznek kitöltve. A városi gazdaságösztönzés tekintetében éppen az önkormányzattal való kapcsolati háló legális csatornáit elmosódottak mindinkább.

A gazdasági fejlődésnek van térbeli dimenziója. A helyi szereplők köre (Mezei, 2007: 137) széles: az önkormányzatokon és a kormányzati alárendeltségű területi szerveken kívül a vállalkozásoktól és vállalkozásfejlesztési intézményektől kezdve, a kamarákon, egyetemeken át a civil szereplőig, szakszervezetekig terjed. Mindez a társaság térben is elhatárolható. Ezt az összefüggést a helyi gazdaságfejlesztés irodalmában a klaszter fogalmával írják le (Lengyel–Deák, 2002), amelyik azt jelenti, hogy egy adott iparághoz tartozó cégek, intézmények telephelyei földrajzilag „sűrűsödnek”. Tevékenységük helyi fejlesztési szempontból részben a beruházásokban, munkahelyteremtésben, tőkebefektetésben realizálódik (Péteri, 2007: 48–51). Érdekes, hogy a lokalitásnak van szerepe a globális gazdaság és az informatikai technológiai forradalom korában is. A térbeli sűrűsödés fókuszpontjai a nagyvárosok, térségei pedig a laza szerkezetű nagy kiterjedésű városias térségek, ún.

városrégiók. Tulajdonképpen minden településméretben kimutatható a gazdaságfejlesztés léte (Péteri, 2007: 49), legalább indirekt szerepek formájában.

Az erőforrások felhasználásának módjait (Mezei, 2007: 152–154) a célokra kívül azért az alkalmazás körülményei befolyásolják még. Felmérések (Mezei, 2004; Péteri, 2007) tükrében jellemző hasznosítási stratégiák összefüggések Magyarországon különösen a következők:

- a) a helyi erőforrások kiaknázására épülő befektetés-ösztönzés,
- b) a munkahely-teremtés,
- c) nagyvállalkozásokkal kapcsolatos egyedi fejlesztéspolitika,
- d) kis- és középvállalkozások működési feltételeihez nyújtott támogatások,
- e) a kisebb településeken inkább közvetlenül adódó választási megfontolások (Péteri, 2007: 48),
- f) a helyiadó-politika alkalmazási gyakorlata a kivetés, kedvezmények alkalmazási köre stb. tekintetében.

Ugyanakkor mindez alapvetően termelési pólusok körül intenzifikált erőterben zajlik, ami egyben folyton változik. Hagyományos településföldrajzi vagy közigazgatási területi kategóriákkal tehát nehezen írható le a jelenség tartalma. A fejlesztéspolitika gyakorlata már rég felismerte ezt a viszonyrendszert. A klaszterek termelési vagy szolgáltatási alapon szervezett gazdasági, pl. beszállítói együttműködések a térben.

Ennek megfelelően az Európai Unió területi és kohéziós politikájában is megjelent városi térségekben, azok hálózataiban való gondolkodás és ösztönzés.⁵ Ehhez képest ma már inkább csökken a regionalizmusnak a területi politikában nemrég még korlátlanul érvényesülni látszó támogatáspolitikai eszméje.

A reálgazdasággal kapcsolatos feladatellátás különben általában véve sem tartozik az önkormányzatok alaptevékenysége körébe. Egyáltalán, csak bizonyos lépték fölött lehet erről áttételesen beszélni. Az Európai Unióban jó ideje úgy tűnt, a közösségi szintről „még látható”, tagállam alatti egységek, azaz nagyobb és szervezettebben összetartozó térségek alkotják a gazdaságilag is értelmezhető térbeli fejlődés alapköveit. A régiókat nem volt szükséges ugyan minden országban közigazgatási, még kevésbé államszervezési alapelemként elfogadni. De lehetett, illetve ennek hiányában tervezési és számbavételi egységként definiálták őket.

1.3. Újabb „léptékelméletek”

A területi közigazgatás szintjeinek meg- és lehatárolása mindig is véget nem érő viták forrása a különböző országokban. Közülük „európai polgárjogot” a régióvita nyert a kilencvenes évektől. Számos európai ország fejlődésében ugyan a regionális önkormányzatiság nem nyert polgárjogot. A szabadon felvállalható gazdaságösztönzési funkciók helyi letéteményesei ezért a még elégséges méretű kapacitásokkal rendelkező nagy önkormányzatok lettek, amilyenek különösen a nagyvárosok. A regionalizmus összefüggésében a (nagy-)

⁵ Ezzel kapcsolatban a Lisszaboni Stratégia és a Lipcsei Karta hivatkozandó mindenekelött.

városi pozíció kisugárzásának körülménye nem jelentett túlságosan sok többletet. Az újabb fejlődési mozgások tükrében azonban valamiféle merev területiséghez visszafordulni sem volt tanácsos. Hiszen egyre inkább előtérbe kerülnek a pólusokkal jelezhető, természetes gazdasági kapcsolatokra épülő területi összefüggések.

Aztán az Unió kutatási keretprogramjaiban, valamint különösen a kohéziós forrásokból támogatottan több kezdeményezés folyt a kétezres évek folyamán a nagyvárosi és térségi feladatellátás szerepének és kereteinek meghatározását illetően. De ekkor már nem annyira a minden áron való területbeosztási intézményesítéshez akartak eljutni. Hanem, látván az egyidejűleg jelen lévő ellenállásokat, inkább más oldalról közelítettek. Elsősorban onnan, hogy a változó reális térkapcsolatok milyen gazdaságösztönző szerepet képesek *közvetíteni*. Közülük az ESPON-kutatások⁶ több hullámban is vizsgálták az európai nagyváros-térségek lehatárolási kérdéseit, elsősorban a területi lehatárolhatóság érdekében. A több szakaszban folyó átfogó vizsgálatok elkülönítették egymástól a nagyvárosi morfológiai és a funkcionális térséglehatárolásokat – függetlenül ezeket már kiinduláskor is a közigazgatási területszervezési viszonylatok mindegyikétől. Az urbanizációs centrum, illetve sokszor policentrikus pólusok szervező erejének hatásait, azok alakulását állították középpontba.⁷ Ennek a térszervezés-politikanak a további érlelési stádiumát alkotják az Európai Területfejlesztési Alap (ERDF) URBAN közösségi kezdeményezésén belüli URBACT programok, melyek közül jelenleg az URBACT II fut. A város-pólusok által kialakított térségek gazdasági és társadalmi funkciószervezése áll az együttműködés-szervezés középpontjában. Azzal a feltevéssel és szándékkal, hogy az uniós politikák egyik új megvalósítási hálózatát lehessen kiépíteni európai közösségi szinten.

A téma hazai közigazgatási kapcsolataira összefüggéseiben nagyon jól mutat rá a Tér és Társadalom 2008. évi tematikus száma, melyből alapvető következtetések adódnak a jövőre nézve. A városi pólusokra épülő területi fejlődés elve előbb-utóbb meghaladhatja a térség-alapú regionális rendszerek koncepcióját. Már a régiók európai struktúrája is túl lépett a decentralizált igazgatás hagyományos képén, hogy mást ne mondjunk, a strukturális források felhasználásának rendje önmagában is ezt sugallja. A városi erőközpontok kisugárzásához rendelt közfeladat-ellátási módok és kapcsolatok hálózata azonban már kifejezetten elszakadni látszik az „átfedés-mentes” formális adminisztráció hagyományától. Eshetőlegesen sem gondolnak a szereplők jogi intézményesítésre, hiszen ezzel a támogatni kívánt rugalmasságot és alkalmazkodóképességet veszélyeztetnék. Ebben haladja meg a pólus-logika igazgatási értelemben a hetvenes évek metropolisz-igazgatási kísérleteit, melyek éppen intézményesítettségük okán lettek elviselhetetlenek a kormányok számára. A nagyvárosok és környékeik együtt, önkormányzatként túl nagyok és erősek voltak. A mai felismerésekben döntő a „mozgásban levés”. Az európai várostérség-hálózatoknak például nagy szerepe van a globális gazdasági fejlődésben, egyben a kohézióban is. Ugyanakkor például a válságkezelésben is aktív szerepet játszanak. De korántsem ugyanazokkal az eszközökkel és nem is feltétlenül ugyanarra a térre kihatással. Továbbá kormányzási eszközeik is ehhez alakítottan változnak. Nem épülhetnek tehát a szokásos hatáskör-lejelölés és rendelkezési jogosítványok elosztásának formális rendjére.

⁶ Az eredmények összefoglalására l. különösen az ESPON, 2006 összefoglalót!

⁷ A tételek eredményekre l.: METREX, 2005

Éppen ezért jön képbe új konkrétsággal a kormányzás fogalma. A városi kormányzás közvetettebb eszközei elhatárolható alakot öltenek az önkormányzat-centrikus területi igazgatási⁸ logikához képest. Hangsúlyozandó, hogy ezt a hálózatos eszközrendszert nem létrehozni kell elsősorban, hiszen lényege szerint szervesen jelen lévő kapcsolatrendszerekről van szó. Éppen emiatt kiváló tárgya lehet adott esetben európai és más területi politikai ösztönzéseknek (Somlyódiné, 2011). Ebben az összefüggésben világos, hogy nemcsak nagyvárosok (Homan et al., 2007) jönnek képbe, hanem velük összefüggésben vagy önálló célzott hálózatokként kisebb városok (Somlyódiné, 2008) urbanizációs környező térségeikkel.

Tulajdonképpen a nagyváros-szerepek már maguktól túlnőttek a lokális kormányzás igazgatás által szabott keretein. A középszintek szerepeit térképző pontjaik és vonzási mezők kapcsolatrendszere egészíti ki, amit célszerűen nemcsak települések, hanem gazdasági, szolgáltatási és más struktúrák területi viszonylataival jellemezhetünk. Például a közlekedési vállalatok szolgáltatási tevékenysége kiterjed a környéki települések egy részére is. Ha pedig a távolsági közösségi közlekedéshez való napi ingázási kapcsolatokat tekintjük, akkor a térbeli hatás jóval nagyobb. Világos, hogy itt kormányzási elemek vannak, például a menetrendek és tarifarendszerek összehangolása, avagy összehangolatlansága folytán, aztán különösen a fejlesztésekben. Az új motorvonatok rendszerbeállításánál a vonalak kijelölése, avagy a járatritkítások, szárnyvonalak bezárása kapcsán térségek ellátottsága, foglalkoztatottsági helyzete változhat meg az embereket hűsbavagóan érintő módon. Mindezek a helyzetek azonban területi illetékességeken belül vagy a meglévők között éppenséggel nem kezelhetők. A közszolgáltató vállalatok pedig oly módon példák, hogy kétszeresen is hálózatok elemei. Egyrészt gyakran nagy európai szakmai szolgáltatók leányai, másrészt maguk is a terjeszkedés egyik „gócpontjai”, amikor szolgáltatási tevékenységüket más városok szolgáltatói társaságaiban szerzett részesedésekkel tovább bővítik. Ebben az esetben a hálózatosság már önmagában is kizárja a területiség lehatároláson alapuló értelmezését. Adott esetben az államosítási tendenciák keretében az állam veszi vissza a hálózatok kezelését.

Összességében tehát a városi kormányzás lehatárolhatatlanságához és formátlanságához mért politikaformálás és eszközrendszerek tudatos kialakulásának korát éljük. A helyi rendelkezési jogok tekintetében ez nagyon érdekes következményekkel jár, illetve jár majd a jövőben. Az alul-intézményesítettség önmagában nem baj. Inkább a formális rendszereken átívelő kapcsolatrendszerek kezdetlegessége okoz gondot. Márpedig ez egy kritikus tömegen túl vagy válságos helyzetekben társadalmilag sokkos szituációkat, aztán esetleg „félre-intézményesülési” folyamatokat generál. Ugyanakkor a kapcsolatrendszerek nem bürokratikus formái akkor értékelhetők társadalmi értelemben potenciálisan eredményesnek, ha világosak az alapstruktúrák alkalmasint egymást érintő vagy éppenséggel egymást keresztező határvonalai.

A kormányzás fogalmát tehát ma már széles körben állítják szembe az intézményes kormányzattal⁹, valamint az állami területbeosztáshoz kötött igazgatással, legyen az államigazgatás vagy önkormányzati, illetőleg összefüggésbe hozzák hálózatos társadalomszer-

⁸ Ezt a problémát a külföldi szakirodalom a government-governance fogalom pár körében írja le.

⁹ L. ennek jó áttekintésére Józsa, 2008 tanulmányát, és v.ö. Stumpf, 2008 általános következtetéseivel!

vezési formák terjedésével (Marcussen–Torfing, 2007; Sorensen–Torfing, 2007). Ennek az irányzatnak a hatásai a városigazgatásban is jól érzékelhetőek (Tosics, 2007).

