

TDK DOLGOZAT

A magyar önkormányzati reformtervezet elemző összehasonlítása nyugat-európai példákkal

Eger

2012

Tartalom

2 Az összehasonlítás szempontjai	3
3 Az önkormányzat, mint a helyi közösségek szuverenitása	4
4 Az elemezett országok közigazgatási rendszereinek áttekintése	7
4.1 A területi közigazgatás szintjei	7
4.2 Az önkormányzatok létrejöttének és működésének törvényi háttere és a közigazgatás kormányzati ellenőrzése	16
4.3 Az önkormányzatok feladatellátása	22
4.4 Az önkormányzatok pénzügyi gazdálkodása	34
5 Összegzés	42
6 A jogszabályok jegyzéke	46
Internetes források jegyzéke	47

Véleményem szerint, a közigazgatás egy rendkívül összetett és szerkezetileg fragmentált eleme egy ország életének. Megkockáztatom azt a kijelentést is, hogy az elmúlt ötven évben során soha ilyen távol nem került az állampolgároktól, mint napjainkban (éppen a bonyolult működési mechanizmusok miatt). Ma a közigazgatásra, mint egy misztikus megfoghatatlan dologra tekintenek, amelynek működése annyira áttekinthetetlen és bonyolult, hogy az egyszerű állampolgár nem is akarja tudni, hogy mi folyik benne, inkább csak „elszenvedője” lesz a döntések eredményeinek. Ezt a folyamatot meg kell akadályozni és vissza kell adni a közigazgatás emberközpontúságát, hiszen egy állam működésének ez egy olyan szegmense, amely hangsúlyosan egy adott terület, legyen az régió, megye, vagy település polgárai életének jobbra tételéért létezik. Számomra is, mint olyan sok állampolgár számára a közigazgatás egy érthetetlen agyonszabályozott, törvények garmadáját felvonultató fogalomként jelent meg. Pontosan ezért szerettem volna jobban megérteni annak működését, sőt összehasonlítani más országok rendszereivel. Az elemzett északi országokból kettőben, Svédországban és Dániában az elmúlt tíz évben történtek meg azok az átalakítások, amelynek küszöbén Magyarország is áll. Finnország esete pedig azért fontos, mert ott az önkormányzati reformfolyamatok 2011-ben kezdődtek

és jelenleg is zajlanak. Úgy érzem, hogy pontosan ezekből fakadóan van ennek a dolgozatnak létjogosultsága és adják az elemzés aktualitását. A kutatás során leginkább az adott országok kormányzati portáljain fellelhető anyagokat tekintettem át és inkább a közigazgatással általánosan foglalkozó fejezetekben használtam a könyv alakban is hozzáférhető szakirodalmat. Természetesen minden ország önkormányzati törvényéhez sikeresen hozzá lehet férni a világhálón keresztül és ezeket nagyszerűen kiegészítik a kormányzati kiadványok is. Az északi országok egyik nagy erénye, hogy szakembereik munkáját szinte minden esetben közzéteszik angolul és ezek rendkívül jól összefoglalják az általam is vizsgált témaköröket. Igazán élvezetes volt olvasni azokat az információkat, amelyek alapján megpróbáltam a lényegét leírni a különböző országok sajátosságairól. Ezért vált a kutatásom legfőbb területévé az internet, bár jó pár alkalommal látogattam el a hazai könyvtárakba is, például a Bródy Sándor Megyei Könyvtár Közigazgatási szakrészlegébe, vagy éppen az Országos Statisztikai Hivatal Könyvtárába. A kutatások során az alábbi gondolatok fogalmazódtak meg bennem, a dolgozat szükségességével kapcsolatban: A XXI. század mind újabb és újabb kihívások elé állítja a jóléti államokat. Az előregedő társadalmak, a versenyképesség csökkenése olyan radikális újításokat szültek, mint például a közfeladatok ellátásának kiszervezése a magánszektor szereplőinek. A társadalom jellemzőinek változása, a közszektor működésének változatlansága problémákat okoz és habár a jóléti államok növekedésével azok közszférái újabb és újabb módszereket próbáltak ki a szolgáltatások előállításában, az alapvető szerkezeti struktúrák, folyamatok és az ügyfélkezelés szemlélete nem változtak. Ehhez társul még az a megállapítás is, amely szerint a közigazgatási rendszereknek van egy sajátos *elavulása*, ami a gyorsan változó globális gazdasági, társadalmi és politikai folyamatokhoz való lassú alkalmazkodási képességeik következménye. Ezekből a megállapításokból fakadóan az elmúlt közel száz évben, Európa számos fejlett országában zajlottak önkormányzati reformok. A szélesedő társadalmi igények és az ellátandó feladatok számának növekedése idézte elő, hogy az általam elemzett országok is több lépcsőben végrehajtották a maguk közigazgatási reformjait. A mai korszerű demokráciák elképzelhetetlenek a közigazgatás különböző szintjei nélkül. A legtöbb országban, így az általam vizsgáltakban is hagyományosan megvan és fontos funkciókat lát el a megyei és a települési önkormányzat. Szembetűnő az is, hogy miközben a vizsgált északi országok GDP-je, ami végeredményben az egyik legmarkánsabb alapja a költségvetésnek, az jóval magasabb, vagy legalábbis hasonló, mint a magyar, de ugyanakkor ők kevesebb

önkormányzatot tartanak el abból a pénzből. Ebből következően a települési lakosságszámok is magasabbak, mint nálunk, de így az általuk felhalmozott *tőketartalék* is *magasabb* az adott önkormányzaton belül. Dánia az az ország, amelyben az egykori megyei önkormányzatok helyett napjainkban öt régió működik, de pontosan ez adja az aktualitását is ennek a rendszernek, hiszen kíváncsisággal tölt el, hogy ők miért választották azt a megoldást, amelynek megvalósítása például hazánkban a tapasztalatok tükrében inkább csak ellenállásba ütközött. Véleményem szerint nem is annyira a közigazgatás kialakult történelmi struktúrájának megbontása, mint inkább a nem megfelelő kormányzati kommunikáció, illetve az elmaradt széleskörű társadalmi egyeztetés miatt. Többek között ezért nem hagyhatom ki egyik ország elemzéséből sem az ott kialakult közigazgatási struktúrák történelmi fejlődését, hiszen ezek véleményem szerint a nemzeti öntudat alkotórészei, másfelől azok a fejlődési állomások, amelyeken a vizsgált országok átmentek, sokszor igen eltérőek. A közös pontjuk leginkább az origóban kereshető, mert mind a négy vizsgált ország (Magyarország, Svédország, Dánia, Finnország), a XIX. század végén kezdte el a törekvéseket a nemzetállammá válás felé és az első jelentős (és szándékos, törvényileg szabályozott) közigazgatási struktúra kiépítése is erre az időszakra tehető. Egyedül talán Finnország esetében csúszott el ez a folyamat egy durván húsz-harminc évet, hiszen (teljes) függetlenségét csak a cári Oroszország megszűnésével, 1918-ban nyerte el.

A különböző irányú történelmi fejlődés nem jelenti azt, hogy ezek a modellek csak egy-egy adott ország területén lehetnek életképesek. A skandináv modell (de nevezhetjük északi modellnek is) rendelkezik olyan közös vonásokkal, amelyek azt mutatják, hogy bizonyos elemeinek adoptálása más rendszerekbe, működőképes lehet. Leginkább gondolok itt a települések számának összevonására, a közfeladatok ellátásának költségcsökkentése és a hatékonyabb működés szempontjából. Természetesen az általam összehasonlított országok államformája sem azonos, hiszen kettő közülük alkotmányos monarchia és kettő köztársaság, de ennek az elemzés szempontjából egyáltalán nincs jelentősége, mert mind a négy ország parlamentáris demokrácia, ennél fogva jogállam. Mind a négy országban törvényi szinten van szabályozva az önkormányzatok működése. Ennek megfelelően mindegyik országban a parlament dönt a közigazgatás szabályozásáról, hiszen a népszuverenitás elvének megvalósulása következtében a parlament intézménye a legfőbb törvényhozói hatalom. Látható tehát, hogy habár eltérő földrajzi és történelmi

alapokkal rendelkezik a helyi igazgatás, de mégis lehet olyan társadalmi és politikai párhuzamokat vonni az elemzendő országok között, amelynek alapján már egyértelműen

érdekes az összehasonlításokat megtenni. Mint az majd látható lesz, mindig a magyar viszonyokról fogok részletesebben írni. Ez több tényező miatt lesz így. Egyrészt ugyanis a dolgozat tulajdonképpen fókuszában a magyar reformtervezet áll, ennél fogva a hazai történelmi háttérrel kell leginkább stabilan átnézni, ahhoz, hogy világosan lássuk, hogy hogyan is jutott a mai magyar közigazgatás abba az állapotba, hogy már egy jó tíz éve esedékes strukturális átalakuláson, de legalábbis egy „ráncfelvarráson” essen át. Ezért fogok mindig minden témakörben maximális figyelmet szentelni a magyar rendszer kialakulására, de ez nem azt jelenti, hogy felületesebben kezelem majd az összehasonlítás tárgyát képező többi országot, hanem a fontosabb szempontokat fogom figyelembe venni. Az összehasonlítás tárgyát képező országokból nem csak a reformfolyamatok és azok eredményei folytán kialakult jelenlegi közigazgatási struktúrájuk a lényeges, hanem elengedhetetlen kitérni a történelmi háttérre is, bár nem olyan részletesen, mint hazánknál, hiszen ezek igen eltérő folyamatok és leginkább a magyar közigazgatási struktúra elemzésében kap hangsúlyosabb szerepet annak történelme.

Számomra az összehasonlítás legfontosabb céljai az úgynevezett legjobb gyakorlatok megtalálása, amelyeket át lehet ültetni a jelenlegi magyar viszonyokba. Sőt ezeknek a gyakorlatok mentén elindulva egy olyan önálló vélemény megfogalmazása, amely ugyan nem szándékozik minden recens problémát egy csapásra megoldani, de adhat egy olyan plusz elképzelést, amely esetleg hasznos lehet a további reformtörekvések (ha lesznek még ilyenek) véghezvitele során; valamint a települések együttműködésének erősítése, hiszen az egyik legszembetűnőbb tanulsága az északi modellnek a municípiumok egyesülése, de legalábbis valamilyen társulási formában a szorosabb együttműködése. Tisztában vagyok vele, hogy hazánkban végesek a lehetőségek, ám mindenképpen találni kell egy megfelelő megoldást arra, hogy a települések belássák, az együttműködés egyszerűen elkerülhetetlen. Természetesen egy jogállamban nem lehet kényszerítő módon korlátozni a szuverenitást, ám ha ezen egy közösség jóléte (sőt inkább életben maradása) múlik, akkor elkerülhetetlen, hogy az állam felvállalja azt a Foucault által is leírt szerepet, hogy jó pásztor módjára a megfelelő irányba terelje a nyáját, vagyis az állampolgárokat. Ezt csak a törvényhozás teheti meg, amely a népszuverenitás elvének alapján felhatalmazva van arra, hogy mindenkor a közösség számára a lehető legjobb döntéseket hozza. Természetesen a jó gyakorlatokat az adott ország, vagy közösség számára megfelelő arculatra kell szabni és nagyon fontos a társadalmi egyeztetés és a megfelelő kommunikáció az érintettekkel. Az állampolgárokat minden esetben egyenrangú

félként kell kezelni, ahogyan tették azt Dániában is. Ha egy közösség, (de akár az egyén) érzi, hogy köze van a körülötte folyó eseményekhez és megadatik számára a lehetőség, hogy partnerként vegyen részt a döntéshozatali mechanizmusokban, akkor lehetséges a konszenzus kialakítása és megérti, hogy a változás mindannyiunk közös érdeke.

2 Az összehasonlítás szempontjai

Öt fő szempont mentén fogom végezni az összehasonlítást:

1. *A közigazgatási rendszer területi felosztása (NUTS kódok).*
2. *Az önkormányzati működések törvényi hátterei és a kormányzati ellenőrzés.*
3. *A képviselőtestületek, vagy a közgyűlés megválasztása, összetétele*
4. *az önkormányzatok által ellátandó feladatok köre.*
5. *Az önkormányzatok pénzügyi gazdálkodása.*

Az **első szempont** a közigazgatás jelenlegi területi felosztása. Ez az egyik legstabilabb eleme az összehasonlításnak, hiszen mind a négy vizsgált ország az Európai Unió tagja ez által (igaz sajátos jellemzőkkel), minden ország erre a strukturális alapra építette fel a maga közigazgatási rendszerét. A **második szempont**, az önkormányzatok törvényileg szabályozott működése, szintén mutat eltérést, de mindenhol jelen van. Gondolok itt arra, hogy Dániában nincs önálló törvény az önkormányzatokról, de minden minisztériumban létezik olyan szabályozás, amely érinti annak valamely területét. A helyi önkormányzatok és az állami igazgatási rendszer összefonódása szintén egy alapjaiban véve közös, de részleteiben eltérő eleme az országok közigazgatási szerkezeteinek. Az állam, mint ellenőrző szerv mindenhol jelen van, hiszen ő a legnagyobb finanszírozója az önkormányzatok működéseinek és a törvényi szabályozója is ezáltal igenis jogot formálhat arra, hogy jelen legyen ezeken a szinteken. Az már hogy ez milyen mértékben történik meg, az minden országban eltérő. A **harmadik pontja** az összehasonlítás szempontrendszerének a képviselő testületek és egyéb tisztségviselők kiválasztása, valamint a politikai szervezeti struktúra kiépítése, hiszen az önkormányzati döntéshozatali mechanizmusok ezeknek a személyeknek és szervezeteknek az irányítása alatt állnak. A **negyedik szempont** szerint, az önkormányzatok által ellátandó feladatok köre egy olyan kardinális kérdés, amelyet nem lehet kihagyni az összehasonlítás szempontjai közül. Az

ötödik szempont alapján az önkormányzatok finansziális helyzete kerül górcső alá. Egy önkormányzat anyagi helyzete függ attól, hogy milyen feladatokkal terhelik le és ennek függvényében jelentkeznek a finansziális problémái is, amelyek később működési zavarokat, a legrosszabb esetben csődöt is jelenthetnek. Ez talán a legkényesebb eleme az összehasonlításnak, hiszen minden ország eltérő *történelmi fejlődéssel* (ez itt hangsúlyos) és *gazdasági potenciállal* rendelkezik. Mégis, ha több országban az önkormányzatok ugyanolyan széles körű feladatokat látnak el, ám eltérő finansziális gondokkal küzdenek, akkor meg kell nézni, hogy a reform elemei tartalmaztak-e olyan költségcsökkentő lépéseket, amelyek később racionalizálták a működésüket. Gondolok itt a települési önkormányzatok számának csökkentésére, vagy az együttműködés ösztönzésére is, amelyek a leginkább markáns elemei az északi országok reformjainak.

Ezen szempontok mentén szeretném összehasonlítani az országokat és nem utolsósorban több használható következtetést szeretnék levonni a jelenleg még nem hatályos magyar önkormányzatokról szóló törvényjavaslat kapcsán, amely nagy valószínűséggel 2013-ban valós alapja lesz a magyar közigazgatásnak. Remélhetőleg ez adja jelen dolgozat aktualitását is.

