

345

121

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LII.
Fasciculus 5.

JÓZSA ZOLTÁN

**A helyi és területi önkormányzatok
szervezeti struktúrái és funkciói
(összehasonlító elemzés)**

SZEGED
1997



ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LII.
Fasciculus 5.

JÓZSA ZOLTÁN

**A helyi és területi önkormányzatok
szervezeti struktúrái és funkciói
(összehasonlító elemzés)**

SZEGED
1997

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et Juridicarum
Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae

ELEMÉR BALOGH, LAJOS BESENYEI, LÁSZLÓ BODNÁR, OTTÓ CZÚCZ,
JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA, JÁNOS MARTONYI, IMRE MOLNÁR,
FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY, BÉLA POKOL, JÓZSEF RUSZOLY,
LAJOS TÓTH, LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Redigit
KÁROLY TÓTH

Nota
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos bizottsága

BALOGH ELEMÉR, BESENYEI LAJOS, BODNÁR LÁSZLÓ, CZÚCZ OTTÓ,
KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS, MARTONYI JÁNOS, MOLNÁR IMRE,
NAGY FERENC, PACZOLAY PÉTER, POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF,
TÓTH LAJOS, TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324–6523

Az önkormányzati struktúrákat jelen dolgozat jellegük szerint hat nagy kategóriába sorolja be azzal a megszorítással, hogy az értekezés kereteit meghaladná az alábbi csoportokon túlmenő egyéb típusok részletes bemutatása, pl. Japán, Ausztrália, Új-Zéland stb.

Arra sincs mód, sem kellő empirikus vizsgálati anyag, hogy az egyes kategóriák minden országának önkormányzati viszonyait részletesen elemezzük, elsődlegesen az egyes rendszerek legfontosabb vonásainak összefoglalására teszünk kísérletet a leginkább jellemző ország, országok viszonyainak bemutatása kapcsán.

- I. A szövetségi államok, mint például Németország, Svájc és Ausztria;
- II. Franciaország és a Benelux államok: Belgium, Hollandia és Luxemburg;
- III. Észak-európai országok, mint Dánia, Norvégia, Svédország és az Egyesült Királyság;
- IV. Dél-európai országok mint, Olaszország, Portugália és Spanyolország;
- V. Az Amerikai Egyesült Államok;
- VI. A Közép-Kelet-Európa volt szocialista országainak újonnan kialakított önkormányzatai, mint például Szlovákia, Lengyelország.

Ahogy összefoglaló munkájában Norton¹ utal rá, minden országban a helyi önkormányzatok létrejöttében, fejlődésében, átalakulásában számos tényezőnek volt közvetlen vagy közvetett, domináns vagy kevéssé meghatározó szerepe. Háborúk, forradalmak, gazdasági és szociális események, politikai és ideológiai mozgalmak más tényezőkkel együtt befolyásolták egy adott ország önkormányzati viszonyainak általános alakulását. Számos ország esetében a gyökerek a helyi közösségek függetlenségi törekvéseihez nyúlnak vissza, ahhoz az igényhez, hogy a helyi kormányzás természetéből adódóan földrajzi és átvitt értelemben is a legközelebb van a társadalomhoz és annak szociális határaihoz, így a leginkább alkalmas intézmény a helyi igények, szükségletek felismerésére és azok megfelelő kezelésére, kielégítésére.

Ahogy a feudális, majd az önálló nemzetállam Európában kifejlődött, a helyi kormányzatok mindenütt a központi kormányzatok politikájának és döntéseinek a tárgyává váltak, melynek köszönhetően egy adott országon belül a helyhatóságok egyre inkább elnyerték, kialakították sajátos alkotmányos szerepüket, karakterüket, a kormányzati rendszeren belüli feladataikat. Ily módon ma már mindenütt azt az intézményrendszert alkotják, amelyre ráépül, amellyel együttműködik a központi kormányzás rendszere. A lakosság révén választott közvetlen intézmények, ugyanolyan demokratikus legitimitációjuk van, mint a kormányzás egyéb szintjeinek.

Az előbbieken vázolt főbb önkormányzati rendszerek tekintetében a megkülönböztetés első ismérve az lehet, hogy rendelkeznek-e alkotmányos szabályozással az adott csoportba tartozó államok önkormányzatai vagy sem. Ebben a tekintetben szinte generális jelleggel elmondható, hogy az alkotmányos szabályozás tipikus, nemzeti vagy

¹ International Handbook of Local and Regional Government. Alan Norton, Institute of Local Government Studies Univ. of Birmingham. 1994. .

állami szinten, kivételt képez a fő szabály alól az Egyesült Királyság, ahol a helyhatóságokat a parlament aktusa hozza létre.

Szintén egyöntetű sajátosság Európában és tengerentúlon egyaránt, hogy többszintű önkormányzati rendszerek esetében a felsőbb szint nem hierarchikus felettese az alsóbbnak, ily módon nincs politikai vagy adminisztratív kontroll a regionális vagy megyei szintek részéről az alsóbb szintek felett. Számos országban meghatározó alapelv, hogy a helyhatóságok minden szintje egyenlő autonómiával rendelkezik.

Az önkormányzatok külső strukturáját illetően tendencia, hogy a gazdaságilag legsikeresebb országok Nyugat-Európában a második világháború óta inkább növelték, mintsem csökkentették a helyhatósági szintek számát. Egyes esetekben akár ötszintű önkormányzati rendszerekkel is találkozunk pl. Franciaország vagy Németország és Olaszország esetében.

Európában a regionális szintnek az egyre inkább növekvő szerepe általában azzal magyarázható, hogy a központi kormányzatok feladataik egyre növekvő részét delegálják a helyi intézményekhez, a polgárokhoz leginkább közelebb álló igazgatási struktúrákhoz.

Az Európa Tanács több nemzetközi vizsgálatban próbálta számbavenni azt, hogy milyen funkcionális kompetenciával rendelkeznek az európai önkormányzatok. A kutatási eredmények azt mutatták, hogy bizonyos homogenitás tapasztalható a helyhatóságok által biztosított szolgáltatások tekintetében, függetlenül attól, hogy milyen az adott önkormányzat alkotmányos szerepe, illetőleg milyen a viszonya a központi közigazgatáshoz. Szinte kivétel nélkül minden települési önkormányzat felelős az ivóvízszolgáltatás biztosításáért, az úthálózat fenntartásáért, a személyszállítás megoldásáért, az elemi iskolák működtetéséért, alapfokú szociális ellátásért, gondozásért, szennyvízelvezetésért, könyvtárak, kulturális intézmények fenntartásáért. Lényeges különbségek inkább megyei, regionális szinten érzékelhetőek. Ezek a helyhatóságok jellegüknél illetőleg az önkormányzati rendszerben elfoglalt helyüknél fogva inkább az ún. modern szociális szolgáltatások vonatkozásában kompetensek, terület- és településfejlesztési feladataik mellett.

Figyelemreméltó európai tapasztalat, hogy a települési önkormányzatok szinte általános hatáskörrel rendelkeznek az ún. helyi közügyekben., azaz mindent megtehetnek, amit a törvény nem tilt. Ugyanakkor kérdéses, hogy a generális hatáskör önmagában szükségszerűen maga után vonja-e a magasabb szintű autonómiát. Itt ugyanis nemcsak arról van szó, hogy napjainkban a kormányzatok gyorsabban képesek felismerni az új problémákat, ily módon a potenciális terjedelme az alapelvnek korlátozott. Ezenkívül számos államban az általános hatáskör alapelve együtt létezik a felelősségi körök pontos tisztázásának a hiányával, amikor is az egyes feladatok nincsenek kizárólagosan az egyes szintekhez telepítve, azaz a magasabb és az alsó szint is kompetenciával rendelkezik az adott szolgáltatás, funkció tekintetében. Ki kell emelni, hogy az általános hatáskör principiuma pusztán hipotetikus azon helyhatóságok esetében – főként Dél-Európa országaiban –, ahol a korlátozott pénzügyi, szakmai, szervezeti, személyi stb. erőforrások még az alapfunkciók realizálását is akadályozzák. Ilyen értelemben tehát az általános hatáskör alapelve gyakran csak szimbolikus és pszichológiai fontossággal bír.

A fentieknek elsősorban abban a kérdésben való állásfoglalás tekintetében van döntő jelentősége, hogy az önkormányzati rendszer tervezése, kialakítása során a funkcionális vagy a területiális demokrácia alapelvét preferáljuk. Az Egyesült Királyságban az előbbi, míg Európa számos országában – így többek között Franciaországban,

Olaszországban és Szlovákiában, Lengyelországban és Magyarországon is – az utóbbi megfontolás érvényesült.

Végezetül az általános tendenciákon belül kell felhívni a figyelmet arra, hogy azok az országok, amelyek ún. utilitárius értékeket favorizálnak, hajlamosak a nagyméretű, komplex, többszintű önkormányzati rendszerek preferálására (lásd elsődlegesen skandináv államok), míg azok az államok, amelyek kiemelten fontosnak tartják a helyhatóság és a helyi közösség szoros kapcsolatát, együttműködését, a szolidaritást, az egyenlőséget olyan szervezeti rendszereket létesítenek előnyben, ahol a kis szervezet méret általános hatáskörrel párosul.

I.

a) Németországban a közigazgatás összetett struktúrával rendelkezik és feladatait különböző szervezeti egységek révén látja el. A helyi önkormányzat, mint a civil szabadság kifejezője, hosszú és jelentős történeti múlttal bír. Ez a tradíció kifejezésre jut a városok (Stadte), a települések (Gemeinden), a megyék (Kreise) és a regionális szövetségek (Landschaftsverbände) együttműködésében, melyet az alaptörvény, valamint minden tartomány alkotmánya egyaránt garantál. A német alkotmány *expressis verbis* kimondja, hogy minden tartományban, megyében és municipiumban a polgárokat általános, közvetlen, szabad, egyenlő és titkos választójog alapján létrehozott testület képviseli. A helyhatóság a helyi ügyekben teljes hatáskörrel rendelkezik a jogszabály keretein belül. A gyakorlatban kétfajta municipium különböztethető meg: a város, amelyik népességének, gazdasági fejlettségének és kulturális szerepének köszönhetően független a megyétől, továbbá a kisvárosok, amelyek egy megye keretei közé tartoznak.

Három közigazgatási szint különböztethető meg Németországban, a föderális, a tartományi és a helyi szint. Minden szint sajátos jogkörökkel, felelősséggel rendelkezik. A nagyobb tartományokban ez a struktúra nem bizonyult elegendőnek, így a tartományi minisztériumok alatt kerületi szinttel egészült ki az állami adminisztráció. A megyéknek és a megyéktől független városoknak az adminisztrációja része a helyi közigazgatásnak, de gyakorlatilag azok szervezetileg a legalsóbb szintű helyhatóságok felett helyezkednek el.

A német közigazgatásban a legmagasabb szintet a szövetségi intézményrendszer képviseli. A szövetségi feladatokat minisztériumok valósítják meg és a szövetségi adminisztrációnak is megvan a maga szervezeti alrendszere a kormányzás mindhárom szférájában.

A közigazgatás második szintjén kell említést tenni a tartományi minisztériumokról, amelyek mind kormányzati, mind pedig egyéb adminisztratív funkciókat betöltenek.

A harmadik és egyben témánk szempontjából a legfontosabb intézményi fokozat a helyhatóságok szintje. A német önkormányzatoknak minden helyi funkciót joguk van megvalósítani, kivéve, ha azok címzettjei más intézmények, szervezeti egységek. A múltban számos esetben a tartományok a megyékhez rendeltek egyes municipiális funkciókat, amely hatáskörelvonás, csökkentés tekintetében a helyi önkormányzatok erőteljesen tiltakoztak, így a Szövetségi Alkotmánybíróságnak kellett megerősítenie a municipiumok omnipotens szerepét.

A helyhatóságok tekintetében általánosan kétfajta feladatrendszer különböztethető meg: egyrészt az ún. szabadon választható feladatok, amelyek esetében a helyi önkormányzat dönt arról, hogy mely funkciók realizálását vállalja fel, és azt hogyan való-

sítja meg. Másrészt említést kell tenni az ún. kötelező feladatokról, amelyeknél a központi kormányzat jogi úton írja elő egyes feladatok megvalósítását. Ez utóbbi esetben természetesen a központi költségvetés a megfelelő forrásokat is biztosítja.

Annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy egy speciális funkció megvalósítása mikor tekinthető kifejezetten helyi feladatnak, egyáltalán nem könnyű, figyelemmel a helyhatóságok generális kompetenciájára. Ily módon nem is lehetséges egy teljeskörű felsorolása a helyi önkormányzatok által ellátott funkcióknak.

A Helyi Önkormányzatok Racionalizálása Társaság feladatlistája szerint a következők tekinthetők elsődlegesen alapfunkcióknak:

- általános adminisztráció,
- pénzügyi adminisztráció,
- helyi jogszolgáltatás, vagyon és közbiztonság védelme,
- kulturális ügyek,
- iskolák fenntartása, oktatási szakemberek biztosítása,
- szociális ellátás rendszerében való közreműködés,
- építészeti igazgatás, valamint helyi középületek, utak fenntartása,
- a helyi közlekedéssel kapcsolatos ügyek igazgatása különösen nagyobb városokban.

A helyi önkormányzatok belső szervezete településenként a feladatokhoz, a helyi sajátosságokhoz igazodva más és más. Számos esetben a település pénzügyi kapacitása vagy más szakmai és szervezeti korlát nem teszi lehetővé alapszolgáltatások pl. ivóvíz vagy energia biztosítását önerőből. Ebben az esetben vagy közös testületek feladatává válik ez a funkció, amelyek a városok és kerületek egyesülései a közjog alapján, vagy olyan magántársaságok biztosítják az egyes szolgáltatásokat, amelyek nem ritkán a helyhatóságok tulajdonában vannak.

A megyei szintű önkormányzat is a kormányzati rendszer szerves része. A megyék területi hatóságok, amelyek magukba foglalják az állam összes municipiumát, kivéve az önálló jogú városokat. A megyei funkciók részben önkormányzati jellegűek, részben pedig a központi kormányzat által előírt feladatok. Ki kell emelni, hogy a megyék elsődlegesen olyan szolgáltatások megvalósítói, amelyek meghaladják a helyi önkormányzatok képességeit. Ilyen például olyan utak építése és fenntartása, amelyek az egyes helyi önkormányzatok közötti kapcsolatot biztosítják, vagy olyan egészségügyi intézmények fenntartása, amelyek elsődlegesen a kis települések lakosainak az ellátását teszik lehetővé, amely intézményeket egyébként önállóan csak nagyvárosok tudnának fenntartani, működtetni. Nem elhanyagolható a megyék azon feladata sem, amely keretein belül egy adott terület valamennyi önkormányzata számára biztosítanak szolgáltatást, pl. környezetvédelem, területfejlesztés.

Általánosan megfogalmazható az az alapelv, hogy ez a közigazgatási szint meglehetősen flexibilis struktúrája lehetővé teszi ugyanolyan szintű szolgáltatások biztosítását a kevésbé városias területeken, mint amilyenek rendelkezésre állnak a nagyobb városokban. Tágabb értelemben tehát itt egy a területi, illetőleg az ahhoz kapcsolódó gazdasági, szociális, kulturális egyenlőtlenségeket kompenzáló vagy legalább is csökkentő funkcióról is szó van.

Tipikus megyei feladatként a következők említhetők meg:

- személtelhelyezés,
- nem helyi utak építése,
- környezetvédelem,
- bankszolgáltatások,

- gazdasági tevékenység fejlesztése, ösztönzése,
- turizmus fejlesztése,
- regionális fejlesztés,
- megyei múzeumok és egyéb kulturális intézmények fenntartása.

A regionális társaságok (Landschaftsverbände) szervezetenként a megyék felett helyezkednek el. Az esetek többségében közvetlen választással jönnek létre és olyan funkciókat valósítanak meg, amelyek a megyék gazdasági és adminisztratív kapacitását meghaladják. Észak-Rajna-Westfáliában például két regionális társaság található mintegy 15.000 négyzetkilométeren, ahol közel 7 millió lakos részére biztosítanak szolgáltatásokat. Bavariában hét ilyen társaság létezik és 11 milliós népesség számára biztosítanak elsődlegesen szociális illetőleg jóléti ellátásokat.²

A német önkormányzati rendszer ismertetése kapcsán elkerülhetetlenül szólni kell azokról a területi, szervezeti, funkcionális reformokról, amelyek a hatvanas években zajlottak le, s amelyek nagymértékben befolyásolták a német önkormányzati rendszer mai állapotát, arculatát.

Németország nyugati részén a hatvanas évek elején kb. 24.000 municipium létezett, a települések 93 %-ában a lakosság nem haladta meg az 5.000 főt, a népesség fele pedig alig 500 főt számláló kisközségben élt. A rendszer fragmentáltsága, elaprózottsága, egyenlőtlensége eredményezte azokat a problémákat, melyeknek köszönhetően a kistelepülések képtelenek voltak lakosaiknak a nagyvárosokéval azonos vagy hasonló szintű szolgáltatásokat biztosítani. Elkerülhetetlenné vált tehát a történeti múltban gyökerező településszerkezet és az arra épülő önkormányzati rendszer átfogó reformja.

Első lépésben a települési, földrajzi határokat kellett újonnan kijelölni. Rendező elvként az nyert elfogadást, hogy a kisebb településeket nagyobb egységekbe szükséges integrálni, amellyel, hogy a lakossági és területi sajátosságokat figyelembe véve meg kellett találni az adminisztratív egység gazdaságilag optimális méretét. A municipiumoknál átlag 8.000 lakossal és 500 négyzetkilométerrel számolva hoztak létre új közigazgatási egységeket. A reform után a települések száma 24.000-ról 8.500-ra csökkent, s változott az önálló városok száma is.

Az előbbi reformmal összefüggésben módosult a megyei szint is, mivel új kritériumok alapján (lakosságszám, terület nagysága, települések száma, azok gazdasági és pénzügyi jellemzői a megyén belül, történeti tradíciók, az adminisztráció közelsége stb.) itt is jelentős csökkenés következett be. A korábbi 425 megyéből mindössze 235 maradt meg.

A reformok egyik fő célkitűzése, tehát az önkormányzati egységek számának redukálása megvalósult, ugyanakkor más oldalról a szervezeti egységek mérete növekedett, gyorsabb és hatékonyabb ügyintézészt biztosítva a polgárok számára. A fenti változásoknak köszönhetően az önkormányzatok eredményesebben tudták pénzügyi és szakmai erőforrásait kihasználni, s egyben megnyíltak a lehetőségek a színvonalasabb tervezési gyakorlat előtt is annak ellenére, hogy a helyi igazgatás térben és emocionálisan is távolodott a polgároktól.

A területiális reform szükségszerűen együttjárt a feladatok újraelosztásával, mely folyamatnak köszönhetően számos korábban miniszteriális vagy tartományi szinten lévő funkció a közigazgatási szervezet alacsonyabb szintjére került. Jól szemlélteti ezt a változást pl. Alsó-Saxonia esete, ahol közel 1.000 minisztériumi funkciót telepítettek alacsonyabb szinten levő szervezeti egységhez. De érvényesült ez a változás a megyék és a

² Heinrich Siedenstoppf: Colloquy on the size of municipalities, efficiency and citizen participation.. Case study. Strasbourg. 1994. 6. p.

municipiumok viszonyában is, mely folyamat végül a korábbi bonyolult, nehézkes ügyintézés gyorsabbá és egyszerűbbé válását vonta maga után.