1.4. Önkormányzati corporate governance

A társasági jog corporate governance (Dietrich, 2011) fogalma eredendően a nagyvállalati belső igazgatási viszonyok lényeges elemeinek meghatározott összefüggései szabályozásának fontosságát hangsúlyozó társasági jogi szemlélet. Kifejezetten arra irányul, hogy a „felelős” tulajdonlásnak a részesedések iránti érdekeltségen túl legyen szakmai stratégiai szerepe is, de az operatív irányítás jogosítványait ne korlátozza. Ez a bizonyos felelős tulajdonlás régi gyökerekből (Herrigel, 2007) táplálkozó, ugyanakkor újabb tartalmakkal telítődött fogalom. Modern alapjait a német társasági jogban fektették le, aztán a kétezres évek elején széles körben elterjedt.

A corporate governance a vállalati uralmi-irányítási viszonyok önazonosságát hangsúlyozó rendszere. A világgazdasági globalizációs folyamatok lokális/nemzeti hatásait különíti el és emeli ki az ezen a szemléleti alapon nyugvó jogi intézményrendszer. A határokat nem ismerő tőke mozgásokhoz képest kezdtek ezáltal a különbségeket hangsúlyozni és jogi megoldásokat kialakítani a részvényben való részesedés és a vállalkozásban való tevékeny részvétel elhatárolása érdekében. Ez tényleg kétfajta motivációt takar. A tulajdonosé mindkettő ugyan, de az egyik kifejezetten a tőketulajdonlásban (*having a share*), míg a másik döntően a szaktevékenység vitelében (*having a stake*) megmutatkozóan lehet a gazdálkodás alapja (Ziegler, 2000: 215).

Az alapokat a 20. század első harmadára megerősödött ipari nagyvállalatok teremtették meg, mikor is a termelési tevékenységgel összefüggésben jelentős kiterjedésű társadalmi és életmód-közösségeket hoztak létre. Például a Siemens, a Philips, a nagy autógyárak a termelés-szervezéssel összefüggésben lakótelepeket, szolgáltatásokat működtettek a nagyszámú munkavállalók és családtagjaik körében. Aminek hatásai a székelyül, telephelyül szolgáló városok, térségek infrastruktúrájára, és a nagyságrendek miatt egész környezetére több emberöltőn keresztül meghatározó befolyással voltak. Nem mellékesen a munkavállalói jogok érvényesítése, szociális téren is, a szakszervezeti szerepek elismerése része volt ennek a modellnek. Kétségtelen, hogy a nagyvállalatok ipari termelési körére volt ilyesmi jellemző mindenekelőtt. A kereskedelemre, a bankszektorra viszont például nem annyira.

A huszadik század harmadik harmadában egyre egységesülő világgazdaság értékteremtési logikája azonban egy olyan scenárió, amelyik a tőke és más alapvető gazdasági erőforrások akadályoktól mentes, szabad áramlásán alapul. Befektetői szempontból ennek számos előnye van, azonban a közösségi hozadékok negatívan jelentkeztek a legfejlettebb országokban is. A tőke rugalmassága ugyanis nincs különösebben tekintettel a munkaerő nehezebben és hosszabb távon mozgásba hozhatóságára – még ha a mobilitás előtt a hatásokat és más akadályokat lebontják is. Közben a fejlett világ modelljei is eltérnek. Míg az amerikai gazdaságban a részvényesi érdekeltség hagyományosan jobban dominál, a német vállalati struktúra viszont inkább a tulajdonosi és dolgozói közvetlen részvételre épül.

A globális verseny mindenestre egyöntetűen a befektetési tőke, banktőke szerepét helyezte előtérbe. A most felidézett hagyomány miatt viszont nem meglepő, hogy erre válaszként a tulajdonosi vagyoni érdek érvényesítése megerősítése a corporate governance

keretében a *felelős tulajdonlás* felelevenítésével és megújításával ugyancsak a német gazdasági jog talaján vált elsősorban lehetségessé. Az ezredforduló felé haladó kilencvenes években a német társasági jogba és joggyakorlatba¹⁰ olyan elemeket, intézményeket ültettek, amelyek lehetővé tették a vagyonnal kapcsolatos közvetlen tulajdonosi-rendelkezési érdekeltség megkülönböztetését a kizárólag részvényesi-részesedési érdekeltségtől.

A közüzemi szektor több értelemben is részese volt a társasági korporatizációs folyamatnak. Egyrészt az itteni nagyvállalatokra is mint termelő infrastrukturális szolgáltatásokat előállítókra igaz volt a fentiekben leírt társadalmi hatásokról szóló jellemzés. Elegendő talán csak sok országban a gázművek, az energiatermelés és -szállítás (korábban nem váltak el egymástól) vagy a nagyvárosi közlekedési vállalatok szervezési, juttatási hagyományaira utalni. Másfelől viszont a kormányzati szabályozási szerepek mindig is hatást gyakoroltak a versenyzás ezen területeire.

Az Európai Unió liberalizációs politikái jelentős mértékben éppen ezt a szektort célozták és érték el a kilencvenes évektől fokozatosan. A fejlett országokban is korlátozott társasági szabályozást ki kellett nyitni e folyamat keretében és hatására.¹¹ A felelős tulajdonlásnak a szektorra való kiterjesztése ugyanakkor azt a választ építette föl az új követelményekre, hogy a kormányzati tulajdonosi minőség kifejezését a társasági jog intézményein belül kell megfogalmazni.

A corporate governance (ön-)kormányzati rész- vagy teljes tulajdonlású közüzemi infrastrukturális körben való alkalmazása a közszektor által alkalmazott eszközök körében kiterjedten változásokat hozott. Olyan környezetben azonban, hogy közösségi tulajdon jelenléte és aránya jelentős maradt. Ugyanakkor a korábbi közüzemi vállalatokat „rendes” társasággá alakították ugyan, de az átvett modern korporatizációs megoldásokat alkalmazták a közszektorbeli szerepek érvényesíthetőségének játéktereként. Tehát a felelős tulajdonlás itt a közösségi felelősség érvényesíthetőségének formai keretévé vált.

Elsősorban a vállalatirányítás körében valósult meg mindez (Grossi and Reichard, 2007; Grossi and Reichard, 2008; Grossi and Thomason, 2011). A vezető szervezetben az önkormányzati képviselőtestület vagy tagjai útján, vagy kinevezettjei révén tudja érvényesíteni akaratát. A kontinentális rendszereket nézve a közvetlen képviselő valósul meg a résztulajdonlás jogán Németországban, Ausztriában, Svédországban és más, köztük kelet-közép-európai országokban. Másik alapmodellben viszont az önkormányzati közvetlen delegálás összeférhetlenség miatt tilos, ezért ott a választott képviselői testület kinevezési jogot gyakorol részesedése arányában, vagy attól függetlenül többségi mértékben, mint Franciaországban, Olaszországban.

Más metszetben országcsoportok között különbség van még a vállalati vezetőtestületek szintjeinek száma és feladataik megosztása között. Németországban az operatív igazgatóság mellett felügyelő bizottság működik, amely a stratégiai döntéseket hozza meg. Ebben az önkormányzati képviselő tagok mellett felerészben a munkavállalók képviselői vannak jelen. E testületekhez képest a közüzemi társaságok részvényesi közgyűlése döntési szerepét szociológiailag nem tartják olyan meghatározónak. Az ellenőrzési funkciót ugyanakkor

¹⁰ Az alkalmazást kötelező üzleti „etikai” kódex foglalja magában (German Corporate, 2010)

¹¹ L. és v.ö. a következőkkel: Lorrain, 2005; Wollman and Marcou, 2010

A fenti variációkon felül léteznek még egyéb kooperációk. Az egy vagy többcélú konzorciumok, és a kerületek célja a technikai infrastruktúra (utak, víz, szennyvízelvezetés, stb.) biztosítása, illetőleg ipari vagy kereskedelmi közszolgáltatások megvalósítása. Ilyen kooperációk látják el például a hulladékkezelés feladatait, az iskolai étkeztetést, az egészségügyi és szociális szolgáltatásokat. Ismeretes a többségi állami tulajdonnal bíró magán-szervezetek (*sociétés d'économie mixte*) kategóriája¹⁴, mely vegyes státussal bír, s gyakran kiegészítő, szubszidiárius jelleggel lát el önkormányzati feladatokat. Míg a szociális alapú lakásgazdálkodást közszervezetek, addig a várostervezést vagy kvázi állami, vagy vegyes profilú köz és magán-szervezetek látják el. Számos szervezet tisztán magánjogi státusszal bír, s végez állami, önkormányzati feladatot, például a közlekedés, vagy lakásfenntartás területén. A „városi közszektor” tehát a legkülönbözőbb szervezeteket fogja át, közülük számosnak nincs közjogi státusza, annak ellenére, hogy közpénzből funkcionálnak, s melyek integrációja meglehetősen problematikus.

1966-ban a településközi együttműködés új formája a *communautés urbaines* (városi közösségek) jelent meg, mely két vonatkozásban is különbözött a szindikátusoktól. Egyfelől ezek létrehozása nem önkéntes alapon, hanem a törvény erejénél (*par la loi*)¹⁵ fogva történt. Elsőként a négy legnagyobb metropoliszt, Lyont, Strasbourgot, Bordeauxt és Lillet integrálták ilyen szövetségbe.

Másfelől a *communauté urbaine* saját jogon vehetett ki adókat (*à fiscalité propre*), melyek beszedésére a szövetségbe tartozó városok jogosultak. Jóllehet az irányító testületet (*conseils communautaires*) közvetetten választották, az adóztatás joga funkcionálisan és pénzügyileg is jelezte, hogy ez esetben nem hagyományos, területi alapú, általános hatáskörű, hanem ún. 2 típusú, funkcionális szerveződésről van szó.

1999-ben a Chevenement törvény az 1966-os szabályozás nyomán két további kooperációs lehetőséget fektetett le, az agglomerációs nagyvárosok (*communautés d'agglomération*) és a városiasodó (*communautés de communes*) települések számára. A jogszabály stratégiai célja a kialakult struktúra egyszerűsítése és átalakítása volt. Az önkormányzatok önkéntesen (*voluntarily*) választhattak a felkínált lehetőségek között. A törvény sikert aratott, mivel 2.606 *communautés à fiscalité propre* jött létre, ami a 36.000 település 95%-át ölelte fel 2010 januárjában. Más nézőpontból a változás a funkcionálisan és financiálisan integrált szervezetek¹⁶ dominanciáját és széles körű elterjedését jelezte.

A Chevenement törvényt követően az alábbi társulási formák határozhatók el: község-szövetségek (*communautés de communes*): 50.000 lakos alatt, agglomerációs közösségek (*communautés d'agglomération*): városias terület 50.000 lakos alatt, városi társulások (*communautés urbaines*): városi terület több mint 50.000 lakossal. Gyakorlati szempontból a Chevenement törvény, illetőleg annak végrehajtása tehát úgy értelmezhető, hogy a franciák az összevonások kudarca ellenére pragmatikus úton valósították meg a területi reformot.

Jellemző társulási formák Franciaországban tehát a következők:

¹⁴ Az intézmény olasz megfelelője az ún. területi csomagok” (*patti territoriali*) rendszere, melynek keretében városok, állami intézmények és magáncégek szövetkeznek a helyi gazdaság fejlesztése céljából.

¹⁵ További tíz nagyváros, például Marseille és Toulouse követte a példát és önkéntes alapon szervezte meg a *communauté urbaine*-t

¹⁶ 16 *communautés urbaines*, 181 *communautés d'agglomération*, 2.409 *communautés de communes*.

1. táblázat

Jellemző társulási formák Franciaországban

	1988	1993	1998	2003	2006
Önkormányzatközi formációk					
Communautés urbaines	9	9	12	14	14
Communautés d'agglomération				143	164
Communautés de communes		193	1 241	2 195	2 389
Syndicat d'Agglomération Nouvelle	9	9	9	8	6
Districts	153	252	310	-	-
Communautés de villes		3	5	-	-
Total	171	466	1 577	2 360	2 573
Összes érintett önkormányzat száma		5 071	17 760	29 754	32 913
Összes érintett lakos (million fő)		16,1	31,8	48,8	53,3

Forrás: Pinson: Sub-national governments and central-local relationship in France.

<http://public.wsu.edu. p. 10>

A 2003-ban elfogadott Voynet törvény a Chevenement törvény¹⁷ kiegészítésének tekinthető. Célja közös fejlesztéspolitikai eszközök és módszerek meghatározása nagyobb területeket lefedő övezetek esetében. A jogszabály az „egy terület, egy projekt, egy szerződés” filozófia alapján rögzítette, hogy a területalapú intézményrendszer többszektorú megközelítéssel, a helyi erőforrások koncentráálásával jobb közpolitikát eredményez.