3 Az önkormányzat, mint a helyi közösségek szuverenitása

Önkormányzatról olyankor beszélünk, amikor az állam bizonyos kereteken belül önrendelkezési jogot biztosít a területén található közösségeknek, ezáltal saját feladatainak ellátását is megkönnyíti, valamint a szubszidiaritás elve alapján a döntéshozatal egy fontos része arra a szintre kerül, amelyen a leginkább megfelelő rálátással rendelkeznek annak megvalósításához. Létezik egy *infraszuverén* kormányzási szint, amely két részre tagolódik; közép és helyi szintre. Tulajdonképpen a legtöbb európai állam ezen kettő szintre tagolódva működteti az állam- és közigazgatási intézmény rendszerét és ez az államberendezkedés egyértelműen a decentralizáció és a dekoncentráció fogalmai mentén épül fel. Miért van szükség ilyen döntéshozatali szintekre és ezek megosztására? A válasz szerintem abban keresendő, hogy az állam olyan sokrétű tevékenységet kell, hogy végezzen, amely egy teljesen központosított hatalomgyakorlás számára túl nagy feladatokat ró ki. Példának okáért a diktatórikus berendezkedésű államok gyakorlatilag önkormányzati, vagy más egyéb lokális igazgatási rendszer nélkül működnek. Ahogyan azt Walter Tibor is megfogalmazta: az önkormányzati közigazgatás sehol nem alternatívája,

hanem együttműködő tényezője, sőt része az államigazgatásnak. Az önkormányzati működés törvényi hátterét mindenhol a parlament biztosítja. Ebből következik az, hogy a közigazgatási szervek gyakorolhatnak végrehajtói hatalmat az államigazgatási szervek mellett. Az anyagi feltételeket (nagy részt) az állam kell, hogy biztosítsa, ám ez kétségtelenül az önkormányzatok függetlenségét csorbítja. Másrészt egy ellenőrizhetőséget biztosít, valamint némely esetben akár szankcionálhatóak is, például ha megsértik a költségvetési fegyelmet. A magyar önkormányzati rendszer viszont már eljutott a fejlődésének abba a szakaszába, amikor már nem ezekben a tagozódási kérdésekben kell állást foglalni, hanem a már kiépült struktúra fejlesztését és működésének hatékonyabbá tételét kell szem előtt tartani. Ezen kívül meg kell említeni, hogy a magyar önkormányzati rendszer kapott számos pozitív kritikát is. 2000-ben például az Európa Tanács önkormányzati ügyekért felelős titkárságának brit származású vezetője elmondta, hogy „Magyarországot az Európa Tanács mindig is a helyi autonómia modelljeként tekintette”.

A közigazgatás másik lényeges szerepe (azon kívül, hogy levesz bizonyos terheket az állam válláról és lát el helyette feladatokat), hogy a decentralizáció elve mentén az állam működését akkor is szavatolja, ha éppen a központi törvényhozás és a végrehajtás valamiféle olyan helyzetbe kerül, hogy a működése nem kielégítő, vagy éppen akár meg is szűnik egy időre. Itt említeném meg példának Belgiumot, ahol az elmúlt legalább másfél évben a törvényhozást gyakorlatilag lebénította a flamand-vallon ellentét. A parlamenti választásokon győztes pártok képtelenek voltak koalícióra lépni és megkezdeni az érdemi kormányzást (mindössze egy ügyvezető és gyenge kormányt sikerült felállítani), ám ennek ellenére nem alakultak ki szükségállapotnak megfelelő helyzetek, nem bénultak meg sem az egészségügyi, sem a szociális, vagy egyéb más ellátó rendszerek sőt, az ország gyakorlatilag teljesen működőképes maradt. Ez köszönhető volt a belga közigazgatási rendszer költséges, ám de nagyrészt decentralizált, független működtethetőségétől. Ebből is leszűrhető tanulság, hogy a decentralizáció és a szubszidiarizáció olyan elvek, amelyeket nem lehet figyelmen kívül hagyni egy állam működőképessége szempontjából. Az állampolgárok mindenkori jóléte függ egy jól megszervezett közigazgatási rendszeren, nem beszélve arról, hogy egy válságos állapot után pontosan a közigazgatás lehet majd a kiinduló pontja (ismét a természetből kiragadott példával: a csírája) egy új államszerveződésnek. Kijelenthetjük, hogy a válságos időszakok átvészelésének és a

regenerálódásnak egy kulcsfontosságú területe például a jól működő önkormányzati rendszer. Ezt látszik alátámasztani Ivancsics Imre is, aki szerint az önkormányzatok egyre inkább államigazgatási szervezetekké alakulnak át. Bár ez a vélemény több, mint 15 éve íródott le, a jelenlegi magyar tendencia is azt mutatja, hogy az állam visszaveszi az eddig az önkormányzatok által vállalt feladatokat.

Az önkormányzati igazgatásnak két típusa ismert Európában. Egyik az úgynevezett angolszász típus, ahol a helyi igazgatási szervek kizárólag olyan feladatokat láthatnak el, amelyekre a törvények felhatalmazást adnak, míg a kontinentális modell nagyobb önállóságot és döntési szabadságot biztosít és ezeket a többletjogokat az alkotmányban is rögzíti. Az önkormányzatok függetlenségének az alkotmányban történő rögzítése különösen fontos lehetne a hatékonyabb és hosszú távú működés szempontjából.

A kiinduló pont a közigazgatási rendszer esetében az (és ez az északi modell lényege is), hogy a szociális és jóléti intézkedések megvalósítója az állam és a területén található önkormányzatok és mindezek mellett a civil szervezetek és az egyházak csak rész funkciókat töltenek be, a feladatok egy részét átvállalva a működés gazdaságosabbá tétele érdekében. Napjainkban ez a feladatmegosztás minden vizsgált országban jelen van, még ha az arányok nem is egyenlők. A reformok bevezetése egyes országokban fokozatosan, az igények felismeréséből és azokhoz igazodva, másutt nagyobb léptékben, politikai célokat is szolgálva történt, illetve történik.

Fontos megemlíteni, hogy a nemzetiségek és kisebbségek szerepe az északi országok döntéshozatali mechanizmusában, főleg Svédországban és Finnországban hangsúlyosan jelenik meg. Magyarországon szintén így van ez, sőt nálunk a rendszerváltás óta létezik a kisebbségi önkormányzatok rendszere, amelynek létrehozását a legutóbb elfogadott és fokozatosan bevezetett 2011. évi CLXXIX. törvény szabályozza. Az említett két északi ország igaz, hogy kétnyelvű és mind a svéd kisebbségnek Finnországban és mind a finn kisebbségnek Svédországban erős pártjai vannak, sőt gyakran bekerülnek a kormányokba is, de náluk nem létezik a kisebbségi önkormányzatok olyan kiépített rendszere, mint hazánkban. Ezt támasztja alá az is, hogy ahogyan már említettem az Európa Tanács tisztviselőjének véleményét a magyar önkormányzati rendszerről, úgy hasonlóan pozitív kijelentést tett a kisebbségi képviselők helyi gyakorlásával kapcsolatban is és elmondta, hogy Magyarország egy jó példát tudott mutatni ezen a téren.

4 Az elemezett országok közigazgatási rendszereinek áttekintése

4.1 A területi közigazgatás szintjei

A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a regionális felosztások mindig egy, már meglévő közigazgatási struktúrához alkalmazkodnak. Szinte valamennyi állam legalább egy közigazgatási szintet közbeiktat a központi és a települési igazgatás közé. Ezeket nevezhetik landoknak, területeknek, régióknak, provinciáknak, megyéknek stb. Az országokon belüli területi felosztás általános elméleti alapja a *funkcionális összetartozás*, valamint ezen belül a *központ-vonzáskörzet* kapcsolatrendszer.

Többféle területi felosztás létezik a világon és az Európai Unió az úgynevezett NUTS statisztikai rendszert (Statisztikai *Célú Területi Nomenklátúra*, franciául *Nomenclature d'Unités Territoriales Statistiques*) használja, amely az Eurostat, az 1970-es évektől működő rendszere. Az alkalmazott kialakítás tulajdonképpen azért jött létre, hogy egységesítse az országok területi felosztását, hogy a támogatások hatékonyabban jussanak el azokra a szintekre, ahol igazán szükség van rájuk, mivel a kapott statisztikai adatok könnyen beazonosíthatóak, hogy az adott ország melyik területéről jöttek és azok mely szinthez tartoznak. A NUTS rendszer az Európai Parlament és az Európai Tanács 2000-ben született rendelete alapján kapott jogi alapot, ám bevezetése (2003-tól hatályos), ám maga a teljes rendszer átvétele nem kötelező érvényű a tagállamok számára. A rendeletben meghatározták a lakosságszám alapján kialakítandó területi egységeket, valamint a hatályba lépésének évében a NUTS 4 és 5 szintek helyett bevezették az úgynevezett LAU (Local Administrative Unit) fogalmát is. Ebből két szintet alakítottak ki, de a LAU 1-et nem minden országban hozták létre. A NUTS rendszernek egyébként három szintje van. A NUTS 0 szint az magát az országot jelöli, de ezt a szintet hivatalosan nem használják. A NUTS 1 mindig tájegységeket jelöl, (fontosabb gazdasági és társadalmi *szuprarégiók* – Hofmann-Polomik) ez az úgynevezett *makroregionális* szint. Minden esetben, országonként annyi *makrorégiót* különítenek el, amennyi a lakosságszám maximális felső határa alapján történő felosztás során kijelölhető. Minimum 3 millió, maximum pedig 7 millió ember élhet a NUTS 1 szinten létrehozott területi egységeken. Például Németországban tizenhat, Spanyolországban hét, Svédországban és Magyarországon három-három, Finnországban kettő (!), de Dániában és Észtországban már csak egy (maga

az ország) ilyen statisztikai szuprarégió működik. Németország esetében a főváros önálló területi egység ezen a szinten, a másik érdekesség, hogy habár általában földrajzi elnevezéseket használnak a területi felosztások jelölésére, de Romániában mindössze számokkal (egy, kettő, három, négy) határolják el egymástól a szuprarégiókat. Hazánkban a NUTS rendszer minden szintje megtalálható.

Magyarország unitárius szerkezetű állam, ami azt jelenti, hogy nincs a területén olyan szuverén, vagy autonóm közösség, amely az önálló államiság jegyeivel rendelkezne. A helyi önkormányzati rendszer igaz, hogy egyre nagyobb állami befolyás mellett, de élvez egy nagyobb fokú autonómiát. Magyarországon 2004. május 1-i Európai Unió csatlakozás után alakult ki a NUTS rendszernek megfelelő statisztikai területi felosztás. A bevezetésük nem volt éppen zökkenőmentes, hiszen ez a felosztás az ezeréves megyerendszer után egy magasabb szintet hozott a közigazgatásba: a regionális felosztást. Az új rendszernek nem voltak hagyományai a magyar közigazgatás történetében, habár elméleti szinten foglalkoztak vele olyan nagyformátumú szakemberek, mint Magyary Zoltán, vagy Bibó István. Az viszont megállapítható, hogy sok helyen ellentétet okozott a NUTS rendszer bevezetése, hiszen addig alapvetően a megyéknek volt lehetőségük szuverén módon gazdálkodni, lehetőségeik szerint. Ám 2004-től a pénzügyi döntések átkerültek a regionális szintekre, amelyek okoztak bonyodalmakat, hiszen az addig megyeszékhelyekként működő városok (Miskolc, Debrecen, Pécs stb) irányították a támogatások elosztását a regionális és kistérségi fejlesztési tanácsokon keresztül, amelyek kötelezően létrehozott szervezetek voltak a *Budapesti Fejlesztési Agglomerációs Tanács* intézményével együtt. Habár ezekbe a tanácsokba a régió más megyeszékhelyei (ez általában kettő, vagy három várost jelentett megyénként) delegálhattak egy-egy főt, összességében elmondható, hogy a döntéshozatali mechanizmusokba történő lehetőségeik mondjuk úgy, hogy korlátozottak voltak. Ezek a kötelezően létrehozandó intézmények a 2012. évi közigazgatási reformfolyamatok során, január elsejével a szétagoltságra hivatkozva megszűntek. (egyedül a *Balaton Fejlesztési Tanács* maradt meg). A fejlesztési tanácsok feladatát, vagyis a területfejlesztési feladatok ellátását és a fejlesztésre szánt összegek allokációját immár a megyei önkormányzatok végzik (az átadási és átvételi folyamat még mindig tart). Az új struktúráról szóló törvény 2013. január 1-én lépne hatályba.

A NUTS 1 szinten állnak a nagy tájegységek (makrorégiók), a Dunántúl, Közép-Magyarország és az Észak és Alföld. A következő NUTS 2 szinten találhatjuk a régiókat amelyekből hét van hazánkban: Nyugat-Dunántúl, Dél-Dunántúl, Közép-Dunántúl, Közép-Magyarország, Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld. A legújabb elképzelés szerint a régiókat követi a NUTS 3, ahol a 19 megyénk helyezkedik el. Habár országonként eltérő struktúrák alakultak ki, de általánosan megfigyelhető trend, hogy a megyék jelentik a *közigazgatás legállandóbb* szintjét, amely a polgári államokkal egy időben, leginkább az állami feladatok végrehajtása végett integrálódott be az egységes közigazgatásba. Hazánkban a regionális felosztás gyakorlata igen felemásra sikerült. A régióknak nem volt tényleges önkormányzati erejük (ahogy erről már volt szó), hanem gyakorlatilag egy redisztribúciós feladatot láttak el. Sokan definiálták úgy ezeket az egységeket, mint egy szükséges rossz intézkedést, amelyet az Európai Unió erőltetett ránk. Ez így ebben a formában nem volt igaz, Magyarországnak nem volt kötelező a régióknak, mint NUTS 2 szint kiépítése. A legtöbbször hangoztatott kifogás a régiók létrehozásával szemben, mint ahogyan azt már említettem is az, hogy nincs neki történelmi hagyománya. Erre válasz Ágh Attila írása, aki azt mondja, hogy ez csak egy ürügy a „régí rend” védelmében és sokszor hajlamosak eltúlozni a megyei identitástudat szerepét és egyértelmű, hogy ez inkább a megyéknél kisebb térségekben van inkább jelen. A regionális felosztás tehát nem egy rossz elgondolás. Ezt a véleményt támasztja alá Ág Zoltán tanulmánya is, amelyben olvasható, hogy *indokolt, sőt szükségszerű a markáns természeti határok, választóvonalak (nálunk például a Duna, a Dráva, a Maros, a történelmi Magyarországon a Kárpátok) figyelembevétele a társadalmi körzetesítésekben*. Egy másik definíció szerint, a *régió fogalma a természetföldrajzból ered: olyan területre utal, ahol a fizikai, éghajlati, az emberi stb. tényezők egy bizonyos nagyságrendje relatív stabilitást mutat*. Más vélemények szerint a területfejlesztési feladatok ellátására a régió az optimális lépték, hiszen Magyarországon a megyék gazdasági ereje és léptéke alkalmatlan arra, hogy az európai gazdasági versenyben helyt álljon. Mindezek mellett a régiók gazdasági és területfejlesztési funkcióinak irányítására a legalkalmasabb szervezeti modell a közvetlenül választott regionális önkormányzat és így a *régió egy komplex, többretegű funkciókkal és intézményekkel ellátott egység*. Ezeket a meghatározásokat átgondolva elmondhatjuk, hogy a régiók rendszerének kialakítása gazdaságilag hasznos, de a területi egységek meghatározásánál mindenképpen figyelembe kell venni a földrajzi és kulturális határokat, bár hazánkban inkább az előbbi dominál, de azért tájegységként vannak eltérő