A funkcionális reform azonban sokak szerint ellentmondásosan valósult meg. Az a törekvés, hogy teljesen felszámolják az állam helyi közigazgatási egységeit, az ún. dekoncentrált szerveket, részben meghiúsult, másrészt a központi feladatok delegálásának a mértéke sem volt teljesen kielégítő. A legkomolyabb politikai deficitként az ellenzők arra hivatkoztak, hogy a reformoknak köszönhetően a polgárok részvételi, participációs lehetőségei számottevően beszűkültek, és nőtt a térbeli és kommunikációs távolság a helyi intézmények és a lakosság között. Áthidalandó ezt a problémát, számos helyhatóság decentralizált vagy ún. kihelyezett szervezeti egységeket hozott létre. Gyakorlatilag tehát ugyanaz történt, ami többek között a skandináv államokban vagy az Egyesült Királyságban a hetvenes években, nevezetesen, hogy a racionalizálás, hatékonyság jelszava alatt történt szervezeti és funkcionális reformok elkerülhetetlenül korrekciós mechanizmusok beépítését tették szükségessé, amelyek végső soron a korábban meghaladni kívánt túlzott szervezeti tagoltságot és az ehhez kapcsolódó feladatmegosztást, ha nem is teljes egészében, de részben újra életre hívták.

Németország újraegyesítése után a volt kelet-német területek önkormányzati rendszere visszaidézte azokat a viszonyokat, amelyeket az ország nyugati részén már a hatvanas években felszámoltak. Elaprózott, gazdasági és pénzügyi erőforrásaival pazarló, alacsony hatékonyságú, a polgároktól elidegenedett struktúra képe volt érzékelhető általánosan.

Itt is a maga természetes módján vetődött fel a reform, a változás szükségessége mind territoriális, mind pedig funkcionális értelemben. Figyelemmel a sajátos politikai körülményekre (újraegyesítés, az önkormányzati rendszer rehabilitációja, intézményesülésének kezdeti stádiuma) végül is az a politikai, szakmai döntés született, hogy egy lényegi, territoriális reform kedvezőtlenül érintené a valódi önkormányzatiságukat épp-hogy visszanyerő helyhatóságokat, amelyek a helyi demokrácia és a lokális politikálás elsődleges intézményei, s pillanatnyilag az örökölt struktúra erősítése melletti szempontok az erősebbek a későbbi reformok elkerülhetetlensége mellett.

Annak érdekében hogy a kisméretű, szakmai és pénzügyi erőforrásokkal szűkösen rendelkező helyhatóságok is szolgáltatásaikat megfelelő színvonalon tudják biztosítani, általános gyakorlattá vált a különböző kooperációs formák keresése és gyakorlati alkalmazása. Közös hivatalok, szövetségek, társulások rendszere szövi át ma már a helyhatóságok kapcsolatait, melyeknek köszönhetően azok képesek eleget tenni a hatékonysági, minőségi követelményeknek is. Példaként megemlíthető Mecklenburg-Vorpommern esete, ahol 1.082 municipium 122 Amter-t, szövetséget alkot. Figyelemreméltó a Sachen-Anhalt-i megoldás is, ahol minden municipium 300-nál kevesebb lakossal önkéntes alapon szövetséget hoz létre, ahol meghatározott feladatokra az erőforrásaikat koncentrálnak, egyesítik.³

S talán az előbbieknél is fontosabb az öt újonnan csatlakozó tartomány azon közös nyilatkozata, amelyben rögzítik azt, hogy helyi szinten minimum 5.000 lakos szükséges ahhoz, hogy működőképes, hatékony önkormányzati rendszer jöjjön létre. Ez az álláspont egyben egy kompromisszumot tükröz a szervezeti kutatások legújabb eredményeivel, amelyek szerint hatékony és minőségi szolgáltatásokra olyan önkormányzat képes, melynek a lakossága hozzávetőleg 10.000 fő.

³ Heinrich Siedenstopf, i.m. 9. p.

b) Ausztriában 1991. január 1-ei adatok szerint 2.337 helyi önkormányzat működött. A jelenlegi állapot a hatvanas években indult strukturális reformnak köszönhetően alakult ki, amikor is a zömében kis vagy közepes méretű helyhatóságokat nagyobb egységekbe vonták össze abban a reményben, hogy hatékonyabb, az erőforrásokal gazdaságosabban bánó rendszert tudnak kialakítani. Különösen erősen érintett volt az összevonásokat illetően Karinthia, Burgenland és Alsó-Ausztria tartománya, de a reformok a hetvenes évek végéig minden osztrák tartományban végbementek.

A korabeli várakozások itt is csak részben vagy ellentmondásosan teljesültek, mivel az adminisztrációs költségek az összevonások után sem csökkentek oly mértékben, mint azt feltételezték, valamint a nagyobb szervezeti egységek pénzügyi mutatói sem alakultak olyan kedvező módon, mint ahogy azt a reformok előtt megjósolták. Sőt, egyes álláspontok szerint olyan új bürokratikus struktúrák jöttek létre, amelyek eltávolodtak a polgároktól, s növelték az ügyintézésrel kapcsolatos költségeket.

A rendelkezésre álló statisztikai adatok⁴ egyértelműen igazolják, hogy Ausztriában a helyhatóságok többségének (50,79 %) a lakossága nem haladja meg 2.500 főt, ami egyértelművé teszi, hogy az önkormányzati rendszernek történeti adottságként a kisteleplések hálózatára kellett kiépülnie. Ezt figyelembevéve kellett állást foglalni abban a kérdésben, hogy a reformok mely alternatívája jár több szakmai előnnyel: a kisteleplések összevonása, integrálása nagyobb szervezeti egységekbe, vagy az eredeti, történeti településstruktúra érintetlenül hagyása mellett a kooperációs, társulási, együttműködési formák széleskörű alkalmazása.

A fentiekben hivatkozott tapasztalatok arra utaltak, hogy inkább az utóbbi megoldás az, mely az ország esetében jobb eséllyel alkalmazható, s ebből következően a helyi önkormányzatok általános jellegel felismerték azt, hogy a színvonalas közszolgáltatások csak a legkülönbözőbb kooperációs formák széleskörű alkalmazása révén biztosíthatók. Azaz a helyhatóságok társulási, együttműködési hajlandósága, készsége igen magas, amely megkönnyíti a finansiális, szakmai, szervezeti stb. nehézségek közös erővel történő meghaladását.

A városias területeken a centrumban elhelyezkedő települések (pl. Bécs, Graz stb.) a környező kisebb településekkel szorosan együttműködnek a regionális tervezésben, a tömegközlekedés hálózatát kiterjesztik a szűken vett közigazgatási határokon túlra is, továbbá az ivóvízellátásban, személtszállításban, környezetvédelemi feladatokban a kölcsönös érdekek alapján hoznak létre és működtetnek rendszereket.

Annak a rendkívül fontos alapelvnek a konzekvens érvényesítése, hogy falusias, nem városi területeken élők számára is ugyanolyan színvonalú szolgáltatásokat kell biztosítani, mint amilyeneket a városban élők élveznek, kiemelt felelősséget jelent azok számára, akik a kisteleplések közös ellátó rendszereinek (víz, gáz, csatorna, egészségügy stb.) a megteremtését és működtetését kapták feladatul. Miután ugyanis a közös intézmények létrejöttek, továbbra is megkülönböztetett figyelmet kell fordítani arra, hogy a társulásokban érdekelt önkormányzatok szándékai egyrészt kifejezésre jussanak, másrészt a kölcsönös érdekek rendszere hosszú távon fennmaradjon.

A legelterjedtebb társulási formák falusias régiókban a következők:

- két vagy több helyhatóság által közösen működtetett elemi és középiskola (közös oktatási szolgáltatás),
- közösen alkalmazott kerületi orvos (közös egészségügyi szolgáltatás),
- közös gátrendszerek, csatornarendszerek,

⁴ Hans *Neutrofer*: Intermunicipal co-operation as a means to improve the efficiency of local authorities. Case study, Strasbourg. 1994. 2. p.

- közös jóléti szolgáltatások, kórházi intézmények,
- közös adminisztratív szervezetek egyesített hivattal,
- közös adóhatóságok,
- közös anyakönyvezetői hivatal.

II.

a) A francia önkormányzati rendszer gyökerei a Napóleon által kezdeményezett reformok időszakára, az 1799 és 1815 közötti periódusra vezethetők vissza. Jóllehet az idők folyamán kisebb-nagyobb változások mind a helyhatóságok szervezetében, mind pedig funkcióiban szükségszerűen bekövetkeztek, mégis inkább az állandóság, mintsem a folyamatos változás bizonyos jegyei azok, amelyek ezt a modellt és azon belül is kifejezetteren a francia rendszert karakterizálják.

Az igazgatásban és azon túlmenően is a közigazgatásban is a centralizációnak a gyökere, hagyománya messze visszanyúlik az abszolút monarchiák előtti időszakba. Ez az elv az idők folyamán a politikai, igazgatási kultúra szerves részévé vált, míg más oldalról az angolszász országokban oly elterjedt pluralizmus, valamint a végrehajtó hatalom feletti kontroll eszméje itt nem tudott meghonosodni, nem épült be mélyen a hétköznapi gyakorlatába. Ebből következően Franciaországban a helyhatóságok a centralizált közigazgatás integráns alkotóelemei, ahol is egy erős végrehajtó hatalom dominanciája érvényesül demokratikus kontrollal párosulva. Ezt mi sem bizonyítja jobban, mint hogy a parlament egyik házában, a Nemzetgyűlésben, a küldöttek többsége a helyi közösségek (kommunák) polgármestere is egyben, így a helyi önkormányzatok, korporációk testületi érdekei szerves módon jelen vannak, érvényesülhetnek a centralizált döntési folyamatokban.

Franciaországban az önkormányzatok struktúrája tekintetében öt szintet különböztethetünk meg: a régiókat, számuk 22, a 96 departamentet, az ún. arrondissementokat (320), a 3.350 cantont és a 36.000 kommunát.⁵

Igazgatási szempontból az arrondissementok és a kantonok korlátozott szereppel rendelkeznek, az előbbieket földrajzi alapegységei a prefektusoknak, míg az utóbbiak választási területek illetőleg rendőrségi körzettek.

A valódi, történeti és organikus alapegységei a helyhatósági rendszernek a kommunák, amelyek a francia forrdalom óta csak kevés változáson mentek keresztül, s sikeresen ellenálltak számos racionalizálási programnak, annak ellenére, hogy többségükben kevesebb mint 2.000 lakos található. Méretük és népességük változó, s változóak azok a funkciók is, amelyek hatáskörükbe tartoznak. A feladatok között megemlíthető a kisebb utak fenntartása, személtelhelyezés vagy városok esetében iskolák létesítése és működtetése. A nagyobb városok már vállalkoznak kulturális intézmények működtetésére, a tömegközlekedés megszervezésére, idegenforgalmi feladatok ellátására is, míg a kisebb települések még a kötelező funkcióikat is csak más helyhatóságokkal való együttműködés révén képesek megvalósítani.

Ami a helyi önkormányzatok belső struktúráját (szervezetét) illeti, itt a legfőbb döntéshozó szerv a képviselő-testület vagy tanács, amelynek a tagjait hat évenként közvetlenül választják. A képviselők száma a lakosság számának függvényében alakul, a képviselők elsődlegesen a követendő helyi politika kialakításában vesznek részt, mint-

⁵ M. C. Hunt and J.A. Chandler: Local government in liberal democracies. Chapter 4., France. 1991. 54. p.

sem az adminisztrációban. A polgármestert a tanács választja a helyhatósági választásokat követően. A választás révén a polgármester nemcsak a vezető helyi politikusa az önkormányzatnak, hanem azon túlmenően az államnak is a képviselője. Ebben a szerepkörében biztosítja a törvények végrehajtását, a központi kormányzás direktíváinak a megvalósítását, sőt eljár mint anyakönyvvezető születés, halál vagy házasságkötés esetén, nem is említve bizonyos központi statisztikai feladatokat is, amelyek esetében szintén kompetenciával bír. Mint a helyi érdekek megjelenítője és képviselője, munkájában szorosan együttműködik a departmentek prefektusaival, valamint a központi kormánnyal. A pozíció legitimitását jelentős mértékben erősíti az a helyi politikai kultúrában elfogadott nézet, amely szerint nem lehetséges a testület által a polgármester minden aktusára kiterjedt részletekbe menő kontrollt gyakorolni, ugyanakkor elvárás, hogy a polgármester a közösséget érintő minden lényeges döntés előtt köteles az eltérő vélemények tekintetében konszenzust kialakítani.

Az önkormányzati struktúra második szintje a department, amelyet a kommunokkal szemben a központi kormányzat hoz létre, s amely napóleoni idők óta egyfajta kapcsolódási pontot jelent a központi és a helyi közigazgatás szervezetrendszer tekintetében. A departmentek jogköre meglehetősen korlátozott, elsődlegesen közutak építésére, személyes jellegű szociális szolgáltatásokra, valamint a turizmus fejlesztésére terjed ki. A kulcsfigura a departmenten belül a prefektus, aki a fő képviselője a központi közigazgatásnak, s aki a kommunák képviselőiből választott department-tanáccsal együtt látja el feladatait. A gyakorlatban a tanács szerepe nem igazán jelentős, funkcióinak jelentős részét delegálja a lényegesen sűrűbben ülésző department-bizottságnak, amely mint végrehajtó testület jár el.

Az 1980-as évek elején végrehajtott reformokig a helyi közigazgatási hatalom elsőszámú letéteményese a prefektus volt. Tisztét a belügyminiszter révén kinevezéssel nyerte el, s mint köztisztviselő, a kormánynak tartozott felelősséggel. Mint a központi közigazgatás meghosszabbított karja képviselte az államot hivatalos eseményeken, felügyelt és koordinált mindenfajta tevékenységet a departmenten belül, amely jogkör értelemszerűen politikai és adminisztratív elemeket is egyesített magában. Ezen túlmenően képviselte a Belügyminisztériumot, felelősséget viselt a közrendért és a közbiztonságért, végső soron minden, a területet érintő politikai problémáért. Feladatai közül megemlíthető még a department-tanács programjának meghatározása, valamint az itt hozott döntések végrehajtása. A nyolcvanas évek előtt a kommunák kötelesek voltak költségvetésüket jóváhagyásra a prefektushoz benyújtani, s számos döntésük is érvénytelen volt a prefektusi megerősítés hiányában. Általában is elmondható tehát, hogy a prefektus nagy személyes és döntési szabadsággal rendelkezett a hivatkozott reformokat megelőzően.

1983-tól a prefektus által gyakorolt végrehajtási kontroll átkerült a department-tanács elnökéhez, akit a képviselők közül választanak, sőt az intézmény elnevezése is köztársasági megbízottra módosult. Néhány évvel később azonban a gyakorlat újra visszatért az eredeti elnevezéshez.

A department-tanácsok tagjainak a feladata a prefektus területén élők szükségleteinek, igényeinek képviselése. Különös jelentőséggel bír a departmenteknek a kommunák irányába kifejtett funkciója, nevezetesen tanácsadás olyan programok megvalósítása tekintetében, ahol helyi szinten hiányzik nemcsak a megfelelő szakértelem, de a megfelelő pénzügyi háttér is. A departmentek hivatalnokai nemcsak a szakmai kompetenciát tudják adott esetben biztosítani, hanem ezen túlmenően segítséget nyújthatnak pályázat révén elnyerhető pénzügyi források megszerzésében is hivatali, szakmai kapcsolataink

köszönhetően. Érdemes figyelni arra a gyakorlatra, hogy újabb központi feladatok helyi szintre történő delegálása esetén a központi kormányzat képviselői szoros és folyamatos kapcsolatban állnak a helyi politikusokkal, polgárokkal, részben hogy jobban megérthessék a lokális szükségleteket, igényeket, részben pedig hogy hatékonyabban segíthessék ezek kielégítését is.

Franciorszáiban a régiók formális intézményesülésére a hatvanas években került sor, amikor is a regionális konferenciák, tanácsok, missziók mellett kialakították ezt az új szintet. A szuper prefekt, ahogy sokan ezt az intézményt titulálják, elsődleges funkciójaként a területi és gazdasági tervezés lett megjelölve, de később ez kiegészült egy általános gazdasági, szervezeti, pénzügyi együttműködést befolyásoló, ösztönző funkcióval is a prefektusok között.

Az 1972-es reform a regionális prefektusokat a régió végrehajtó intézményeiként deklarálta. Valójában azonban ez nem jelentette egyben azt is, hogy azok valóságos autoritással is fel lettek ruházva. Ténylegesen csupán a regionalizmus eszméje kapott egy megerősítő gesztust valóságos közigazgatási hatalom és számottevő pénzügyi háttér nélkül.

A regionális kormányzat felépítése hasonló ahhoz, mint ami a departmentek szintjén található. A választott tanács meghatározza a régió követendő politikai irányvonalát. A tanács vezetője az elnök, a prefektusnak inkább végrehajtó szerepe van, mivel megvalósítja a tanács határozatait, valamint közvetíti a központi kormány és a régió politikusai között.

Elmondható tehát, hogy a különböző célú és szintű reformok ellenére Franciaországban a közigazgatás meghatározó szereplői továbbra is a kormány, a departmentek és a kommunák maradtak, ugyanakkor a régiók közvetítő, mediátor szerepe egyes ügyek tekintetében növekvő jelentőséget mutat.

A rendszer bemutatása kapcsán többször történt utalás a struktúra történeti múltba visszavezethető elaprózottságára, fragmentáltságára, mely adottság elkerülhetetlenül előidézhet a szolgáltatások megvalósítása tekintetében szervezeti, szakmai, pénzügyi stb. nehézségeket. Jóllehet a helyhatósági törvény alapján minden közösség/önkormányzat azonos kompetenciával, hatáskörrel rendelkezik, a helyi önkormányzat területének, lakosságának függvényében különbözőek a szükségletek, és különbözőek az erőforrások is. Az együttműködés, mint a fragmentáció meghaladásának eszköze, széles körben elterjedté vált, mivel a központi indíttatású szervezeti integrációs törekvések sorozatosan kudarcot vallottak, illetőleg nem jártak számottevő eredménnyel.

A gyakorlatban két domináns formát lehet a sokszálú és sokszínű kapcsolatrendszerekből kiemelni: a kooperációt és az intervenciót.⁶ Kooperáció során több helyi önkormányzat egymással vagy az állammal hoz létre kapcsolatot abból a célból, hogy egy vagy több funkcióját hatékonyabban teljesítse.

Intervenció esetében az önkormányzat törvényi felhatalmazás alapján beavatkozik (részt vesz) egy másik önkormányzat vagy az állam által gyakorolt funkció megvalósításában annak érdekében, hogy az általa képviselt helyi érdek érvényesüljön.

Az első esetben a helyhatóságok vagy egyezséget kötnek egymással, vagy létrehoznak egy állandó kooperációs szervezetet. A második esetben az intervenció a döntéshozatali procedúra részévé válik, s a végső döntést jogszabály alapján egymásik helyhatóság hozza meg.

⁶ Gerard Marceau: Intermunicipal co-operation as a means to improve the efficiency of local authorities. Case study. Strasbourg. 1994. 3-7. p.

Mielőtt a két forma konkrét változatainak a bemutatására rátérnénk, ki kell emelni azt a körülményt, hogy a jogi szabályozás is a maga eszközeivel megpróbálja elősegíteni, hogy a helyhatóságok társulási hajlandósága megfelelő legyen. Így például az 1983-ban született rendelkezések pénzügyi kedvezmények biztosításával is ösztönzik a társulások létrehozását.

Az együttműködési formák közül leginkább eltejedt az ún. kommunák közötti konzorcium, amely már 1890-ben ismert forma volt. Ennek két válfaja lehetséges: az egycélú konzorcium és a többcélú szövetkezés. A konzorciumba belépő helyhatóságok szabadon döntenek arról, hogy mely jogosítványokat adják át, s milyen mértékben. A belépés és kiválás feltételei, valamint a pénzügyi hozzájárulás mértéke több más lényeges körülménnyel együtt jogszabályban rögzített.