2003-ig 15 agglomerációs szerződést írtak alá, Bordeaux-ban 2000-ben, Lille-ben 2003-ban, Nancy és Rennes városában szintén 2003-ban. Az első megállapodások infrastrukturális és városi regenerációs programok végrehajtására születtek, de szerepelt a célok között a fenntartható fejlődés ügye is. Az agglomerációs szerződések költsége változó 1,2 milliárd Eurótól 33 milliárdig terjed.

Fontos kiemelni, hogy a településközi együttműködés problémáinak és demokratikus deficitjének a meghaladása csak az egyik, s egyáltalán nem kizárólagos törekvése volt a francia kormányoknak. E mellett, ezzel egyenrangú kihívás volt a településközi kooperációk versenyképességének javítása, az európai és nemzetközi gazdasági, társadalmi, környezeti elvárásoknak való megfelelés, a globális folyamatokhoz való konstruktív igazodás.

A francia politika és adminisztráció, valamint a központi helyi kapcsolatok az elmúlt két évtizedben jelentős változáson mentek keresztül, melyek éles ellentétben voltak az állami és politikai berendezkedés hagyományaival. A decentralizációs reform, a kibontakozó regionalizáció, az állam területi szolgáltatásainak szűkítése és új alapokra helyezése nem illeszkedett a centralizáció történelmi hagyományába. Másfelől a fejlődő, fokozatosan teret nyitó, és egyre jelentősebb és befolyásosabb intézményi kooperáció felülírta a politikai igazgatási szerkezet fragmentációját és életerős város-régió kapcsolatoknak adott hátteret.

¹⁷ Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (Voynet loi) 1999. június 25.

A decentralizációs dinamika a hatvanas évek második felétől indult el, majd a reform üteme felgyorsult a hetvenes években, s nem is állt meg napjainkig. Új hatalmi konfigurációk keletkeztek új konfliktusokat eredményezve, táplálva egyben a decentralizáció dinamikáját. Következésképpen a decentralizáció Franciaországban lassú és folyamatos, különböző reform periódusokkal és a fokozatos változásokkal írható le.

A francia helyi és regionális rendszer vizsgálata során nem hagyható figyelmen kívül a helyi politikusok meghatározó szerepe az állammal szemben és a politikai versengésnek az intézményi dinamizmusra kifejtett hatása. Franciaország azon államok közé tartozik, ahol a helyi és az országos elit kapcsolatát vertikális rendszer határozza meg, melyben a helyi szereplők a mandátumok halmozás révén érik el a központi szintet. A politikus kapacitása és befolyása mind nemzeti mind pedig helyi szinten tehát annak függvénye, hogy hány mandátumot képes birtokolni, ellenőrizni a helyi döntéseket és befolyásolni a központi döntéseket és az erőforrások elosztását. Régóta tehát a halmozás teremti meg annak a lehetőségét, hogy a központ integrálja a perifériákat és a perifériák és azok képviselői befolyásolják a nemzeti politikát.

A centrum-periféria sajátos kapcsolata végletekig vitt versengést hívott életre a helyi előkelők között a lehető legnagyobb politikai befolyásért lokális és nemzeti szinten egyaránt. A mandátumhalmozás korlátozása ellenére is az erős kapcsolat a helyi és a központi politikai szféra között megmaradt.

Amikor a helyi és regionális rendszer reformja napirendre került, nem valószínű, hogy azt kizárólag a központi politikai osztály kezdeményezte. A területi változások legalább annyira a helyi és regionális aktorok politikai versengésének és innovációjának az eredményeként értelmezhetők a mozgástér és hatalom növelése érdekében, mint a felülről-lefelé végrehajtott reformok következményeként.

Ennek alapján a helyi autonómia és decentralizáció irányába történő elmozdulás fokozatosan valósult meg a helyi és regionális elit által ösztönözve, megelőzve a neoliberais ideológiai hegemóniát és a globalizációt.

Az ötvenes évek végén és a hatvanas évek elején regionális és helyi üzleti körök, politikai vezetők több önállóságot és támogatást kértek gazdaságfejlesztési terveik sikeres megvalósítása érdekében Elzászban és Bretagne-ban. A törekvés több ok miatt kapott támogatást: egyfelől a szocialista baloldal megerősítése végett, másfelől a gazdasági válság miatt, ami fokozott nyomást jelentett az állam számára. A hetvenes évek szocialista polgármesterei erősítették a trendet, s a számok azt mutatják, hogy már a hatvanas években a legdinamikusabb városok, mint Grenoble és Rennes igyekeztek képzetesebb szakértőket és munkatársakat alkalmazni. Így jöttek létre az első várostervezési intézetek. Ezeket az első úttörőket a hetvenes években sorra követték a közepes városok. Ily módon a városi kormányzás képes volt kihasználni a magasabb szakértelemről származó előnyöket a helyi politikák megtervezése során, egyben megkérdőjelezve az állami szakértőket és azok stratégiáit.

Amikor a decentralizációs törvény jogi formát öltött a korai nyolcvanas években, az önkormányzatok egyre nagyobb, erőforrásokkal és szakértelemmel is alátámasztott közpolitikai szerepe már tény volt. A baloldal hajlamos volt hangsúlyozni a városok, városias területek és régiók szerepét, és vitatni a departmentek jelentőségét. A jobboldal inkább a departmenteket és a régiókat favorizálta a városok rovására. A leglátványosabb csata az önkormányzati szövetségek között zajlott. A polgármesterek szövetsége, a regionális tanácsok elnökeinek a szövetsége, a nagyvárosi polgármesterek szövetsége folyamatosan

háborúban álltak egymással az államtól kapott nagyobb hatalom reményében, illetőleg azért, hogy nehegy más szintek előnyhöz jussanak a többiek rovására. Ez a versengés a legdinamikusabb tényezőnek/erőnek bizonyult ebben az időben a különböző politikai csoportok között.

Regionalista szerveződések a hatvanas évektől és a különböző társadalmi megmozdulásokhoz köthető zöld aktivisták alkotják az aktorok azon másik csoportját, akik következetesen harcoltak a több decentralizációért. Ezek nem képviselnek egy meghatározó erőt és politikai súlyuk is korlátozott, de sokat tettek azért, hogy a téma a figyelem középpontjába kerüljön, és új megvilágítást kapjon.

A helyi politikai erők, valamint a központ és periféria versengése meghatározó erőt jelentett a decentralizációs folyamat alakulásában. A decentralizáció önmaga megerősítette a politikai versengést, mivel minden önkormányzati szint általános hatáskörrel rendelkezik és biztosítja a közösségi javakat a területén élők számára. A rivalizálás a település és megye között a jóléti szolgáltatások és az úthálózat körül, míg a nagyobb városok és a régiók között a gazdaságfejlesztés, a tervezés és az infrastruktúra ügyében bontakozott ki.

2.2. Területbeosztástól független hálózatoság formája

Egy további, gyakran leegyszerűsített téma Franciaország kapcsán az önállóság és a koordináció kérdése. Az együttműködések rendszeres használata mintákat alakít ki, de csak bizonyos korlátok között. Az a koordinációs és igazgatási mechanizmus, melynek segítségével a központ összehangolja a részek tevékenységét, nem igazán jól funkcionál. Az azonos közigazgatási határon belül működő számtalan területi szerv politikájának összehangolásával kapcsolatos koordináció és menedzsment ugyanis egyáltalán nem könnyű feladat. A minisztériumok hajlamosak saját igazgatási kultúrájukat preferálni, megvédeni kapcsolatrendszerüket, összefogva az önkormányzatokkal és a helyi cittel.

A szubnacionális szintek közötti viszony esetében hasonló kép bontakozik ki. Jóllehet markáns különbségek léteznek a helyhatóságok között ugyanazon a területi szinten – például a falusi és városi közösségek esetében – népességszámban, a gazdasági, pénzügyi erő tekintetében, a helyi sajátosságok vonatkozásában, a helyi önkormányzatok foggal-körömmel harcolnak azért, hogy körzetük egyedüli legitim és demokratikus intézményei legyenek. A helyi közösségek és régiók hajlamosak egymás kölcsönös megkerülésére.¹⁸ A nagyszabású összevonások megszületését végső fenyegetettségként élik meg, a politikai öngyilkosság egyik formájaként. A funkcionális jellegű, feladatközpontú együttműködés a legkülönbözőbb intézményi/jogi formákban széles körben bevett gyakorlat, mivel a túlélés alternatíváját jelenti.

¹⁸ Nem pusztán francia jelenségről van szó. Olaszországban a kilencvenes években kibontakozó decentralizációs hullám jelentősen megerősítette a régiók szerepét, s egyben növelte az önkormányzatok önállóságát is. Ugyanakkor a folyamat azzal a veszéllyel járt, hogy a helyhatóságok a régiók szatellitjévé válnak. A városok és a provinciák jobban tartották a régiók dominanciájától, mint az állami központosítástól, így erőteljesen hangoztatták, hogy számunkra előnyösebb a kettős, állami és regionális kapcsolat, mint a közeli centrumtól (régió) való kizárólagos függés.

A közigazgatási hierarchia nem tökéletes mechanizmus. Mindazonáltal számos közös vállalkozás és szövetség jön létre, mivel a funkcionális érdekek, az alkalmi körülmények és a pártos politika az önálló testületeket arra ösztönzi, hogy alkalmi partnerek legyenek.

A megfigyelések szerint a piaci jellegű együttműködések s közös vállalkozások kiterjedt használata tapasztalható. A közös finanszírozás mindezt jól illusztrálja. A regionális önkormányzatok költségvetésének kétharmadát közösen finanszírozott fejlesztési programokra és projektekre fordítják.

Az Európai Bizottság, illetőleg a francia kormány által meghatározott pályázati lehetőségek, ösztönzők és eljárási követelmények külső tényezőként hatnak az önkormányzatokra. A több éve szóló támogatások csak a kritériumoknak való megfelelés révén érhetőek el, a terveket közösen készítik el, közösen döntenek és valósítják meg a programokat. A tények a közös finanszírozás széles körben elterjedt gyakorlatát mutatják, jóllehet jellemző az ad hoc kooperációk finanszírozása is. Adott esetben öt partner, egy település, egy megye, az Agrárminisztérium, a helyi agrárkamara és a régió egyötöd arányban fizeti a számlát, miután megvásároltak egy 1100 eurós erőterületet.

Az együttműködés lehet hosszú távú vagy alkalmi, formális vagy szóbeli. Rendszerint vita, adott esetben konfliktusok révén dől el az egyes résztvevők pénzügyi hozzájárulásának a mértéke, jóllehet a partnerek az első lépésektől kezdve az utolsó fázisig bizalommal vannak egymás iránt. A közös finanszírozott programok sikere bámulatos. Nem véletlen, hogy az önkormányzatok folyamatosan keresik a szerződéses formában és közös finanszírozással megvalósítható projekteket. A minisztériumok hasonló stratégiát követnek, nyitottak a partneri együttműködésre, közvetetten ezzel is növelve legitimációjukat.

Első pillantásra az önkormányzatok a tipikus bürokráciák képét mutatják, de ez egyáltalán nem jelenti azt, hogy úgy is működnek, rugalmatlanul, alacsony hatékonysággal. Éppen ellenkezőleg.

A departmentekre meglehetősen egységesen úgy tekintenek, hogy azok túl kicsik, és így nem képesek a modern gazdaságfejlesztés központjává válni. A régiókkal kapcsolatos tervek mozgatója az adekvát szervezeti keretek megtalálása volt. Meglepetésre a megyék egyáltalán nem maradtak mozdulatlan intézmények, a hetvenes évektől a közigazgatási határok megváltoztatásával kapacitásaikat látványosan megnövelték. Franciaország a helyi infrastrukturális beruházások tekintetében nem tartozik az élenjáró országok közé. Jóllehet jelentős állami segítséggel, a települések, megyék és a régiók nagy erőfeszítéseket tettek a helyzet megváltoztatására. A városok a XIX. századi hivatalnokokat jól képzett technikusokkal, modern menedzserekkel váltották fel.

Napjainkra a francia helyhatóságok hatékonysági és eredményességi mutatói elfogadhatónak mondhatók. Jól kezelik a mikrojellegű pénzügyi válságokat, s különböző technikákat,¹⁹ széles körben és professzionálisan alkalmazzák azokat. A szolgáltatások ára megfizethető, és a költségvetési egyensúly megtartása mellett a közjavak és szolgáltatások biztosítva vannak. A hajdan reménytelennek tartott helyhatóságok, mára az állam valódi versenytársaivá váltak. A csodák és a megoldások már nem Párizsból, hanem a régióktól, illetőleg a településközi kooperációktól érkeznek. A legtöbb régió és város olyan mértékű fejlesztési forrással bír, amellyel a nemzeti költségvetés nem rendelkezik.