történelmi hagyományok (Matyóföld, Mezőség, Őrség stb.). A régióknak, mint közigazgatási egységnek annak ellenére, hogy a magyarországi igazgatásszervezési hagyományoktól eléggé idegen, lehetnének pozitív hozadécai. A területfejlesztés, mint regionális feladat első elgondolásra túlságosan messzinek tűnik ilyen magas szervezeti egységből és talán a szubszidiaritás elve is jobban érvényesülhet a megyei szinten, ám ha azt nézzük, hogy egy-egy összefüggő földrajzi terület több megye határán fekszik (például a Bükk hegység) akkor megértjük, hogy milyen nehéz feladat összehangolni ezeknek a sokszor eltérő politikai és pénzügyi háttérrel rendelkező közigazgatási egységeknek a munkáját. Ezért tűnik jobbnak egy magasabban szervezett, ezeket az egybefüggő területeket magába foglaló egységeknek a létrehozása. Jelenleg viszont, mivel a megyéktől gyakorlatilag minden fajta feladatot elvett a kormány, szükségesnek látják legalább a területfejlesztést, mint ellátandó feladatot ezen a szinten hagyni, mert különben a megyék egyértelműen feleslegessé válnának. Ennek a dolgotatnak egyáltalán nem célja és nem is feladata egyik magyar kormány döntéseinek bírálata, szakmai felkészültségének, jóindulatának megkérdőjelezése. Pusztán abból a tényből kiindulva, hogy az említett regionális rendszer működőképes az általam vizsgált északi országokban, akkor le lehet vonni azt az egyértelmű konzekvenciát, hogy ennek a rendszernek hazánkban is van létjogosultsága, csak megfelelő időt kell biztosítani a szakmai és társadalmi egyeztetésekre és egy átgondolt kommunikációs marketinggel közvetíteni az állampolgárok felé az új rendszer előnyeit. Éreztetni velük, hogy nem a fejük felett született meg egy őket is érintő fontos strukturális átalakítás. Talán a magyarországi helyzetet, vagyis a régiók és a megyék közötti kapcsolatot Józsa Zoltán megfogalmazásával lehetne leginkább jellemezni. Ő azt írta, hogy a nyitott határoknak köszönhetően az egyre inkább integrált európai piacon a tőke és a munkaerő egyre inkább mobilissá válnak és a versenykorlátok is mindinkább lebontódnak, ezért a régiók és a körzetek közötti forráselosztás inkább *kompetitív*, mintsem tervezett.

A NUTS rendszer után jön az úgynevezett LAU felosztás. A LAU 1 szinten a kistérségek helyezkednek el. A viták a kistérségek létéről jelenleg is zajlanak. A reformtörekvések az irányba mutattak eddig, hogy a kistérségeket megszüntetik és bevezetik helyettük az 1983-ban felszámolt járásrendszert. A kistérségek tulajdonképpen *statisztikai területi egységek*, amelyek több település funkcionális együttműködésével jöttek létre *önkormányzati társulások* formájában és ezért, ezek a közigazgatási

képződmények nem követik szigorúan a valós statisztikai kistérségek határait. A kistérségek az év(tized)ek során vegyes tapasztalatokat szűrték le az együttműködések során, de leginkább úgy tűnik, hogy nagyobb hányaduk nem váltotta be a hozzájuk fűzött reményeket. A járások kialakítása az egyik legmarkánsabb pontja az új magyar közigazgatási rendszernek (4. ábra). Ilyen formában ez a közigazgatási egység a vizsgált országok közül csak hazánkban lesz jelen. Számos vélemény hangzik el pro és kontra, de az egyik legjellemzőbb szakmai kifogás az, hogy a járásközpontok túl nagy hatáskört fognak kapni, ami konfliktusokat szülhet a többi településsel. A járások számának alakításában nincs egyetértés, hiszen minden politikus, legyen az kormánypárti, vagy ellenzéki, a saját elképzeléseit tartja megfelelőnek. A recens hivatalos vélemény a járások számáról az, hogy a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium koncepciója alapján 175 ilyen területi egységet alakítottak volna ki országszerte. Az elképzelést több ponton is megtámadták, hiszen amikor budapesti közigazgatást hét járási területre kívánták redukálni, akkor a kerületi polgármesterek megtámadták a javaslatot és mivel nem egy közülük parlamenti képviselő (ez a jövő országgyűlésről szóló törvényjavaslata alapján viszont összeférhetetlenné válik), ezért sikeresen kilobbizták maguknak azt a koncepciót, hogy hét körzete (ugyanis a fővárossal kapcsolatban nem a járás szó szerepel) helyett huszonhárom körzete legyen a fővárosnak. Gyakorlatilag ugyanannyi, mint az addigi kerületek száma. Navracsics Tibor közigazgatási és igazságügyi miniszter, habár korábban kijelentette, hogy a KIM elképzeléseiben nem lehet változtatni, legfeljebb néhány esetben van lehetőség a települések számára arra, hogy átsoroltassák magukat másik járásközpontba, 2012 februárjában mégis kijelentette, hogy meghajol a kerületi polgármesterek akarata előtt, ám továbbra sem tartja jó megoldásnak Budapest közigazgatási széttagoltságát. Ahogyan kifejtette, ez azt jelenti, hogy a közigazgatási reformból kifolyólag a 23 kerületi polgármesteri hivatal mellé még bejön 23 kormányhivatal is, és azok vezetői. Ez a széttagoltság mindenképpen fog okozni hatásköri problémákat, illetve ellentéteket szülhetnek majd. A járásokkal kapcsolatban nem csak a fővárosi felosztás okozott bonyodalmakat. A BAZ megyei járások száma szintén nem stabil, hiszen Demeter Ervin korábbi titkosszolgálatokat felügyelő tárca nélküli miniszter, jelenleg a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Kormányhivatal kormány megbízottja erősen lobbizik azért, hogy a tizenöt eddig tervbe vett járás mellé kreáljanak egy tizenhatodikat, cigándi központtal. Az eddigi járási koncepció tehát még csak körvonalazódni látszik. A legtöbb járás megyénként tíz darab alatt marad, de ha Budapestet nem számoljuk, akkor

Borsod-Abaúj-Zemplén, Hajdú-Bihar és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyékben lesz a járások száma tíz feletti. A vezetők hatáskörei is szűlhetnek problémákat ezen a szinten, hiszen a megyei jogú városok (ezek járásközponttá is válnak) polgármestereinek és a járásközpontok vezetőinek szerepköre is még formálódóban van.

Ezt a szintet követi a LAU 2 besorolás, ahol a települések helyezkednek el. Jelenleg Magyarországon 3177 település van. Ez egy ekkora területű országban meglehetősen soknak tűnik főleg akkor, ha figyelembe vesszük a főbb közigazgatási reformfolyamatokat. A magyar településrendszer megkülönböztet megyei jogú városokat, városokat, nagyközségeket, községeket (falvakat), aprófalvakat, tanyákat. A városok számára, mint arról már volt szó (13. oldal), nincs különösebb kritérium, bármilyen település válhat várossá, ám megyei jogú város mindössze 25 van az országban (6-tal több, mint megye). Az 1990-es önkormányzati törvény alapján minden 5 ezer főnél nagyobb település kérheti a nagyközség megnevezést. A 2010 után elindult reformfolyamat egyik eleme, hogy a kormány tervei szerint csak minden *2000 főt elérő* lakosságszám után alakíthat egy település önálló önkormányzatot. Ez az elképzelés már közelebb áll a skandináv folyamatokhoz bár igaz, hogy Dániában ez az alsó határ éppen a magyar elképzelés tízszerese. Azt is meg kell említenem, hogy Óriszentpéter, Pálháza, Pacsa és Igal városok lakosságszáma nem éri el a kétezer főt. Felmerül a kérdés tehát, hogy akkor ezeken a „városokban” a kormány megszünteti-e az önkormányzat működését?

Habár a reform fő csapásvonala nem változott, a kistérségi rendszer helyére kerülnének (a LAU 1 szintre) a járások és a járásközpontok egy kvázi megyeszékhelyi hatáskört kapnának. Maguknak a járásoknak a kialakítása is képlékeny, hiszen ezen a területen is folynak a különböző lobbytevékenységek. Újabban felmerültek bizonyos ötletek azzal kapcsolatban, hogy a kistérségeket, mint statisztikai egységeket nem kell megszüntetni, hiszen az Európai Unió irányába történő adatszolgáltatások ezeken keresztül történnének. Tehát, létrehoznák a járásrendszert, de emellett megtartanák a kistérségeket is, mint adatszolgáltató egységeket. Ez véleményem szerint kizárólag a bürokráciát növelné a közigazgatásban, ezért fennáll a veszélye a költségek növekedésének is. Ezen kívül hiányolom a tervezetből a települések számának csökkentését, hiszen az összehasonlításom egyik lényeges tapasztalata, hogy az északi közigazgatási modell fontos eleme a települési önkormányzatok összevonása. Ez a magyar reformtörekvésekben

egyértelműen nem jelenik meg, sőt félő, hogy a várossá válási és a települések szétválásra irányuló törekvései tovább fognak burjánzani az országban.

Svédország egy unitárius állam, ám egyértelműen decentralizált igazgatási szerkezettel rendelkezik, ahol a központi kormányzat szinte csak politikai tevékenységet folytat, de ehhez társulva néhány adminisztrációs funkciót látnak el az úgynevezett állami ügynökségek, amelyek kvázi függetlenek a kormány működésétől. A Svéd Királyság területén az önkormányzatok olyan független testületekkel működő helyhatóságokat jelentenek, amelyek önálló döntéseket hozhatnak, meghatározott kereteken belül. Ezek a közigazgatási egységek túlnyomó részben a megyei és a települési szinten jelennek meg. Fontos kihangsúlyozni, hogy a svéd rendszerben mind a megyei és a települési önkormányzatok egyenlő szinten állnak, vagyis a megyéknek nincsen magasabb rendű jogalkotási hatalma, még ha nagyobb földrajzi egységen is gyakorolja azt, mint a települések. A svédek szintén a NUTS rendszer mentén építették ki a közigazgatási struktúrájukat, miután 1995. január 1-én csatlakoztak az Európai Unióhoz. A négy szint: (1) Makrorégiók, (Norrland, Svealand, Götaland), (2) Nemzeti területek (*riksområden*), ezekből 8 található az országban, (3) Megyék, amelyek 20 darabot számlálnak 2005 óta, (4) Települések.

Svédországban a NUTS 3-as szintet a LAU 1 követi, ahol a municípiumok helyezkednek el. A kistérségi, vagy járási szint kimarad ebben a rendszerben. Svédországban a 2005 január elsejével hatályba lépő reformtörvény után 290 települési önkormányzat lett. A svéd megújítási folyamatok során a közigazgatás egységei túlnyomó részben a megyei (megyei tanácsok) és a települési szinten jelennek meg. Fontos kihangsúlyozni, hogy a svéd rendszerben a megyei tanácsok ugyanakkora igazgatási hatalommal bírnak, mint a települési önkormányzatok, tehát nincs alá-fölé rendelt viszony a NUTS 3 és a LAU 1 szintek között, még ha a megye egy földrajzilag nagyobb területen gyakorolja az igazgatási jogkörét. A NUTS 3 szinten történelmileg 25 megye (*Landskap*) állt, ám a reformok során ez a szám az 1990-es évekre 21-re csökkent. 2005-ben a megyék száma egyel csökkent, mivel a Gotland szigetén lévő megye és város (a kettő területileg megegyezett) nem kapott lehetőséget az önkormányzásra, hanem, az ellátandó feladatok végzését más megyei önkormányzatok vállalták magukra. A legnépesebb megye természetesen Stockholm, ahol picit több mint 2 millió ember él, a legkevesebben Gotland szigetén, ők valamivel többen vannak, mint 57 ezer fő (2011-es adatok). Ezek az arányok

fennállnak a települések szintjén is. A NUTS kódolásról készült ábrán jól látszik, hogy az eredetileg több megye (Landskap) miatt a kódolás 25-ig tart, ám hiányoznak belőle számok (például a 01, vagy a 11).

Dánia területileg egységes unitárius állam, melynek államformája monarchia. Dániában a NUTS rendszer elméletileg három, gyakorlatilag mindössze kettő szintre tagolódik. A NUTS 1 szint megegyezik az ország területével, tehát a NUTS 0 szinttel. Ez után még kettőt különböztetnek meg egymástól: (1) Régiók (*regioner*), (2) Megyék (*Landsdeler*), (3) Települések.

A regionális felosztásban négy terület található, *Hovedstaden*, *Sjælland*, *Dél-Dánia*, *Midtjylland*, *Nordjylland*, valamint ezeken belül a NUTS 3-as szint tulajdonképpen megszűnt. Eredetileg amikor kialakult a dán közigazgatási rendszer a XIX. század vége felé, még 25 megye volt. Az 1970-es évek közigazgatási reformjai ezt a számot 14-re csökkentették. A 2007-ben lezárult újabb reformfolyamat a megyéket már 5 régióvá konvertálta. A jelenlegi NUTS felosztás az 2007. január 1-ével lezárult közigazgatási reform után jött létre. A LAU szinteken 98 települési önkormányzat található, itt a reform előtt 271 ilyen egység létezett. A 2007. évi reform előtt 206 településnek volt kevesebb, mint húszezer fős lélekszáma. A végrehajtott közigazgatási reformnak egyik fő motiváló célja volt a települések lakosságszámának növelése. Így jött létre az az állapot, hogy jelenleg a legtöbb település 30 és 50 ezer fő közötti lélekszámmal rendelkezik. Jelenleg a minimum létszám, amelyet el kell érnie egy közösségnek ahhoz, hogy önkormányzata legyen, az 20 ezer fő. Az ez alatti lakosságszámmal rendelkező településeknek kötelezően egyesülniük kell egy nagyobb településsel. Ha elérték ezt a létszámot akkor az így létrejött önkormányzatnak lehetősége van önkéntes alapon együttműködési megállapodást kötni más önkormányzatokkal. Az akkori dán kormány fél évet (2004 második fele és 2005. január 1. között) hagyott az önkormányzatok számára, hogy eldöntsék kivel akarnak egyesülni. Az egyesülési tárgyalások lezárultával a decentralizációs folyamatok is elérték a céljukat sőt, a vártnál sokkal jobb eredményeket produkáltak hiszen a legtöbb létrejött új önkormányzat nagyobb volt, mint azt gondolták a reform elején. Az újonnan létrejött 98 önkormányzat közül 7 településnek van 20 ezernél kevesebb lakója. Ezek többsége leginkább a Dániához tartozó kis szigeteken, izoláltan élő közösségek települései. Nekik kivételesen nem kellett egyesülniük, hanem együttműködési megállapodást kötöttek a legközelebbi szomszédos municípiumokkal. 2005. január 1-re az összes település elküldte

a visszajelzését az egyesülésről a bel-és egészségügyi minisztériumnak és mindössze négy esetben nem találkoztak a települések elképzelései a kormányéval. Dániában a lakosság legnagyobb része Koppenhága regionális körzetében összpontosul, ez a szám valamivel több, mint 1 millió 160 ezer fő.