Kerületi és városi szövetségek rendszerint egymással szomszédos helyhatóságok között jönnek létre. A kerületi szövetségeknek viszonylag kevés kötelező feladata van pl. lakásgazdálkodás, tűzvédelem, ezzel szemben a városi közösségek lényegesen több funkciót valósítanak meg. (pl. tömegközlekedés, parkok fenntartása, közutak karbantartása, oktatási intézmények működtetése stb.)

Helyhatóságok, a közzsféréban működő intézmények, valamint kereskedelmi testületek (pl. kamarák) együttese a vegyes konzorcium. Erre a formára az általános szabályok érvényesek azzal a megszorítással, hogy létrehozatalukhoz a résztvevők teljes egyetértésére van szükség. A vegyes konzorcium gyakran alkalmazott megoldás kommunák és departmentek között főként nagyobb volumenű fejlesztési tervek esetén.

1991-től a jogi szabályozás lehetővé tette ún. köz-ingatlan társaságok megalakítását, amelyek tagjai az államtól területet igényelhetnek városfejlesztési célokra.

Az intervenciónak, mint a helyhatóságok közötti együttműködés másik fő formájának szintén számos válfaja alakult ki. Ezek a következők: kötelező részvétel, delegáció, társulás, konzultáció, megállapodás, egyezség és kezdeményezés.

Kötelező részvétel esetén valamely helyhatóság számára van delegálva a hatáskör illetőleg valamely funkció megvalósítása, a többi helyhatóság viszont köteles a funkció megvalósításához pénzügyileg hozzájárulni. Így például a tűzvédelmi feladatokat a departmentek látják el, de a kommunák, amelyek számára ez a szolgáltatás történik, finanszírozzák azt.

Delegáció esetén egy önkormányzat gyakorol egy vagy több helyhatóság nevében egy meghatározott funkciót, így a jogkör átruházott. Ez a megoldás enyhíti a jogköröket megállapító merev törvényi szabályozás rugalmatlanságát, és lehetővé teszi a helyi feltételek, valamint az egyes önkormányzatok közötti lényeges különbségek figyelembevételét.

Társulás során valamely helyhatóság érintett más önkormányzat vagy az állam által gyakorolt döntés vonatkozásában, így lehetősége van a döntési folyamatba bekapcsolódni. Pl. állami területfejlesztési tervek esetében az érdekelt régió vagy department kérésre az eljárásba bevonható.

Az intervenciónak a legelterjedtebb formája a konzultáció. A régióknak konzultálnia kell a régió székhelyével, a 10.000 fő feletti városokkal és a departmentekkel, mielőtt a regionális tervet elfogadja. A departmentek konzultálnak a helyi önkormányzatokkal területfejlesztési kérdésekben, ezenkívül a helyhatóságok képviselői ott ülnek számos tanácsadó testületben, amelyeket azzal a céllal hoztak létre, hogy harmonizálják, összehangolják a különböző érdekeket. Különösen a departmentek szintjén találunk nagy számban ilyen testületeket, pl. nemzeti oktatási tanács.

A koncentráció egy sajátos döntési folyamat, eljárás, amikor is a résztvevők valamennyien egyezség kialakítására töreksenek annak ellenére, hogy annak nincs kötelező jogi ereje.

A francia példa jól illusztrálja a területi elaprózottság, s az abból eredő különböző hátrányokat és azt, hogy ezek milyen módon kezelhetők, haladhatók meg. A rendszer jellegéből következik az a komplexitás, összetettség, amely csak a társulási formák széles skálájával működtethető. Az ilyen adottságú struktúrákban mindig csak az eszközök folyamatos fejlesztésével, megújításával lehetséges a problémák megoldása. Maga a törvényhozás is igyekszik abba az irányba fejlődni, hogy kedvező módon befolyásolja, ösztönözze a kooperációs formákat, és az integrációs eszközöket. Végso soron megfogalmazható az a következtetés, hogy a kooperációs formák generális és eredményes alkalmazása reális alternatívaként jelentkezik a területi és szervezeti integrációval szemben, továbbá biztosítja megfelelő feltételek mellett a kívánatos hatékonysági követelmények érvényesülését is. Ily módon nem kell lemondani azokról az előnyökről sem, amelyek a kistélepléses rendszer sajátjai, mint a polgárközeliség, részvétel, helyi demokrácia, elérhetőség stb.

b) A Benelux államok közül röviden kitérnék a holland önkormányzati rendszer néhány legfontosabbnak ítélt vonásának a bemutatására, mivel megítélésünk szerint Hollandiában az egész kormányzati struktúra, s ezen belül az önkormányzatok szervezete és működése is egy olyan modernizációs lehetőséget illusztrál, amelynek a kormányzati rendszerüket fejleszteni kívánó országok számára mintaadó szerepe lehet.

A hetvenes évektől kezdve Hollandiában fokozatosan tért hódított az a felismerés, mely szerint a tradicionális kormányzási feltételei gyökeresen megváltoztak, s az iparosodásnak, az urbanizációnak, az életviszonyok bonyolultabbá válásának, s más tényezők komplex hatásának köszönhetően újra kell gondolni és definiálni a kormányzatnak a társadalom irányításában betöltött helyét, szerepét. Ez egyben újfajta kapcsolatrendszer kialakítását, választóvonalak meghúzását jelentette a köz- és magánszféra között, valamint átstrukturálta a központi és a helyi kormányzat intézményeinek a viszonyát is.

Egyértelművé vált a felismerés, hogy központi és helyi kormányzat csak a piaci szféra egyre növekvő bevonásával és együttműködésével, valamint a társadalom egyéb intézményeinek kölcsönös támogatásával képes a kor kihívásainak megfelelni. Világossá vált tehát a különböző alrendszerek kölcsönös egymásrataltsága, interdependens volta. Elvárásként fogalmazódott meg, hogy a kormánynak fel kell adnia számos hagyományos funkcióját (dereguláció), s működésében a piaci elemeket (privatizáció) fokozatosan érvényesítenie kell.

Ez a két célkitűzés a helyi önkormányzatok vonatkozásában folyamatos területi és funkcionális reformokban jutott kifejezésre. A területi reformok során az 5.000-nél kevesebb lakossal rendelkező városok száma 214-ről 72-re csökkent, s feltehetőleg ezen a téren további változások lesznek, mivel elfogadást nyert az a kritérium, mely szerint a 6–7.000-nél kevesebb lakossal rendelkező települések önkormányzatai nem képesek az előírt szakmai, pénzügyi, személyzeti, szolgáltatási standardoknak megfelelni.⁷ A területi reformmal kapcsolatos törekvések hosszútávúak, s többek között azt a célt is szolgálják, hogy ezek révén meghaladható legyen a helyhatóságok közötti kooperáció azon nehézsége, amely egy adott régióban levő települések közötti túl nagy differenciákból fakad.

⁷ Henk W. *Westerveld* The minimum viable size of municipalities. Case study. Strasbourg. 1994. 3. p.

A funkcionális reformok a szolgáltatás-szervezés területét is jelentősen érintették, mivel különböző piaci formák kerültek bevezetésre, mint pl. egyes szolgáltatásoknak teljes egészben vagy részben magántársaságok általi megvalósítása, illetőleg más funkcióknak a piaci szektor számára történő átadása.

Kísérletek történtek az önkormányzatok belső szervezetének a gyökeres átalakítására is. A klasszikus, szabályorientált bürokratikus modellt eredménycentrikus, flexibilis szervezettel helyettesítették, a döntési szinteket csökkentették, a jogkörök jelentős részét az alsó szintekre delegálták. Az önkormányzati menedzsment stílusa és eszköztára is változott, a menedzsment kiemelten támogatta a csoportmunkát és az egyéni hivatalnok kontrollja helyett inkább a szervezeti munka feltételrendszerének a biztosítására koncentrált. Kísérletek indultak továbbá a szervezeti kultúra megváltoztatására is, mivel világossá vált az a lényegi felismerés, hogy igazi fordulat csak a szervezetben dolgozó emberek attitűdjeinek, értékeinek, normáinak a változása révén érhető el, s ez pedig hosszabb időt igényel.

A fentiekben bemutatott, zömében pozitív eredményeket hozó modernizációs törekvések nem jelentik azt, hogy ezeket a változásokat nem kísérték s jelenleg is kísérik szükségszerű ellentmondások. A dereguláció számos esetben kimerült kevesebb jogszabály, előírás kibocsátásában, így önmagában hatása, befolyása közvetlenül nehezen mérhető. A privatizáció tekintetében sem említhető meg egy kiérlelt, minden tekintetben megalapozott ideológiai bázis, leggyakrabban tiszta pénzügyi megfontolások szóltak és szólnak ma is az alkalmazása mellett. Mindezek ellenére azonban elsődlegesen a nagyvárosokban biztató eredmények születtek, az önkormányzatok megújították belső struktúrájukat és a menedzsmentet, működésükben dominálnak a piaci elemek, s ily módon nagyobb valószínűséggel képesek a gyorsan változó társadalom újabb és újabb kihívásainak megfelelni.

III.

a) A modern svéd önkormányzati rendszer törvényi alapjai 1862-ben teremtődtek meg, amikor is a kibocsátott helyi önkormányzati rendelet választóvonalat húzott a valálási és a világi ügyek között, és az utóbbiak megvalósítását helyi szinten a municipiumok, települések kompetenciájába utalta.⁸ Szintén ez a jogszabály létesített egy második önkormányzati szintet a megyét, mint regionális egységet, rábízva olyan jelentős feladatokat, mint az egészségügyi és orvosi ellátás, valamint a mezőgazdasági viszonyok fejlesztése.

A svéd önkormányzati rendszernek ez a felépítése lényegében napjainkig változatlan maradt a megszorítással, hogy megyei szinten állami megyei adminisztráció is kiépült (state county administration) adminisztratív testülettel (administration board) és végrehajtó testülettel (executive board) együtt. Gyakorlatilag tehát a két intézmény azonos földrajzi területet fog át, de a feladataik különbözőek. A megyei önkormányzatok feladatai hasonlóak a városokéhoz és más településekéhez. A funkciók részben speciális törvények révén vannak meghatározva, részben pedig a helyi önkormányzatok generális kompetenciával rendelkeznek illetékességi területükön. Így többek között mai is felelősek az egészségügyi és oktatásügyi szolgáltatások színvonalas megvalósításáért, a regionális tömegközlekedés működtetéséért és a térség vállalkozásainak fejlesztéséért.

⁸ Agne Gustafsson: Local government in Sweden. The Swedish Institute. 1988. 23. p.

Ezzel szemben az állami megyei adminisztráció elsődlegesen a szociális viszonyok fejlesztését kapta feladatául, együttműködve mind a központi, mind pedig az önkormányzati szektorral.

A megyei szintű egységek között nincs hierachikus, alárendeltségi kapcsolat, s ugyanez elmondható a municipiumok és a megyék viszonyában is azzal a megszorítással, hogy az állami megyei adminisztratív testületeknek vannak felügyeleti jogosítványai a municipiumok területfejlesztési programjai tekintetében, mivel itt az előbbiek bocsátják rendelkezésre a központi fejlesztési forrásokat többek között környezetvédelmi, építési és más programok számára.

Természetesen a feladatmegosztás, a működési és illetékességi határok megvonása a különböző szintek és intézmények között mindig is folyamatos viták tárgya volt Svédországban is, nem is említve azt a lényeges körülményt hogy a különböző önkéntes szervezetek és érdekcsoportok léte és törekvése is folyamatosan befolyásolta és formálta az állami intézmények közötti viszonyokat, kapcsolatokat.⁹

A települési önkormányzatok elsődlegesen felelősek minden olyan funkció megvalósításáért, amelyek közvetlenül érintik az egyént elsődlegesen az oktatás területén és a szociális szférában. Így többek között fenntartanak és működtetnek iskoláskor előtti intézményeket, a szociális jóléti szolgáltatások tekintetében figyelmet szentelnek az idősök és hátrányos helyzetűek problémáinak, s többek között lakhatási hozzájárulást biztosítanak az alacsony jövedelműeknek, egyedülállóknak, időseknek stb. Kompetenciájukba tartozik a közszolgáltatási rendszerek (víz, gáz, csatorna működtetése, valamint környezetvédelmi és egészségvédelmi programok megvalósítása).

Az egyes feladatok további részletező felsorolása helyett két rendkívül fontos tényezőre érdemes a figyelmet ráirányítani. Egyrészt, hogy a svéd állam decentralizációs fejlődési utat követ az utóbbi harminc évben, melynek köszönhetően a helyi és megyei önkormányzati feladatok ugrásszerűen növekedtek, s ezzel párhuzamosan az önkormányzatok szerepe is fokozatosan felértékelődött. Ma már az önkormányzatok a legnagyobb munkáltatók között vannak számontartva, jelentős a részesedésük az össznemzeti termékből, s az egészségügyi és oktatási szférán túlmenően egyre növekvő a szerepük és befolyásuk a gazdasági élet fejlesztésében is. Az ötvenes évektől kezdve számos területi reformot hajtottak végre, melyeknek köszönhetően a helyhatóságok méginkább megerősítették autonómiájukat. 1992-ban Svédországban 286 városi és 23 megyei önkormányzatot tartottak nyilván. A fenti folyamatoknak köszönhetően az expanzió időszaka alatt a helyhatóságok rendkívül erős intézményekké váltak, komoly pénzügyi, politikai, szakmai erőforrásokkal. Összehasonlítva szempontból Svédország Norvégiához, Dániához és Finnországhoz hasonlóan azon államok sorába tartozik, ahol a helyhatóságok erős alkotmányi statusszal rendelkeznek, viszonylag magas a politikai döntések tekintetében az autonómiájuk és számottevő a pénzügyi függetlenségük.

A helyi önkormányzatokról szóló törvény a helyhatóságok szervezetére és működésére vonatkozóan hasonló rendelkezéseket fogalmaz meg mind a municipiumok, mind pedig a megyék vonatkozásában. A gyakorlatban azonban az egyes intézmények rendkívül nagy változatosságot mutatnak, figyelemmel a helyhatóságok sajátosságaira, különbségeire. Csak a városi és a megyei tanács tagjait választják a polgárok közvetlenül. A

⁹ Svédország a demokratikus szervezetek országaként jellemezhető, írja Stig Martin The creation and operation of sub-municipal authorities c. esettanulmányában. Ezt mi sem bizonyítja jobban, hogy a politikai pártokon kívül számos önkéntes szervezet, érdekcsoport és más képződmény működik. A késői 70-es években kb. 40.000 különböző szervezet létezett a településeken. (Kulturális, vallási, sport és egyéb struktúrák.) Ez egyben azt is jelenti, hogy minden felnőtt svéd állampolgár több mint három különböző szervezet tagja.

testület ezt követően megválasztja a végrehajtó bizottság (executive committee), valamint számos más bizottság tagjait és azok elnökeit, valamint városi és megyei önkormányzati megbízottakat. Ezenkívül a képviselő-testület kinevezhet helyi testületeket földrajzilag meghatározott területen ellátandó feladatokra meghatározott döntési jogkörrel is felruházva azokat.

A legfőbb döntéshozó szerv minden helyhatóság esetében a képviselő-testület, az ügyek előkészítése, valamint végrehajtása viszont a különböző bizottságok feladata, amelyek tevékenységét a végrehajtó bizottság fogja össze és koordinálja. Szintén a képviselő-testület jogköre az éves költségvetés meghatározása és számos más gazdasági természetű döntés meghozatala. A testület állapítja meg a helyi adókat, valamint azok mértékét, továbbá az egyes szolgáltatások díjait is. A helyi autonómia kifejezőjeként a képviselők döntenek a bizottságokról, azok tagjainak számáról, s a szervezetalakítás szabadsága jegyében a felállítandó hivatali apparátusról is. A tanács mint konzultatív testület is egyben fogadja és közvetíti a kormányzati igényeket, valamint együttműködik a területi szintű kormányzati szervekkel.

Mind a megyei, mind pedig a városi képviselő-testület korlátozott keretek között egyes ügyekben döntési jogkörét delegálhatja a végrehajtó bizottságnak, de fontosabb és alapvető kérdésekben a delegáció nem alkalmazható.

A megválasztott helyi képviselők hivatali ideje minden év november 1-én kezdődik és három évig tart. A városi helyhatóságokba átlag 47 képviselőt választanak, míg megyei szinten ez a szám 75 körül alakul.

A városi és a megyei testület elnökei a végrehajtó bizottság elnökével együtt a helyi politikai közélet legprominensebb képviselői.

A városi önkormányzat átlagosan évente 10–12 ülést tart, a megye lényegesen kevesebbet. A kötelező törvényi minimum egyébként évente 4 ülés. Az ülések nyilvánosak és akkor határozatképes a testület, ha azon a megválasztott képviselők legalább fele jelen van. Az ülések időpontját és napirendjét legalább egy héttel korábban nyilvánosságra kell hozni a helyi sajtóban. Egyébként a tanácskozásokat, s általában is az önkormányzatok működését a helyi sajtó nagy figyelemmel kíséri.

A svéd önkormányzati struktúra egyik sajátossága a bizottságok viszonylag nagy száma, amelyek delegált jogkörben eljárva az önkormányzati funkciókat ténylegesen megvalósítják. Ehhez természetesen szakapparátussal is rendelkeznek megfelelő végzettségű munkatársakat alkalmazva. A bizottságok feladata a testületi döntések előkészítése majd végrehajtása, közreműködés az egyes adminisztratív ügyekben. A nagyszámú bizottsági struktúrán belül kiemelt helyet foglal el a végrehajtó bizottság. Ez némi leegyszerűsítéssel legalább is funkcióját illetően a nemzeti kormányhoz hasonlítható. Olyan testület, amely irányítja a városi, megyei önkormányzatok teljes működését s a legjelentősebb politikai pártok képviselőiből tevődik össze.

A fentiek mellett további az önkormányzatokra jellemző vonás, hogy Svédországban a választott képviselők közvetlenül részt vesznek a különböző ügyek intézésében, a döntéstervezetek megfogalmazásától kezdve a végrehajtásig, ily módon feladataik azokat a mozzanatokat is tartalmazzák, amelyeket állami szinten fizetett hivatalnokok látnak el.

A megyei és a városi helyhatóságok bizottsági struktúrája hasonló. Alapvetően kötelező (a törvény által előírt) és választott (a helyhatóság mérlegelésén alapuló) bizottságok között lehet különbséget tenni. A végrehajtó bizottság, amely az egyéb bizottságok közötti koordinációban és irányításban tölt be fontos szerepet, ezenkívül ellátja a helyhatóság képviselőletét is, valamint érvényesíti az önkormányzati álláspontot a helyha-

tóságoknak állami, önkormányzati, társadalmi és egyéb kapcsolataiban. A bizottságokba legalább hét tagot választanak, azonban az ülések nem nyilvánosak, elősegítendő ezzel az elfogulatlan és nyílt véleménycserét.

A helyi önkormányzatokról szóló jogszabály nem tartalmaz speciális szabályokat az önkormányzatok hivatali szervezetére vonatkozóan sem. Itt is elsődlegesen igazgatás-szervezési, munkaszervezési alapelvek mentén, valamint egyéb adottságok (lakosságszám, területi nagyság, tradíciók stb.) figyelembe vételével alakítják ki a hivatali struktúrát. Elfogadott szabály és alkalmazott gyakorlat is egyben, hogy az alacsony lakosságszámmal bíró helyhatóságok (10.000 főnél kevesebb) ún. integrált adminisztrációt alkalmaznak, amely gyakorlatilag egy vezető által irányított hivatalt jelent, s amely egyúttal az összes bizottság adminisztratív és egyéb teendőit is ellátja.

Tagoltabb igazgatási szervezetek jellemzőek a közepes méretű helyhatóságok (10.000–50.000 lakos) esetében, amikor minden bizottságnak megvan a maga elkülönült szakapparátusa. A jobb koordináció érdekében gyakran kerül sor ún. chief executive officer kinevezésére is, aki összefogja az egyes hivatali részlegek munkáját.