A települések többségének, de még a megyéknek is túl kicsi a területe és nincs elegendő pénzügyi háttér ahhoz, hogy megfelelő személyzetet toborozzon. A piacihoz hasonló szervezetek azonban rugalmasságot biztosítanak, ha az önkormányzatoknak nincsenek is erőforrásaik, legtöbbször megtalálják a megfelelő partnert, így a választóknak van módja az összehasonlításra, értékelésre.

(Toulouse példája)²⁰ Toulouse perifériájához tartozó észak-nyugati (Colomiers és Blagnac) és délkeleti városrészek aktív szerepet játszottak a hagyományos városközpontú irányítás átalakulásában, a kooperációra, együttműködésre építő, az érdekek érvényesítését és a korlátozott erőforrások jobb kihasználását elősegítő hálózatok kiépítésében. A városi kormányzás többé már nem kizárólag a bürokratikus hierarchia filozófiáját követi, hanem számos, egymással is átfedésben levő hálózat bonyolult kapcsolatrendszeréhez igazodik.

A kormányozhatóság kérdése ráirányítja a figyelmet arra, hogy a bürokratikus hatalomgyakorlás (*power over*) hogyan helyettesíthető a hatalommegosztás (*power to*) rendszerével, melyben a kölcsönös függőségek, kooperációk, konfliktusok, az érdekek egyeztetése a jellemző. A hagyományos disztribúciót a funkcionális kapcsolatok árnyalják, így kormányzás jellegét a hierarchia és az interdependencia sajátosságai egyaránt meghatározzák.

Toulouse metropolisz délkeleti sarka városi szindikátusok fennhatósága alá tartozik. A hatvanas évek végén, a hetvenes évek elején munkát találva a közeli egyetemen és a kutatóintézetekben magasán képzett értelmiségiek telepedtek le a környéken. A város, illetve a helyi intézmények a vidéki lakosok szükségleteihez igazodva nem voltak képesek a kozmopolita értelmiségiek elvárásait kielégíteni, így nem csoda a betelepülők hamarosan kezükbe ragadták a település irányítását.

Az új városvezetés a helyi sajátosságok megismerését követően a magasabb, színvonalasabb szolgáltatások akadályát nem az elődök inkompetenciájában vélte felfedezni, hanem a kellő pénzügyi források hiányában. Ennek megteremtése érdekében 1975-ben hat municípium polgármestere településközi szindikátust (*Syndicat Intercommunal de la Vallée de l'Hers, SICOVAL*) hozott létre egyesítve erőforrásait. Az első kollektív vállalkozásuk egy nagyszabású kereskedelmi lánc létrehozása volt a vásárlási lehetőségek, illetőleg az adóbevételei források biztosítása céljából. A siker nyomán a befolyó jövedelmek lehetővé tették színvonalasabb közszolgáltatások biztosítását, valamint egy technológiai park telepítésének a megkezdését is a jövőbeli nagyobb adóbevétel céljából. Ez a létesítmény nem egészen tíz év leforgása alatt Toulouse metropolisz legsikeresebb vállalkozásának bizonyult, helyet adva 350 kis, közepes és nagyobb csúcstechnológiát fejlesztő vállalkozásnak.

Toulouse annak érdekében, hogy megerősítse domináns szerepét a SICOVAL irányította városfejlesztési politikában, nagyszabású expanziót indított el. A kilencvenes években a SICOVAL kiegészült 28 településsel, 3 új ipari parkkal, továbbá új feladatkörökkel a gazdaságfejlesztés, a környezetvédelem, a szegénygondozás, a városi tervezés, a hulladék-gazdálkodás, a kultúra, a sport és a közlekedés területén. A feladatok gyors növekedése természetes módon vonta maga után a hivatali bürokrácia bővülését, az alkalmazottak létszáma kezdeti 40 főről a kilencvenes évekre 350-re emelkedett.

¹⁹ Például különböző menedzsment technikák, eljárások.

²⁰ Toulouse példája, ha nem is mondható általánosnak, de tipikusnak tekinthető a francia városok körében.

Jelenleg Toulouse metropolisz délkeleti része versenyképes, stratégiákban gondolkodó kollektív aktorok fennhatósága alatt áll. A hatékony vezetés révén maximalizálni tudják az állam és a piac reformjából fakadó előnyöket. Különösen eredményesen profitálnak a gazdaságfejlesztési program keretében létesített technológia parkok működéséből.

A sikerek mellett a folyamatos növekedés több belső problémát is felszínre hozott, melyek negatívan befolyásolták a versenyképességet és a kormányozhatóságot. A szindikátusban résztvevő önkormányzatok nagy száma (34) miatt szakadék keletkezett a fejlettebb és az elmaradottabb települések között. A szindikátus a rendelkezése alatt álló földterületek 60 %-át jelölte ki fejlesztési zónaként, s ezen belül a nagyobb városok gazdaságfejlesztési, míg a kisebbek környezetvédelmi övezetként²¹ kerültek meghatározásra.

A szindikátus feladatainak és apparátusának a látványos növekedése csökkentette a szervezet azon képességét,²² hogy helyi lakosok és üzleti vállalkozások igényeire gyorsan és hatékonyan reagáljon.

Jóllehet a SICOVAL expanziója erősítette politikai és gazdasági befolyását Toulouse régióban, de új problémák is jelentkeztek veszélyeztetve kormányzási képességet. Toulouse és a megye ellentéte meglehetősen hosszú múltra tekint vissza. Az államszervezet decentralizációja, a források és jogkörök delegálása révén megerősítette a megyék helyzetét, javította tárgyalási pozícióját. A jogszabályi változások nyomán a megyei hatáskörök bővültek olyan szociális szolgáltatásokkal is, melyek közvetlenül érintették a város feladatait is. 1999-ben Toulouse-ban 55 787 főt tartott nyilván, akik közvetve vagy közvetlenül kedvezményezettjei voltak a szociális minimumot biztosító juttatásnak. Mivel a szolgáltatás megvalósítása a megyéhez került, a departament a nagyvárosi kormányzás legitím partnereként aposztrofálta magát, különösen a jóléti és szociális juttatások terén. Az intézményi versengést tovább erősítette a szocialista háttérű megyei tanács és a jobb-közép orientációjú városi polgármester ellentéte.

Mivel a megye és néhány más hatóság megpróbálta érvényesíteni befolyását a várossal szemben, a kölcsönös érdekek alapján szövetségre léptek egymással a gazdaságfejlesztés, a szegénygondozás, a közlekedésfejlesztés területén. E mellett a területi hatóságok számos olyan nagyobb beruházásban is együttműködtek, mint a biotechnológiai park létrehozása vagy a repülésfejlesztési komplexum felépítése. A fejlesztések magas költsége elsődleges szempont volt a kooperációk létrejöttében.

Az új kooperációs formák ellenére a források elosztás feletti konfliktusok közvetlenül hatnak a politikai közösség belső viszonyaira. A résztvevőknek egyfelől igazodniuk kell a politikai közösség speciális céljaihoz (kooperáció), másfelől megőrizni és vagy növelni befolyásukat az együttműködésben (konfliktus). Bonyolultabb ügyekben bevett gyakorlat

²¹ Ahogy az egyik csalódott polgármester megjegyezte: „jóllehet anyagilag kompenzálnak bennünket, frusztráló a gazdaságfejlesztési lehetőségek kizárása. Azért többet szeretnénk tenni annál, mint csupán egy kedvelt hegymászó centrumot működtetni a nagyvárosi mérnököknek.” W. J. Nicholls: Power and Governance: Metropolitan Governance. Urban Studies Vol. 42. No.4. April, 2008. p. 794.

²² Alan Gares a SICOVAL korábbi menedzsere szerint: „az átmeneti program a tervek szerint 2001-ben kezdődött, és 2003-ban fejeződött volna be. De eddig semmi sem történt. Úgy tűnik, hogy a SICOVAL nem képes betartani az ígértét. Miért lehetséges ez? Mert oly sok a tennivaló és oly sok elvárásnak kell megfelelni.”

W. J. Nicholls: hiv. mű. p. 794.

a politikai közösségre hivatkozás ezzel is növelve a szereplő befolyását a metropolisz bonyolult kapcsolatrendszerében. Ez a gyakorlat alakult ki például a városi szegénység ügyének kezelésében (*politique de la ville*).

Napjainkban Toulouse kormányzása két szintű rendszerként értelmezhető. Az első szinten az aktorok egymással versenyezve pozicionálni próbálják magukat a nagyvárosi hierarchiában, míg a második szinten, az egyes szakterületeken, illetőleg a gazdaságfejlesztésben kooperálnak. Az együttműködés és a konfliktus mindkét szint központi kapcsolati eleme, a mellett, hogy míg az első szinten a konfliktus, addig a másodikikon a kooperáció a meghatározó. Jóllehet a területi hatóságok közötti ellentét akadályozhatja koherens, irányításra is képes rendszer létrejöttét, a policy és közösségi kooperációk csillapíthatják a teljes atomizáció és fragmentáció irányába mutató tendenciákat.

A francia nagyvárosi kormányzás az elmúlt évtizedekben – az államszervezet általános decentralizációja keretében – nagyszabású átalakuláson ment keresztül. A tradicionális, hierarchikus, centrális hatalomgyakorlás (*power ower*) ellentmondásoktól övezve, arcualatot váltott és a funkcionális jellegű hatalommegosztás (*power to*), kormányzás irányába mozdult el.

A kormányzás olyan szervezeti keretek által meghatározott, melyek az aktorokat, mind a kooperáció (strukturális interdependencia) mind pedig konfliktus (strukturális hierarchia) irányába terelik. A nagyvárosi kormányzás formái ebben a kontextusban változnak az erős kohéziótól az erősen fragmentált formáig. A kimenet a kollektív cselekvéshez fűződő vélelmezett hasznok, illetőleg a kooperációhoz fűződő várható előnyök megszerzésének a valószínűségétől függ.

A példa intézményesült formája tulajdonképpen a fentiekben említett városközösség, amelyik valójában „keresztbe kapja” a hagyományos területi szinteket, kapcsolatrendszerét áthajlik tér- és települési közigazgatási határokon, beleértve az országhatárokat is. Ugyanakkor nem regionális típusú, és nem is feltétlenül homogén területi lefedettségén alapuló. Éppen ezért rendszeresen „fasirtban” van a megyével, régióval.

3. A német típusú rendszerek modellje

A német típusú rendszerekben a megoldásoknak jelentős része közigazgatási jogi és pénzügyi jogi jogintézmény, így a közjogias formák és megoldások dominálnak. A közjogias jellegű intézmények mellett azonban széles körben jelentek meg magánjogias megoldások is mind Németország, mind Ausztria, mind Svájc közjogában. A német ajkú államok megoldásainak áttekintése körében megvizsgáljuk, hogy a közjogi és magánjogi eszközöket általában milyen módon és körben alkalmazzák az adott országok helyi-területi közigazgatási rendszerei.

3.1. Helyi önkormányzatok közötti horizontális együttműködési formák a közjogban

A neues Steuerungsmodell jelentős részben támaszkodott a közjogias szolgáltatásszervezési eszközökre és formákra. Mivel a nem hagyományos területbeosztáson alapuló, az önkor-

mányzati rendszerhez kötődő megoldások elsődleges célja az igazgatás hatékonyabbá tétele, ezért a szakirodalom kiemeli, hogy ezek az államok elsőként a közjogi rendszeren belüli, már korábban is működő formákat alkalmazták (Loughlin et al, 2011: 192 és Benz, 2001).

3.1.1. A városi kormányzás feltételeinek megteremtése az önkormányzati szervezeti jog eszközeivel

A közszolgáltatások megszervezésének hatékonyabbá tétele tekintetében az egyik legfőbb problémát a mérhető hatékonysági kérdések kezelése jelentette. A XX. század második felének technikai fejlődése, a közszolgáltatások körének kiszélesedése miatt ugyanis a korábbi, a településekre, valamint a területi önkormányzatokra épített közszolgáltatás-szervezési modellekkel kapcsolatban számos probléma jelentkezett. E körben ki kell emelni, hogy számos alapszolgáltatás tekintetében a korábban Európában általánosan érvényesülő egy település – egy önkormányzat modell nem jelentett hatékony megoldást (Hoffman, 2011: 24), s a területi önkormányzatok tekintetében is ellátási gondok merültek fel, vagy azért, mert a területi önkormányzati szint túl messze volt a szolgáltatások igénybe vevőitől, vagy pedig azért, mert a hagyományos területi beosztás keretei nem jelentettek kielégítő kereteket.