A dán közigazgatási reform kivitelezéséért az úgynevezett Közigazgatási Strukturális Tanács volt a felelős, amelynek feladata a minél ésszerűbb rendszer kiépítése volt a célja. A tanács egyik fő észrevétele abban állt, hogy a 2002 előtti megyei és települési szerkezeti felállás, a széttagoltságából kifolyólag nem volt képes kielégíteni a növekvő igényeket a közszolgáltatások területén. Nem volt ritka a feladatvégzések párhuzamossága, valamint sok önkormányzat nem ismerte a saját kötelességeit. Sok esetben a települések nagyon közel helyezkedtek el egymáshoz, így az építési engedélyek és a helyi adók illetékességének kérdései is problémákat okoztak. A tanács éppen ezért a feladatok megosztásának és a földrajzi határok átalakítását tűzte ki célul.

Finnország szintén unitárius államszerkezettel rendelkezik és államformája köztársaság. Finnországban a NUTS rendszer felépítése, legalábbis vertikális tagoltságban hasonló mint hazánké. A NUTS 0 szint maga az ország, ezután kettő NUTS 1 elem következik. Az egyik ilyen makrorégió a Manner-Suomi, vagyis Finnország *kontinentális* területe, a másik pedig Åland szigete. Ezeken belül helyezkedik el az öt NUTS 2 szintű területi elem, a *suuralueet*, vagyis szabad fordításban a részterületek. A NUTS 3 szinten viszont már nem megyéket, hanem régiókat (*maakunta*) találunk (a szót, hogy maakunta általában tartománynak szokás fordítani). Ezek úgy oszlanak meg, hogy 19 a kontinentális terület és egy pedig Åland szigete. Ebből látható, hogy a finnek teljesen külön makro-és mikrorégióként kezelik ezt a kis szigetet és a NUTS 1 szint földrajzi határai egybeesnek a NUTS 3 szinttel. A legnépesebb régió természetesen a főváros Helsinki és környéke, ahol több mint 1 millió ember él; a legkevésbé lakott pedig a már említett Åland szigete, ahol 27 ezeren élnek. A NUTS rendszert itt is a LAU felosztás követi, amely szintén kettő részre van osztva. A LAU 1 szinten a kistérségek helyezkednek el, szám szerint 70. A kistérségeket követi a 336 település a LAU 2 szinten. A finn közigazgatási rendszer egyik érdekessége, hogy a 336 településből ötven darab az, ahol a finn mellett a svéd is hivatalos nyelv hiszen nagyszámú (átlagosan több, mint 20%) svéd kisebbség él az adott településeken.

4.2 Az önkormányzatok létrejöttének és működésének törvényi háttere és a közigazgatás kormányzati ellenőrzése

Magyarországon jelenleg az 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról szabályozza az önkormányzatok működését. Az önkormányzatokról szóló törvényt, illetve annak módosításait minden esetben a parlament fogadja el, 2/3-os többséggel. A most hatályos törvény taglalja a helyi és megyei önkormányzatok jogait, feladatait, a képviselő testületek, közgyűlések, valamint a polgármester és egyéb tisztségek megválasztásának szabályait, biztosítja az együttműködés lehetőségeit. Itthon a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) hatáskörébe tartoznak a közigazgatással kapcsolatos intézkedések és a központi koordináció feladata. A 2010. évi választások után felállt magyar kormány a kétharmados parlamenti többségének birtokában nekikezdett egy közigazgatási reformtörvény kidolgozásának. Az így megírt tervezetet első olvasatban 2011. augusztus 10-én a kormány elfogadta. Azóta több szakmai vita is volt a tervezetről, számos bírálója és támogatója akad, valamint folyamatosan módosul és egy elég bizonytalan légkör alakult ki körülötte.

A kormány a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumon keresztül felügyeli a közigazgatási intézményrendszert. Korábban a közigazgatási hivatalok látták el az önkormányzatok ellenőrzését, ám azok az 1990. évi LXV. törvény értelmében csak a döntések jogszerűségét vizsgálhatták, a pénzügyi racionalitást viszont nem. Az új reformtervezet egyik meghatározó eleme a kormányhivatalok rendszerének létrehozása. A kormányhivatalok élén kormány megbízott áll, akit a szakminiszter javaslatára a miniszterelnök nevez ki, illetve ment fel. A kormányhivatalok a kormány döntéseinek és a jogszabályoknak megfelelően összehangolják és erősítik a kormányzati feladatok területi szintű végrehajtását. A kormányhivatalok azonban az önkormányzati döntéseknek kizárólag a jogszerűségét vizsgálhatja. Az önkormányzatokról szóló reformtervezet (T/4864. számú tv. javaslat) VII. fejezete szól az ellenőrző szervek szerepeiről. A helyi önkormányzatokért felelős miniszter, mint pozíció (127.§), amely egy olyan gazdasági ellenőrző funkcióval rendelkezik, hogy koordinálja a kiírt pályázatokat és a helyi önkormányzatokat érintő gazdálkodási jogszabályi feltételeket is meghatározhatja. A másik személyi pozíció a *helyi önkormányzatok törvényességéért felelős miniszteri* poszt kialakítása (128.§). Ez a miniszter az előbbi koordinálása alatt a központi költségvetésről szóló törvény értelmében pénzügyi támogatásokat nyújthat a helyi önkormányzatok

számára. Mindkét miniszter kezdeményezheti az Alaptörvényben lefektetett szabályokkal nem összhangban működő képviselőtestület felfüggesztését, vagy felosztatását is. A nem személyi újítás, pedig maguknak a kormányhivataloknak a megjelenése lesz. Ezek az intézmények sokkal szélesebb jogkörrel fognak rendelkezni, mint egykor a közigazgatási hivatalok. Azon felül, hogy bírósági eljárást kezdeményezhet az Alaptörvénnyel nem összeegyeztethető módon működő önkormányzatokkal szemben, valamint kezdeményezheti ezen önkormányzatok képviselőtestületeiknek a felosztatását, kapni fognak egy jelentős pénzügyi ellenőrző szerepkört is. A megyei kormányhivataloknak lesz egy úgynevezett információ kérési joga, amely felhatalmazza arra, hogy az adott önkormányzattól bármilyen működéssel kapcsolatos információt kérhessen, aminek az adott határidőn belül eleget kell, hogy tegyen. A „j” pont értelmében pedig, az Állami Számvevőszéknél kezdeményezheti a nem megfelelő pénzügyi gazdálkodást folytató, a költségvetési fegyelmet sorozatosan megsértő önkormányzatokkal szembeni vizsgálatot. Ennek a vizsgálatnak az eredményeként a kormányhivatalok bírságot szabhatnak ki az adott önkormányzatokra. Nem régen az Állami Számvevőszék egy együttműködési megállapodást írt alá az önkormányzatokkal, hogy a helyi gazdasági társaságokon keresztül információhoz jusson vagyoni helyzetéről.

Svédországban az önkormányzati rendszer először 1974-ben kapott alkotmányos keretet. Az önkormányzatok működésének törvényi háttérét a svéd parlament a *Riksdag* és a kormány együttműködése határozza meg. A svéd közigazgatás egy kétszintű rendszer mentén alakult ki. A központi hatalom jelen van közigazgatásban a NUTS 2 szinten az úgynevezett igazgatótanácsokon keresztül (*administrative boards*). Ezek feladatai a különböző szakpolitikai kérdésekben kialakított parlamenti döntések érvényre juttatása a megyei döntésekben. Nagy számú szakembergárda dolgozik számos területen ezekben a szervezetekben (például szociológusok, építészek, közgazdászok stb.), mert ezek a legsokoldalúbb intézményei a svéd helyi hatóságoknak. A svéd közigazgatás hosszú távú feladata a *szubszidiaritás* elvét is figyelembe véve, a lakosok igényeinek és a közérdekeknek (például: szociális ellátás, gyermekvédelem, közoktatás, egészségügy, infrastrukturális feladatok ellátása) a kielégítése és felvállalása egy meghatározott intézményrendszeren belül azon a szinten, ahol az a lehető leghatékonyabban tud működni.

1992. január 1-én hatályba lépett a jelenleg is érvényes önkormányzatokról szóló törvény, amely megteremti és szabályozza a települések önkormányzatainak és a megyék közgyűléseinek is a működési feltételeit, valamint a területi hatásköreiket. A törvény egyúttal lehetőséget is nyújt az önkormányzatok számára, hogy együttműködési megállapodásokat kössenek egymással. A svéd önkormányzati törvény tíz fejezetre tagolódik és minden egyes fejezet egy hasonló területet ölel fel, mint a magyar tervezet. Ezek a képviselő testületek megválasztásától egészen a közgyűlés működéséig, valamint a gazdasági működési dimenzióig tagolják a témaköröket.

Svédországban az állami ellenőrzés lehet jogi, pénzügyi, illetve politikai. A svéd közigazgatásban nem létezik az önkormányzatok közvetlen pénzügyi ellenőrzése. Viszont, mivel a helyi önkormányzatok gazdálkodása része a nemzeti költségvetésnek, ezért a kormánynak lehetősége van változatos eszközökkel, például bíróságokon, kormányzati szervezeteken és ombudsmanon keresztül felügyelni az önkormányzatok működésének szabályosságát. A szabálytalanul működő önkormányzatok az állami normatívák elvesztését, vagy erősebb állami irányítás alá vonást kockáztatnak. A svéd kormány ezen kívül a normatív támogatásokon keresztül is képes indirekt módon irányítani egy önkormányzatot (például a megvonásukkal). A svéd rendszerben az önkormányzatokra kirótt kormányzati büntetések nem jelenthetnek az állampolgárokra terhelt többletkiadásokat a közszolgáltatások terén, ha csak erre nem születik valamilyen törvényi megállapodás. Svédországban a pénzügyminisztérium a felelős az önkormányzatok számára nyújtott pénzügyi támogatás szétosztásáért és felhasználásának ellenőrzéséért. A pénzügyminisztérium megfigyeli, valamint elemzi az önkormányzatok működését és éves jelentéseket küld a parlamentnek (Riksdag) az aktuális folyamatokról.

A svéd rendszerben két szinten történik kormányzati ellenőrzés. Mind a megyei, mind a települési önkormányzatok felügyeletét több különböző állami tisztségviselő, illetve szervezet végzi. Ilyenek az igazságügyi miniszter, a Nemzeti Egészségügyi és Szociális Bizottság, amely az Egészségügyi és Szociális Minisztérium ügynöksége, a Svéd Nemzeti Ügynökség az Oktatásért, amely a közoktatással kapcsolatos feladatokat ellenőrzi és a megyei közigazgatási tanácsok (ezeknek vezetője a mindenkori kormány által kinevezett kormányzó). Ezek a szervezetek a megyei közigazgatási tanácsokon keresztül kapcsolódnak a központi kormányzathoz, valamint az ombudsmani hivatalhoz. A felügyelő szervezeteknek egyaránt kell szigorú ellenőrző és támogató munkát is ellátniuk. Ezek az

ellenőrző szervezetek nem nyilváníthatják érvénytelennek a helyi önkormányzatok által hozott döntéseket, de kezdeményezhetnek bírósági felülvizsgálatot, amelynek akár pénzbírság kiszabása is lehet a vége. A másik módja a szabálytalanságok és hiányosságok kezelésének az, hogy az ellenőrzést végző ügynökségek jelzik azokat a kormány felé. Néhány területen, mint a tűzvédelem, az élelmiszerminőség biztosítása, vagy az állategészségügy, a kormány kirendelhet egy meghatalmazottat, aki felügyeli a településeken a szabályok betartását. A megyei adminisztratív tanácsok a kormányzat felügyelete alatt működnek a regionális szinten. Fő döntéshozó szervezetük szintén egy végrehajtó bizottságnak nevezett szerv (hiszen a közgyűlés is rendelkezik ilyennel), amelynek tagjait a központi kormány nevezi ki. A szervezet tevékenysége széles skálán mozog. Egyrészt vezetnek különböző nyilvántartásokat, engedélyeket adnak ki és kiutalják az Európai Unió nyújtotta támogatásokat. Ezek a megyei kormánysszervezetek ellenőrizhetik a településeket is és ezek a felülvizsgálatok a szociális ellátás és a környezetvédelem területén kívánják biztosítani a szabályok betartását. A feladatuk másik része az, hogy azokban a megyékben, ahol nem működnek a fentebb említett állami hivatalok, ott a megyei adminisztratív tanácsok látják el a kormányzati ellenőrző szerv szerepét a már említett feladatok terén. A svéd rendszer egyik sajátossága az, hogy a megyei tanácsok bármely tagja, illetve valamely településen lakó állampolgár fellebbezhet a helyi önkormányzati döntések ellen. Ilyenkor a jogorvoslat mellett az állam zöld utat kap arra, hogy beavatkozzon egy települési önkormányzat életébe.

Dániában az 1953-ban elfogadott alkotmány IX. fejezetében esik szó először a helyi közösségek önkormányzáshoz való jogáról. A 2002 és 2007 között zajló reformok viszont létrehoztak egy új, addig ebben a formában nem létező, önkormányzatokról szóló törvényt amely 2006 óta létezik. A dán helyi önkormányzatokról szóló törvény nyolc fejezetből áll, amelyek a jogok és kötelezettségek, illetve az együttműködés lehetőségeit taglalják. A Dán Királyságban kizárólag a településeket tekintik helyi hatalmaknak.

A regionális tanácsok és a települési önkormányzatok ellenőrzését is a regionális szinten működő állami apparátus végzi és ezeket pedig a jóléti miniszter felügyeli. A dán kormány a közigazgatási reformok során regionális szinten működő szervezeteket, úgynevezett *regionális adminisztratív hatósági irodákat* hozott létre, hogy a jogszerűség szempontjából nézve vizsgálja meg a hozott döntéseket mind a kettő közigazgatási szinten. Ezek a regionális állami szervek nem vizsgálják a helyi tanácsok döntéseinek ésszerűségét,

vagy hasznosságát, hanem csak és kizárólag azt, hogy ütköznek-e a hatályos dán törvényekkel. Az ellenőrzés nem terjed ki a megfelelő közigazgatási alapelvek gyakorlatára, hanem kizárólag közjogi szempontok alapján mérlegel. Tulajdonképpen csak a közhatalomban résztvevő személyek és testületek felügyelete, amely nem terjed ki a civil, vagy a gazdasági szektorra. Egy másik ellenőrző szereplő az ombudsmani hivatal, amely közigazgatás működésének minden területét felöleli (Ombudsmanról szóló törvény 2. fejezet). Az ombudsman egy jogász végzettségű személy lehet, akit a parlament választ meg. Többek között az állampolgárok fordulhatnak hozzá, a közhatalom gyakorlásával kapcsolatos panaszaikkal. Az ombudsman élhet kritikai észrevétellel, ajánlásokat tehet és jogorvoslatot nyújthat a panasztevő számára, de csak miután minden érintett felet meghallgatott. Az ombudsman tájékoztathatja a szakminisztereket, a városi és regionális tanácsokat az észrevételeiről. Mivel Dániában jelenleg nincsenek meg az alkotmánybíróság, illetve a közigazgatási bíróságok intézményei, ezért az alkotmányosság védelmében bármely polgári bíróság (és nem csak a legfelsőbb bíróság) eljárhat.