A legnagyobb városokban már komplex adminisztráció működik. A végrehajtott bizottság és más bizottságok is tovább tagolódnak albizottságokra és departamentekre. A hivatali részlegek közvetlenül alá vannak rendelve a bizottságoknak, megbízott vezetővel rendelkeznek, s kiterjedt jogkörökkel.

A városi és megyei megbízottak, akik választással nyerik el tisztségüket, fizetett alkalmazottak, akik elsősorban tervezési feladatokat valamint politikai érdekegyeztetést végeznek. Esetenként a megbízottak előkészítő bizottságot formálnak, amely a végrehajtott bizottság belső kabinetjeként funkcionál.

A megyei önkormányzatok adminisztrációjának a képe is meglehetősen nagy változatosságot, sokszínűséget mutat. A leggyakrabban alkalmazott megoldás az ún. integrált titkárság, a megyei önkormányzat tisztségviselője az ún. chief executive irányítása alatt.

A fővárosnak valamint más nagyvárosoknak is megvan a maga sajátos igazgatási szervezete, ily módon is kifejezésre jutattva az adott település sajátosságait.

Más skandináv országokkal együtt 1984-ben Svédországban is az egyre erősödő decentralizációs törekvések szellemében kezdetét vette egy nagyszabású kísérlet, amely a szabad helyi közösség (free local commune) elnevezést kapta. A program része volt az egész közigazgatást érintő átfogó fejlesztési és átalakítási elképzeléseknek. A kísérletbe bevont kilenc város és három megye tekintetében speciális célokat fogalmaztak meg, s a modernizáció révén nagyobb hatékonyságot, a szabályok egyszerűsítését, nyitottabb eljárásokat, jobb információ-áramlást, könnyebb elérhetőséget, szolgáltatás-centrikusságot és nagyobb választási szabadságot kívántak elérni.

Az ismertetett alapelvek, célok megvalósítása érdekében javasolták a helyhatóságok hagyományos funkcionális struktúrájának és bizottsági rendszerének az eltörlését, az állam által biztosított fejlesztési források felhasználása tekintetében pedig nagyobb szabadságot biztosítottak a helyhatóságoknak. A kísérletben részt vevő települések felmentést kaptak az állami szabályozás egyes rendelkezései alól, és végül a központi kormány és a helyhatóságok közötti együttműködés hatékonyságát is számottevően javítani kívánták.

A szabad helyi közösségek mozgalom eredményeinek a számbavételére csak hosszabb időszak tapasztala szolgálhat alapul. Az eddigi fejlemények, részeredmények biztatóak. Így például megemlíthető, hogy számos nagyvárosban a funkcionális bizottságokat területközpontú struktúrákkal helyettesítették. A kistelepülések növekvő érdek-

lődést mutatnak egyes megyei feladatok átvétele iránt, és egyre aktívabban bekapcsolódnak a munkakerőpiac viszonyainak az alakításába is. S talán legfontosabb eredményként az emelhető ki, hogy egyre nagyobb figyelem összpontosul a hatékonysági szempontokra, ami szükségszerűen megkívánja az állami és helyhatósági kapcsolatrendszer egészének az újragondolását is, a feladatmegosztás kialakult rendszerének a folyamatos aktualizálását, revízióját.

Nemcsak 1984-ben, hanem azt követő években is folytatódtak Svédországban a különböző reformok, mozgalmak. Új politikai és szervezeti ideológiák, pénzügyi problémák és más tényezők kerültek a figyelem középpontjába. Napjainkban a változásokat érzékeltető meghatározó kulcsszavak a következők: verseny, üzleti módszerek alkalmazása a közszférában, a polgár mint fogyasztó, profit, és privatizáció. Ezek a fogalmak a maguk tömörségében is jól jelzik a svéd kormányzati és azon belül a helyhatósági rendszer jövőbeli fejlődési irányait.

b) A brit kormányzati rendszer mindig is híres volt a tradíció iránti tiszteletéről, a konvenciókhoz való ragaszkodásáról, s arról, hogy az íratlan magatartási szabályok is milyen jelentős mértékben meghatározták az intézményi gyakorlatot, valamint a polgárok magatartását.

A változás azonban természetes sajátossága nemcsak az életnek, hanem az alkotmányoknak és a jognak is, ily módon az anglo-saxon időkbe visszanyúló önkormányzati rendszer, ha nem is robbanásszerű, de állandó, napjainkig tartó fejlődés révén nyerte el mai arculatát. Ki kell emelni ennek a folyamatnak az organikus jellegét, azt, hogy éppúgy, mint a kialakulás időszakában, úgy később is elsődlegesen a társadalom szükségletei, igényei formálták, alakították a helyhatósági rendszert, s ehhez képest viszonylag kevés vagy nem meghatározó befolyása, szerepe volt különösen a kezdeti időszakokban a központi kormányzati elképzeléseknek. Joggal állítható tehát, hogy a jelenkori angol önkormányzati rendszer a tiszta pragmatizmus, a reális társadalmi igényekre történő reflektálás terméke, eredménye.¹⁰

A fentiek természetesen nem jelentik azt, hogy a hivatkozott fejlődési folyamatot ne lehetne különösen a XIX. századtól megélnéknél önkormányzati törvényhozáson keresztül is bemutatni. Ez az aspektus azonban csak megerősíti, kiegészíti az alapvető karakterisztikumokat s arra utal, hogy a modern állam szükségleteinek megfelelően a jelzett időszaktól kezdve a változás, a változtatás szükségessége, a kialakult rendszer korrekciójának igénye állami, kormányzati szinten is felismerést nyert, tudatosodott.

Az Egyesült Királyságban az önkormányzati rendszer alapvető értékeit az alábbiakban szokták meghatározni:

Az önkormányzat a

- közösségi identitás alapja és kifejezője;
- a területi, történeti, gazdasági, szociális, demográfiai és egyéb különbségek megjelenítője;
- az innováció és a tanulás elősegítője;
- gyors, és hatékony testületi döntések megvalósítója;
- a helyi részvétel támogatója;
- a helyi politikai kultúra és tréning iskolája, valamint
- a hatalommegosztás egyik lehetséges intézményi formája.

A jelenleg három szintű helyhatósági rendszerben különböző területi egységek alapján vázolhatjuk fel az önkormányzati rendszer felépítését. A városias (metropolitan) terüle-

¹⁰ D. Wilson and C. Game: Local government in the United Kingdom. Macmillan. 1944. 41. p.

teken az alapegységeket az egyre inkább szerepüket veszítő parish (valamikor egyházkerületek) tanácsai jelentik, míg az igazi, funkcionális szempontból is jelentős egység a 36 darab városi kerületi önkormányzat (metropolitan district council).

Az ún. nem városias területeken (non metropolitan areas) kb. 11.000 parish található, amelyek közül 8.000 rendelkezik tanáccsal, felettük helyezkednek el az ún. nem városias kerületi tanácsok (non metropolitan district councils), számuk 333, és végül a harmadik szervezeti szint itt a nem városias megyei tanácsok (non metropolitan county council). Ezekből 1994-ban 47 létezett.

Sajátos önkormányzati rendszer működik Londonban, ahol 32 ún. kerületi tanácsot (London borough council) létesítettek, valamint itt található az ún. City of London is.

Az, hogy a helyi önkormányzatok milyen szervezettel rendelkeznek feladataik ellátása céljából, településről településre változik. Mégis azonban felvázolható egy meglehetősen általános minta, a generálisan kötelező érvényű jogi szabályozásnak köszönhetően, amely szinte minden helyhatóság esetében érvényességgel bír.

A helyi és területi önkormányzatok legfőbb döntéshozó testülete a tanács, amely rendszeres ülésein a helyi közösséget érintő legfontosabb kérdések eldöntésének fóruma. Számos esetben ez a testület túl nagy és összetett, tagolt (politikai és szakmai szempontból egyaránt) ahhoz, hogy hatékony és gyors határozatokat hozzon, így a jogosítványinak egyes elemeit gyakran delegálja bizottságainak, valamint a hivatali apparátus vezető tisztviselőinek.

A tanács üléseit az elnök vagy a polgármester vezeti, ahol általában döntenek a követendő helyi politika főbb irányairól, az éves költségvetésről, a delegált hatáskörben eljáró bizottságok határozatairól és más alapvető kérdésekről. Az ülések gyakorisága változó, évente minimum egy ülés megtartása kötelező. Brit sajátosság az ülések erős formalizáltsága pl. közös imával történő kezdés, a viták levezetésének a szabályozottsága, a hozzászólások rendje stb. Az előbbi kérdések tekintetében részletező szabályozás található a helyhatóságok ún. működési rendjében (Standing Orders).

A képviselők közül kerül megválasztásra az elnök (chair), akinek a szerepe inkább ceremoniális, mintsem érdemi. Sokkal fontosabb a szerepe és a általában a befolyása az ún. vezetőnek (leader), aki rendszerint a többségben levő párt irányítója is.

A bizottságok száma, összetétele és jogköre minden önkormányzat esetében más és más, s a bizottságokkal kapcsolatos szabályok szintén a működési rendben vannak szabályozva. Feladatuk általában a helyi önkormányzati működés valamely speciális területének vagy aspektusának a képviselete pl. oktatás vagy egészségügy, az ezekkel a területekkel kapcsolatos adminisztráció szoros felügyelete, ellenőrzése, valamint minden olyan probléma felvállalása, amely az érintett területeken jelentkezik.

A bizottságok rendszerint tájékoztatják döntéseikről a képviselő-testületet, s határozatukhoz, amennyiben delegált hatáskörben jártak el, szükséges a tanács jóváhagyása is.

A legfontosabb bizottsági típusok a következők:¹¹

– Horizontális és vertikális bizottságok.

Az előbbieket funkcionális jellegűek, azaz az egész helyhatóság tekintetében látnak el centrális feladatokat pl. pénzügyek, személyzet, ezzel szemben az utóbbiak egy szolgáltatásra pl. oktatás koncentrálnak.

– Speciális és állandó bizottságok.

¹¹ Tony Byrne: Local government in Britain. Penguin books. 1992. 165–167. p.

Speciális bizottságok jönnek létre egy meghatározott probléma (árvíz) vagy esemény (jubileumi ünnepség) kezelésére, állandó bizottságok a törvény alapján jönnek létre ismétlődően.

– Közös bizottságok.

Ezeket két vagy több helyhatóság alakítja ki valamennyiük illetékességébe tartozó feladat vagy probléma hatékonyabb megoldása érdekében, pl. nemzeti park fenntartása.

– Kötelező bizottságok.

Jóllehet a helyhatóságok meglehetősen nagy szabadsággal rendelkeznek az általuk létrehozott és működtetett bizottságok tekintetében, a törvény alapján kötelesek megalkotni pl. rendőrségi, oktatási és szociális bizottságot.

Minden bizottság kinevezett/választott elnökkel rendelkezik, aki vezeti az üléseket, képviseli a bizottságot, illetőleg annak álláspontját és kapcsolatot tart a bizottság feladatának megvalósítását segítő departmenttel.

Az önkormányzatok bizottsági struktúrája szoros kapcsolatban áll a departmentek helyhatóságon belüli szerepével, funkciójával. Gyakran paralel módon megfelelés van a bizottság és a department viszonyában, ami azt jelenti, hogy a bizottsági struktúra leképezi a departmentek rendszerét és vizont.

A departmentek működésében a professzionalizmus és a hierachia érvényesül. Minden department irányítója az ún. chief officer, aki a részleg feladatait ellátó szakemberekkel és egyéb munkatársakkal alkot egy munkacsoportot. A hagyományos department struktúrát két jellemző karakterizálja: a professzionalizmus és a hierachia. A domináns pozíciókat a profilt leginkább reprezentáló foglalkozások képviselői töltik be, míg a hierachia alsóbb szintjei mentén elsődlegesen az adott pozícióhoz fűződő felelősség alapján rendeződnek el a munkatársak. A departmentekben a hierachia számos esetben túldimenzionált, ami irányítási feszültséget indukálhat és nehezítheti a vezető tisztségviselők és a beosztottak közötti kontaktus megteremtését, így akadályozhatja gyors döntések meghozatalát.

Itt is meg lehet különböztetni a szolgáltatásközpontú részlegeket a centrális osztályoktól, amelyek elsődlegesen a többi egység feladatteljesítését segítik elő.

A helyi önkormányzatok egyedi döntésétől függ, hogy milyen hivatalnokokat neveznek ki. Ugyanakkor van néhány kötelezően kinevezendő tisztség a helyi önkormányzati törvény alapján, mint pl. chief education officer, chief constable és mások.

Az utóbbi években az angol önkormányzatoknál a hivatali szervezetek folyamatos változása (laposodása) figyelhető meg, ami a szintek számának csökkenését és a kapcsolattartás hagyományos formáinak a feladását illetőleg átalakulását jelenti. A jelenlegi helyzet azonban egy hosszú és ellentmondásokkal terhes reformfolyamat pillanatnyi állomása, melynek a kezdetei a hatvanas évekig nyúlnak vissza. Érdemes ennek az útnak a legfontosabb állomásait röviden áttekinteni.

A példaértékűnek tekinthető angol reformtörvények a hatvanas években indultak, amikor az ún. Maud Committee vizsgálatai nyomán rámutatott arra, hogy a bizottsági rendszer elkülönültsége hozzájárul a departmentek elkülönültségéhez és vizont, továbbá a részlegeket általánosan is jellemző professzionalizmus tovább erősíti ezt a folyamatot, mivel a hivatalnokok szakmai előmenetele szinte kizárólag egy részlegen belül valósulhat meg.

A vizsgálatok felhívták a figyelmet a bizottságok és albizottságok indokolatlanul nagy számára is, valamint arra, hogy a képviselők túlságosan sok időt töltenek el jelentéktelen részletek megvitatásával, az operatív működés napi ügyeivel, így kevés idő

marad a helyhatóság általános politikai irányvonala meghatározására, valamint az igazi, lényegi stratégiai kérdések kidolgozására.

A Maud Report javasolta a képviselők és a hivatalnokok közötti szerepek egyértelmű elválasztását, melynek köszönhetően a képviselők felelőssége elsődlegesen a távlati, lényegi, stratégiai döntések tekintetében állna fent, míg a részletek kidolgozása és a végrehajtás a hivatalnokok kompetenciájába kerülne.

A helyhatósági munka túlzott, belső szétaprózottságának az ellensúlyozására, az integráció erősítésére mind a képviselői, mind pedig a hivatalnoki szinten két új intézményt javasoltak bevezetni, nevezetesen az ún. management board-ot, valamint a chief executive officer posztját.

Az előbbi mintegy helyhatósági kabinetként kb. 5–9 főből álló testület, amely viseli a felelősséget a fő politikai irányvonal végrehajtásáért, valamint felügyeli a megvalósítást. A chief officer koordinálná a departmentek munkáját, valamint általános menedzseri teendőket is ellátna. Végezetül javasolták, hogy a bizottságok a jövőben ne végrehajtó, hanem csak tanácskozó funkcióval rendelkezzenek és a számukat is indokolt radikálisan csökkenteni.

Jóllehet a Maud-bizottság javaslatai vegyes fogadtatásban részesültek, a reformtörekvések a későbbiekben sem szakadtak meg.

A hetvenes évek elején a Bains és Pattersons csoport veti fel az ún. corporate menedzsment programját, melyben a korábbiakkal ellentétben a képviselők és hivatalnokok kölcsönös kapcsolatrendszerét hangsúlyozták, valamint az integráció és a koordináció általános javítását tartották szükségesnek. Erősíteni kívánták az ún. funkcionális feladatokat (pénzügy, személyzet) betöltő részlegek szerepét, valamint az egymáshoz közel álló feladatokat megvalósító részlegeket és bizottságokat ún. programközpontú egységekbe illetőleg igazgatóságokba kívánták összevonni.

Az integráció és a koordináció érvényesítésére létrehozzák az ún. policy and resources committee-t, amely az önkormányzat egészének a tervezési munkájáért és a politikai célok, valamint a prioritások világos megfogalmazásáért, valamint a végrehajtás koordinálásáért, továbbá az eredmények számbavételéért (performance review) felelős.

Az előbbi bizottság megfelelője a hivatalnoki szervezet vonalán, mint új intézmény a management team volt, amely az egyes departmentek vezetőiből állt.

Az eredményesebb koordináció megvalósítását szolgálta a chief executive officer tisztség létrehozása, aki a fizetett hivatalnokok formális vezetőjévé vált. A hagyományos tanácsi jegyző (clerc) funkciójával szemben a chief executive esetében nem volt követelmény a jogi végzettség, mivel ez a vezető az irányítási és koordinálási feladatokat látta el elsősorban az önkormányzat hivatala tekintetében.

Bains és Paterson javaslatai iránt elsősorban az újonnan létrejövő önkormányzatok mutattak fogadási készséget, és a hetvenes évek végén és a nyolcvanas években is folytatódtak azok a kísérletek, törekvések amelyek új szervezeti és menedzsment formákat próbáltak bevezetni.

A reformok közül említést érdemel még az ún. Widdicombe Report, amely közel kilencven pontban összegezte elképzeléseit. Javaslatai közül a legnagyobb visszhangot az a felismerés váltotta ki, amely kiemelte a pártpolitikának a befolyását mind a képviselői, mind pedig a hivatalnoki munkára.

A hetvenes, nyolcvanas években divatos corporate menedzsment után megjelenik az ún. strategic vagy policy planning menedzsment gondolata, amely megközelítés az irányításban a kultúrának valamint az értékeknek ad kiemelt hangsúlyt.

A kilencvenes évek közepétől a változások főbb irányai a következőkben foglalhatók össze az angol helyhatósági rendszerben:

Fokozott törekvés van a választott képviselők szerepének az erősítésére a helyhatóság stratégiájának a megformálásában, a helyi közösség vezetésében és képviselésében, a minőségi szolgáltatások biztosításának az elősegítésében, valamint a közfelelőség jobb érvényesítése tekintetében.

Szükségesnek tartják a hatékony önkormányzati irányítás kereteinek a kialakítását, amely egyértelmű, világos politikai irányvonalat jelöl ki, amely meghatározza a közösség szükségleteit és prioritásait és biztosítja ezek magas színvonalú kielégítését.

Ezen célok eléréséhez, fontos, hogy a képviselők felismerjék a politikai csoportok befolyását és jelentőségét, ugyanakkor csökkentsék munkájukban az adminisztratív jellegű ügyeket és jobban koncentráljanak a stratégiai jellegű problémákra. Lényeges, hogy folyamatosan biztosítva legyen a képzésük, továbbképzésük és tovább erősödjenek azok a decentralizációs folyamatok, melyek révén az állampolgárok érintettsége tovább növekszik.

A képviselő-testületnek rendszeresen felül kell vizsgálniuk a helyhatóságok belső szervezeti struktúráját abból a célból, hogy fentiekben megfogalmazott célok megvalósíthatók legyenek.

Fel kell ismerni azokat a szervezeti modelleket, amelyek kialakítására a törvényi szabályozás lehetőséget biztosít, s amelyek már néhány esetben a gyakorlatban funkcionálnak is Angliában, mint pl.

a) az erőteljesen dekoncentrált önkormányzat (the highly decentralised council), amely elsődlegesen területi jellegű bizottságokkal operál, s amely az adott terület választott képviselőiből áll. A testület által követendő politikát a központi stratégiai jellegű bizottság alakítja ki, míg minden területi bizottság szabadon dönthet a szolgáltatás-szervezés megvalósításáról és az erőforrások felhasználásáról. Létezik a képviselő-testületnek egy további szintje is, a lakók választott testülete, amely a területi bizottságok felé javaslatokat fogalmaz meg, de nem érintett a politika megformálásában.

b) a majdnem albizottság-kevéssé tanács modell (almost sub-committee-less council), amelyben a képviselők a politika megformálásában, valamint a Szolgáltató Tanácsadó Csoport révén a felügyeletében érintettek, amelyek javaslatokat és visszajelzéseket a közvetít a chief officer-ek számára a fontosabb kérdésekben, továbbá ahol témaközpontú Szelektív Panelek működnek, amelyek meghatározott időre egy adott problémára koncentrálnak.

c) a felügyelet központú önkormányzat (the review focused council), korlátozott számú szolgáltatást biztosító bizottsággal, ahol mindegyik rendelkezik a maga teljesítményt számbavevő paneljével, s amelyik részben az érintett bizottság tagjaiból, valamint nem szakértő tagokból áll. Szerepük a politika hatékonyságának a figyelemmel kísérése és a szolgáltatási teljesítmény számbavevétele.