A mérhető hatékonysági kérdések kezelésére több megoldás kínálkozott. Az egyiket a szolgáltatások közvetlen államigazgatási szervezése jelentette, ám ezzel az eszközzel a német nyelvterület államaiban csak korlátozott körben, elsősorban egyes bonyolultabb, nagyobb költségigényű, jellemzően humán közszolgáltatások körében – így például a szociális szakellátások²³ – éltek. Az államosítás melletti másik, a hagyományos területbeosztás és önkormányzati rendszer keretein belüli megoldást a városok kiemelt szolgáltatási szerepköre, a városkörnyékiség jelentette. Ezzel kapcsolatban viszont problémaként merült fel, hogy a községek önállóságának sértetlenül hagyása mellett a városoknak az illetékességükön túlmutató feladatokkal való felruházása egyrészt nem biztosítaná a kisebb települések lakóinak részvételét a döntéshozatalban, másrészt nem tenné lehetővé a terhek arányos megosztását (Loughlin et al, 2011: 211). Mindezek miatt ezt a megoldást is csak szűkebb körben alkalmazták.²⁴

A német nyelvű államokban a városi kormányzás feltételeinek kialakítása körében éppen ezért kiemelkedő szerepre tettek szert az önkormányzati szervezeti jog eszközei, különös tekintettel az önkormányzati társulásokra, valamint a települések összevonásával új, egységes hálózatot képező önkormányzatok kialakítására.

(*Önkormányzati társulások*) Mind Németország, mind Ausztria, mind Svájc önkormányzati jogában egyre nagyobb jelentőségre tettek szert a különféle önkormányzati

társulások, olyannyira, hogy egyes szerzők a városi igazgatás legfontosabb eszközeinek és formáinak ezeket az együttműködéseket tekintik (Loughlin et al, 2011: 211 és Steiner, 2006: 664–665). A társulásokat a német nyelvű elmélet azért vonja a városi kormányzás körébe, mivel ezek a településközi együttműködések nem igazodnak a területi önkormányzatok (vagy az államigazgatás területi szerveinek) illetékességi területéhez, hanem azokon átnyúlva, olykor feladatonként és szolgáltatásonként differenciált eszközökkel alakítanak ki mérhető hatékonysági feltételeknek megfelelő speciális igazgatási egységeket.

A társulások alkalmazása széles körben elterjedt. Figyelemmel mindhárom ország föderális berendezkedésére, s arra, hogy az önkormányzati jog az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik, rendkívül változatos és sokszínű társulási szabályanyag alakult ki. Így az egyes önkormányzati társulások döntően a települések közötti szerveződések, amelyek alapvetően egy célra jöttek létre (Zweckverband) (Vogelsang et al, 1991: 185). Az egycélú társulások mellett azonban kialakultak többcélú, az önkormányzati feladatok széles – olykor majdnem teljes – körét átfogó együttműködések is. Ilyen többcélú társulásnak tekinthetjük a rajna-vidék – pfalzi községsszövetségeket (Gemeindeverbände), a bajorországi igazgatási közösségeket (Verwaltungsgemeinschaften), valamint a bajorországi egységgel megegyező elnevezésű, ám annak szolgáltatási jellegével szemben elsősorban a tervezésben és a döntés-előkészítésben fontos feladatokat ellátó baden-württembergi egységeket (Vogelsang et al, 1991: 195–198).

Bár az önkormányzati társulások résztvevői elsősorban a települési önkormányzatok, azonban bizonyos esetekben az ágazati jogszabályok a területi önkormányzatok, valamint a területi és a települési önkormányzatok társulásait is intézményesítik. A területi önkormányzatok részvételével működő társulások szerepe elsősorban a területfejlesztés és területrendezés (a területi tervezés – Landesplanung) terén jelentősebb. Így a későbbiekben részletesebben bemutatandó regionális tervezési feladatokat Baden-Württembergben, Bajorországban és Rajna-vidék – Pfalzban a NUTS-2 szintű egységekben működő települési (Gemeinde) és területi (Kreise) önkormányzatok részvételével működő, kötelező társulásnak tekinthető tervezési közösségek (Planungsgemeinschaften) és regionális tervezési társulások (Regionalen Planungsverbänden) látják el (Steiner, 2006: 664).

A társulási rendszerrel kapcsolatban fontos rögzíteni, hogy ezek az együttműködések egyrészt létrejöhetnek önkéntesen, az abban részt vevő önkormányzatok testületi szerveinek döntésével. Azonban a tartományi (kantonális) önkormányzati jogok általában lehetőséget biztosítanak arra is, hogy a hatékony szolgáltatás-szervezési tevékenység ellátáshoz a (tartományi) államigazgatás kötelezően elrendelhesse ezeknek az együttműködéseknek a kötelező kialakítását (Vogelsang et al, 1991: 195; Fleiner et al, 2005: 140 és Gamper, 2012: 35).

Amennyiben a társulások megoldások elterjedtségére tekintünk, akkor egy 2004-es kutatás alapján kiemelhetjük, hogy ezek a hálózatos megoldások Németországban jellemzően a kisvárosias körzetekben játszottak jelentősebb szerepet. A kutatás adatai szerint a városi kormányzás körébe vonható megoldások közül az 50 000 főnél kisebb német települések esetében 500 esetben, az összes együttműködés 25,1%-ában választotta a társulási formát. Ezzel szemben a német közepes és nagyvárosok (azaz az 50 000 főnél népesebb települések körzetei) tekintetében 107 esetben, az együttműködések 4,7%-ában hoztak létre céltársulásokat (Breimer et al, 2006: 122). A társulások megoldások erősen elterjedtek Svájcban is, ahol a települések nagyjából kétharmada vesz részt valamilyen kötelező vagy önkéntes jellegű társulások együttműködésben (Fleiner et al, 2005: 140). Ausztriában is

²³ Így Ausztriában a szociális szolgáltatások megszervezése a tartományok hatáskörébe tartozik. A tartományok a szociális alapszolgáltatások ellátását jellemzően a települési önkormányzatokra és azok társulásaira ruházták, míg a szakellátásokat közvetlenül szervezik (Grillberger, 2008: 133). Németországban a szociális szolgáltatások ellátását megosztották a területi önkormányzatok, mint helyi ellátás-szervezési felelősök (*örtliche Träger der Sozialhilfe*), s jellemzően a tartományok, mint a helyi szint feletti ellátás-szervezési felelősök (*überörtliche Träger der Sozialhilfe*) között (Dovifat, 2006: 327).

²⁴ Így Németországban elsősorban Schleswig – Holstein tartományban (Somlyódyné Pfeil, 2003: 217–218), valamint Ausztriában a körzetek feladatait is ellátó, s így bizonyos esetekben a város határain is túlmutató körzeti jogú városok (*Stadt mit eigenem Statut*) intézményesítésével (Adamovich et al, 2009: 81–82)

jelentős a társulásos együttműködések szerepe, azonban a formalizált, intézményes és közjogias megoldások (Mayer, 1997: 308) mellett itt kiemelkednek az informális megoldások is, amelyek közé az informális segítségnyújtás, vagy a széles körben elterjedt polgármesteri kerekasztalok sorolhatóak (Gamper, 2012: 34).

Németországban a jellemzően egycélú társulások mellett egyes tartományokban fontos szerepet töltenek be a községegyesítés elkerülését célzó többcélú társulások. Svájcban a társulások között elsősorban a többcélú, agglomerációs jellegű együttműködések (Kooperationen) szerepe emelhető ki (Fleiner et al, 2005: 141), míg Ausztriában az egycélú társulások (Gemeindeverbände) keretében végzett együttműködés a meghatározó (Gamper, 2012: 35), az osztrák közjog a társulásokat egy célt ellátó szervezetként nevesítette (Walther – Mayer, 1992: 322).

(Települések összevonása) A német nyelvű közjogi irodalomban a hagyományos területi beosztáson túlmutató, a városi kormányzás keretébe tartozó megoldásként kezelik a települések összevonásának kérdését. A települések összevonása a XX. század második felében jelent meg erőteljesen az önkormányzati rendszerekben. Az összevonások célja elsősorban az volt, hogy a közszolgáltatásokat mérhető hatékonysági kritériumoknak megfelelően nyújtó és demokratikusan működő igazgatási egységeket alakítsanak ki. A leginkább radikális megoldásokra a skandináv államokban került sor, ahol a korábbi egy település – egy önkormányzat modellje helyett 10 000 és 50 000 fős átlagos népességű, települési szintűnek minősülő egységek jöttek létre (Hoffman, 2011: 24).

A települések összevonásának kérdése a sok esetben töredezett, gyakran elaprózott településszerkezetű területekkel is rendelkező német nyelvű államokban is fontos kérdés volt a XX. század utolsó harmadában. A felmerült tervek ellenére végül is nem került sor a települések összevonására Ausztriában, ahol a megfelelő méretű ellátási egységeket a különféle, gyakran kötelezően kialakított társulásokkal hozták létre. Így Ausztriában a települési önállóság megőrzésének egyik zálogát jelentették ezek a településközi együttműködések (Gamper, 2012: 34).

Szintén alacsony volt a hajlandóság a települések összevonására Svájcban is, ahol azonban egyes – jellemzően olasz, illetve francia nyelvű – kantonokban (például Ticino vagy Fribourg kantonban) alakítottak ki összevont (agglomerációs) egységeket²⁵ vagy ösztönözték azok megalakítását (Fleiner et al, 2005: 141–142).

A települések összevonásának eszközével széles körben éltek a nyugati német tartományok. Így 1968 és 1978 között az akkori NSZK területén a települési önkormányzatok száma 15 761-ről 8 515-re csökkent (Seewald, 2006: 47). Ezzel az egyes tartományok gyakorlatilag az alapszolgáltatások ellátására alkalmas méretű egységeket alakítottak ki.

Egyes tartományokban – így például Schleswig-Holsteinban, valamint Rajna-vidék – Pfalzban – a települések összevonását általános hatáskörű, a települési önkormányzatok feladatait jobbra magában foglaló kötelező társulások alakításával kerültk el. Ezek az egységek formálisan társulások voltak, s nem szűnt meg az abban résztvevő települések önkormányzatisága, azonban egyes szerzők azokat – elsősorban a schleswig-holsteini

²⁵ A Ticino kantonban végrehajtott átalakítások közül az egyik legjelentősebb összevonást az agglomerációs települések egyesítésével Nagy-Lugano jelentette (Vitta – Zanolini, 2006: 296).

együttműködések (Ämter) – gyakorlatilag összevont településeknek tekinti (Vogelsang et al, 1991: 198).

Az egykori Német Demokratikus Köztársaság területén is hasonló folyamatok játszódtak le az 1970-es évek folyamán, amelynek eredményeként 1991-re a települési önkormányzatok száma nagyjából 1 500-ra csökkent. A kommunista diktatúra bukását, s az újraegyesítést követően azonban az öt keleti tartományban egy gyors és erős dezintegrációs folyamat játszódott le: 1997-re a települési önkormányzatok száma 6 113-ra emelkedett (Seewald, 2006: 47). Így ezekben az egységekben szintén a társulásos együttműködés vált a mérhető hatékonyság biztosításának elsődleges eszközévé.

3.1.2. Közvállalatok és közalapítványok

A XIX. és a XX. század folyamán a különböző, az önkormányzatok által ellátott közszolgáltatások szervezésére a német közjogban is kialakultak a közjog hatálya alá tartozó közvállalati formák. Ezek közül elsőként az úgynevezett Regiebetrieb-et említhetjük, amely tulajdonképpen az önkormányzati költségvetés részét képező, önkormányzati feladatot ellátó munkaszervezetnek tekinthető (Horváth M., 2005: 60).

A hatékonyabb szolgáltatásszervezés biztosítása érdekében alakult ki a ténylegesen közvállalatlannak tekinthető forma, a közüzem (Eigenbetrieb). Az Eigenbetrieb az államháztartási jog által szabályozott, költségvetési intézménynek tekinthető közjogi szervezet, amely mind infrastrukturális, mind humán közszolgáltatásokat nyújthat. A közüzem elkülönült költségvetéssel rendelkezik, ám nem minősül jogi személynek, ugyanis magánjogi és közjogi jogalanyisággal csak az azt fenntartó közjogi személy – az önkormányzati szféra esetében az adott települési vagy területi önkormányzat rendelkezik. Így a közüzem önállóan nem szerezhet jogokat vagy vállalhat kötelezettségeket (Horváth M., 2005: 60), amely a fenti formában ellátott szolgáltatás hatékonyságát erősen rontja (Breimer et al, 2006: 123). Az erős közjogi függés miatt a közüzem az önkormányzati (közvetlen) szolgáltatásnyújtás időszakának meghatározó formája volt. Mára azonban a szerepük jelentősen visszaszorult Németországban. E körben is megfigyelhetjük, hogy jelentőségük elsősorban a kisebb településeken jelentős. Míg az 50 000 főnél kisebb népességű településeken egy 2004-es kutatás alapján arányuk 20,8%-os, addig ez a közepes és nagyobb városokban (50 000 fős népesség felett) csak 9,2%-os (Breimer et al, 2006: 122). Ezek a szervezetek mára elsősorban az önkormányzati gazdálkodás, az önkormányzati építési tevékenységek elvégzése, a szennyvíztisztító üzemek, valamint a közterület-fenntartással összefüggő feladatok ellátásában játszanak jelentős szerepet (Breimer et al, 2006: 123). A közüzemekkel szemben közjogi személyiséggel is rendelkeznek az önkormányzati takarékpénztárak (Kommunale Sparkassen), amelyek elsősorban a kisebb települések pénzeszközeinek kezelésében játszanak nagyobb szerepet (Vogelsang et al, 1991: 185).