Finnországban az első átfogó önkormányzati törvényt 1976-ban alkották meg. A jelenlegi finn önkormányzatokról szóló törvényt 1995-ben fogadta el a parlament, vagyis az *Eduskunta*. A törvény 12 fejezetre tagolódik és az általános rendelkezésektől kezdve a települési feladatokig, minden területre kitér.

A finn közigazgatásban zajló folyamatok állami felügyeletét az ügynevezett területi államigazgatási szervek látják el. A többi északi államhoz hasonlóan ezeknek a szervezeteknek korlátozott hatásköreik vannak, hiszen csak a működés törvényességét van joguk vizsgálni, de például a pénzügyi döntések ésszerűségét már nem. A hatályos törvény szellemével ellentétesen működő önkormányzatok számára egy szabályozó egyeztetést rendelhet el, pénzbírság terhe mellett. Ehhez kapcsolódóan minden települési önkormányzat megválaszt egy vizsgálóbizottságot, amelynek feladata a működés felügyelete, illetve felbecsüli és finanszírozza az operatív és pénzügyi célokat, amelyeket a helyi tanács testülete jóvá hagyott. Szintén ezeknek a bizottságoknak a feladata a kitűzött célok és a megvalósítás törvényességének biztosítása. Úgy tűnik, hogy a 2017-re véget érő reformfolyamatokkal, inkább az erősebb önkormányzati hatáskörrel és kisebb állami szerepvállalással kívánnak eredményeket elérni.

4.3 Az önkormányzatok feladatellátása

Az eddig taglalt önkormányzati összehasonlítások legfontosabb eleméhez érkeztünk. Tulajdonképpen az összes általam vizsgált országban a reformfolyamatok erre a területre koncentráltak a legjobban. Véleményem szerint a racionálisabb működés és a pénzügyi források megteremtése, felhasználása ezen terület normális kialakításán múlik. Ugyanakkor ez a terület az, amelyik a leginkább szerteágazó sőt, egy egész önálló dolgozat témája is lehetne. Mivel mind a magyar, mind az északi országok önkormányzati feladatvállalásaiban jelentős eltérések mutatkoznak, ezért az összehasonlító dolgozatnak ez különösen sarkalatos része.

Magyary Zoltán szerint, a közigazgatás egy olyan összefüggő halmaz, amelyben nincsen külön állami és önkormányzati szint és ezért ez a kettősség nem befolyásolja a közigazgatás egységét. A hatósági feladatokat egy hierarchikusan szervezett, speciálisan felkészült szakemberekből álló és a *helyi politikai viszonyoktól független* államigazgatási szerveknek kell végezniük, a közszolgáltatásokat pedig az önkormányzatok biztosítják. Magyarországon a jelenleg hatályos önkormányzati törvény, amelyet 1990-ben fogadtak el, az önkormányzati feladatok négy típusát különíti el és rögzíti: kötelezően előírt, választható, önként vállalt, átvállalt.

Ezen felül, a törvény kimondja, hogy a különböző önkormányzati szinteknek más-más feladatokat kell ellátniuk, vagyis mind a fővárosi, városi, vagy éppen községi (azaz települési) önkormányzatoknak megvan a maguk hatásköre, akárcsak a megyei szinten működő közigazgatásnak. Itt kell megemlíteni, hogy a magyar önkormányzati reformtervezet egy teljesen új feladatkört fog a megyékre szabni: a területfejlesztést. Eddig a megyei önkormányzatok működtették a különböző kulturális és oktatási intézményeket (volt amelyeket települési önkormányzatokkal közösen), a megyei egészségügyi ellátást (kórházakat), ám ezen megyei önkormányzatok az elmúlt húsz év során tetemes adósságállományt halmoztak fel, így az állam úgy döntött, hogy átvállalja tőlük a közintézmények működtetését. Gyakorlatilag ez a jelenlegi reformtörekvések legmarkánsabb pontja.

Magyarországon 2004-től az Európai Unióhoz való csatlakozás után vezették be a regionális szintet. Nálunk a már taglalt megyerendszer kialakítása miatt ezek a területi egységek inkább csak formális jelentőséggel bírnak. Jelenleg a régiók a területfejlesztési

feladatokban vesznek részt a regionális fejlesztési tanácsokon és ügynökségeken keresztül. Ezeket a szervezeteket kötelező volt létrehozni, ám mivel a területfejlesztés fő szintje várhatóan a megye lesz, ezért úgy tűnik, hogy a regionális fejlesztési tanácsok átadják majd a feladataik végzését a megyei önkormányzatok számára, a fejlesztési ügynökségek pedig állami kézbe kerülnek. A jelenleg is hatályos önkormányzatokról szóló törvény a felmerülő igényekhez, a lakosságszámhoz és a teljesítő képességekhez mérten különbséget tesz az ellátandó feladatok mértékét illetően. Ha egy kisebb önkormányzat vagy önállóan, vagy egy társulás keretén belül képesnek érzi magát arra, hogy ellásson olyan szintű feladatokat, mint egy megyeszékhely, akkor megteheti azt. Ebben az esetben a költségvetésből az elvállalt feladatokkal arányosan nagyobb finanszírozást kaphat. Magyarországon az önkormányzati törvény alapján a megyei és a települési önkormányzatok között nincs függőségi viszony, de ha jónak látják, akkor együttműködhetnek bizonyos feladatokban. A megyei szintű önkormányzatok feladatai részletesebben az 1991. évi XX. törvényben vannak taglalva és a megye számára kétféle kötelezően ellátandó feladat van kiutalva. Az egyik az olyan körzeti közszolgáltatás, amely a megye egészére, vagy nagy részére kiterjed. Ezek lehetnek a: levéltárak, könyvtárak, múzeumok, közgyűjtemények leltározása, tárolása, speciális ellátást nyújtó szociális intézmények, megyei szintű közbiztonság védelme.

Másrészt, a megyék területén található kistérségek és egyéb körzetek területére kiterjedő közszolgáltatások megszervezését, amelyek lehetnek szakközépiskolák, vagy kórházak működtetése. Amennyiben a települési önkormányzatok nem vállalták például a középiskolák, szakiskolák, kollégiumok fenntartását, akkor azt a megyéknek kellett felvállalniuk, mint kötelező feladatot. Ezekben az esetekben a települési önkormányzatoknak nyilatkozatban kellett a megyéhez fordulniuk, hogy vállalják át a működtetés terheit. Sok esetben a települési és a megyei önkormányzatok közösen működtettek intézményeket, például színházakat, múzeumokat stb. A megyék a körzeti közszolgáltatást végző intézmény (például a kórházak) működtetését, fejlesztését átadhatják a helyi önkormányzatok számára, ha azok kérik, akkor ha a szolgáltatást igénybevevők köre legalább a kérelmet megelőző négy évben a szolgáltatást átlagban többségében vették igénybe az intézmény székhelyeül szolgáló település lakói (Dr. Szabó Lajos). A megyei szinten létrejöttek az úgynevezett területfejlesztési tanácsok. Vezetőik a megyei közgyűlés elnökei és feladatuk a területfejlesztési elképzelések összehangolása a

kormányzat, a kistérségi fejlesztési tanácsok, az önkormányzatok és a különböző gazdasági szervezetek között. Dönthetnek a pénzeszközök felhasználásáról, valamint együttműködnek minden, az adott területfejlesztési feladatban érintett féllel. A megyék inkább csak kísérik a települési önkormányzatokat, hiszen az ellátandó közfeladatok nagyobb része a LAU 2-es szinten koncentrálódik.

A települési önkormányzatok kötelező feladatai szintén a különböző közszolgáltatásokhoz kapcsolódnak. A városi, illetve községi önkormányzatok arányaiban véve nagyobb mennyiségű feladatot látnak el, mint a megyei önkormányzatok. A települések által biztosított feladatok köre az 1990. évi LXV. törvény II. fejezetében vannak rögzítve. A legfontosabb és kötelező helyi közszolgáltatások (a 8.§, 4. bekezdés értelmében): egészséges ivóvíz ellátás, alapfokú oktatás, alapellátás biztosítása az egészségügyi és szociális területeken, közvilágítás működtetése, helyi közutak és a köztemetők fenntartása, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesítése a településen

Az önkormányzatok erőforrásaik, lakosságszámuk és a felmerülő helyi igények függvényében vállalhatnak további feladatokat is. Ezek a következők: településfejlesztés, területrendezés, az épített és természeti környezet védelme, lakásgazdálkodás, vízrendezés, csatornázás, tömegközlekedés feltételeinek biztosítása, köztisztaság fenntartása, óvodai ellátás feltételeinek kialakítása, közösségi kultúra, művelődés, a helyi tudományos és művészeti tevékenységek feltételeinek biztosítása, közterületek és közösségi terek fenntartása, biztosítása, a helyi sport és egészséges életmód lehetőségeinek kialakítása. A települések ezeket a feladatokat társult formában is végezhetik, ennek feltételeit a jelenleg hatályos önkormányzati törvény III. fejezete taglalja.

Az új reformtervezet a T/4864-es számú törvényjavaslat II. fejezetének 12.§-a rendelkezik az általános hatáskörökről. Szintén figyelembe veszi a településeken felmerülő igényeket és differenciálja a hatásköröket. A törvény az általános rendelkezések mellett deklarálja azt is, hogy a megyei jogú városok, a járásszékhelyek, valamint a községi önkormányzatok számára külön törvényben kell meghatározni az ellátandó feladatokat. A települések vállalhatják a közfeladatok ellátását társult formában is, ha azt a lakosság igényei indokolják, illetve ha az nem jár az országos átlagnál nagyobb kiadással és tudják finanszírozni a saját büdzséjéből. Új elem is megjelenik: a kis- és őstermelők számára biztosítani kell a lehetőséget a termékeik értékesítésére, beleértve a hétvégi vásárokat is (*m*

bekezdés). A megyei jogú város, külön törvénybe foglalva olyan közfeladatokat is el fog látni, amelyek *túlnyúlnak közigazgatási határain* sőt, az egész megyére kiterjedhetnek. A teljesen új közigazgatási egység a járás lesz, amely központjának igen széles hatásköröket fog biztosítani az állam. Az 12.§-ban közölt feladatok ellátásának részleteit külön jogszabályban kell rögzíteni. Az új törvénytervezet kitér még a közfoglalkoztatásban részt vevő személy bevonására (14.§) és arra, hogyha egy adott önkormányzat az EU, vagy más nemzetközi szervezet által finanszírozott beruházást nem képes határidőre befejezni, illetve ennek a *reális veszélye* fennáll, akkor a kormány gondoskodik a beruházás további kivitelezéséről és ezt az önkormányzatnak *tűrnie* kell, ám bírósághoz fordulhat a kormány döntése ellen. Az új közigazgatási egységek, a járások, a megyei kormányhivatalok szervezeti egységei lesznek. Legfontosabb feladatuk a megyei szintnél alacsonyabb közigazgatási feladatok ellátása lesz. 2013. január 1-től a járási hivatalokhoz kerülnek a *polgármester, a polgármesteri hivatal ügyintézője – valamint a hatáskörébe tartozó államigazgatási, valamint a megyei kormányhivatalok szakigazgatási szervei kistérségi, körzeti, városi kirendeltségeinek, ügyfélszolgálatainak, irodáinak feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek*. Mindezek mellett a járásokhoz kerülnek a gyámügyi feladatok, hadigondozás, kereskedelemi-engedélyezési, illetve bizonyos idegenrendészeti ügyek. A járásközpontok működtetik majd az okmányirodákat, a földhivatalokat és a nyugdíjbiztosítókat az úgynevezett *kormányablakok*, vagyis az „egyablakos” ügyintézés alapján. Fontos, hogy *a járási hivatalok államigazgatási és nem önkormányzati ügyeket vesznek át*. Az önkormányzatoknak lehetőségük lesz például a közoktatás terén arra, hogy az intézmények fenntartását, ahol azt a helyi hatalom nem képes végezni, állami hatáskörbe adja át.

Svédországban az önkormányzatok kialakításának legfontosabb alapelvei a decentralizáció és a szubszidiaritás. Úgy vélik, hogy ezek az elvek képesek biztosítani a helyi erőforrások legjobb felhasználását. A svédeknek a feladatok és a felelőségek köre nincsen teljesen tisztán megosztva az állam, a megyei tanácsok, valamint a települési önkormányzatok között. A parlament (Riksdag) és a kormány meghatároz nemzeti szintű célokat, amelyeket aztán az önkormányzatok is felvállalnak. Ez határozza meg a helyi önkormányzatok tevékenységét és a felelősség megosztását az állam, a megye és a települések között. Ezek mellett léteznek olyan egyedi törvények is amelyek felelőssé teszik a megyei tanácsokat és a településeket a társadalom szempontjából fontos feladatok

elvégzésében. Ezek a tevékenységek adják gyakorlatilag a kötelezően ellátandó (*mandatory*) feladatok körét. A másik tevékenységi körbe tartoznak a szabadon választható (*voluntary*) feladatok. Mindezekon kívül az önkormányzati törvény lehetővé teszi, hogy az önkormányzatok társulásokat hozzanak létre a hatékonyabb és olcsóbb feladatellátás jegyében.