Szintén követelményként fogalmazódott meg, hogy a helyi önkormányzatoknak meg kell kísérni olyan radikálisan új belső szervezeti formák bevezetését, amelyek a törvényhozás területén is változásokat indukálnak, igényelnek.

Négy, ma még döntően teoretikus forma említhető meg ebben a tekintetben:

1. Az egypárti végrehajtó bizottság (The Singly Party Executive Committee).

Ennél a formánál a képviselő-testület delegálhatja a politikai és stratégiai kérdésekkel kapcsolatos jogosítványait az egy pártra épülő bizottságnak, de a testület megtartja a kontrollt az éves költségvetés és a fejlesztési döntések tekintetében. Mind a többségi, mind pedig a kisebbségi pártok képviselői lehetőséget kapnak arra, hogy szigorúan

felügyeljük, vizsgálják mind a politikaformálás, mind pedig a teljesítmények alakulásának a folyamatát, valamint a politikai végrehajtó munkáját.

2. A vezető tagok rendszere (The Lead Member System).

A tanács delegálhatja jogosítványainak egy részét vezető tagoknak, nem pedig a kollektív politikai végrehajtónak.

A vezető tisztségviselő, pl. a szociális bizottság elnöke, szabadon dönthet olyan kérdések tekintetében, amelyekben jelenleg egyszemélyben csak jogszabályi felhatalmazás alapján járhatna el. A hatáskör delegálása után a teljes tanács előtt viseli a felelősséget határozataiért. A szolgáltatási bizottságok tagjai a szolgáltatások biztosításában érdekeltek, de munkájukban a vezető tagok irányába megnyilvánuló tanácsadás valamint felügyelet dominál. A vezető tagok kiemelt ún. felelősségi juttatásban részesülnek, éppúgy, mint az egy párti végrehajtó bizottság tisztségviselői.

3. A kabinet rendszer (The cabinet system).

A delegáció alapelvét kiterjesztenék egy egypárti politikai bizottságra, amelynek a tagjai mind egyéni, mind pedig kollektív végrehajtó hatalommal rendelkeznenek. A végrehajtó által hozott döntések egyben a tanács döntéseinek tekintendők. A teljes tanács megtartaná jogosítványainak egy részét, pl. éves költségvetésben való döntés, továbbá azt a jogát, hogy felülvizsgálja a bizottságok vagy a vezető tisztségviselők döntéseit.

4. A politikai végrehajtó, mint elkülönült törvényi entitás (The Political executive as Separate Legal Entity).

Ennél a formánál létezik egy elkülönülten választott politikai végrehajtó speciális jogszabályon törvényen alapuló hatalommal, aki gyakorolja a döntések feletti ellenőrzés jogát a tanács nevében. A vérehajtó dönti el, hogy mely jogosítványokat kell visszautalni a tanácshoz, amelyek végső soron ily módon ténylegesen egy széles értelemben vett felügyeleti, felülvizsgálati jogkört érvényesítő testületté válna.

Az angolszász helyhatósági rendszer még vázlatos bemutatása sem képzelhető el anélkül, hogy röviden nem térnénk ki a helyi önkormányzatok funkcióinak felvázolására, valamint annak a folyamatnak a bemutatására, hogy politikai, pénzügyi, szervezeti és más tényezők hatására a szolgáltatásszervezés területén milyen jellegű változások történtek az elmúlt évtizedekben, s hogy milyen tendenciák várhatók a jövőben.

Ha a helyhatóságok által biztosított szolgáltatásokat vizsgáljuk, az első mozzanat ami leginkább szembetűnik, az a funkciók sokrétősége, összetettsége. Az életviszonyok legkülönbözőbb területein van illetékessége az angol önkormányzatoknak, az egészségügytől kezdve a lakásszektoron keresztül az oktatásig. Ezek a szolgáltatások természetesen a legkülönbözőbb természetűek és jellegűek, mégis át- és átszövik a mindennapi gyakorlatot, annak szerves alkotórészei. Nem túlzás tehát azt állítani, hogy a helyhatósági szolgáltatások a bölcsőtől a sírig elkísérik a polgárokat (from the cradle to the grave).¹²

Ha nemzetközi viszonyítási pontokat veszünk alapul, még akkor is arra a következtetésre kell jutnunk, hogy még ilyen tekintetben is nagyon sokrétű a feladatrendszere az angolszász önkormányzatoknak, amely tény szorosan összefügg a központi és helyi önkormányzat viszonyával, az állami funkciók intenzitásával, a funkciók megosztásával a közigazgatás különböző szintjei között, a jóléti társadalom tradícióival és más tényezőkkel.

¹² Tony Byrne i.m. 62. p.

Ebből a fontos gondolatkörből a különböző összetevők részletes tárgyalása helyett csak egy nagyon lényeges összefüggésre kívánunk kitérni, nevezetesen arra, hogy az európai gyakorlattal szemben Angliában egyedülálló módon a helyhatóságokat a parlament aktusa hozza létre, és működésükben érvényesül az ún. ultra vires elv, ami gyakorlatilag azt jelenti, hogy működésük során ténylegesen csak azt tehetik, amire törvényi felhatalmazást kapnak. Ha megszegik ezt az alapelvet, annak a bíróságok révén konzekvenciája van/lehet, azaz az ultra vires sértő aktusok érvénytelenek.

Az ultra vires gyökerei a történelmi tradíciókban keresendők. Napjainkban az alapelvet sokan anakronizmusnak tekintik, s olyan jogi intézménynek, amely az európai fejlődési trenddel ellentétes. Nem véletlen, hogy számos törekvés született az idők folyamán arra vonatkozóan, hogy az elv merev alkalmazásából eredő korlátokat valamilyen módon feloldják. A gyakorlatban a parlament különböző aktusai (Public Acts), valamint egyéb jogi megoldások (Private Bills), vagy a belügyminiszter által adományozott és a parlament által jóváhagyott felhatalmazás egyedi ügyekben lehetővé teszik az ultra vires elv rugalmas alkalmazását.

Az angol helyhatóságok funkcióinak sokrétűsége, összetettsége nem könnyíti meg azok számbavételét, rendszerezését. A számos lehetséges megoldás közül mi azt a variációt fogadjuk le, amely védelmi (protectiv), környezetvédelmi (environmental), személyes (personel) szabadidős (recreational) és kereskedelmi (commercial) funkciócsoportok között tesz különbséget. Az egyes csoportokon belül további részfeladatokat lehet megkülönböztetni pl. az első főcsoporton belül rendőrség, tűzoltóság, fogyasztóvédelem, állategészségügy, engedélyek stb., annak hangsúlyozása mellett, hogy a funkciók intenzitása s jellege önkormányzati szintenként eltérő, s természetesen az intézményszerű gyakorlatnak köszönhetően bizonyos funkciók csak meghatározott típusú és szintű önkormányzatoknál jelentkeznek. A két, talán legfontosabb helyi szolgáltatás itt is, mint mindenütt a világon, az oktatás és az egészségügy, mely feladatok tekintetében mind a kerületeknek, mind pedig a megyéknek jelentős jogosítványai vannak.

A funkciók leltárszerű ismertetése helyett célszerűbb figyelmet szentelni azok megvalósítási módjának, illetőleg arra a folyamatra, amelynek köszönhetően a hagyományos feladatmegvalósító (provider) szerepkör hogyan módosult az elmúlt két évtized folyamatainak köszönhetően szolgáltatás-szervező, felhatalmazó (enabler) felfogással.

A nyolcvanas évektől hatalomra került konzervatív kormányzat eminens feladatának tekintette – többek között – az önkormányzati szektor gyökeres reformját is, amely megítélése szerint erőforrásaival nem kellő hatékonysággal gazdálkodott, lassú, bürokratikus, polgáridegen módon működött. Megfogalmazódott a value for money (értéket a pénzért) jelszava, amely a szolgáltatások területén a minőséget, a versenyt, a választási lehetőséget szimbolizálta.. Szintén a nyolcvanas évektől (1980 Local Government, Planning and Landng Act, 1988 és 1992 The Local Government Act) a törvényhozás révén fokozatosan kötelező válik a CCT (compulsory competitive tendering), amely jogi úton írja elő számos helyhatósági funkció tekintetében a pályáztatást, versenytárgyalások lebonyolítását, s ily módon annak lehetővé tételét, hogy adott önkormányzati szolgáltatást az az önkormányzati szervezet, magáncég vagy más társaság biztosítsa, amely a legkedvezőbb ajánlatot tette, és egyben a minőségi követelményeket is kielégíti.

Látjuk tehát, hogy a CCT fokozatos bevezetése piaci mechanizmusok, szervezeti formák, menedzsment módszerek alkalmazását is jelentette, s egyben azt is, hogy a szolgáltatás-szervezés egész korábbi gyakorlata új filozófiai alapokra, értékekre helyeződött. A felhatalmazó (enabler), feltételeket biztosító, szervező szerepkör elkerülhetetlen konzekvenciákkal járt az önkormányzatok személyi állománya, szakmai struktúrája, irányí-

tása tekintetében is, nem is említve a gyökeresen megváltozott lakossági kapcsolatrendszert is.

A piaci mechanizmusokkal megújított önkormányzati rendszer kétségtelen eredményei mellett fel kell figyelni arra a tényre, hogy a CCT konzekvens alkalmazása ellenére a szolgáltatások jelentős részét ma is továbbra is az önkormányzatok saját szervezeti egységei (ún. in house) biztosítják. Ez nemcsak a belső szervezeti tartalékokra utal, hanem arra is, hogy nem *a priori* magasabbrendűek a piaci mechanizmusok és az ott alkalmazott szervezeti és menedzsment formák a közzsféra területén sem. Vagy ahogy Peters fogalmaz, valamely közfunkció privatizálására nem szükségszerűen jár a kívánatos eredménnyel.¹³

Összefoglalva azt mondhatjuk, hogy a CCT bevezetése jelentősen befolyásolta a helyhatóságok kultúráját és szervezeti viszonyait. Szükségszerűen számos belső szervezeti változást hívott életre, és fokozottan megkövetelte a szolgáltatások kontrollját, figyelemmel kísérését azok minőségi jellegének megőrzése céljából. Ugyanakkor a szerződő fél (önkormányzat) és az ügyfél (polgár) kapcsolat fokozatos eltávolodása megbontotta azt a testületi (corporate) identitást, amely a korábbi időszakot jellemezte. A kritikusok kiemelik a CCT azon negatívumát, hogy alkalmazásával olyan generálisan kötelező jogszabályok érvényesülnek, amelyek nincsenek tekintettel a különböző helyi szükségletekre és feltételekre. A kötelező versenyeztetés szabályainak a kidolgozása révén a központi kormányzat még nagyobb befolyásra tesz szert és gyöngíti a helyi közösség azon döntési jogát, hogy az milyen szolgáltatásokat tart szükségesek és azok hogyan valósuljanak meg. Sőt számosan elfogadhatatlannak tartják, hogy míg a privat szektor szereplői versenyezhetnek a helyhatósági funkciók negvalósításának az elnyeréséért, addig az önkormányzatok departmentjei nem pályázhatják meg magánszerződések, megbízások elnyerését. Egyes tapasztalatok szerint a magáncégek elsődlegesen és gyakran kizárólagosan a költségszempontokkal kapcsolatos elvárások teljesítését tartják fontosnak, és a minőség elhanyagolása mellett figyelmen kívül hagynak olyan lényeges szempontokat, mint pl. a képzés, munkavédelem, betegségi és egyéb egészségügyi ellátások biztosítása stb.

Az idézett kritikák ellenére azonban a CCT prófétái, főként a New Right ideológusai (konzervatív értékeket valló magasan kvalifikált jobboldali beállítottságú menedzserek) meg vannak győződve arról, hogy egy új és alapjaiban helyes fejlődési út nyílt meg a helyhatóságok előtt, melynek végső mérlege csak hosszabb időszak tapasztalatainak a tükrében vonható meg.

IV.

A spanyol helyhatósági rendszer gyökerei a XIX. század elejéig nyúlnak vissza, amikor egyes tartományokban mint pl. Cadiz-ban vagy Bayonne-ban az első alkotmányok megszületnek és az 1.000 lakosság feletti települések hivatalosan is városi rangot kapnak. A helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvényhozás legjelentősebb állomásai közül 1924-et, 1935-öt és, 1955-öt kell megemlíteni, míg jelenleg az 1985-ben elfogadott

¹³ Civil Service Reform: Misdiagnosing the patient. G. Peters. Public Administration Review. 1994. sept/okt. 419. p.

jogszabály¹⁴ tartalmazza a helyhatóságok létesítésével, működésével kapcsolatos legfontosabb rendelkezéseket.

A közigazgatási rendszer területi struktúrája Spanyolországban a következő egységekből tevődik össze: régiók, tartományok, városok és félszigetek.

A regionális közigazgatás a spanyol politika viszonylag újkeletű fejleménye. Az 1978-as Alkotmány tette lehetővé az állam regionális egységekre való felosztását. Az azonos történeti, kulturális, gazdasági jellemzőkkel bíró tartományok autonóm közösségekbe szerveződhetnek, miután ehhez a Parlament és a regionális népszavazás a jóváhagyását adta. Az egyes autonóm közösségek saját alkotmányra hasonlító intézményi normával bírnak. A központi közigazgatás és a régiók közötti hatalommegosztást az Alkotmány szabályozza.

A központi közigazgatás helyi képviselői az egyes tartományi kormányzók, akik a tartomány területén valamennyi állami közszolgáltatás felelősei. A regionális közigazgatás kialakulásával a kormányzók felelőssége csökkent, ma szerepük főként a közbiztonságra és a rendkívüli esetekre terjed ki.

Az Alkotmány szerint a helyi közigazgatás a tartományi és a helyi önkormányzati szervekből tevődik össze. A tartományok a helyi önkormányzatok csoportjaiból állnak és ez utóbbiak lehetőségeit meghaladó feladatokat és állami funkciókat valósítanak meg. Felépítésükben, működésükben erősen érződik a napóleoni department modell öröksége, hagyománya.

A helyi önkormányzatok az állam alapvető és elsődleges nemzeti egységeit képezik. Az önkormányzati tanácsot közvetlen és általános szavazás útján hozzák létre. A képviselőtestület választja a maga soraiból a polgármestert, valamint az egyes ágazatokért felelős tisztségviselőket.

A település mérete döntő módon befolyásolja a belső szervezetalkítás kérdéseit is. Ötezer főnél nagyobb lélekszámmal rendelkező településen kötelező az ún. kormányzati bizottság (Comision de Gobierno) létrehozatala, amely a polgármesterből és a képviselők egyharmadából áll. Kisebb településen nem kötelező ennek a bizottságnak a felállítása.

Az 500.000-nél nagyobb települések esetében lehetőség van egy központi pénzügyi egység (Central Treasury Unit) kialakítására a pénzügyi folyamatok menedzselésére.

A három legjelentősebb tisztség a helyi önkormányzatok tekintetében a titkár, a könyvelő és a kincstárnok beosztása. A település nagyságának függvényében az törvény előírja, hogy 20.000-nél nagyobb népességgel rendelkező helyhatóság köteles ún. első kategóriájú titkárt és könyvelőt, valamint állami felhatalmazással bíró kincstárnokot alkalmazni.

A helyi önkormányzatok nem távolodhatnak el a polgároktól, a választóktól, működésük során mindvégig meg kell őrizniük népképviselői, helyi arculatukat. Ezt biztosítandó, törvényi előírás meghatározott településnagyság felett részben a tárgyévben hozott fontosabb döntések és határozatok publikussá tétele valamint az ún. éves beszámoló nyilvánosságra hozatala.

A helyi önkormányzat intézményei közül elsődlegesen a városok, municipiumok szerepe a meghatározó, mivel az önkormányzati törvény is úgy definiálja őket mint, az állam területi igazgatásának alapvető egységeit, közvetlen intézményeit, továbbá az állampolgári részvétel a legfontosabb fórumait.

¹⁴ Az 1985-ben elfogadott VII. tv. tartalmazza a helyhatóságokra vonatkozó alapvető rendelkezéseket.

1994-ben Spanyolországban 8.089 várost számláltak. A municipiumoknak több mint 60 %-a kevesebb mint 1.000 lakossal rendelkezett, s csak 55 városnak volt több mint 100.000 lakosa. Szintén területi és közigazgatási szempontból lényeges sajátosság, hogy magas az egyes települések népsűrűsége, így többek között a népesség 42,11 %-a él az 55 nagyobb városban. A fentiek figyelembe vétele alapján joggal állíthatjuk, hogy Spanyolország a lakosságszámot figyelembe véve nagyszámú kistépelüléssel bír, másrésről a magas a népesség területi koncentrációja is.

Más országok gyakorlatával szemben az 1978-as spanyol alkotmány nem határozta meg általában a municipiumok és más települések kompetenciáját. Ez az állami törvényhozás feladata, továbbá a kormányknak van kizárólagos jogosítványa a közigazgatási jogi alapjainak rögzítésében és a közszolgálati törvények megalkotását illetően is.

Ugyanakkor alkotmányi felhatalmazás alapján az államnak vagy az Autonóm Közösségek törvényhozásának a kötelezettsége minden olyan települést a megfelelő jogosítványokkal felruházni, amelyek révén azok képesek a helyi érdekeket kifejezni, képviselni.

Alapvető kérdés annak tisztázása, hogy a helyi önkormányzatok hatásköre, kompetenciája esetében mi az a mérték, ami az egyes településekre ruházható, figyelemmel azok területi nagyságára, lélekszámára, pénzügyi, szakmai, szervezeti és egyéb erőforrásaira. Ezt a feladatot a már hivatkozott 1985-ös önkormányzati törvény az ún. hatalmi körök (circle of power) elméletével oldja meg.

Az első és a legszélesebb kör illetőleg terület az ún. enabling circle (felhatalmazó kör), amely azt rögzíti, hogy a helyhatóság általános képességgel/felhatalmazással bír azon szolgáltatások és cselekvések vonatkozásában, amelyek megvalósítása révén hozzájárul a helyi szükségletek és a közösségi igények kielégítéséhez.

A második kör, a részvétel köre (circle of participation) az első tartományon belül felsorolja azokat a területeket, ahol a helyhatóság jogosítványait minden esetben gyakorolhatja azon feltételek szerint, amelyeket vagy az állami törvényhozás vagy az Autonóm Közösségek törvényhozása lefektetett. Ilyen szóbanjöheto terület többek között a polgári védelem, tűzvédelem, lakásviszonyok fejlesztése, szabadidős tevékenység, útfenntartás stb.

Végezetül a harmadik kör, a legkisebb védelem köre (circle of protection) utal azokra a funkciókra és szolgáltatásokra, amelyeket a helyhatóság köteles biztosítani vagy önállóan, vagy más helyi önkormányzattal szövetségben.

Érdekes jogi megoldás, hogy a törvény megjelöl egyéb területeket is, ahol a helyi önkormányzat mintegy hozzájárulhat más intézmények feladatainak a teljesítéséhez, pl. az oktatás, a kultúra, az egészségügy vagy a környezetvédelem területén.

Az önkormányzati törvény történeti okokkal is magyarázható uniformitását oly módon próbálják oldani, hogy lehetőség van speciális, az általánostól eltérő működési szabályok megállapítására abban az esetben, ha ezt nyomós indok, pl. ipari, turisztikai, műemlékvédelmi vagy más érdek indokolja.