Hasonló tendenciákat figyelhetünk meg Ausztriában és Svájcban is, ahol a közvállalatok és a közjogias szolgáltató szervezetek szerepe elsősorban a nagyobb városokban szorult vissza jelentősebben, a kisebb központtal rendelkező körzetekben a magánjogias formák elterjedése lassabb (Loughlin et al, 2011: 192 és 211).

Szintén a közjogias megoldások körébe sorolhatjuk a közalapítványok (Stiftungen des öffentlichen Rechtes) létesítését, amelyeket önkormányzatok is létrehozhatnak. A közalapítványok a létrehozójuktól elkülönült jogalanyisággal rendelkeznek, azonban kezelő

szervezetüket (kuratóriumukat) a vagyontömeget meghatározott célra elkülönítő szerv – adott esetben az önkormányzat – jelöli ki. A közalapítványokat jellemzően humán közszolgáltatások ellátására hozták létre, az utóbbi időben jellemzően kulturális célokra, hogy így biztosítsák az adott kulturális cél politikai érdekektől mentes ellátását: a kuratórium ugyanis a mögöttesen alkalmazandó magánjogi szabályokra figyelemmel nem áll alá-fölérendeltségi viszonyban az alapítóval (Maurer, 2009: 609).

3.1.3. Közszerződések

A német nyelvű államokban a köz- és magánszféra közötti szerződéses viszonyok szerepe jóval kisebb, mint a jelentős részben ezekre az intézményekre építő francia típusú rendszerben (Horváth M., 2005: 50–51). A közszerződések körébe vonható eszközökkel elsősorban a nem állami (közjogi) szervezetek által végzett, döntően humán közszolgáltatások biztosításával összefüggésben találkozhatunk. Az oktatás, valamint a szociális ellátás terén Németországban, Ausztriában és Svájcban is számottevő az egyházak szerepvállalása (Paarhammer – Katzinger, 2009: 249 és Wick, 2007: 73). Az egyes német nyelvű államok közjogai gyakran a nem közjogi fenntartók intézményeinek létesítését sajátos feltételekhez kötik. Így például a német oktatási jogban nem állami alapfokú iskola létesítéséhez gyakran valamely sajátos nevelési érdek fennállásának az igazolását követelik meg (Luthe, 2003: 139). Azonban amennyiben létrejött a fenti oktatási intézmény, mindhárom német nyelvű állam azokat a közjogi fenntartó által működtetett iskolákkal azonos módon kezeli (Luthe, 2003: 141; Wick, 2007: 139 és Paarhammer – Gerlinde, 2009: 250). Hasonlóan az egyházi szociális intézmények is részesülnek állami támogatásban (Eichenhofer, 2007: 298–299). Az egyházi fenntartók mellett a non-profit (civil) fenntartók is megjelennek, akik a fenti közfeladatok ellátása körében szintén állami támogatásban (is) részesülnek (Edwards, 2011: 382).

Ezek a nem állami fenntartók az állami finanszírozáshoz általában közszerződésnek minősülő feladat-ellátási megállapodások alapján jutnak hozzá. Az egyes megállapodások részletes tartalmi elemeit az államháztartási jog mellett az egyes ágazati jogszabályok határozzák meg részletesen (Vogelsang et al, 1991: 340 és Wick, 2007: 72–73).

3.1.4. A társadalmi egyeztetés közjogban intézményesített formái

A német nyelvű államokban – azon belül is elsősorban Svájc és Ausztria – az országos, tartományi és helyi politikai döntések meghozatala során sok esetben konszenzus kialakítására törekednek (Daalder, 2011: 211). A konszenzus kialakítása során mindhárom ország helyi önkormányzati joga is törekszik a társadalmi érdekképviseleti szervek bevonására (Vogelsang et al, 1991: 340; Gerlich et al, 1985: 131 és Loughlin, 2011: 211–212).

A társadalmi érdekegyeztetés szerepe elsősorban Ausztriában jelentős, ahol ezek a szervezetek hagyományosan erős véleményező, tanácsadó szereppel vesznek részt az országos és a helyi döntések meghozatalában (Gerlich et al, 1985: 124). A fenti, érdekképviseleti szervezeteket az osztrák alkotmányjog közjogi jogalanyként, egyfajta speciális, területi alapon szerveződő önkormányzatként értelmezi (Walter – Mayer, 1992: 329).

Németországban és Svájcban az érdekképviseleti szervek szerepe bár jelentősnek tekinthető, azonban az ausztriainál jóval szűkebb. A civil társadalom érdekeinek becsatornázására a német nyelvű államok jellemzően külön konzultatív fórumokat alakítanak ki.

Ezek a fórumok helyi szinten is megjelennek, s gyakran egy-egy ágazati törvény nevesíti őket az adott közszolgáltatással kapcsolatos döntések meghozatalának egyeztető, véleményező fórumaiként.

A társadalmi egyeztetés formáinak jelentősége az elmúlt évtizedekben mindhárom országban valamelyest csökkent. A Sozialpartnerschaft kritikusai kiemelték, hogy a választott testületekkel és vezetőkkel szemben kérdéses az egyeztetésben részt vevő szereplők demokratikus legitimitációja, továbbá a hosszadalmas egyeztetési folyamat hatékonyságot rontó társadalmi költségeit nem feltétlenül ellensúlyozza a konszenzusos döntés nagyobb elfogadottsága miatti gyorsabb végrehajthatóság (Gerlich et al, 1985: 36–37). Mindezekre figyelemmel ezen eszközök alkalmazása helyi szinten még Ausztriában is visszaszorult, ahol az 1990-es években a társadalmi egyeztetés mellett megteremtették a helyi közvetlen demokratikus döntéshozatal lehetőségét (Loughlin, 2011: 190).

A hagyományos területbeosztáson túlmutató, városi kormányzás körében a német nyelvű államok önkormányzati szolgáltatásszervezése továbbra is jelentős mértékben épít a közjogias intézményi formákra. Ezek jelentősége azonban az 1990-es évek óta számottevően csökkent, elsősorban a nagyobb és közepes településeken, azonban a kisebb városok körzeteiben még az ezredfordulón is fontos szerepet tölthettek be.

3.2. Regionális szintű horizontális együttműködési formák

A regionális (városi) kormányzás körébe vonható főbb intézmények áttekintését követően röviden megvizsgálom, hogy mely területeken jelentek meg a regionális kormányzás főbb elemei: azaz az intézményi vizsgálat után a fontosabb érintett (al)ágazatok körét tekintjük át.

3.2.1. Területfejlesztés, területrendezés, területi tervezés

A regionális kormányzat Németországban leginkább a területfejlesztés, területrendezés és a területi tervezés körében jelenik meg. E körben ki kell emelni, hogy a 1083/2006/EK rendelet, valamint a 1059/2003/EK rendeletek szabályai alapján az uniós vonatkozású területfejlesztési kérdésekben a NUTS-2 szintű egységek játsszák a meghatározó szerepet. Németország föderális felépítésére figyelemmel a NUTS-2 szint nem tekinthető hagyományos német területi szintnek: a tartományok (Bundesländer) ugyanis NUTS-1, míg a járáso (Kreise) NUTS-3 szintű egységek (Steiner, 2006: 664). A NUTS-2 szintű tervezés biztosítása érdekében az egyes tartományok eltérő megoldásokat alkalmaztak. Egyes tartományokban ezeket a feladatokat a tartományi központi államigazgatás és annak területi szervei végzik. Bajorországban, Baden-Württembergben és Rajna-vidék – Pfalzban ezt a feladatot a NUTS-2 szintű egységekben (az igazgatási körzetekben – Regierungsbezirke) működő községek és járások részvételével működő, gyakorlatilag területfejlesztési-területrendezési társulásoknak tekinthető, korábban már jelzett regionális tervezési társulások látják el. Más tartományokban – így Hessenben, Észak-Rajna – Vesztfáliában önálló közjogi személyiség nélküli, területfejlesztési feladatokat ellátó szervek (regionális közgyűlések, tanácsok) felelősek a regionális tervezés feladataiért (Steiner, 2006: 664–665).

A társulásos vagy társulások jellegű együttműködések mellett széles körben alkalmazták a magánjogi eszközöket (Steiner 2006: 670). Különösen azért, mert a területfejlesztés

és a területi tervezés jelentős mértékben érinti a magánjogi jogalanyokat, illetve a tervek sikere jelentős részben a magánszféra szervezeteinek hatékony működésén nyugszik – A fejlesztéspolitikai feladatok igazgatását és megszervezését jellemzően önkormányzati (rész) tulajdonú gazdasági társaságok végzik, ám ezek a társaságok a magánszféra és a közszféra összehangolt együttműködésének kereteit is jelentik (Breimer et al, 2006: 119 és 123). E körben a társulások együttműködése mellett külön ki kell emelni a magánszférával együttesen létrehozott különféle innovációs és gazdaságfejlesztési koordinációs feladatokat ellátó gazdasági társaságokat (jellemzően részvénytársaságokat) (Loughlin et al, 2011: 166).

A területfejlesztés és a területrendezés terén a társulások együttműködése szerepe jóval szűkebb Ausztriában és Svájcban. Svájc ugyanis nem uniós tagállam, így a közösségi szabályok e téren nem érintik érdemben a fenti feladatokat. Másrészt Svájcban ezek a hatáskörök döntően a kantonokhoz tartoznak. Ausztriában a tartományok NUTS-2 szintű egységek, így nincs szükség áthidaló megoldásra a fenti szinten elvégzendő tervezés tekintetében. A társulások együttműködése szűkebb szerep ellenére is ki kell emelni az informális és a magánjogi együttműködéseket, valamint Ausztriában a formális, közjogias társadalmi érdekegyeztetés szerveinek jelentőségét (Loughlin et al, 2011: 192 és 213).

3.2.2. Közzolgáltatások és vagyongazdálkodás

A regionális kormányzatnak a területfejlesztés és a területi tervezés melletti legfontosabb területét a vonalas, infrastrukturális közzolgáltatások jelentik. A hálózatos szerkezetek kialakulásában fontos szerepet játszottak az agglomerációs térségek. Mindhárom országban az infrastrukturális közzolgáltatásokkal összefüggő közjogi és a magánjogi eszközök elsődleges célja a hatékony, a valós, urbanisztikai kapcsolatokat figyelembe vevő, azokat az igazgatási szervezet rendszerében is érvényesítő egységek kialakítása jelentette. A társulások és az agglomerációs (település-) összevonások közjogias eszközei mellett e téren váltak meghatározó szereplővé az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok.

A területen lejátszódó, a közösségi jog által ösztönzött liberalizáció és azzal összefüggésben olykor privatizáció (Kende – Szűcs, 2001: 598–599) eredményeképpen ezen a területen széles körben elterjedtek a magántulajdonban álló gazdasági társaságokkal kötött, jellemzően magánjogi (feladat-ellátási) szerződések is (Fleiner et al, 2005: 141; Breimer et al, 2006: 125 és Loughlin et al, 2011: 192).

Széles körben alkalmazták így ezeket a magánjogias eszközöket a gáz- és elektromos energia szolgáltatások, a helyi és helyközi közösségi közlekedés, az önkormányzati lakás-gazdálkodás, valamint a sportlétesítmények üzemeltetése terén (Breimer et al, 2006: 123).

A humán közzolgáltatások hatékony ellátása érdekében a regionális kormányzatnak elsősorban a közjogias, döntően az önkormányzati társulások önkéntes vagy kötelező kialakítására vonatkozó eszközeit vették igénybe az egyes német nyelvű államokban. Így a különféle alap- és szakosított ellátásokat megfelelő színvonalon és költséghatékonyan ellátó egységeket alakítottak ki (Vogelsang et al, 1991: 190; Fleiner et al, 2005: 140 és Raschauer, 2003: 102).

A humán közzolgáltatások terén az egyházi és civil szervezetek feladatellátása körében mindhárom országban erőteljesen megjelennek a nem állami feladatellátáshoz kapcsolódó közszerződések. A fenti közzolgáltatások erős közjogias szabályozottsága miatt e körben a magánjogi eszközök szerepe viszonylagosan korlátozott.