A megyei önkormányzatok (a tanácsok) ebben az országban is kevesebb feladatot látnak el, akár csak nálunk. A kötelezően előírt feladatok az egészségügyi és orvosi ellátás megteremtése, valamint a gyermekek és fiatal felnőttek számára ingyenes fogászati szakrendelések biztosítása, mind a megyei (Nemzeti Fogászati Szakszolgálatok), mind a magánrendelőkben. A megyei kórházak egyik legfontosabb profilja a sürgősségi ellátás biztosítása a lakosság részére. A megyei tanácsok egészségügyi centrumokat (*vårdcentral*) tartanak fenn, amelyek az alapvető egységei a megyei szintű orvosi ellátásnak. Ezek az központok a nap 24 órájában működnek és az idősek, valamint a mozgásukban korlátozottak számára otthoni vizitet is biztosítanak. A megyei tanácsok egyik legfontosabb prioritása az orvosi ellátás üzemeltetése terén az anyagi háttérbázis biztosítása, a folyamatos fejlesztésekhez. A már említett fogászati kezelés terén ez a prioritás a rendelőintézetek megfelelő számíttástechnikai eszközökkel való felszerelését jelenti. A megyei szintű önként vállalt tevékenységek a kultúra, az oktatás és a turizmus területeire fókuszálnak. A művészeti és kulturális feladatokat a megyei múzeumok, könyvtárak látják el és esetenként (például Norbotten megyében) a megyei tanácsok a települési önkormányzatokkal közösen működtetnek ilyen intézményeket, vagy akár színházat is. „Minden kulturális és művészi tevékenységbe fektetett Korona háromszorosan térül meg.” Az oktatásban a megyei tanácsok a települési önkormányzatokkal közösen működtetnek úgynevezett természeti erőforrások gimnáziumokat, amelyeknek kétféle változata ismert és a középiskolák felső tagozatának kategóriájába tartoznak. Ezek az iskolák a természeti erőforrások környezetbarát felhasználása a mezőgazdaság, az állatvédelem és az erdőgazdálkodás terén bővítik a tanulók ismereteit. A megyei tanácsoknak ezek mellett jut még szerep a területfejlesztésben is. Az infrastrukturális fejlesztések érdekében például létrehoznak egy alapítványt, amely felelős a légi, vízi, és szárazföldi közlekedés biztosításáért. A megyei tanácsok meg kell, hogy teremtsék a megfelelő buszhálózat működésének feltételeit, majd a működését a települési önkormányzatokkal közösen végzik. A légi közlekedés alatt azt kell érteni, hogy a nehezen

megközelíthető északi vidékekre és a Spitzbergákra csak ilyen módon tudnak megfelelő közlekedést biztosítani. A megye, mint érdekelt megjelenik a régió vasúti közlekedésében is. A megyei tanácsok minden esetben fontosnak tartják az együttműködést a településekkel is. Ennek érdekében olyan testületeket hoznak létre amelyek ezen együttműködés feltételeit teremtik meg. A megye és a települések együttműködésének egyik fő szervezete az úgynevezett *regionális fejlesztési tanácsok*, amelyek törvény alapján létre hozott testületek és magukban foglalják az adott megye összes települését és a megyei tanácsot. Itt lép be a NUTS rendszerrel megemlített nyolc darab nagy, úgynevezett riksområden amelyek tulajdonképpen aggregálják a megyéket és a településeket ezekbe a tanácsokba. Ezek a szervezetek jogilag gyengébbek és kevesebb állami erőforrást is tudnak hasznosítani, de viszont a 28. oldalon már említett *megyei közigazgatási tanácsok* teljes felelősséget vállalnak a megyei fejlesztésekért ezeken a fejlesztési tanácsokon keresztül. Svédországban, mint arról a 34. oldalon írtam, kettő olyan területi egység létezik amelyek régióknak számítanak. Skania és Nyugat Gotland, habár formálisan megyék, mégis mint önálló regionális egységeknek nagyobb befolyásuk van a területfejlesztési folyamatokban, mint a többi megyei tanácsnak. További feladatai a megyei tanácsoknak az, hogy segítsék a területükön működő kis- és középvállalkozásokat úgy, hogy tanácsokkal látják el őket, különböző képzéseket biztosítanak nekik és tartják velük folyamatosan a kapcsolatot. Mindezek mellett pénzügyi segítséget is tudnak nyújtani az úgynevezett *ALMI Företagspartner* hálózaton keresztül. A megyék a településekkel közösen hoznak létre olyan informatikai szervezeteket, amelyek a megyei szinten is képesek a megfelelő informatikai fejlesztéseket megtervezni és elvégezni. A megyék által végzett kiegészítő szolgáltatások, a már fentebb említett intézmények fenntartása és megfelelő eszközparkjainak biztosítása.

Mint az látható, a települési önkormányzatok sok területen működnek együtt a megyei tanácsokkal, ezért létrehozzák a regionális fejlesztési tanácsokat is, ám ezen az alsóbb közigazgatási szinten mégis több feladatot kell ellátni, hiszen akár csak a többi ország esetében, ezek a hivatalok érintkeznek leginkább közvetlen módon a lakossággal. A települési önkormányzatok kötelező feladatai: szociális szolgáltatások nyújtása, beleértve az idősek, valamint a fogyatékkal élők ellátását és az egyéni és családi szolgáltatásokat, iskolai előkészítők és a felső tagozatú középiskolai oktatás, tervezési és építési feladatok, környezet- és egészségvédelem, hulladék összegyűjtése és kezelése, csatornázás

fenntartása és vízhálózat kezelése, mentőszolgálat üzemeltetése (beleértve a hegyi mentőkét is), polgári védelem, könyvtárak fenntartása, ingatlankezelés ügye

A települési szociális ellátás egyik fontos eleme az idősek és fogyatékkal élők gondozása. A szociális munkások segítenek ezeknek az embereknek, hogy teljes értékű életet élhessenek. Az idősek és a mozgássérültek számára biztosított az ételkiszállítás és intézik a közügyeket is, az arra rászoruló helyett. Sok helyen működik a szociális étkeztetés, kisebb csoportok az erre a célra fenntartott helyeken maguk készíthetik el az ételeket. Svédországban a gyermekek 1 éves koruktól 5 éves korukig járhatnak iskolai előkészítőbe. A település önkormányzata a szülők erre vonatkozó kérése után három-négy hónapon belül kell, hogy biztosítsák a megfelelő intézményt, amely működhet állami, illetve magán kézben. Az iskolai előkészítő leveszi a szülők válláról a gyermek gondozásának terheit, így miután ők kitöltötték a fizetett szülői szabadságukat visszatérhetnek a teljes munkaidős foglalkoztatásba. Természetesen ez a támogatás ugyanúgy igénybe vehető azok számára is akik éppen tanulnak, vagy munkanélküliek. Az iskolai előkészítők hetente legalább 15 órát foglalkoznak a gyermekekkel és az ellátásban biztosítják az étkezéseket is. Ezek az intézmények egy jelképes hozzájárulást kérnek, amely felső határát településenként, szigorúan megszabják. Ez 2009-ben havi 1260 Korona volt gyermekenként. Svédországban a településeken legalább egy egészségügyi központot működtetnek az elsődleges orvosi ellátás végzése érdekében. Ezekben a központokban többek között dolgoznak körzeti orvosok, ápolónők, védőnők, pszichoterapeuták, különböző tanácsadók. Ezek az egészségügyi központok állnak legközelebb a lakosokhoz, ezért kell a lehető legszélesebb körű ellátást biztosítani azok számára. Ezek mellett az egészségügyi törvény értelmében működnek még kisebb kórházak, amelyek a sürgősségi ellátásra szakosodtak, így ezek a csonttörések, a szívinfarktusok, valamint különböző közúti balesetek sérültjeit látják el. A települések számára szintén léteznek önként vállalható feladatok. Ezek a pihenés és a kultúra, informatikai szolgáltatások, energia szolgáltatás, közútkezelés területeit fedik le.

Dániában a regionális feladatellátások 2007-es reformok után leginkább az egészségügy a területfejlesztés és a szociális ellátások területére szűkültek. Ezen kívül a településekkel közösen végzik a tömegközlekedés biztosítását is az adott régióban. A legfontosabb regionális feladat az egészségügyi ellátás területi biztosítása. Olyan regionális kórházakat alakítottak ki, ahol a betegek egy széleskörű ellátást kapnak. A hatékonyabb

szolgáltatás nyújtásának érdekében a régiók és a települések közös koordinációs bizottságokat hoznak létre, amelyek biztosítják a kapcsolatot a különböző egészségügyi intézmények között. A regionális tanácsok felelnek a területfejlesztési feladatokért is. Ez szintén egy sarkalatos pontja a reformfolyamatoknak. A területfejlesztés kiterjed a városokra, illetve a vidéki körzetekre, valamint más peremterületekre. Maximálisan figyelembe kell venni a környezetvédelmi és a turisztikai, valamint üzleti szempontokat is. A fejlesztések megvitatásának legfontosabb színtere az úgynevezett területfejlesztő fórumok. Ezeken jelen vannak térség üzleti szektorának képviselői, oktatási intézmények vezetői, a munkaerő piac érdekeltjei és a régiókban, valamint a településeken megválasztott képviselők. A régiók törvényben foglalt kötelezettsége a szociális szolgáltatások nyújtása a települések számára. 2007. január 1-ét követően a regionális tanácsok átvették az összes intézményt, amelyek az egykori megyék területein helyezkedtek el és azok az előző évben megkötött külön megállapodások alapján nem a települési önkormányzatok fennhatósága alá kerültek. A régiókat törvény kötelezte együttműködési keret megállapodások megkötésére a területeiken található településekkel. Ezek a megállapodások rögzítették azon hivatalok számát amelyeken keresztül a regionális szociális ellátások elérhetővé váltak a településen lakók számára, ezen kívül egy hároméves költségvetési tervezetet is megalkottak a szükséges pénzügyi fedezet előteremtése érdekében.

Ahogy azt a reformot 2002-ben elindító akkori kormányzat megfogalmazta, a reform nem okozhat magasabb adókat, vagy növekvő közkiadásokat, a feladatokat pedig arányosan kell kiosztani. A reform egy átfogó újjászervezést eredményezett a közfeladatok ellátása terén. Akár csak a többi országban a feladatok az állam, a régiók (megyék) és az önkormányzatok között oszlanak el. Ezen túl néhány feladat pedig az állam és a települési önkormányzatok között közvetlenül végezendő. A reformfolyamatok eredményeként a régiók (megyék) még kevesebb feladatot kell, hogy végezzenek, az állam és az önkormányzatok pedig arányaiban jobban megosztják egymás között azokat. A települési önkormányzatok, mint a lakossághoz legközelebb álló egység látja el a legszéleskörűbb feladatokat. Ezek a feladatok a következők szerint alakulnak: egészségügyi szolgáltatások, munkáltatói tevékenység, szociális szolgáltatások, üzleti szolgáltatások, speciális iskolai nevelés biztosítása, kultúra területe, közúthálózat kezelése, tömegközlekedés fenntartása,

természet-és környezetvédelem, tervezési folyamatok, közoktatás, adminisztrációs feladatok

2007 után a települések kiemelten fontos szerepet kaptak az egészségügyi ellátás terén, amelyért a reformot megelőző időkben a megyei tanácsok voltak a felelősek. A települési önkormányzatok 2007. január 1-től vették át a megelőzési és fejlesztési feladatokat más tevékenységgel együtt, beleértve az alkohol és drogfüggőség kezelését, a körzeti orvosi és iskolaorvosi ellátásokat, az idősgondozást, valamint biztosítják a különleges fogászati kezelést a fogyatékkal élők számára. A települések az állammal közösen munkaügyi központokat hoztak létre annak érdekében, hogy a lehető legtöbb embert juttassák álláshoz. Ezek a központok egy találkozási pontként működnek, ahol a munkavállalók és a munkaadók egyaránt megjelennek. A reformok során létrehozták az úgynevezett LGDK (Local Government Denmark) szervezetet, amelynek a helyi önkormányzatok a tagjai és lehetőségük van a munkáltatói feltételekről és a bérezésekről tárgyalni, valamint ezek területén egyezményeket kötni. Mivel általában a települések a legnagyobb munkáltatók a helyi közösségekben, így ennek a szervezetnek körülbelül 510 ezer munkavállaló tagja van az országban, akik a legkülönbözőbb területeken tevékenykednek. A hagyományokhoz híven az önkormányzati választásokon győztes pártoknak döntő befolyásuk van a helyi munkakörülmények és feltételek kialakításában. 2007 januárjától a régiók és a megyék megosztva látnak el szociális feladatokat. A reform lehetőséget biztosít a települések számára, hogy kiválasszák, hogy mely feladatokat kívánják ellátni. Az önkormányzatok felelőssége például az idős emberek és a fogyatékkal élők megfelelő szintű gondozásának kiépítése. Ez történhet az adott személy otthonában is szociális munkásokon keresztül, vagy külön ilyen célra létrehozott idősok otthonaiban. A szolgáltatások mennyisége természetesen az adott idős személy egészségi állapotának függvénye. A települések felelősséget vállalnak a szociálisan vagy más területen hátrányos helyzetű, illetve elhanyagolt egyének ellátására, külön figyelemmel a gyermekek helyzetére, pszichológiai szakszolgálatot biztosítanak a lakosság számára. Ezen szociális ellátások érdekében az önkormányzatok kifejezetten ezekre a munkakörökre felkészített szakembereket igényelnek. Az önkormányzati reformokkal egyben a dán helyi döntéshozás felelőssé vált az adott település üzleti szolgáltatásaiért. A reform előtt mindössze 15 üzleti szolgáltató központ működött az ország különböző pontjain és ezek mind közös, állami, megyei és települési fennhatóság alatt működtek. A méretben már nagyobb, újonnan

létrejött településeken kialakított új üzleti centrumok feletti irányítás már teljesen az önkormányzatok kezébe került, ezzel megadva a lehetőséget, hogy egy következetesebb és magas minőségű szolgáltatások valósuljanak meg, amelyek az üzleti szektor szereplőivel kialakított szoros napi kapcsolaton alapulnak. 2007-től az önkormányzatok a felelősek a különleges bánásmódot igénylő gyermekek, illetve felnőttek neveléséért. Az általános iskolai oktatáson belül biztosítani kell nekik speciálisan felkészült pedagógusokat. A felnőttképzésben ez az elem ugyanúgy megjelenik. Dániában a reformot követően minden településen létesült legalább egy zeneiskola, ezen kívül könyvtárakat és múzeumokat tartanak fenn, amely feladatokat a megyei szintű közigazgatástól vettek át. A tömegközlekedés terén a regionális tanácsok közlekedési vállalatokat működtetnek, amelyekben a települési önkormányzatok is részt vesznek. Egy-egy ilyen közlekedési vállalat kilenc tagú irányító testületében a régió részéről kettő, a települések részéről pedig hét személy foglal helyet. Ezek a vállalatok felelősek például a buszközlekedésért, a tarifák megállapításáért, valamint a jegykezelő rendszerek kiépítéséért. Ezen kívül tervezési és koordináló tevékenységet is folytatnak. A közlekedési vállalatok felelőssége kiterjed a vasúti és vízi közlekedés területeire, illetve a feladatuk még a tömegközlekedés akadálymentesítésének biztosítása is. Mindezeket természetesen a környezetvédelmi szempontok figyelembe vételével végzik. A települési önkormányzatok felelősek az utak, a levegő és az ivóvíz tisztaságáért, valamint meg kell oldaniuk a megfelelő szennyvízelvezetést is. A helyi önkormányzatok képesek olyan adminisztrációs szolgáltatások nyújtására is, mint az okmányirodák, vagy a földhivatalok. Ezen a téren a dán közigazgatás egyre inkább tolódik el az úgynevezett „e-ügyintézés” irányába. Hasonlóan a magyar „kormányablakos” megoldáshoz, Dániában is kialakult egy olyan intézményi rendszer, amely az ügyek intézését egy helyen csoportosítja, megkönnyítve ezáltal az állampolgárok mindennapi életét. Ezek az úgynevezett „borgerservice” központok, amelyekből településenként több is lehet.