Szintén a kivételes szabályok körében sorolandó az a megoldás, amely 1.000 fő alatti települések esetében ún. Open Council (Nyitott önkormányzat) intézményéről¹⁵ tesz említést, ahol a polgárok közvetlenül egy polgármestert választanak és ahol a választók összessége alkotja a képviselőtestületet, amely általában is felel az adminisztrációs feladatok megvalósításáért.

¹⁵ Differential allocation of powers to local authorities according to size. Emilio Casals. Case study. 1994. 10. p. Strasbourg.

A település mérete tehát sajátos, az átlagtól eltérő megoldás alkalmazását indokolja ilyen esetben, ami azt jelenti, hogy:

- nincs hagyományos városi tanács,
- a polgármestert közvetlenül, nem pedig közvetve választják,
- minden polgár közvetlen kapcsolatban van a vezetéssel és az adminisztrációval a Községi Gyűlésen keresztül.

A spanyol közigazgatási és azon belül az önkormányzati rendszer még csak vázlatos bemutatása sem volna teljes, ha nem érintenénk röviden azokat az ellentmondásokat, amelyek a közigazgatásban, és azon belül a helyi igazgatásban is megtalálhatók. Az ellentmondások, problémák döntő mértékben történeti okokra vezethetők vissza, s erre figyelemmel azok megoldása, meghaladása is nyilván csak hosszabb időszak után lehetséges. Spanyolországban a szolgáltató, szervező közigazgatás ideája viszonylag új keletű felfogás, s ez az értelmezés csak a regionalizmus kialakulása után kezdett fokozatosan tért hódítani. Természetesen nem minden ellenállás nélkül. Ahogy nagyon találóan Juan Ferrer Mateo fogalmaz¹⁶ a kontinentális attitűd a közigazgatás tekintetében szabályozás központú, ami a római birodalom által kialakított és a katolikus egyház által évszázadokon keresztül fenntartott és erősített bürokratikus hagyományoknak köszönhető. Ily módon a központi és a helyi igazgatás igazi hatalmi eszközei a hivatalos bulletinek, újságok, közlönyök, amelyek a kibocsátott normák, szabályok jogi és egyben kötelező jellegét erősítik még abban az esetben is, amikor csak egy szervezeti norma publikussá tételéről van szó. Spanyolországban 52 hivatalos tartományi újság van a 17 regionális közlöny mellett, nem is említve az állami közlönyöket. Nem véletlen tehát az a benyomás, hogy amit egyszer hivatalosan megjelentettek, azt nyilván értelmezni, alkalmazni kell. S ha az előbbiekhöz hozzávesszük azt, hogy sajátos foglalkozási csoport (gestores administrativos) alakult ki a különböző ügyek közvetítésére, hivatali elintézésére, akkor már kirajzolódik előttünk a tradicionális spanyol bürokráciának az a képe, amelynek rendkívül mélyek a kulturális és társadalmi gyökerei.

Az előbbieken részletezett viszonyok egyik meghaladási kísérlete az ún. single window approach (egyetlen ablak) mozgalma, amely már az elnevezésben is utal a kívánatosnak tartott változásra, nevezetesen arra, hogy a különböző ügyeket vagy azonos ügyek különböző vonatkozásait lehetőleg összevont, integrált szervezeti egységek intézzék, s ily módon elkerüljék a polgárok a hosszú sorbanállást, a számtalan engedély és jóváhagyás beszerzését, röviden a pejoratív bürokráciát. Ilyen kísérletek indultak Valenciában és Madridban a nyolcvanas években. A rövid távú tapasztalatok egyelőre ellentmondásosak. Mivel a közigazgatás hagyományos intézményei mellett és nem azok helyett léteznek a single window egységei, sokan szervezeti kettőzöttségről és a költségek emelkedéséről beszélnek. Ugyanakkor azonban nem hagyható figyelmen kívül az a tény sem, hogy Franco halála óta először van igazi választási lehetősége van az ügyeit intéző spanyol polgárnak, s ez önmagában is több mint biztató.

V.

Szinte mindenütt a világon az Amerikai Egyesült Államokat a modernitás egyik úttörőjének tekintik, annak ellenére, hogy az egyik legrégebbi liberális demokráciával rendelkező szövetségi állam. Az ország alkotmánya viszonylag keveset módosult elfo-

¹⁶ Improving acces to Administration in Spain. Juan Ferrero Mateo. In: Local Government in Europe. Edited: R. Batley and G. Stocker. Macmillan. 1995.

gadása óta, ennek ellenére mégis képes volt azokat a jelentős gazdasági, politikai, kulturális és egyéb változásokat befogadni, amelyek az elmúlt két évszázad alatt bekövetkeztek.

A helyi önkormányzatoknak számos rendszere létezik az USA-ban, s ezek közül egyeseknek a gyökerei visszavezethetők a XVIII. századba. Ugyanakkor különösen 1920 óta a helyhatósági rendszer nagyon sokat változott, módosult, s joggal tehető fel a kérdés, hogy vajon a jelenlegi struktúra mennyiben képes a kor összetett és sokszor ellentmondásos kihívásainak megfelelni.

Az Egyesült Államokban a helyi önkormányzatokat az adott államok hozzák létre. A szövetségi alkotmány nem tér ki a helyhatóságokra, így az egyes államok törvényhozása teljes autoritással rendelkezik a helyi önkormányzatok szervezete és funkciói tekintetében. Ezt felfogást erősíti meg a sokat idézett és hivatkozott Dillon alapelv 1868-ból, mely szerint az állami törvényhozás lehel életet a városi testületekbe, amelyek enélkül nem létezhetnek. Dillon kiemelte azt is, hogy a helyi önkormányzatok az állami törvényhozás által megszabott kereteken belül gyakorolhatják jogosítványaikat, kivéve az ún. home-rule városokat.

Az egyes államok eltérő szabályok alapján hozzák létre a helyhatóságokat, jóllehet különbség tehető egy adott területen élő polgárok kérésére létrejövő városi municipiumok és az állam által kialakított egyéb területi egységek között.

Az egyes önkormányzatok chartert (városi oklevelet) kapnak, amely ténylegesen a település alkotmánya. A nagyobb városok számos államban tágabb autonómiával rendelkeznek az ún. home-rule charter-ben foglalt felhatalmazásnak köszönhetően. Ezt a megoldást egyébként 1875-ben Missouri államban St. Louis esetében alkalmazták először.¹⁷ A szabály lényege gyakorlatilag a Dillon-doktrina fordítottja, nevezetesen, hogy a település bármit megtehet, ami nem ütközik állami jogszabályba vagy saját alkotmányába.

A városok mellett az egyes államok létrehozzák a megyei önkormányzatokat is saját területükön, részben az általános törvényhozás révén, részben alkotmányuk alapján. A megye tipikusan a falusias területek önkormányzati feladatait hivatott ellátni. Jóllehet a megyének is megvan a választott tanácsa vagy testülete, mégis úgy tekintik számos szempontból, mint az állam területi szervét, amelyik annak nevében valósít meg meghatározott funkciókat. Néhány megye kivételesen rendelkezik charter-rel, ami hasonló kompetenciát biztosít a számukra, mint amilyet a home-rule charterrel rendelkező városok bírnak.

A városokon és a megyéken kívül legtöbb állam kialakít ún. speciális kerületeket (special district), amelyek helyi szervezetek, élükön választott testülettel. A speciális kerületek általában egyedi funkciókat teljesítenek, mint pl. az iskolai irányítás, környezetszennyezés megelőzésével foglalkozó konzultáció vagy falusias területeken az ivóvízellátás és szennyvízelvezetés sajátos kérdéseire koncentrááló előkészítő munka.

Kiemelendő, hogy a helyhatóságok tekintetében az USA-ban nem beszélhetünk európai értelemben vett önkormányzati szintekről, mivel minden egység független, annak ellenére hogy valamennyi állami kontroll alatt áll.

A városi önkormányzatok funkciói államról államra változnak a charterben foglaltaknak megfelelően. Legtöbb város funkciói között megtaláljuk az utcák, parkok, terek fenntartását, rendőrségi és tűzoltósági szolgáltatásokat és a városi tervezést. Számos város biztosít a polgárainak vízszolgáltatást és szennyvízelvezetést, jóllehet ezeket

¹⁷ The United States of America. J. A. Chandler: Local government in liberal democracies. 140. p.

gyakran magántársaságok kezelésébe adják. Szintén városi kompetencia a könyvtárak, múzeumok, galériák működtetése, de itt is szoros együttműködés tapasztalható a legkülönbözőbb köztestületekkel, jótékonyági egyletekkel, alapítványokkal. Az igazán nagyobb városok közkórházak fenntartását és a tömegközlekedés működtetését is felvállalják, sőt esetenként egyetemmel is rendelkeznek.

A megyei önkormányzatok, mint ahogy már az korábban említésre került, az állam nevében valósítanak meg egyes szolgáltatásokat. Többek között megyei funkció a születések, halálozások, házasságkötések regisztrálása, a gépjárművek forgalmi engedélyének kiadása, földterületek adózás előtti értékbecslése, kisebb megyei utak fenntartása, a közrend és közbiztonság fenntartása a sheriff révén, rekreációs központok, s esetenként kórházak, művelődési intézmények működtetése.

Az egyes szolgáltatások megvalósításának a formái rendkívül változatosak. A hatékonysági, takarékosági szempontoknak megfelelően széles körben elterjedtek a különböző piaci formák és módszerek (contracting out, opting out), de ezek alkalmazása – szemben például a brit gyakorlattal – nem kötelező. Mígig a helyhatóság belátására van bízva annak a formának a megtalálása és alkalmazása, amelyik adott szolgáltatás tekintetében a leghatékonyabb, költségkímélő és a polgárok megelégedésére szolgál. Általában is elmondható, hogy az amerikai önkormányzatok rendkívül szoros és a kölcsönös előnyök rendszerére támaszkodó kapcsolatrendszert építettek ki a központi kormányok intézményein túl a privát társaságokkal, önkéntes testületekkel, alapítványokkal, magánkezdeményezésekkel és egyéb társadalmi szervezetekkel és nem utolsósorban a polgárokkal. Nem véletlen tehát a napjaikban is oly divatos jelszó a helyi önkormányzatok megújítását, modernizálását célzó mozgalmak körében: "working across the organisational boundaries", azaz a merev szervezeti határokat le kell bontani és kooperációs starégiákban kell gondolkodni, azon felismerés alapján, hogy a helyhatóságok szervezetrendszeré és a környezet közötti kapcsolat interdependens.

Az együttműködés, a kooperáció más összefüggésben is elkerülhetetlen. A városi önkormányzatok többsége és néhány megyei önkormányzat is olyan alacsony lakosság-számú településen szerveződött, ahol nincsenek meg a szolgáltatások biztosításának még a minimális szakmai, pénzügyi, szervezeti, személyi stb. feltételei sem. Beszédessé számunkra, hogy 1972-es adatok szerint az Egyesült Államokban 18.517 város, 3.044 megye, 28.668 speciális kerület és 16.000 township, azaz összesen 78.269 közigazgatási egység létezett. A népességszám a különböző egységek között rendkívül nagy ingadozást mutat, még egy azon államon belül is. Nem véletlen tehát, hogy a rendszer működőképessége ilyen kiugró diverzitás, változatosság mellett csak az integrációs, kooperációs formák változatos alkalmazásával tartható fenn.

Szakmai körökben egyébként a mai napig tartó viták tapasztalhatók abban a kérdésben, hogy a települések méretének, jellegének, lakosság-számának, kultúrájának, hagyományainak stb. ez a fantasztikusan nagy változatossága előny vagy inkább hátrány a rendszer egésze szempontjából. Az amerikai pozitív attitűdnek megfelelően a többség a változatosság előnyeit, jó oldalait emeli ki, sőt számosan hitet tesznek amellett, hogy Amerika nagysága, modernitása, nyitottsága, gazdasági, politikai, kulturális vezető szerepe is abból a kimeríthetetlen forrásból táplálkozik amit változatosságnak (diversity) neveznek.

A helyi önkormányzatok belső strukturális viszonyai államonként változnak, más és más mintákat követnek. Az egyes megoldások közötti differenciák jól mutatják azt a folyamatos törekvést, amelyet az egyes helyhatóságok részben a kontroll fenntartása, részben pedig a működési hatékonyság érdekében folytatnak.

A városi önkormányzat legrégebbi formája tükörképe a szövetségi és állami szinten alkalmazott elnöki rendszernek, azaz egy olyan modell, amelyben érvényesül a hatalmi egyensúly a közvetlenül választott végrehajtó, a polgármester (mayor) és a képviselő-testület (city council) között, amely egyben a helyi törvényhozás intézménye is. Ez a szervezeti megoldás található a legnagyobb városokban, valamint a városi önkormányzatok több mint 50 %-ában. Ahol a polgármesternek végrehajtó hatalma van, ott közvetlen választás révén nyeri el tisztét, míg a helyi képviselők választóközrtekből kerülnek ki. A testület rendszerint megvitatja és elfogadja a helyi politika főbb irányait, a költségvetést, jogszabályt alkot, ugyanakkor a polgármester, hasonlóan az államok elnökéhez vagy a kormányzóhoz, megvétózhhatja a döntést. A vétó ellenére a testület kétharmados szavazataránnyal mégis érvényt szerezhet határozatának.

Ugyanezen a szervezeti megoldáson belül meg lehet különböztetni az ún. erős (strong) és gyenge (weak) polgármester-modellt. Az előbbinél a polgármester nevezi ki valamennyi department vezetőjét a tanács jóváhagyásával, s ezenkívül a törvénykezdeményezési és vétójoga révén a helyhatóság legbefolyásosabb szereplője. A második esetben a polgármester szintén rendelkezik vétójoggal, de a departmentek vezető hivatalnokait közvetlenül választják és azok felelősek vagy egy testületnek illetőleg egy bizottságnak, amelyek nem mindig kötődnek szorosan az önkormányzathoz.

A XX. század első évtizedeiben a pártbefolyással kapcsolatos korrupció növekvő elégedetlenséget váltott ki szerte Amerikában a helyhatóságok működésével kapcsolatban, s így került sor két újabb önkormányzati forma bevezetésére és elterjedésére. Nyilvánvalóan az újabb megoldások nem csupán a politikai korrupció visszaszorítását szolgálták, hanem a megváltozott viszonyoknak köszönhetően hatékonysági és korszerűsítési igényeket is kielégítettek.

Az ún. megbízotti kormányzásnál (commission government) a választók a helyi közösség tagjai közül néhány megbízottat (commissioners) választanak, akik kollektívan felelősek a város működéséért. Minden megbízott egy adminisztratív egység (department) vezetője is egyben. Jóllehet a megbízottak közül kerül ki a polgármester is választás révén, de feladata csak a testületi ülések, tanácskozások vezetése illetőleg a helyi közösség képviselője további érdemi jogosítványok nélkül. Napjainkra ez a forma sokat veszített jelentőségéből, mindössze 200 város alkalmazza, nem kis mértékben annak köszönhetően azt, hogy a harmadik szervezeti forma a tanács-menedzser (council-manager system) rendszer lényegesen jobban szolgálja az egyes departmentek közötti koordinációs igényeket.

A council-manager forma először 1921-ben jelent meg Sumter-ban South Carolina egyik városában. Azóta ez a változat a legnépszerűbb és a leggyakrabban alkalmazott önkormányzati modell elsődlegesen az 5.000 főnél nagyobb települések esetében. Napjainkban 3.056 város és 144 megye működik ebben a rendszerben.

A council-manager kormányzásnál egy olyan helyi parlamentáris rendszer jön létre, ahol minden hatalom a választott képviselők kezében összpontosul. A fő választott tisztségviselő, rendszerint a polgármester, koordinatív, szervező, képviseleti szerepet tölt be. A tanács/képviselő-testület professzionális menedzsert nevez ki, aki a napi működés elsőszámú irányítója, és aki a departmenteket üzletszerűen, profitorientáltan működteti. A menedzser a departmentek szakemberei révén biztosítja a szolgáltatások színvonalas végrehajtását, valamint a tanács által meghatározott politikai irányvonal érvényesülését. A menedzser személye tekintetében képzettségi és teljesítménymutatók a meghatározóak, politikai szempontoknak elvileg nincs befolyása. A kinevezett menedzser posztjáról a tanács révén bármikor elmozdítható, ebből következően folyamatosan

érvényesítenie kell munkájában a szakmai követelményeket, valamint a helyi közösség igényeinek magas szintű kielégítését.

Fontos kérdés ennél a formánál a polgármester és a menedzser viszonyának egyértelmű tisztázása. A polgármester ebben a felállásban gyakorlatilag két kritikus vezetési funkciót valósít meg: egyrészt konzenzusépítő feladatköre van, ami azt jelenti, hogy a különböző választókerületek eltérő érdekeit integrálja, másrészt a helyi közösségi szolgáltatások fejlesztését és minőségi megvalósítását kell hogy aktív módon befolyásolja.

A szervezeti megoldás gyakorlati sikere döntő mértékben függ a választópolgárok, a tanács és a kinevezett menedzser közötti kapcsolat jellegétől, intenzitásától. A polgárok választják a tanácsot, így nyitott kommunikációt, minőségi szolgáltatásokat, sokirányú kapcsolatrendszert és hozzáférhetőséget (easy access to) várnak. Más oldalról a tanács kinevezi a menedzsert, akitől szakértelmet és iránymutatást vár, melyek alapján eredményesen fogalmazhatók meg a helyi politika prioritásai, valamint érdemben befolyásolható és kontrollálható a szolgáltatások rendszere, minősége.

A képviselők és a polgárok, szélesebb értelemben a helyi közösség folyamatosan figyelemmel kíséri a menedzser tevékenységét. Mind a tanácsnak, mind pedig a menedzsernek fel kell ismernie, hogy a polgárok összessége alkotja azt a közösséget, amelyet szolgálni, folyamatosan tájékoztatni kell, és tudatosulnia kell annak is, hogy ez előbbi elvárások a képviseleti demokrácia jellegéből fakadó követelmények.

Az Amerikai Egyesült Államok helyi önkormányzati viszonyainak áttekintése még csak érintőlegesen sem volna teljes, ha figyelmen kívül maradnának azok jelentős a szövetségi, állami és helyi szintű kezdeményezések, amelyek az utóbbi évtizedben kezdődtek. A reform a Szövetségi Kormánytól indult ki, de fokozatosan kiterjedt a közigazgatás valamennyi szintjére. Az igazgatásfejlesztési koncepció a pénzügyi rendszereket a vállalatokéhoz hasonlóan modernizálni kívánja, az államigazgatást egyszerűsíteni, költségeit csökkenteni szeretné, valamint kiemelt prioritást szán a közszolgáltatások hatékonysága javításának is.

Bill Clinton és Al Gore találóan és frappánsan fogalmazta meg a kormányzati munka megújítására irányuló szándékait, amikor azt írta:¹⁸

"Itt az ideje radikálisan megváltoztatni azt a módot ahogy a kormányzat működik – a hierarchikusan működő bürokráciát a vállalkozó kormányzattal kell felváltani, amely felhatalmazza a polgárokat és a közösségeket arra, hogy országunkat megváltoztassák alulról jövő kezdeményezésekkel. El kell ismernünk a hasznos eszméket és embereket, és meg kell szabadulnunk azoktól amelyek nem azok."

A két politikus programjával közel egyidőben publikálja David Osborne és Ted Gabler közös munkáját, a "Reinventing Government"-et (A megújított kormányzat), melyben a szerzők részletesen kifejtik a kormányzati szerep kívánatos és szükséges átalakulását, amelynek nemcsak szövetségi és állami, hanem helyi szinten is be kell következnie.