3.3. Területbeosztástól független hálózatosság formái a magánjog hatálya alatt

A német államokban a közzolgáltatás-szervezés átalakítása körében az új közmenedzsment (New Public Management) irányzata – miként korábban is jeleztük – elsősorban az igazgatási keretek átalakítását hozta. Az új igazgatási modell (das neue Steuerungsmodell) igazgatásszervezési modelljétől – amelyeknek főbb elemeit az előző pontban tekintettük át – el kell választani az önkormányzati tulajdonú részeselek menedzsmentjét (Beitteilungsmanagement). Mindhárom ország NPM reformjaiban ugyanis központi szerepet játszott a magánjogi jogalanyok bevonása a közfeladatok ellátásába, ám míg az angolszász államokban a központi célok közé tartozott a kormányzati szektor szerepének csökkentése, addig a német nyelvű államokban a közszeaktor hatékonyabb feladatellátása érdekében ezek a magánjogi jogi jogalanyok gyakran részben vagy egészen önkormányzati tulajdonú vagy erős önkormányzati részvétellel működő magánjogi jogalanyokat hoztak létre (Horváth M., 2005: 56–57). A magánjogi jogalanyok lehetséges köre rendkívül széles, a különböző formákat és típusokat, valamint azok szerepköreit az alábbiakban tekintjük át.

3.3.1. Önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaságok

A német nyelvű államok körében a közzolgáltatások ellátásának hatékonyabbá tételének egyik legfőbb eszköze a magánjogi jogalanyok igénybevitelével történő szervezés jelentette. Ezek a magánjogi jogalanyok azonban – eltérően az angolszász államok megoldásaitól – továbbra is részben vagy egészen önkormányzati tulajdonban maradtak. Az önkormányzati részarány mértékét általában a feladat fontossága és közérdekű jellege határozza meg, így a legfontosabb önkormányzati közzolgáltatásokkal kapcsolatban gyakran 100%-os a helyhatóságok tulajdoni aránya (Horváth M., 2005: 57).

Az önkormányzati gazdasági társaságok mindhárom német nyelvű államban kiemelkedő szerepet játszanak a közzolgáltatások – elsősorban az infrastrukturális jellegű ellátások – nyújtásában (Breimer et al, 2006: 123). Az önkormányzati tulajdonú, magánjogi (gazdasági) társaságok alapítását az teszi lehetővé, hogy a helyhatóságok, mint közjogi személyek magánjogi jogképességgel rendelkeznek, így társasági szerződéseket is köthetnek. Ez a társaságalapítási szabadság azonban nem teljes, ugyanis az önkormányzatok gazdálkodására és vagyonára vonatkozó közjogi – elsősorban pénzügyi (azon is belül költségvetési) jogi rendelkezések – korlátozzák a gazdasági forma megválasztásának szabadságát. Általános szabályként érvényesül ugyanis, hogy a helyi autonómiák csak olyan gazdasági társaságban vehetnek részt, ahol vagyoni felelősségük nem haladja meg a bevitt vagyon mértékét: azaz csak korlátozott tagi felelősséggel működő társaságoknak – így korlátozott felelősségű társaságnak (*Gesellschaft mit beschränkter Haftung – GmbH*) és részvénytársaságnak (*Aktiengesellschaft – AG*) – lehetnek a tagjai (Vogelsang et al, 1991: 185 és Gamper, 2012: 34). Szintén fontos korlátként jelenik meg az a szabály is, hogy a társaságokban való részvétel nem veszélyeztetheti a kötelező önkormányzati feladatok ellátását (Breimer et al, 2006: 120). Egyes ágazatokban jogszabályi előírásként jelenik meg, hogy az önkormányzati résztulajdonú vállalatokban legalább többségi részesedéssel kell a helyhatóságoknak rendelkezniük (Breimer et al, 2006: 121–122).

A magánjogi társasági formákat elsősorban a közepes és nagyobb német városok alkalmazzák előszeretettel, az 50 000 főnél népesebb településeken a regionális kormányzat

körébe vonható megoldások tekintetében 78,3% a társasági formák részaránya²⁶ (Breimer et al, 2006: 122–123). A német megközelítés alapján ugyanis *bizonyos gazdasági tevékenységek – elsősorban a piacosiható feladatok – tekintetében nem a hagyományos, közjogias forma, hanem a magánjogi megoldások hatékonyabb és rugalmasabb igazgatási kereteket teremtenek* (Breimer et al, 2006: 119–120). Így ezen feladatok ellátását az önkormányzatok nem közhatalmi, hanem magánjogi jogalanyként – a szolgáltatást nyújtó társaság tulajdonosaként – befolyásolják, ezzel egyfajta *konzernként működő várost* kialakítva (Horváth M., 2005: 57).

Amennyiben az egyes német tartományok szabályozására tekintünk, akkor láthatjuk, hogy a magánjogi formák tisztán igazgatásszervezési eszközként is megjelenhetnek, illetve egyben a magánszféra bevonásának az eszközei is lehetnek.

Tisztán igazgatásszervezési szempontú átalakítást jelentenek a kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló társaságok, az ún. *Eigengesellschaften*. Ez a megoldás két szempontból jelent változtatást a közüzemi feladatellátással szemben: egyrészt a közjogi eszközök helyett magánjogi irányítási és befolyásolási viszonyokat teremt, másrészt a költségvetési intézmények tartozásaiért való teljes felelősséggel szemben e körben csak korlátozott tagi felelősség érvényesül (Horváth M. 2005: 60–61).

A magánszféra bevonását is lehetővé teszik azok a társaságok, amelyekben az önkormányzatok csak résztulajdonnal rendelkeznek, ezek az ún. *Beitiligungsgesellschaften*. E körben a szakirodalom kiemeli, hogy külön problémát jelentenek a nyilvánosan működő részvénytársaságok, amelyek irányítása rendkívül elaprózottá is válhat, s a transzparencia követelményei gyökeresen eltérnek a közjogias intézményi szabályoktól (Breimer et al, 2006: 124–125).

Mindkét esetben ki kell emelni, hogy a *belső, közjogi irányítás helyett a szolgáltatások működtetése körében a külső, magánjogias tulajdonosi irányítás érvényesül*. Azaz a fenti formákat választó, elsősorban közepes és nagyobb német városokban az érintett szolgáltatások igazgatása konzernjelleggel történik: érvényesül a városi konzern modellje. Ebben a rendszerben sok esetben az egyes szolgáltatások közötti koordinációt is magánjogi eszközökkel végzik: az önkormányzati részesedések menedzsmentjét ugyanis gyakran egy, szintén részvénytársasági formában működő, városi *holdingtársaság* látja el (Breimer et al, 2006: 125–126). Ezeket a tisztán szervezeti átalakításokat a német közigazgatási jogtudomány a *szervezeti vagy formális privatizáció* megjelöléssel illette, kiemelve, hogy itt csak ténylegesen egy igazgatási átalakításra került sor (Maurer, 2009: 614–615).

A magánjogi formák alkalmazása során azonban a közjogi szabályok mellett be kell tartani a magánjog (kereskedelmi jog) által meghatározott szabályokat is. Éppen ez a kettős jogi szabályozás okozza az egyik legfontosabb problémát a társaságok igazgatásával kapcsolatban. A két szabályrendszer ugyanis eltérő logikájú, így különösen a társaságok működésének nyilvánosságával, átláthatóságával kapcsolatban erős kollíziókra kerülhet sor a két joganyag tekintetében. Szintén konfliktusforrást jelenthet az eltérő felelősség és a

²⁶ A kisebb településeken is ez a legjelentősebb együttműködési forma, ám ott csak arányuk 40,8% (Breimer et al, 2006: 122).

társasági menedzsereknek a közszolgáltól eltérő lojalitási viszonyrendszere (Breimer et al, 2006: 124–125).

Szintén problémák forrását jelentheti a tágabb értelemben vett európai uniós versenyjog. Az Európai Bíróság ítéletei alapján értelmezett elsődleges és másodlagos közösségi jog ugyanis csak viszonylag szűk körben teszi lehetővé, hogy valamely szolgáltatást általános gazdasági érdekből kizárólagos jelleggel lásson el egy szolgáltató (Craig – de Burca, 2003: 1166–1167). Éppen ezért át kellett alakítani azon szabályok egy jelentős hányadát, amelyek kizárták a nem állami szolgáltatók megjelenését egyes közszolgáltatások területén. Kérdésként merült fel azonban, hogy ha egy adott közfeladat ellátására az önkormányzat egy kizárólagos vagy többségi tulajdonában álló magánjogi jogalanyt hoz létre, akkor szükség-e a szolgáltatás megszervezésére irányuló szerződés megkötése előtt közbeszerzési eljárást lefolytatni. A Bíróság Halle városának hulladékgyűjtési közszolgáltatásának megszervezése kapcsán²⁷ kimondta, hogy az ilyen, ún. *in-house* eljárások – azaz az önkormányzat és az annak kizárólagos vagy többségi tulajdonában álló gazdasági társaságok közötti szerződésekben – nem kell közbeszerzési eljárást lefolytatni (De Koninck – Flamey, 2009: 111).

A magánjogias formákat egy 2004-es kutatás szerint elsősorban a vonalas közszolgáltatások (gáz és elektromos áram) nyújtása, a városfejlesztési feladatok ellátása, a lakás-gazdálkodás és a sport működtetése során alkalmazták Németországban szélesebb körben (Breimer et al, 2006: 123).

Az önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaságok – a németországihoz hasonló módon – Ausztria és Svájc közszolgáltatási rendszerében is megjelentek, azonban ezekben az országokban nem alkalmazzák őket olyan széles körben, mint Németországban (Loughlin et al, 2011: 192 és 211–212).

3.3.2. Egyéb magánjogi jogalanyok

A helyi önkormányzatok jogalanyisága a német nyelvű államok jogrendszerében lehetővé teszi azt is, hogy egyéb magánjogi jogalanyokat – így egyesületeket –, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező együttműködési megállapodásokat (polgári jogi társaságokat) hozzanak létre.

Erre mind az osztrák jogban lehetőség nyílik, ahol az önkormányzatok az osztrák Általános Polgári Törvénykönyv (*Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch – ABGB*) szerinti egyesületeket és polgári jogi társaságokat is kialakíthatnak (Loughlin et al, 2011: 191–192). Ezen együttműködési formák széles körben elterjedtek, s elsődleges céljuk a közszféra (önkormányzati szféra) és a civil-, valamint a magánszféra közötti intézményes, ám nem közjogi, hanem a felek mellérendeltségén alapuló magánjogi kapcsolatának kialakítása (Gamper, 2012: 34).

A helyi önkormányzatoknak Svájcban is rendelkezésére állnak ezek az eszközök, amelyek szintén az önkormányzatok közötti informális kapcsolatok erősítését, valamint

²⁷ Ld. C-26/03 *Stadt Halle* ügy.

az önkormányzatok és a magánszféra közötti kapcsolatok mellérendeltségen alapuló intézményesítését szolgálják (Loughlin et al, 212–213).

A német önkormányzatok közjogi és magánjogi jogalanyisága is magában foglalja a fenti szervezetek kialakításának lehetőségét, amelynek céljai is hasonlóak az előbbiekhöz jelzettekhez (Vogelsang et al, 1991: 188–189). Az egyéb magánjogi eszközökkel azonban a német városok csak kisebb mértékben éltek: egy 2004-es kutatás alapján az 50 000 főnél kisebb települések esetében azok aránya 8,6%, míg az 50 000 főnél népesebb települések körében 6,7% volt (Breimer et al, 2006: 122–123).

3.3.3. Magánjogi szerződések

Bár az új igazgatási modell (das neue Steuerungsmodell) középpontjában nem a kormányzati szektor visszaszorítása volt a központi cél, azonban az új közmenedzsment reformjai keretében, a szolgáltatási rendszer hatékonyságának a javításához kapcsolódóan felmerült azok ellátásának privatizációja is. Míg a német modell egyik középpontjában álló magánjogi szerződések alkalmazása csak formális privatizációt jelentett, addig – döntően magánjogi szerződések – révén sor került a feladatok ellátásának – funkcionális – privatizációjára, valamint a feladatok magánosítására, a materiális privatizációra is (Maurer, 2009: 615). A funkcionális privatizáció során a feladat továbbra is közigazgatási jellegű marad, azonban annak megszervezésébe – akár köztulajdon magánosításával is – bevonják a magánszférát. Ilyennek tekinthetők a menedzsmentszerződésként jellemezhető Beiteilungsverträge, amelyek esetében a magánszféra elsősorban üzemeltetési jogokat szerez a döntően infrastrukturális közszolgáltatásokat nyújtó cégekben, valamint az önkormányzati tulajdon használati, birtoklási és részben rendelkezési részjogosítványait is erősen érintő koncessziós szerződések (Konzessionsverträge) (Horváth M., 2005: 60). A koncessziós szerződés már átvezet a vagyon privatizációjának kérdésköréhez, amelynek körében a korábbi köztulajdonból magántulajdon válik. A feladatok privatizációja, más néven a materiális privatizáció csak szűkebb körben, az önként vállalt önkormányzati feladatok körében jelenhet meg, hiszen ez a korábban közigazgatási feladat magánosítását jelenti, azt a folyamatot, amikor közfeladatból, közügyből magánügy válik (Maurer, 2009: 615–616).