Dániában az állam azokat a feladatokat vállalta át az önkormányzatoktól, amelyeket azok kevésbé hatékonyan tudtak volna ellátni, illetve klasszikusan állami feladatoknak számítanak. Ezek pedig a különböző rendvédelmi, katonai-védelmi, és igazságszolgáltatási feladatok, külügyi szolgálatok, a fejlesztési támogatások elosztása, felsőoktatás és a tudományos kutatások területei. Ezen kívül, mint arról már volt szó, az állam jelen van a munkaügyi központokban, felügyeli a munkát annak érdekében, hogy a

nemzeti szinten kidolgozott foglalkoztatási elképzelések a lehető leggyorsabban valósuljanak meg, valamint biztosítja a kapcsolatot a helyi igények és a munkalehetőséget teremteni képes nagyvállalatokkal. Négy ilyen munkaügyi régió létezik, mert Sjælland és Hovedstaden régiók egy közös egységnek számítanak. A felsőoktatás terén az állam egyaránt részt vesz a főiskolai és egyetemi, valamint a posztgraduális képzésekben, illetve a szakképző intézetek működtetésében is. A tömegközlekedésben az olyan vasúti közlekedést biztosítja, amely kívül esik a már említett közlekedési vállalatok hatókörén. Az állam kezeli még ezen kívül az ország területén található közúthálózat mintegy 20%-át. Az állam fenntart még színházakat, filharmonikus együtteseket, dráma iskolákat, illetve múzeumokat. A házasságkötések intézése a településekhez kerültek, de a válások, illetve például az örökbefogadási ügyek intézése továbbra is állami hatáskör maradt, amelyeket a kormányzói hivatalokon keresztül lehet intézni.

A Finn Köztársaságban a megyei (regionális) szinten az államigazgatási szervek működnek. Az AVI és az ELY olyan szervezetek, amelyek egy új reformfolyamat eredményei. Finnországban a települési önkormányzatok törvényben rögzített alapvető szolgáltatásokat kell, hogy nyújtsanak. Ezek a szociális és egészségügyi ellátás, az oktatás és kultúra, valamint a technológiai infrastruktúra kiépítésének a feladatai. Az alapvető feladatok tehát, a szociális biztonság és a mindennapi életszükségletek kielégítésének megteremtése. Az újonnan elindult reformtörekvések olyan feladatokat szánnak a finn települési önkormányzatoknak, mint a: közoktatás, kulturális szolgáltatások, egészségügyi ellátás, szociális szolgáltatások nyújtása, környezetvédelem, tervezési és földhasználati ügyek kezelése, hulladékgazdálkodási, csatornázási feladatok, víz és energiaszolgáltatások, közútkezelés, tűz- és katasztrófavédelem

Ezeket a feladatokat figyelembe véve meg lehet állapítani, hogy a jelenlegi és a 2017-re végrehajtani kívánt reformok által a települési önkormányzatoknak szánt feladatok köre nem változott. Az elképzelések újítása, hogy a települések egymással és a régiókkal együttműködve végeznének bizonyos feladatokat. A régiókkal közösen vállalt feladatok a tűz- és katasztrófavédelem, valamint a mozgássérültek számára nyújtott speciális gyógykezelések biztosítása és a magasabb szintű (technikumi) szakképzések. A kistérségekkel (subregions) pedig közösen végeznék a nagyobb területeket érintő fejlesztési tervezéseket, a távoktatásban végezhető egyetemi képzéseket, a könyvtárak üzemeltetését, jogi segítségnyújtást, fogyasztóvédelmi intézményrendszer biztosítását,

munkanélküliség kezelését, zeneiskolák üzemeltetését, az eladósodott természetes és jogi személyek számára tanácsadásokat, valamint a mentálhigiénés segítségnyújtások feladatait. Ugyanezen a szinten a kistérségek magáncégek bevonásával látnák el a hulladékelszállítást és kezelést és például a mosodai szolgáltatásokat. A települési önkormányzatokkal akár együttműködve, akár önállóan, ám önkéntes alapon vállalhatják a szakképzések végzését és a régióban található vállalkozások fejlesztési támogatásait. A települések szintén végezhetik majd társult formában az alapvető orvosi ellátásokat, a közoktatásban az általános és középiskolai oktatás biztosítását, ezeken belül a speciális bánásmódot igénylő személyekkel való foglalkozást, a szabad felnőttképzést és a vidékfejlesztési feladatokat.

4.4 Az önkormányzatok pénzügyi gazdálkodása

Az önkormányzatok létrehozásának egyik legfontosabb alapfeltétele az, hogy tudják magukat finanszírozni. Természetesen ehhez minden általam vizsgált országban hozzájárul egy, a költségvetésből erre a célra elkülönített összeg, úgynevezett normatív támogatás. Ezen finanszírozási forma mellett természetesen megjelennek más lehetőségek is, mint például a helyi adók, pályázati lehetőségek stb.

Magyarországon jelenleg a 1992. évi XXXVIII. az államháztartásról szóló törvény szabályozza az állami normatívák kifizetését. Az állami költségvetéssel kapcsolatos hatásköri eljárási szabályok alapján törvényt alkot, ez legutóbb a 2010. évi CLXIX. törvény volt, a 2011-es év költségvetéséről. (Többek között a nettó, vagyis a tartozásokkal csökkentett normatív finanszírozást kormányrendeletben meghatározott ütemezés szerint az államkincstár folyósítja).

Az önkormányzatok gazdasági lehetőségeit az 1990. évi LXV. törvény IX. fejezete rögzíti. A helyi önkormányzatok az állami költségvetésen kívül helyi adók kivetésével szerezhethet magának anyagi forrásokat, amelynek szabályrendszerét az 1990. évi C. törvényben rögzítették. Az önkormányzatok ezen adókat az illetékességi területeiken belül a törvények által rögzített módon szedhetik be. Szabályai, hogy az önkormányzat csak a törvényben meghatározott adókat vezetheti be, csak az illetékességi területén szedhető, bevezetésében és módosításában az önkormányzat dönt. Az adó az önkormányzat bevételeit

képezi, és tilos annak többszörözése, valamint az adózó számára biztosítani kell a mentességeket és a kedvezményeket. A helyi adók mértéke és összege nem befolyásolja az önkormányzat részére megállapított támogatásokat és a beszedett adó felhasználásában az önkormányzat köteles a település lakosságát tájékoztatni.

Alanya lehet: magán- vagy jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági szervezet, társaság, magánszemélyek jogi személyiség nélküli személyi egyesülése. Tárgya lehet: az ingatlan, illetve ehhez kapcsolódó vagyoni értékű jog, a munkaerő-foglalkoztatás, a nem állandó lakosként való tartózkodás a meghatározott gazdasági tevékenység folytatása. Az adónemek fajtái a tevékenység típusú, kommunális jellegű, vagyoni típusú szerint különböztethetők meg. A társadalmi szervezetek, az egyházak, az alapítványok, a köztisztviselők, a közhasznú társaságok, a költségvetési szervek az önkéntes kölcsönös biztosítópénztárak, a magánnyugdíj-pénztárak és a viszonyosság alapján a külföldi szervezetek pedig adómentesnek minősülnek.

2011 november 14-én az Országgyűlés döntött az új adókról. A települési önkormányzatok nem vehetnek ki új helyi adókat az addig bevezetett adókat maximalizálták. A telek, építmény és lakásbérleti jog pedig havi 12 000 Ft-ról 17 000 Ft-ra nőtt.

2012. április 3-án az Országgyűlés elfogadta a debreceni polgármester Kósa Lajos és Dancs József módosító indítványát a helyi adók mértékéről, amelyben rögzítették, hogy az addigi gyakorlattal szemben a repülőterek meghatározott része (a betonnal borított felületek) is teleknek minősüljön, ellentétben a vasutakkal vagy a közutakkal.

Az 1997. évi CXXXV. törvény szabályozza, hogy az önkormányzatok egymással, vagy más jogi személlyel milyen módon hozhatnak létre társulásokat. Az akkori rendelkezés azért volt szükséges, mert az EU-s beruházások főként a társulások keretein belül kell, hogy megvalósuljanak. Nagyon fontos volt ezért, hogy a vagyon tulajdoni helyzetét és azok üzemeltetését szabályokba foglalják. A beruházásokért a székhely önkormányzata felel, a tagok pedig fizetési kötelezettségeket vállalnak.

A T/4864 számú törvényjavaslat a megyei és a települési önkormányzatok számára szintén előírja, hogy milyen forrásokból lehet gazdálkodniuk. A gazdasági alapokról a

tervezet VI. fejezetében van szó. Az önkormányzatok gazdálkodásának alapja az éves költségvetés. Ebben nem lehet hiányt betervezni. Fontos új elem, hogy a feladatalapú támogatások igénylésekor az önkormányzatoknak adatszolgáltatási kötelezettsége van a költségvetéssel kapcsolatban az állam, vagyis ezen a téren az Állami Számvevőszék felé. Az államháztartásból kiutalt normatív támogatásokat az önkormányzatok szigorúan csak a kötelező feladatok ellátására fordíthatják. Erre a szigorúbb állami ellenőrzésre azért is lett szükség, mert az eddigi felügyeleti rendszer sajátosságai (mint arra a 27. oldalon kitértem) nem tették lehetővé, hogy pontosan ismerjük a megyei önkormányzatok gazdálkodásának sajátosságait, de az nem titkolt tény, hogy az önkormányzatok gyakorlatilag teljesen eladósodottakká váltak 1990 óta. Például, a megyei önkormányzatoknak gyakorlatilag nincs autonóm bevételi forrása, hanem a költségvetésből kiutalt állami normatíva és a felvett hitelek képezik a finansziális forrásukat. Ez jócskán leszűkítette a mozgásterüket és a kiadásaira fordítható összeg az ellátandó feladataikkal gyakran nem állt arányban. Ezért a központi kormányzat úgy döntött, hogy 2012. január elsejével a megyei önkormányzatok vagyonát átveszi és fenntartott intézményeik további működtetését maga folytatja, valamint a felhalmozott adósságállományból, ami hozzávetőleg 1300 milliárd forint, 182 milliárd forintot átvállal (ez a teljes adósságállomány mintegy 14%-a). Ahogyan arról a feladatokról szóló részben írtam, a települési önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatainak jó részét szintén átvállalja az állam. Az Állami Számvevőszék szerint az önkormányzatok adósságok legnagyobb része 2007-től kezdett akkumulálódni, amikor az addig olcsó deviza alapú hitelfelvételek és az önkormányzati kötvénykibocsátások száma jelentősen megugrott, mivel a hosszú távú forint alapú hiteleknél akkor még sokkal olcsóbbnak tűnő megoldást jelentett, ám a 2008 októberétől kezdődő világgazdasági recesszió ezeket a folyamatokat megszakította, illetve a forint jelentős romlása és a magyar gazdaság visszaesése óriási adósságállományt okozott. Az ekkor felhalmozott adósságállomány 85%-a 2014-től fog még nagyobb problémát okozni, mivel ekkor kell megkezdeni a visszafizetését. Sajnos, ahogy azt az ÁSZ elnöke Domokos László is megfogalmazta, az önkormányzatok nem alakítottak ki tartalékokat a visszafizetéshez. 2011-ig az ÁSZ nem rendelkezett a szükséges ellenőrzési jogosítványokkal, így nem tekinthetett bele az önkormányzati gazdasági társaságok működéseinek részleteibe. Megemlítette a főváros példáján, hogy amíg az önkormányzatok többnyire gazdaságosan működtek, addig az általuk fenntartott cégek (például a BKV) halmozták az adósságokat. További problémát jelentett, hogy az önhibájukon kívül hátrányos helyzetbe került

önkormányzatoknál nem nézték, hogy azok a kötelezően előírt, vagy az önként vállalt és átvállalt feladatok miatt kerültek-e nehéz helyzetbe, hanem automatikusan megkapták az ÖNHIKI státusszal járó kiegészítő állami támogatásokat. Éppen ezekből a problémákból kifolyólag az ÁSZ javaslatokat tett a megoldásokra többek között úgy, mint a vállalható feladatok körének szűkítése és az intézményi racionalizálás, azaz a bürokrácia csökkentése és az transzparens működés megteremtése, valamint a számviteli rendszer megújítása.

Itt kell megemlíteni azt a Magyarországon elterjedt támogatási rendszert, amit az önhibájukon kívül nehéz helyzetbe került önkormányzatok pályázati rendszernek, rövidebb nevén ÖNHIKI-nek szoktak nevezni. A kormányzati portál megfogalmazása szerint, ennek a pályázati rendszernek az elsődleges célja, hogy a támogatást igénylő önkormányzatok ki tudják fizetni a 60 napon túli közüzemi tartozásaikat, illetve a szociális juttatások kifizetéséből adódó adósságaikat és a közoktatási intézmények fenntartásából fakadó egyéb tartozásokat. 2011-ben az ÖNHIKI támogatásokra 1274 önkormányzat pályázott (ez a települések 40%-t jelenti) és ebből 1182 önkormányzat részesült a támogatásban.

Svédországban az önkormányzatok a Pénzügyminisztérium fennhatósága alá tartoznak, amely meghatározza a központi támogatások elosztásának irányát és helyét. Igen sok önkormányzat szembesül nehézségekkel napjainkban és a különbségek is nagyok a kiterjedtebb városok, egyetemi központok és az ország más területei között (főleg az északi elmaradottabb régiók értendők ide), amelyek magas munkanélküliséggel és gyenge gazdasági teljesítőképességgel rendelkeznek. Pontosan ezért, az állami redisztribúció végrehajtása nagyon fontos. A dilemma adott: vagy a már fejlett területek még nagyobb erősítése, vagy a fejletlenebbek felzárkóztatása élvezzen prioritást? A svéd rendszer úgy tűnik, hogy az egyenlősítést tűzte ki célként. Fontos számukra, hogy az önkormányzatok a helyi forrásokat a megfelelő módon be tudják azonosítani és felhasználják azokat az állami normatív támogatások mellett. Sok település épített ki együttműködést az egyes feladatok elvégzésére, ilyen például az általános iskolai és a középiskolai oktatás, valamint a segélyszolgálatok (tűzoltók, hegyi mentők stb.) közös működtetése. A Pénzügyminisztérium mindezekhez egy általános juttatást ad a helyhatóságoknak és megpróbálja biztosítani, hogy mindenki egyenlő részben jusson hozzá a központi forrásokhoz. Gondoskodik az állami támogatásokról a nehézségek megoldásához. A Pénzügyminisztérium figyeli és elemzi a helyi önkormányzatok fejlesztéseit és a kormány ezek alapján éves jelentést küld a parlamentnek, a különböző trendekről. Svédországban a

kivetett helyi adókat a központi kormányzat szervei gyűjtik be és utólag osztják szét azokat az önkormányzatok között. A svéd rendszer egyik jellemzője az úgynevezett kiegyenlítési rendszer, amely a megyék és települések különböző bevételi és kiadási anomáliáinak kiegyenlítésére jött létre. A legújabb ilyen kiegyenlítési rendszer 2005. január 1-én lépett életbe. Öt területen próbál meg eredményeket felmutatni: (1) önkormányzatok bevételei, (2) önkormányzatok kiadásai, (3) a strukturális támogatások, (4) az átmeneti támogatások, (5) szabályozott támogatások.