A szerepváltást tíz principium, alapelv mentén írják le a szerzők:

1. Ösztönző kormányzat: vezetni inkább, mint megdorgálni
2. Közösségi központú kormányzat: felhatalmazni inkább, mint szolgálni.
3. Versenyző kormányzat: verseny alkalmazása a szolgáltatás-szervezésben.
4. Küldetés által vezérelt kormányzat: a szabályok által vezérelt szervezetek átalakítása.
5. Eredmény-orientált kormányzat: az eredmény támogatása a kezdetek helyett.

¹⁸ B. Clinton–A. Gore: Putting people first. How we can all change America. New York. Random House. 1992. 24. p.

6. Fogyasztó-orientált kormányzat: a fogyasztó szükségletei az elsődlegesek, nem a bürokráciáé.

7. Vállalkozó kormányzat: gyarapodás költségeinek helyett.

8. Előrelátó kormányzat: megelőzés gyógyítás helyett.

9. Decentralizált kormányzat: hierarchia helyett részvétel és csapatmunka.

10. Piacorientált kormányzat: fokozatos változás a piac révén.

Jóllehet a meghirdetett korszerűsítési program hosszabb időszak fejlesztési céljait és elképzeléseit konkretizálja, az eltelt idő viszonylagos rövidsége ellenére is már néhány mintaértékű tapasztalat megfogalmazható, különös tekintettel arra, hogy Közép- és Kelet-Európában a volt szocialista országok helyi közigazgatása a kezdeti lépések megtétele után a folyamatos korszerűsítés, fejlesztés nehéz kihívásával néz szembe.

Jóllehet az amerikai önkormányzati rendszer nagyon erősen fragmentált, elaprózott, ennek ellenére az egyes államok rendkívül flexibilis törvényhozásának köszönhetően a működőképesség még a legkisebb települések vonatkozásában is fenntartható, mivel jogi, közgazdasági, pénzügyi stb. eszközök segítik illetőleg preferálják a helyhatóságok egymással, valamint piaci szektor szereplőivel, továbbá más szervezetekkel (alapítványok, magánkezdeményezések stb.) való kapcsolatát, együttműködését. Ily módon nem találkozhatunk az Európában oly gyakran elterjedt közkeletű felfogással, mely szerint a helyi szolgáltatások biztosítása csakis és kizárólag az önkormányzatok feladata. Sokkal inkább természetes az a megközelítés, mely magától értetődőnek tekinti nemcsak a piaci szereplők bekapcsolódását, hanem más szerveződések vagy akár magánszemélyek részvételét is ebbe a folyamatba.

A fentiekből következik, hogy az amerikai versenyztető tenderezés (competitive tendering) rugalmas és pragmatikus, mivel nem az az ideológiai hiedelem vezérli, mely szerint a verseny már önmagában egy jó dolog. Az amerikai szerződési specifikációk ebből következően egyszerűbbek és a mérhető végeredményre koncentrálnak.

A helyhatósági rendszer bármely típusát vizsgálva feltűnik, hogy milyen általános a hajlandóság szinte minden szereplőnél, legyen az polgármester, menedzser vagy hivatalnok, a más intézményekkel való együttműködésre. A "working across the organisational boundaries" elv alkalmazása ma már természetes gyakorlat mindenütt, a helyi politikai és szervezeti kultúra része.

További szembetűnő sajátosság a helyi és területi önkormányzatok nagyfokú nyitottsága. Számtalan intézmény és forma, így többek között közmeghallgatások, nyitott tanácskozások, helyi televízió közvetített önkormányzati rendezvények és más megoldások teszik szinte teljessé a köz részvételét, bevonását, aktivizálását az önkormányzati ügyekbe. A helyi közösség polgárai itt érdemi szereplői, befolyásolói, alakítói az egyes döntéseknek, ily módon a helyhatóságok valódi, nem pedig csak formális, jogi legitimitását biztosítják.

A számtalan pozitív példa mellett nem lehet figyelmen kívül hagyni azt demokratikus deficitet sem, ami igen gyakran a kisméretű helyhatóságoknál jelentkezik, nevezetesen, hogy a mindössze néhány főből álló tanács/képviselő-testület nem képes megfelelően reprezentálni a választókörzetek sokszor bonyolult, ellentmondásos érdekeit.

Szintén a kis szervezeti mérettel van összefüggésben az a kedvezőtlen tendencia is, hogy a helyhatóságok nehezen tudnak ellenállni a lokális üzleti elit formális és informális befolyásának. Számtalan bizonyíték van arra vonatkozóan, hogy a befolyásos üzleti csoportok a település növekedése, fejlődése mellett elkötelezett városi vezetőket, illetőleg magát a várost saját érdekeik érvényesítésére használják.

Végezetül felfigyelhetünk kedvezőtlen tendenciákat rejtő túlzott centralizációs veszélyekre mind a polgármester–tanács, mind pedig a tanács–menedzser szervezeti formáknál. Az első esetben korlátozni szükséges azt az időszakot, amelyet az erős polgármester hivatalban tölthet, ily módon is eleget téve a fékek és egyensúlyok rendszerének. A második modellnél a menedzser túlzott hatalmi pozíciója rövid távú, ismételhető szerződések révén megfelelő keretek között tartható.

VI.

Jelen dolgozat talán legnehezebb szakmai feladata, némi túlzással kihívása – mégha csak vázaltszerűen is – a volt szocialista országok helyi önkormányzati viszonyainak bemutatása. Ez a terület illetőleg problémakör önmagában is több empirikus és elméleti kutatás tárgya lehet és nyilván lesz is a jövőben, hiszen Lengyelországban, Szlovákiában, Magyarországon és más országokban is az alig néhány éve kiépült demokratikus önkormányzati rendszerek még nem jutottak el a relatív stabilitás állapotába sem, a folyamatos reformok, korrekciók időszakát élik. Ebből következően a vizsgálatuk során csak viszonylagos értékű és érvényű következtetésekre juthatunk, s nyilván csak hosszabb, történelmi időszak után lehet majd olyan intézményesült szervezeti és működésbeli sajátosságokról beszélni, amelyek egy ilyen jellegű dolgozat összehasonlító megközelítése alapján rendszerspecifikusnak mondhatók.

A közép-kelet-európai volt szocialista országok önkormányzatainak többsége az útkeresés, a változások időszakát éli számtalan nehézséggel övezve. Mint ahogy majd Szlovákia vagy akár Lengyelország példáján is látjuk, még mindig erős befolyással bír a múlt politikai, kulturális öröksége, hiszen viszonylag könnyű volt a jogállamiság követelményeinek és az európai normáknak megfelelő jogi és intézményi kereteket megteremteni, de sokkal nehezebb és kevésbé látványos adott esetben az igazgatási kultúra hagyományainak, vagy egyes attitűdöknek, normáknak magatartási formáknak a gyökeres megváltoztatása. Nem véletlen tehát hogy az igazgatási kultúra ezekben az országokban hagyományosan szabályozás központú, felértékelve ezzel a jogi, institutionális keretek szerepét, egyben engedve annak a látszatnak, mely szerint ha egy rosszul működő intézményt vagy annak egy elemét újraszabályozzák, akkor egyben a problémát is megoldották. Ez az állítás nem jelenti a jogi keretek jelentőségének az alábecsülését, csupán arra az ellentmondásra hívja fel a figyelmet, ami a magatartás-irányítás absztrakt, normatív formájának céltételezése és a befolyásolni kívánt – számos tényező egymásrahatásaként megjelenő – társadalmi valóság között feszül: A közigazgatás emberi oldala mind központi és helyi szinten a dolgok természetéből adódóan csak lényegesen lassabban és esetenként komoly ellenállással képes a felgyorsult változásokat nemcsak elfogadni, hanem akárcsak követni is.

Általában is jellemző a közélet, s azon belül is a helyi viszonyok indokolatlan és irritáló túlpolitizáltsága, a különböző, gyakran a tényleges legitimitás minimumát is nélkülöző pártok túldimenzionált szerepe, a helyi közösségi szerveződések hiánya, a képviselők politikai kultúrájának fejletlensége. Ezek mind, egyenként és összességében is olyan tényezők, amelyek nemhogy nem kedveznek, hanem kifejezetten nehezítik a helyi önkormányzatok intézményesülését, a közigazgatásban és a helyi közéletben betöltött valódi szerepük megtalálását.

És még egy sokszor elfelejtett, de újra és újra felfedezett összefüggés. Minden társadalmi változás folyamat, amikor módosul a rendszer, alrendszer – példánk esetében

az önkormányzatok – struktúrája, funkciója, megjelenési formája. Ahogy Kulcsár Kálmán¹⁹ megfogalmazta "tervezett társadalmi változás esetén a társadalom objektív folyamatainak az ismeretében számíthatunk sikerre. A társadalommal végül is csak azt lehet tenni, amit törvényszerűségei, összefüggései, sajátosságai megengednek". Vagy ahogy Németh László írta: "ami halk folyamataiban készül." A társadalmi változások sohasem következnek be lineáris jelleggel, minden változás a társadalom újabb szféráiban indít el spontán változásokat. A szférák összefüggnek egymással és törvényszerűségeik vannak."

Az előbbi, csak vázlat szerűen ismertetett nehézségek ellenére is tényként rögzíthető, hogy a régió országaiban alkotmányos szinten megtörtént a helyi önkormányzatok szabályozása, s az alaptörvényen kívül számos magas szintű rendelkezés biztosítja azt a jogi garanciát, hogy a hatalomgyakorlás helyi intézményeivé immáron visszafordíthatatlan folyamat eredményeként a helyi önkormányzatok váltak.

a) A *Szlovák Köztársaság* 1993. január 1-től vált teljesen független állammá.²⁰ Gyakorlatilag 1989-től fokozatos átalakulásnak lehetünk szemtanúi, amikor is a plurális politikai struktúra, a piacgazdaság intézményei, valamint egy demokratikus kormányzati rendszer elemei alakultak ki a jogállamiság pilléreire.

A központi kormányzati politika helyi szintű végrehajtása céljából 38 kerületi és 121 alkerületi hivatalt hoztak létre, amelyek vezetői a belügyminiszter javaslata alapján kerültek kinevezésre. A hivatalok általános jogkörrel rendelkeznek.

A közigazgatási szervezeti reform következő lépéseként jelentős változások történtek a központi helyi közigazgatás vonatkozásában, nevezetesen 8 régió és 79 kerület létesült hivatalokkal, amelyekbe integrálták a korábbi specializált központi feladatokat ellátó intézményeket is (pl. Környezetvédelmi Hivatal, Állategészségügyi Állomás stb.).

Az új intézmények az állami adminisztrációt valósítják meg közel közel 20 területen, valamint közreműködnek az oktatás gazdasági feltételeinek a biztosításában, továbbá a szociális és egészségügyi ellátásban, nem is említve a regionális gazdasági és szociális koordinációban játszott fontos szerepüket. A regionális hivatalok az állami költségvetés elkülönült fejezetében meghatározott finanszírozásban részesülnek.

Nyugat-európai értelemben vett helyi önkormányzatok 1989 előtt nem léteztek Szlovákiában. A törvényhozó és végrehajtó hatalmat helyi szinten az ún. nemzeti bizottságok gyakorolták, amelyek a kommunista párt erős befolyása alatt álltak és ténylegesen a központi szinten hozott döntéseket transzformálták a helyi viszonyokra. A települések nem rendelkeztek valódi jogi önállósággal, a nemzeti bizottságok költségvetése is állami kontroll alatt állt. A korabeli rendszer kétségtelen előnye volt a közigazgatási szervek koncentráltága, valamint hogy a nemzeti bizottságok helyi szinten koordinatív szerepet tölthettek be.

A központi kormányzatnak napjainkban Szlovákiában kétfajta kapcsolatrendszerre van a közigazgatással helyi szinten, egyrészt egy hierarchikus irányítás érvényesül az állami adminisztráció helyi részlegei irányába, másrészt egy sokkal komplexebb és bonyolultabb kapcsolatrendszer működik a helyi önkormányzatok vonatkozásában.

A helyi önkormányzati rendszer alapjai 1990 novemberében az első szabad választást követően teremtődtek meg. A települések önálló jogalanyisága teljes körű elismerést nyert, a helyi önkormányzati jogok gyakorlása tekintetében csak jogszabály állít

¹⁹ Kulcsár Kálmán: Szociológia. Egységes jegyzet egyetemek és főiskolák számára. Kossuth K. 401–402. p.

²⁰ Peter Kuklis and Peter Bercik: Reform of Central and Local Government in Slovakia. Bratislava, 125. p.

hat fel korlátokat. A helyi közösség szabadon rendelkezhet életviszonyai alakítása tekintetében. Törvény előírhatja a központi kormányzat által delegált funkciók és jogkörök gyakorlását az állam felügyeleti jogkörének érvényesítése mellett. Ilyen esetekben azonban az átruházott feladat megvalósításának a pénzügyi fedezetét a kormányzat köteles biztosítani. A rendszer működőképességét és hatékonyságát hivatott elősegíteni az a szabály, mely a központi közigazgatás helyi szervei és az önkormányzatok intenzív együttműködését írja elő.

1995 végére 2.865 helyi önkormányzat létesült Szlovákiában, amelyek közül 136 városi jogállású, míg több mint kétharmada a településeknek kevesebb mint 1.000 lakossal rendelkezik, reprezentálva a népesség szétszórtságát a nem városias területeken. Minden helyhatóság tanácsot választ, amelynek taglétszáma a lakosságszámtól függ, de legalább kilenc főből kell állnia. A nagyobb helyhatóságokat választói körzetekre osztották. A jelölteket pártlistán szerepeltetik, de a választók a különböző listákon a személyekre név szerint szavaznak. Az 1990-es választásokon számtalan párt képviseltette magát, ennek ellenére a kis településeken sok esetben nehéz volt minden tisztségre megfelelő jelölteket állítani.

A helyi tanácstestületet a polgármesterek irányítják, akiket Szlovákiában a polgárok közvetlenül választanak. Ők gyakorolják a végrehajtó hatalmat, kinevezik az köztisztviselőket, felügyelik a költségvetés végrehajtását és egyéb funkciókat is ellátnak.

A helyhatóságok szolgáltatásai széleskörűek. Felelősek a helyi úthálózat fenntartásáért, az utcai világításért, a vízellátásért, csatornázásért, szennyvízelvezetésért, szemetsháztartásért és -megsemmisítésért, temetők fenntartásáért, tömegközlekedés biztosításáért, valamint szabadidős és kulturális intézmények működtetéséért. Jelentős a helyi önkormányzatok kompetenciája az állami tulajdonú lakások felújítása és gazdálkodása területén is. A helyhatóságok a fentiekben kívül egedélyeket adnak különböző kereskedelmi tevékenységekre, felügyelik a piacokat, könyvtárakat, művelődési központokat, óvodákat, sportlétesítményeket.

A szolgáltatások megvalósítását illetőleg azok jelentős részét a helyi önkormányzatok vállalatokra vagy magáncégekre bízzák, amely egyben azt is jelenti, hogy csökken illetőleg változik a helyhatóságok területi elszigeteltsége. Így például egy várost és városkörnyéki településeket is magába foglaló körzet szakosodott céggel végezteti el az építést, a felújítást, az útkarbantartást, a lakásgazdálkodást vagy a vízellátást. A szolgáltatásoknak ilyen formában történő kiejánlása, intézményen kívülre kerülése szükségszerűen átstrukturálja a helyhatóságok szervezeti és személyzeti viszonyait is, mivel a városházán dolgozó köztisztviselők többsége egyre inkább irodai vagy igazgatási jellegű feladatokat lát el. A kialakított rendszer sajátosságaiból következik, hogy a kis települések pénzügyi, szakmai, szervezeti és egyéb okoknak köszönhetően gyakran nem képesek kielégítő szolgáltatási színvonalat biztosítani, ami mindenképpen a kooperációs és társulási formák széles körű bevezetését indokolja, anélkül, hogy a helyhatóságok autonómiája sérelmet szenvedne.

Az alkotmány rendelkezik egy regionális helyhatósági szint megteremtéséről, de a megfelelő struktúra még nem került kialakításra. Feltehetőleg ez a közigazgatás egészének a jövőbeni reformja során valósul meg, amikor is egy új területi adminisztratív struktúra létrejötte lehetővé teszi majd számos állami feladat átadását a helyhatóságoknak. Pillanatnyilag a korábbi nemzeti bizottságok rendszerének a felszámolása elaprózott helyi önkormányzati struktúra kialakulását eredményezte, amely elkerülhetetlenül igényli a racionalizációt, valamint az adminisztratív és pénzügyi hatékonyság színvonalának az emelését és az eredményes koordinációt.

Hozzávetőleg hét év telt el a Szlovákiában megkezdődött gazdasági, politikai és szociális változások óta. Ebből következően csak egy óvatos közbülső következtetés, számvetés fogalmazható meg a közigazgatási reformokkal kapcsolatosan, amely változások szerves részét képezik a szélesebb társadalmi, politikai stb. folyamatoknak.

A rendelkezésre álló tapasztalatok alapján bizonyítottnak tűnik, hogy még radikálisabb, lényegibb változások a közigazgatásban csak adekvát politikai és szociális feltételek és kedvező társadalmi fogadtatás esetén lehetségesek. Az új Szlovák Köztársaság kikiáltása 1993-ban jelentősen befolyásolta az egész társadalmi átalakulás folyamatát. Az új állam létrejötte részben lelassította a közigazgatás reformját. A független állam kikiáltásának az elkerülhetetlen következménye az volt, hogy az alapvető intézményi struktúra kialakításának a szükségessége prioritást kapott. Az elmúlt évek alatt a közigazgatás folyamatosan reagált és napjainkban is próbál reagálni a gazdaság átalakulásából és a piaci viszonyok létrejöttéből fakadó változásokra. Ugyanakkor az a mód, ahogy a közigazgatás feladatait teljesíti, csak lassan változik. Számos közigazgatási funkció átkerült az államtól más testületekhez, szervezetekhez, továbbá számos funkció realizálása korporációkon keresztül valósul meg, különösen a szociális, jóléti és az egészségügyi szolgáltatások területén. Ez a minta nagy valószínűséggel a jövőben széles körűen el fog terjedni, a privatizációs elemek növekvő alkalmazásával együtt.

A szlovák politika nem mindig volt sikeres a szükséges jogi és intézményi feltételek megteremtésében ahhoz, hogy a közigazgatás kielégítő teljesítményeket produkáljon. Így a fő probléma még mindig az, hogy a dinamikus társadalmi változások jóval megelőzik a közigazgatás egészének az alkalmazkodási készségét, képességét az új helyzetekre való reagálás tekintetében.