Amennyiben a magánjogi eszközökre tekintünk, akkor kiemelhetjük, hogy azok alkalmazása elsősorban az igazgatási rendszerek átalakításában jelent meg elsősorban. Legszelebb körben ezeket a mintaalkotó Németországban használták, ahol jellemzően önkormányzati (rész)tulajdonú gazdasági társaságok útján szervezték a közszolgáltatások igazgatását – a konszern város modelljének jegyében. Ezek az eszközök az osztrák és svájci jogban is intézményesültek, azonban alkalmazásuk jelentősen elmaradt a németországitól (Loughlin et al, 2011: 192 és Kickert, 2008: 160).

Irodalomjegyzék

- ADAMOVICH, Ludwig K. – FUNK, Bernd Christian – HOLZINGER, Gerhart – FRANK, Stefan L. (2009): Österreichische Staatsrecht. Band 4: Allgemeine Lehre des Verwaltungsrechts. Wien – New York: Springer.
- BENZ, Arthur (2001): From Associations of Local Governments to „Regional Governance” in Urban Regions. In: *German Journal of Urban Studies*. Vol. 40., No. 2.
- BEVIR (2008): Key Concepts in Governance. Berkeley: University of California.
- BREIMER, Wolfgang – BRICKMANN, Hans – KILIAN, Werner (2006): Beiteiligungsmanagement bei interkommunalen Zusammenarbeit. In: Kleinfeld, Ralf – Plamper, Harald – Huber, Andreas (hrsg.): *Regional Governance Band 1. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neu Formen des Regierens*. Göttingen: V&R unipress.
- CASTELLS, Manuel (ed.) (2004): The Network Society: A cross-cultural perspective. Cheltenham: Edward Elgar.
- COLLINGE, Chris – SRBLJANIN, Alan (2003): A Network Paradigm for Urban Governance? In: Robin Hambleton, Hunk V. Saritch and Murray Stewart (eds.) *Globalism and Local Democracy: Challenge and Change in Europe and North America*. Houndmills: Palgrave Macmillan, pp. 169–184.
- CRAIG, Paul – DE BURCA, Gráinne (2003): EU Law. Text, Cases and Materials. Oxford: Oxford University Press.
- DAALDER, Hans (2011): State formation, parties and democracy. Colchester: ECR Press.
- DE KONINCK, Constant – FLAMEY, Peter (eds.) (2009): European Public Procurement Law. Part II – Remedies. Aalphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.
- DIETRICH, Michael (2011): Corporate Governance in Germany. In: *Economic Studies and Analyses / Acta VSFS*, Vol. 5., No. 2., pp. 148–165.
- DOVIFAT, Angela (2006): Soziale Arbeit heißt, das soziale Netz verfügbar machen, ... Besonderheiten und Probleme bei der organisationübergreifenden Produktion sozialer Dienstleistungen. In: Birkholz, K. – Maaß, Ch. – Maravić, P. von – Siebart, P. (hrsg.): *Public Management – Eine neue Generation in Wissenschaft und Praxis. Festschrift für Christoph Reinhard*. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- EICHENHOFER, Eberhard (2007): Sozialrecht. Tübingen: Verlag Mohr Siebeck.
- ESPON Scientific Report II. (2006): Applied Territorial Research: Building a scientific platform for competitiveness and cohesion. Luxemburg: ESPON Programme. www.espon.eu
- FÁRAGÓ László (1994): Regionális gazdaságfejlesztés „keresletoldali” stratégiák segítségével. In: *Comitatus*, 12. sz. 60–63. o.
- FLEINER, Thomas – MISCIC, Alexander – TÖPPERWEIN, Nicole (2005): Swiss Constitutional Law. Kluwer: The Hague.
- GAMPER, Anna (2012): Local Government in Austria. In: Moreno, Angel – Manuel (ed.): *Local Government in the Member States of European Union*. Madrid: INAP.
- GERLICH, Peter – GRANDE, Edgar – MÜLLER, Wolfgang C. (hrsg.) (1985): Sozialpartnerschaft in der Krise. Wien – Köln – Graz: Hermann Böhlhaus Nachf.
- German Corporate Governance Code. Governmnet Commission, 2010. <http://www.corporate-governance-code.de/eng/kodex/6.html> (a 2010. évi utolsó módosításokkal egységes szöveg, 2012.04.27-ei letöltés)

- GRILLBERGER, Konrad (2008): Österreichisches Sozialrecht. Wien – New York: Springer.
- GROSSI, G. and REINHARD, C. (2007): Governance of public-private corporations in the provision of local utilities in the Italian case. In: *International Public Management Review*. Vol. 8., No. 1. pp. 130–151.
- GROSSI, G. and REINHARD, C. (2008): Municipal Corporatization in Germany and Italy. In: *Public Management Review*. Vol. 10., No. 5. pp. 597–617.
- GROSSI, Giuseppe and THOMASON, Anna (2011): Jointly owned companies as instruments of local government: comparative evidence from the Swedish and Italian water sectors. In: *Policy Studies*. Vol. 32., No. 3. May, pp. 277–289.
- HERRIGEL, Gary (2007): A New Wave in the History of Corporate Governance. In: *Enterprise & Society*. Vol. 8., No. 3. Sept, pp. 475–488.
- HOFFMAN István (2011): A helyi önkormányzatok társulási rendszerének főbb vonásai. In: *Új Magyar Közigazgatás*. IV. évf. 1. sz.
- HOFFMAN-MARTINOT, Vincent (2006): State and Local Government Reforms in France and Germany: Divergence and Convergence. Wiesbaden: VS Verlag für Socialwissenschaften.
- HOMAN, J., D. Howl, I. Tosics (2007): URBACT METROGOV Final Report. Birmingham: URBACT.
- HORVÁTH M. Tamás (2005): Közmenedzsment. Dialóg – Campus Kiadó, Budapest – Pécs.
- HORVÁTH M. Tamás (2007) (szerk.): Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés. Budapest: KSZK.
- HOWLETT, Michael (2011): Designing Public Policies. London: Routledge
- JÓZSA Zoltán (2008): Trends and Developments: Local Governments in Western Europe. In: *International Journal of Public Administration*. Vol. 2., pp. 12–14.
- KICKERT, Walter (ed.) (2008): The Study of Public Management in Europe and the US. A comparative analysis of national distinctiveness. Abingdon: Routledge.
- LENGYEL Imre – DEÁK Szabolcs (2002): Klaszter: a helyi gazdaságfejlesztés egyik sikeres eszköze. In: Buzás N.–Lengyel I. (szerk.) *Ipari parkok fejlődési lehetőségei: regionális gazdaságfejlesztés, innovációs folyamatok és klaszterek*. Szeged: SZTE GTK, 125–153. o.
- LORRAIN, Dominique (2005): Urban Capitalisms: European Models in Competition. In: *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 29., No. 2. June, pp. 231–267
- LOUGHLIN, John – HENDRIKS, Frank – LIDSTRÖM, Anders (2011): The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe. Oxford: Oxford University Press.
- MARCUSSEN, Martin and TORFING, Jacob (2007): Democratic Network Governance in Europe. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- MAURER, Hartmut (2009): Allgemeines Verwaltungsrecht. München: Verlag C. H. Beck.
- MAYER, Heinz (1997): Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht. Kurzkommentar. Wien: Manzsche Verlag.
- METREX (2005): The Network of European Regions and Areas. www.eurometrex.org
- MEZEI Cecília (2004): Önkormányzati gazdaságfejlesztési gyakorlat a hazai településeken. In: Pálné Kovács Ilona (szerk.) *Versenyképesség és igazgatás. (Tanulmányok a versenyképesség igazgatási feltételeiről)*. Pécs: MTA RKK, 181–265 o.
- MEZEI Cecília (2007): A helyi gazdaságfejlesztés elméleti hátteréről. In: Horváth M. Tamás (szerk.) *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*. Budapest: KSZK, 121–159. o.

- W. J. NICHOLLS (2008): Power and Governance: Metropolitan Governance. In: *Urban Studies*. Vol. 42., No.4. April, p. 794.
- PAARHAMMER, Hans – KATZINGER, Gerlinde (2009): Kirche und Staat im Horizont einer globalisierten Welt. Frankfurt: Peter Lang Verlag.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2008): Az új várospolitika kormányzási filozófiája. In: *Tér és Társadalom*. XXII. évf., 1. sz. 45–57. o.
- PÉTERI Gábor (2007): Nagyobb felelősség, átalakuló feladatok, új szerepek. Helyi közszolgáltatások és döntéshozatal változása a polgármesterek véleménye alapján (1991–2006). In: Horváth M. Tamás (szerk.) *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*. Budapest: KSZK, 19–68. o.
- PINSON, Gilles: Sub-national governments and central-local relationships in France, In: <http://public.wsu.edu/~frg/Research/Pinson-subnational-gov.pdf>
- RASCHAUER, Bernard (2003): Allgemeines Verwaltungsrecht. Wien – New York: Springer.
- SEEWALD, Otfried (2006): Kommunalrecht. In: Steiner, Udo (hrsg.): *Besonderes Verwaltungsrecht*. Heidelberg: C. F. Müller.
- SOMLYÓDYNÉ PFEIL Edit (2003) Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás. Dialóg – Campus Kiadó, Budapest – Pécs.
- SOMLYÓDINÉ PFEIL Edit (2008): A városi térségek a közigazgatási struktúra és a „governance” keresztmetszetében. In: *Tér és Társadalom*. XXII. évf., 1. sz. 24–43. o.
- SOMLYÓDINÉ PFEIL Edit (2011): Az agglomerációk jelentőségének változása az államszervezés és a városi kormányzás szempontjából. In: *Tér és Társadalom*. XXV. évf., 3. sz. 27–59. o.
- STEINER, Udo (2006): Raumordnung und Landesplanungsrecht. In: Steiner, Udo (hrsg.): *Besonderes Verwaltungsrecht*. Heidelberg: C. F. Müller.
- STOKER, G (2006): Public Value Management. A New Narrative for Networked Governance? In: *American Review of Public Administration*. Vol. 36., No. 1. pp. 41–47.
- STOKER, G (2011): Was Local Governance Such a Good Idea? A Global Comparative Perspective. In: *Public Administration*. Vol. 89., No. 1. pp. 15–31.
- SULLIVAN, H. and SKELTCHER, C. (2002): Working Accross Boundaries. Basingstoke: Palgrave.
- SORENSEN, Eva and TORFING, Jacob (2007): Theories of Democratic Network Governance. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- STUMPF István (2008): A „szuperkapitalizmus” válsága avagy erős állam és társadalmi kiegyezés. In: *Közigazgatási Szemle*. 3–4. sz. 16–23. o.
- Tér és Társadalom (2008): Városi kormányzás. (Tematikus szám) XXII. évf. 1. sz. szerk.: Pálné Kovács Ilona
- TOSICS Iván (2008): Nagyvárosi kormányzás: A város és környéke együttműködése. Külföldi példák és a hazai relevancia. In: *Tér és Társadalom*. XXII. évf., 1. sz. 3–25. o.
- URBACT II: www.urbact.eu
- VITTA, Christian – ZANOLINI, Karin (2006): Die Auswirkungen von Kooperationen auf die Region Lugano. In: Kleinfeld, Ralf – Plamper, Harald – Huber, Andreas (hrsg.): *Regional Governance Band 1. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neu Formen des Regierens*. Göttingen: V&R unipress.
- VOGELSANG, Klaus – LÜBKING, Uwe – JAHN, Helga (1991): Kommunale Selbstverwaltung. Berlin – Düsseldorf – Potsdam: Erich Schmidt Verlag.

- WALTER, Robert – MAYER, Heinz (1992): Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechtes. Wien: Manzsche Verlag.
- WICK, Volker (2007): Die Trennung von Staat und Kirche. Tübingen: Verlag Mohr Siebeck.
- WOLLMAN, Hellmut and MARCOU, Gérard (eds.) (2010): The Provision of Public Service in Europe: Between State, Local Government and Market. Cheltenham: Edward Elgar.
- ZIEGLER, J. Nicholas (2000): Corporate Governance and Politics of Property Rights in Germany. In: *Politics & Society*. Vol. 28., No. 2. June, pp. 195–221.