A politikai és a szakmai nézetek zavaró divergenciája tapasztalható számos területen. Így például a Szlovák Városok és Települések Szövetsége csak komoly nehézségek árán képes a települések érdekeit érvényesíteni a kormányzat közigazgatást érintő reformelképzeléseiben. Nem jutott nyugvópontra az a vita sem, hogy valójában hogyan valósuljon meg a regionális szint kialakítása, hány régiót hozzanak létre és hogy ezek megszervezése hogyan befolyásolja a hatáskörök újraelosztását. A Szövetség szeretné, ha a kormányzat a reformfolyamatot más aspektusból közelítené meg, nevezetesen először volna szükséges dönteni a központi és a helyi szint közötti munkamegosztásról, a hatáskörök és jogkörök elosztásáról, majd csak ezt követné a helyi adminisztráció új szervezeti viszonyainak a kialakítása. Az ebben az alapvető kérdésben való sürgős állásfoglalás nem tűr halasztást, mivel egyértelmű, hogy a központi feladatok decentralizációjának is megvannak a határai. Az 1.000 fő alatti kistelepülések alapfunkcióik közül még az oktatási és egészségügyi ellátási kötelezettségeiket sem képesek gyakran teljesíteni, így ezekben az esetekben a szubszidiaritás elvéből következően kiegészítő mechanizmusok beépítése indokolt a rendszerbe. Az egyik lehetséges megoldás a kistelepülések nagyobb egységekbe történő integrálása, összevonása. Ugyanakkor 1990 óta éppen az ellenkező tendencia tapasztalható.²¹ Azok a helyhatóságok, amelyek az előző rezsim alatt az összevonásoknak, kényszerátadásoknak köszönhetően elvesztették az autonómiájukat, most mindent elkövetnek a függetlenségük visszaállítására érdekében. 1990 óta 196 település nyerte vissza kiválás révén autonómiáját. A kormányzat nyilván politikai megfontolásoknak és egyéb szempontoknak köszönhetően nem tett hathatós lépéseket az előbbi tendencia megakadályozására. Az a központi javaslat, amely közös hivatalok felállítását javasolta pl. az adminisztratív feladatok eredményes

²¹ Lásd Peter Kuklis and Peter Bercik: i. m. 137. p.

megvalósítása érdekében nem kapott támogatást a helyhatóságok részéről. A korántsem költői és nem csupán az adott országra vonatkozó kérdés, hogy hol az a határ, amelyen belül még a szolgáltatás-szervezési zavarok, elégtelenségek nem veszélyeztetik a helyhatóságok tényleges politikai legitimitását. Mely pontig fogadható el a lokális demokrácia mindenekfelettsége a szolgáltatás-szervezés pragmatikus, gyakorlatias szempontjai fölött? Egyes vélemények szerint a változások a közigazgatásban egy zéró végösszegű játszmaéhoz hasonlíthatók, amely az igazgatási, szolgáltatási hatékonyság és a politikai felelősség között zajlik. Bármely növekedés a hatékonyság területén *a priori* a felelősség csökkenését vonja maga után, illetőleg a felelősség túlhangsúlyozása az igazgatási, szolgáltatási oldal gyengülését eredményezi.²² Kétségtelen, rendkívül nehéz feladat a helyes arányok megtalálása. Ugyanakkor egyben elkerülhetetlen is, mivel napjaink közigazgatása belépett abba periódusba, amikor a politikai felelősséget csak az igazgatási, szolgáltatási hatékonyság árán lehet eladni. S ez a lecke mindmáig megoldatlan, nemcsak Szlovákiában, de a volt keleti blokk országainak többségében is.

b) *Lengyelország* közigazgatásának területi struktúrája a II. világháborút követő politikai és társadalmi változásoknak köszönhetően az 1950-es évek után szilárdult meg. 1950 és 1970 között az ország 17 tartományra, 300 körzetre és 4.000 községi önkormányzatra tagolódott.²³ Az előbbi egységek közül főként a körzetek szerepe és jelentősége emelkedett ki, mivel azok közel 400 éves történeti múltra tekinthettek vissza.

1973-tól a bevezetett reformoknak köszönhetően Lengyelországot 2.500 helyhatóságra (gmina) és 49 tartományra osztották, amely utóbbiak feladata különböző regionális szintű kormányzati szolgáltatások biztosítása volt. Az 1975-ben felállított rendszer változásokkal és módosításokkal 15 évig maradt érvényben.

1990 óta folyamatban van az ún. szovjet típusú tanácsrendszer felszámolása, és megindult a helyi közösségek új, demokratikus irányítási formáinak a kialakítása.

Elődlegesen az alkotmány rögzíti azokat a legfontosabb rendelkezéseket, amelyek a jogállamiság szellemében az önkormányzatiság maradéktalan kiépülését és működését biztosítják. Így többek között deklarálták, hogy a közélet alapvető intézményei helyi szinten az önkormányzatok. Ezek elsődleges funkciója a lakosság szükségleteinek a kielégítése. Az önkormányzat jogi személy, és jogosítványait a törvény által megszabott kereteken belül gyakorolja. A helyhatóságok autonómiáját bírósági védelem garantálja, továbbá az önkormányzatok önállósága abban is kifejezésre jut, hogy vagyonukkal szabadon gazdálkodhatnak.

Az önkormányzati törvénycsomagot 1990 elején fogadta el a lengyel parlament, amikor is nemcsak az önkormányzati választások alapvető szabályait rögzítették, hanem rendelkeztek az állami és az önkormányzati feladatok megosztásának elveiről, a helyhatóságok állami támogatásainak formáiról, az önkormányzati alkalmazottak jogállásáról, a népi referendumról és egyéb alapvető kérdésekről.

Napjainkban Lengyelországban egyszintű önkormányzati rendszer található. A helyhatósági rendszer alapintézményei, egységei a municipiumok, melyek helyi elnevezése gmina, s amelyek száma 1992. január 1-én 2.459 volt. A települések átlagos területi nagysága 12.716 hektár. Az átlagos lakosságszám 15.557 fő. Kiemelendő, és az önkormányzati struktúra szempontjából fontos befolyásoló tényező, hogy települések többsége

²² H. George *Frederikson*: *New Public Administration*. The University of Alabama Press. University, Alabama. 5. p.

²³ *Helyi önkormányzatok Közép-Kelet-Európában és a Független Államok Közösségében. Önkormányzati és Közszolgálati Intézet. Bp. 154. p.*

abba a kategóriába tartozik, ahol 5 és 10.000 fő között mozog a lakosság száma, de jelentős azon helyhatóságok nagyságrendje is, ahol a népesség 2 és 5 ezer, valamint 10 és 50 ezer fő között található.

A főváros, Varsó sajátos közigazgatási jogállással bír, mivel itt a kerületek kötelező társulását hozták létre.

Az önkormányzati struktúra változtatásának, azaz új egységek kialakításának, összevonásnak és szétválásnak a szabályai kimondják, hogy a fentiekre csak akkor kerülhet sor, ha a döntési jogkörrel bíró Miniszterek Tanácsa konzultált az érintett lakossággal, kikérte annak véleményét. Külön hangsúlyozták annak szükségességét, hogy az önkormányzati szervezeti és funkcionális reformok során fokozott figyelmet kell szentelni a lakosság homogenitásának, a területi sajátosságoknak, valamint a helyi gazdasági és társadalmi jellemzőknek, mivel csak ezek figyelembevételére történő biztossítható a közfunkciók színvonalas megvalósítása.

A helyi önkormányzati rendszer szerepének teljesebb megismerése céljából szükséges megemlíteni, hogy a központi közigazgatást helyi szinten az ún. voivodák képviselik. Az országban 49 voivoda, azaz dekoncentrált szerv található, ahol a különböző hivatalok az állami feladatok helyi szintű megvalósításáért felelősek. Általános és szükségszerű elvárás, hogy a voivodák szorosan együttműködjenek a helyi önkormányzatokkal, különösen a tervezési és gazdaságfejlesztési, valamint környezetvédelmi feladatok ellátásában tapasztalható eredményes kooperáció.

Az önkormányzati rendszer alapegységei, a gminák, általános hatáskörrel rendelkező szervek, mivel a törvény szerint eljárnak minden olyan helyi ügyben, amelyet jogszabály nem utalt más szerv kompetenciájába. A fentiekből következően a helyhatósági törvény csak példálózó felsorolást ad a helyi önkormányzatok funkcióit illetően. Így többek között helyi feladat az utak, utcák, hidak, terek fenntartása, víz-, csatorna-, szennyvízrendszerek működtetése, a helyi közlekedés megszervezése, az alapszintű egészségügyi és oktatási intézmények fenntartása, különböző kulturális szolgáltatások biztosítása (múzeumok, könyvtárak), a helyi temető fenntartása, a parkok és erdők gondozása, a közrend és tűzvédelem biztosítása, a helyi lakásviszonyok fejlesztése, középületek karbantartása stb.

Külön törvény határozza azt meg, hogy az előbbi széles feladatrendszeren belül mely feladatok minősülnek az egyes települések vonatkozásában kötelezőnek, és melyek teljesítése tekintetében van mérlegelési lehetősége a helyhatóságnak, figyelemmel pénzügyi, szervezeti, szakmai képességére, lehetőségére.

A hatékonysági szempontok érvényesülését biztosítja az a rendelkezés, mely szerint az önkormányzatok feladataik eredményesebb megvalósítása céljából vállalkozásokat hozhatnak létre, megállapodásokat köthetnek magáncégekkel vagy más önkormányzatokkal társulhatnak.

A helyhatóságok döntéshozó szerve a képviselő-testület, amely egyes szabályozási tárgyokban és ügyekben kizárólagos döntési jogkörrel rendelkezik. Így többek között át nem ruházható/kizárólagos hatáskör az önkormányzat statutumának elfogadása, a végrehajtó testület megválasztása illetőleg visszahívása, az önkormányzati titkár és a könyvvizsgáló kinevezése, a helyhatóság költségvetésének és a költségvetési beszámolónak az elfogadása, a politikai és gazdasági program kidolgozása és elfogadása stb. További fontos funkciója a képviselőknek a végrehajtó testület és az annak alárendelt egyéb egységek tevékenységének a ellenőrzése. Ez utóbbi célra könyvvizsgáló bizottság alakítható.

A képviselő-testület titkos szavazással tagjai sorából elnököt és elnökhelyetteseket választ. A megválasztott elnök/elnökhelyettes nem lehet egyben a hivatal adminisztratív vezetője vagy városi polgármester.

A tanács létrehozhat állandó vagy ad hoc bizottságokat, feladataik megjelölésével. A bizottságokba külső szakértők is kinevezhetők, számuk azonban nem haladhatja meg a tagok számának felét.

Az önkormányzatok autonómiájukból következően saját belátásuk szerint döntenek belső szervezeti felépítésükről, valamint arról is, hogy feladataikat hogyan, s milyen formában valósítják meg.

A helyhatóságok végrehajtó testületét, amely általában 4–7 főből áll, az igazgatói vezető vagy a polgármester illetőleg a városi elnök mint a testület elnöke, helyettese és további tagok alkotják. A polgármester azoknál a településeknél tölti be a végrehajtó testület elnöki tisztségét, ahol a helyhatóság városi település székhelye is egyben.

A végrehajtó testület feladatai között meg kell említeni az önkormányzati határozatok előkészítését, az egyes határozatok végrehajtási módjának a meghatározását, az önkormányzati tulajdon menedzselését, hasznosítását, az önkormányzati intézmények vezetőinek a kinevezését illetőleg azok felmentését, a költségvetés végrehajtását és más delegált hatáskörök végrehajtását.

A végrehajtó testületet munkájában hivatalok, irodák segítik, amelyek az érdemi szakmai feladatok előkészítésében és végrehajtásában játszanak szerepet.

A végrehajtó testület által meghatározott mértékben az adminisztráció vezetője vagy a polgármester felhatalmazhatja a gmina titkárt, hogy nevükben irányítsa a hivatalt.

A gmina titkár és a fő könyvvizsgáló részt vesz a végrehajtó testület munkájában szavazati jog nélkül.

Esetenként az adminisztratív officer vagy a polgármester egyben a hivatal vezetője is.

Az önkormányzati törvény részletes szabályokat tartalmaz a helyhatóságok közötti társulási formák és egyéb együttműködési lehetőségek tekintetében, amely megoldás nemcsak a működésbeli hatékonyság érvényesülését teszi lehetővé, hanem ezen túlmenően a rendelkezésre álló erőforrások illetőleg adottságok jobb kihasználását is lehetővé teszi. Így például a helyhatóságok abból a célból hogy közfeladatot társulási formában valósítsanak meg jogi személyiséggel rendelkező ún. közös helyhatóságot alakíthatnak. Lehetőség van arra is, hogy az önkormányzatok egyezségeet kössenek, melynek alapján egyikük egy speciális feladat végrehajtását látja el a többiek nevében, azok felhatalmazása alapján.

Szintén törvényi lehetőség a közös érdekek védelme és kifejezése céljából különböző szövetségek létrehozása. Egy további rendelkezés arra is módot nyújt, hogy a helyi önkormányzat a közszektoron kívül is folytathasson gazdasági tevékenységet. Ebből a célból a helyhatóság gazdasági társaságot alakíthat vagy más társaságokban közreműködhet.

Az 1990. március 8-án elfogadott önkormányzati törvény kitér az önkormányzatok működésének törvényességi ellenőrzésére is. A helyi önkormányzatok aktusainak felülvizsgálata csak a jogszerűsége terjedhet ki, míg a delegált hatáskörben hozott döntések esetén célszerűségi és hatékonysági szempontok is vizsgálhatók. A törvényességi ellenőrzést gyakorló testületek a Miniszterek Tanácsának az Elnöke, a voivoda hivatala és pénzügyi természetű kérdések esetében a regionális könyvvizsgáló hivatala.

A jogszabály lehetővé teszi magánszemélyek számára is a városi testületek hatósági döntései ellen a jogorvoslatot a közigazgatási bíróságnál. Ennek feltétele a rendes

jogorvoslati út kimerítése, valamint az, hogy a panaszt korábban a bíróság nem utasította el.

A lengyel önkormányzati rendszer korántsem érte el intézményesülésének végleges állapotát. Számos a vitatott és megoldásra váró kérdés, amelyek közül csak utalunk a legfontosabbakra:

– A központi közigazgatás a feladatmegosztás kialakulatlan viszonyai miatt gyakran nem biztosítja az átruházott jogkörök teljesítésének pénzügyi fedezetét.

– Továbbra is vitatott az önkormányzati rendszer második szintjének a visszaállítása és az ezzel kapcsolatos területi reform indokoltsága, jellege.

– Rendezésre vár a helyi önkormányzatok számos belső szervezeti problémája – polgármester választásának módja, státusa, a végrehajtó szervek feladatköre stb.

– Szintén megoldatlan a helyi önkormányzatok országos képviselője, valamint a helyhatóságok tulajdonosi jogosítványainak egyértelmű szabályozása.

Felhasznált irodalom

1. Local Government in Europe. Trends and Developments. Edited by Richard Batley and Gerry Stoker. Macmillan, 1991.
2. Agne Gustafsson: Local Government in Sweden. The Swedish Institute. 1988.
3. Tony Byrne: Local Government in Britain. Penguin Books. 1992.
4. David Wilson and Chriss Game: Local Government in the United Kingdom.. Macmillan. 1994.
5. New trends in Local Government in Western and Eastern Europe. Edited by Gérard Marceau and Imre Verebélyi. International Institute of Administrative Sciences.
6. Management Structures in local and regional government. Council of Europe. Strasbourg. 1985.
7. Local Government in Liberal Democracies. London. Edited by J. A. Chandler. 1993.
8. General Management in Local Government: Getting the Balance Right. M. Clarke and J. Stewart. Longman. 1990.
9. R. J. Benneth: Local Government in the New Europe of the 1990's, Bellhaven Press, London. 1993.
10. Garcia De Enterría: La revision del sistema sobre autonomias territoriales. Madrid, Civitas. 1988.
11. L'aménagement du territoire en Allemagne et en France. Datur, La Documentation française, Paris. 1993.
12. Local Government Police Management. Editor Bernard L. Garmire, By International City Management Association. 1977.
13. L. Neville Brown OBe and John S. Bell: French Administrative Law. Calderon Press Oxford. 1993.
14. European outline convention on transfrontier co-operation between territorial communities or authorities. Council of Europe. 1989.
15. An Introduction to Finnish Law. Edited by Juha Pöyhönen. Helsinki. 1993.
16. B. Keith Lucas–P. G. Richards: A History of Local Government in the Twentieth Century. Allen and Unwin. 1978.
17. R. Greenwood: Patterns of Management in Local Government. Macmillan. 1986.
18. J. Stewart–G. Stoker: The Future of Local Government. Macmillan. 1989.
19. T. Peters–R. Waterman: In Search of Excellence. New York, Harper. 1982.
20. Reinventing Government. How the Entrepreneurial spirit is Transforming the Public Sector. New York. 1993.
21. Alan Norton: International Handbook of Local and Regional Government. University Birmingham. 1994.
22. Helyi önkormányzatok Közép-Kelet Európában és a Független Államok Közösségében. ÖKIM. Bp. 1994.

ZOLTÁN JÓZSA

MANAGEMENT STRUCTURES AND FUNCTIONS IN LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENT (COMPARATIVE STUDY)

(Summary)

Local government is a key element in the political system of Europe's liberal democracies and everywhere in the world. Local government organisations provide a range of services-education, welfare, housing, transport to name but a few-which are central to the social and economic well-being of their citizens. They are large scale spenders of public money and major sources both directly and indirectly of employment. But local government is about more than the delivery of services. It is the level of government closest to the citizen and has a role in representing the concerns and views of locality. Local government provide an opportunity for political participation and expression that can have a pivotal role in a democratic political system.

An analysis of the systems of sub-national governments which this paper describes in detail suggest that they belong to six groups. Of course almost impossible to give a precise description of the characteristics of the different kind of systems. The reason is very simple, namely, it is absolutely clear that every nation has had its own special historical, geographical, political, social and cultural background. And these circumstances deeply influence the feature of the current systems.

In spite of the above mentioned problems, there is a good and promising chance to recognise some common trends which are valuable from different point of views.

For example, given the profound political changes in Eastern Europe it is interesting to note that in Poland, Slovakia, Hungary and other former communist countries those seeking to remake the structure of their societies have placed a strong emphasis on the development of a viable and effective system of local government. More generally the establishment of viable local government and maintenance of a democratic process. It is also seen as an appropriate level for effective government intervention to meet welfare needs and stimulate economic efficiency.

So, learning from the experience from the practice of the Western countries not only very useful but inevitable as well, because the permanent improvement of the current local government system has been an common task and challenge for the newly established democracies.

**A SZEGEDI JÓZSEF ATTILA TUDOMÁNYEGYETEM ÁLLAM- ÉS
JOGTUDOMÁNYI KARÁNAK E SOROZATBAN ÚJABBAN MEGJELENT
KIADVÁNYAI**

Acta Juridica et Politica, Szeged. Repertórium 1922–1950, 1955–1996. Tomus I–L. Supplementum (Szeged, 1997.) 191 p.

Tomus LI.

Bónis György: Szentszéki regeszták (Iratok az egyházi bíraskodás történetéhez a középkori Magyarországon). (Szeged, 1997.) 650 p.

Tomus LII.

Fasc. 1. *Badó Attila*: Bevezetés az USA jogrendszerébe (Szeged, 1997.) 29 p.

Fasc. 2. *Blutman László*: A kiutasítás és visszaküldés az alapjogok árnyékában (Szeged, 1997.) 28 p.

Fasc. 3. *Hajdú József*: Néhány gondolat a japán szakszervezeti modellről (Szeged, 1997.) 114 p.

Fasc. 4. *Heka László*: Adalékok Horvátország 1526 előtti alkotmánytörténetéhez. (Szeged, 1997.) 29 p.

Fasc. 5. *Józsa Zoltán*: A helyi és területi önkormányzatok szervezeti struktúrái és funkciói (összehasonlító elemzés). (Szeged, 1997.) 44 p.

Fasc. 6. *Juhász Zsuzsanna*: Az előzetes letartóztatás büntető eljárási és büntetés-végrehajtási reformjának szükségességéről (Szeged, 1997.) 33 p.

Fasc. 7. *Jenő Kaltenbach*: Legal status of minorities in Hungary (Szeged, 1997.) 39 p.

Fasc. 8. *Révész Béla*: A proletárdiktatúra ideológiai funkciójának kriminalizálása (Ideológia – politika – jog Magyarországon az ötvenes években). (Szeged, 1997.) 145 p.

Fasc. 9. *Stipta István*: A pénzügyi közigazgatási bíraskodás hazai előtörténete (Szeged, 1997.) 34 p.

Fasc. 10. *Szondi Ildikó*: Wohnungspolitik in Ungarn in den 1990er Jahren (Szeged, 1997.) 20 p.

Fasc. 11. *Varga Péter*: A praetori jog mint a jog gyors és hatékony fejlesztésének eszköze (Szeged, 1997.) 9 p.

Fasc. 12. *Shin Yamada*: The Law of the Support of the A-bomb Survivor (Szeged, 1997.) 12 p.