Az önkormányzatok bevételei esetében ez úgy néz ki, hogy az önkormányzatok adóbevételei nem haladhatják meg a települések esetében a központi kormányzat adóbevételeinek 115%-át, a megyék adóbevételei pedig a 110%-át. Ha valamely önkormányzat átlépi ezeket a határokat, akkor törvényben megállapított módon egy kiegyenlítési díjat kell fizetnie az állam részére. Ezt a befolyt összeget az állam újra elosztja a nehezebb helyzetben lévő önkormányzatok között. A kiadási kiegyenlítés lényege, hogy az önkormányzatok különböző költségigényes feladatokkal kell, hogy szembenézzenek. Például az olyan településeken, ahol az idősek aránya nagy, ott a szociális ellátás körébe tartozó idősgondozás kiadásai is megnövekednek. A másik lehetséges kiadásnövelő feladatellátás lehet az, hogy a vidéki települések iskoláinak a fenntartása a szűkebb bevételi források miatt nehezebb. A kedvezőtlenebb helyzetben lévő települések és megyék többlettámogatásokat kapnak az államtól, amely támogatás összegét a jobb gazdasági helyzetben lévő településektől szedik be, egyfajta szolidaritási hozzájárulás formájában. Az úgynevezett strukturális támogatások a kiadási kiegyenlítések mellett szoktak megjelenni. Ezt nem kaphatja meg minden önkormányzat csak azok, amelyek előzetes számítások után kimutatható, vagy jelentős mértékben tapasztalt csökkenő bevételekkel rendelkeznek. Az átmeneti segítségnyújtás egy adott időszak periódusára vonatkozik amely az új kiegyenlítési rendszer életbe lépésétől számított öt évig, azaz 2010-ig működött azért, hogy mérsékelje az olyan redisztribúciós hatásokat, amelyek tapasztalható csökkenést idéztek elő az önkormányzati bevételekben. Ez a hozzájárulási fajta nem váltotta be a reményeket, így ezt cserélték fel az úgynevezett szabályozott támogatás rendszerére. Ezzel próbálta meg a központi kormány megelőzni azt, hogy a támogatások megbontsák egy önkormányzat bevételi egyensúlyát és így egyúttal nagyobb állami ellenőrzést is gyakorolhatnak kiegyenlítési rendszerben.

A Svéd Statisztikai hivatal kimutatása szerint a megyei tanácsok 2011-ben 2,5 milliárd svéd korona hiányt halmoztak fel, ellenben a települési önkormányzatok 8,8 milliárdos többletet könyvelhettek el a csökkentett állami normatíva ellenére. A nagymértékű deficitet a nyugdíjkifizetések során használt leszámítolási kamat levonása okozta.

Dániában a régiók a feladatellátásaikhoz szükséges pénzügyi háttérrel a magyar gyakorlattól eltérően az általuk kivetett adókból is képesek biztosítani. Ezen felül szakterületenként különböző állami hozzájárulásra is jogosultak. Az egészségügyi ellátáshoz alapjában véve négy fajta anyagi támogatást vehetnek igénybe: (1) ágazati hozzájárulást, amelyet az állam biztosít az adott terület számára, (2) tevékenységhez kapcsolódó hozzájárulás szintén az államtól, (3) általános helyi hozzájárulás, (4) tevékenységhez kapcsolódó helyi hozzájárulás

Az állami ágazati hozzájárulás a legdominánsabb eleme a hozzájárulásokból származó regionális bevételeknek, hiszen azok 75%-át teszi ki. Minden esetben az adott régió demográfiai és szociális mutatói alapján határozzák meg az összegét. Ehhez jön hozzá mintegy kiegészítve azt a tevékenységhez kapcsolódó állami hozzájárulás, ami 5%-át jelenti ezeknek a bevételi forrásoknak. Célja a régiók bátorítása az egészségügyi tevékenység növelésére a kórházakban. A reform egyik újdonsága lett, hogy a települések is hozzájárulhatnak a megyei egészségügy finanszírozásához. Főleg a preventív és a rehabilitációs tevékenységek területein kapcsolódnak bele a megyei rendszerbe. Ennek egyik célja az, hogy a településeket jobban sarkallja arra, hogy a helyi lakosok számára hatékonyabb szolgáltatást nyújtsanak az említett területen. Az általános helyi hozzájárulás az egészségügyi bevételek 10%-át biztosítják. Ennek a hozzájárulásnak az anyagi mértékét a régiók határozzák meg, de az állam által megszabott felső határt (1500 dán korona lakosonként) nem léphetik át. A reformtörekvések egy olyan elemet építettek be ebbe a támogatási rendszerbe, ami egyedülállónak teszi azt a vizsgált országok között, ugyanis az adott régió településeinek 2/3-a megvétőzhatja ezt a fajta hozzájárulást, ha annak összegét túlzónak találja. Az általános hozzájárulás a legtöbb esetben 1000 dán korona. A tevékenységhez kapcsolódó helyi hozzájárulás attól függ, hogy az adott régió lakossága mennyire veszi igénybe az állami egészségügyi szolgáltatásokat. Mértéke elsősorban a

kórházi fekvő- és járóbeteg-szakellátásra reagál, de mindemellett megjelenik benne a háziorvosi ellátást igénybe vevők száma is.

A szociális ellátás és a speciális iskolai oktatás, valamint az egyéb szolgáltatások biztosítására a regionális önkormányzatok a településektől kapnak támogatásokat. A területfejlesztési feladatok ellátásához pedig az állam járul hozzá, azzal a feltétellel, hogy az így kapott finansziális háttérrel a települési fejlesztéseket is segítsék a régiók. Ebből kifolyólag a regionális fejlesztési hozzájárulás 200 dán korona lakosonként. Az egyéb hozzájárulások, amelyeket szintén az állam biztosít, pedig 100 dán korona/főben vannak meghatározva.

Dániában a települések gazdálkodása alapján véve az állami normatívára és a saját maguk által kivetett adóbevételekre épül. Az önkormányzatok beszedhetnek ingatlanadót, társasági adót. Bevételeket jelentenek még a nagyobb helyi vállalatok által különböző beruházásokhoz nyújtott pénzügyi hozzájárulások, vagy éppen az önkormányzati vagyon bérbe- vagy eladása. Az állam az általános szubvenció mellett az önkormányzatok által nyújtott szociális szolgáltatások kompenzálására szintén juttat kiegészítő támogatásokat a részükre, mindemellett a települések kölcsönöket vehetnek fel. 2007. január 1-től a Dán Bel- és Egészségügyi Minisztérium döntése alapján, a települési önkormányzatok megkaphatják a megyék ingatlanadóból befolyt pénzeit. Mindemellett az állam fedezi például az egészségügyi ellátások 8%-át és ez gyakran helyettesítheti a megyéktől kapott támogatást. A döntő szempont az új elosztási mechanizmusok terén az, hogy a vállalt feladatok nagysága és száma minden esetben korreláljon a hozzá tartozó finansziális háttérrel. Mivel számottevő változások történtek mind az önkormányzati adóbevételek, mind a települések demográfiai és szociális helyzetében, ezért egy új, kiegyenlítődést elősegítő rendszer kidolgozása vált szükségessé. Az új önkormányzati struktúra minden település számára egy jelentős szolgáltatási terhet rótt a településekre, de mindez az adóbevételek növekedésével is járt. Az új egyensúlyteremtő rendszer célja, hogy az adott szolgáltatási szint számára biztosított legyen egy adekvát, minden más bevételi formától függetlenül létező adókból származó finansziális háttér. Akár csak a svéd rendszer esetében, úgy a dánoknál is a gazdagabb települések többletbevételeik egy részét a kevésbé jómódú önkormányzatok részére ajánlják fel. Ez persze csak egy része a dán finansziális egyensúlyt megteremtő rendszernek.

Finnországban szintén az állami normatívák és a helyben kivetett adók adják a települési önkormányzatok gazdálkodásának gerincét. A települési önkormányzatok legalább három évre előre kell, hogy elkészítsék a költségvetésüket, amely tartalmazza a célokat és az ezekhez szükséges kiadásokat, valamint a kiadások forrásait. A települési tanácsok éves elszámolást készítenek minden egyes költségvetési ciklus alatt és ha egy önkormányzat deficittel zár egy évet, akkor a következőt újra kell tervezni és törvény írja elő azt, hogy a tervnek minimum egy költségvetési egyensúlyt, de még inkább tartalékot kell produkálnia. A települések számára törvényben biztosított a lehetőség az adóbevételekre, amelyek származhatnak a természetes és jogi személyektől egyaránt. Az önkormányzatok teljesen szabadon dönthetnek a kivetett adók mértékéről. Az adóbevételek általában a finn önkormányzatok működési költségeinek a felét fedezik. Az állami támogatások célja pedig, az önkormányzatok feladat ellátási képességének biztosítása és a viszonyok kiegyenlítése a közszolgáltatások terén. Az állami támogatások közvetlenül az adott területre irányulnak. A támogatások mértékei függenek az adott település népességétől, annak korfájától, a szolgáltatásokat igénybevevők számától, a település elhelyezkedésétől, munkanélküliek arányától, attól hogy egy, vagy többnyelvű-e, illetve a lakosság egészségi állapotától. Az állami támogatások kiegyenlítődnének, mivel a kormányzat figyelembe veszi az adott településeken meglévő helyi adók mértékét is. A gyakorlatban ez úgy működik, hogy a helyi adók mértéke a mindenkori állami adók mértékéhez van viszonyítva, amelyet így egyfajta értékhatárként vesznek alapul. Ha egy adott önkormányzat helyi adójának mértéke és az abból befolyt összeg meghaladja az állami adóbevételek mértékét, akkor az a település az átlagosnál kevesebb állami támogatásra számíthat. Az így megspórolt állami támogatások az olyan önkormányzatok büdzséjébe kerülnek, amelyek bevételei pedig alulteljesítik az átlagos állami adóbevételeket. A több adóbevétellel rendelkező települések lényegesen kevesebben vannak, mint azok, amelyek kevesebb bevétellel rendelkeznek, mint az állam. Az önkormányzatok bevételei százalékos arányokban kifejezve a következőképpen alakulnak: adóbevételek 47%, működési bevételek 27%, állami hozzájárulások 19%, hitelfelvétel 4%, beruházásokból befolyt összeg 2%, egyéb pénzügyi bevételek 1%.

Az adóbevételek 87%-a származik a személyi jövedelemadókból és a 8,5%-a pedig a társaságok által befizetett adókból, valamint 4,5% jön be az ingatlanadókból. Az adók beszedéséről az állam gondoskodik, majd pedig a redistribúció során juttatja azokat

vissza az önkormányzatoknak. A kiadásoknak a legnagyobb részét a szociális és egészségügyi feladatok foglalják magukba (50%). Ezeket követik az oktatási és kulturális kiadások, ami 22%-ot foglal el. Az egyéb működési kiadások 13%-ot, amíg a beruházási kiadások pedig 10% vesznek el a bevételekből. A kölcsönök visszafizetése 3%-nak megfelelő terhet ró az önkormányzatokra, az egyéb pénzügyi kiadások pedig 2%-ot.

5 Összegzés

Az általam vizsgált országokban általános trendnek látszik a települések számának csökkenése. Akár Svédországot, illetve Finnországot nézzük, az első önkormányzati szabályrendszerek létrejötte óta (ezek a XIX. században történtek), a települési önkormányzatok száma fokozatosan csökkent. A legtöbb település inkább a közös együttműködés mellett szavazott és társultak egymással a könnyebb és hatékonyabb feladatellátás végett. Ezek mellett ugyanilyen folyamatokat figyelhetünk meg Finnország, vagy Hollandia esetében is. Magyarországon viszont a helyzet pontosan ezekkel a folyamatokkal helyezkedik szembe, hiszen itt a települések inkább egymástól külön próbálnak meg boldogulni és rendkívüli módon féltik és őrzik szuverenitásukat. Sajnos általánosan az együttműködés hiányával vagyunk kénytelenek szembesülni, pedig a túlélés érdekében a jó gyakorlatnak tűnő európai módszereket igen is át kell venni. A közös feladatellátás ráadásul minden településnek érdeke lehetne, hiszen a munkamegosztás nem csak költségcsökkentő, de hatékonyabb is. Ha a települések együttműködése a skandináv országokban működik és bizonyította életképességét (ahogy ezt látni is fogjuk), akkor nálunk miért ne? Magyarország egy kulturálisan és nyelvileg is egységes országnak mondható, így az együttműködésnek valóban csak az önkormányzati egoizmus állít gátat. A közös feladatvégzés sehol nem jelentené az önfeladást, hiszen a hagyományok tovább élhetnek, a települések képesek lennének megőrizni karakterüket, egyedül csak a nehézségekkel és korunk kihívásaival tudnának nagyobb erővel megbirkózni. Véleményem szerint addig, amíg az állam is arra ösztönzi a településeket, hogy külön-külön próbáljanak meg boldogulni sőt, a várossá válás gyakorlatilag többletpénzt jelent a normatív támogatásokból, addig nem igazán beszélhetünk egy normálisabb helyzetről. Kutatásaim során szembesültem azzal, hogy a fúzióknak a legtöbb esetben csak pozitív hozadékaik voltak. Talán csak Svédországban akadnak olyan kirívó esetek, amikor települések inkább az egymástól való elszakadás mellett döntöttek. A véleményem az, hogy a központi

kormányzatnak jobban kellene támogatnia a települések együttműködését és egy általános szabályozást kellene bevezetnie a várossá válás területén is. Dániában az átlagos települési lélekszám 55 ezer fő és mindössze 7 olyan település van a 271-ből, amelynek lakosságszáma 20 ezer alatti, ugyanakkor Finnországban az átlagos városi lakosságszám 2000 és 6000 fő között mozog és összesen 137 ilyen települést tartanak számon. Százezer fő feletti populációja mindössze 7 településnek van. Ha a kormányzat nem is szabályozná az önkormányzattal rendelkező települések lélekszámát -hiszen ez első hallásra egy elég durva beavatkozás lenne az állampolgárok önkormányzáshoz való jogába-, de a városokét mindenképpen meg kellene határozni. Számomra nagyon paradox helyzetnek tűnik az európai trendek között, hogy nálunk léteznek olyan városnak nevezett települések, ahol a lélekszám elmarad jó néhány nagyközségétől, ráadásul egy párezres városi önkormányzat képtelen megfelelni azoknak az általános követelményeknek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy kielégítsék az ott lakók igényeit. Hazánkban jelenleg nincs magasabb szintű követelmény a várossá váláshoz, csak egy igénylőlapot kell kitölteni és továbbítani a Központi Statisztikai Hivatal felé, a többi már a kapcsolati tőkén, illetve a köztársasági elnök aláírásán múlik. Ahogy egy, a Magyar Tudományos Akadémia Gazdaság- és Jogtudományi Osztályának ülésén is elhangzott Kovácsiné Nagy Katalin tolmácsolásában: Magyarországon a „városiatlan városok sokasága” található. Negyvenkét városunkban nincs középiskolai oktatás és majdnem százban hiányzik a bölcsődei ellátás. Az olyan alapvető kulturális lehetőségek, mint a színház, vagy a múzeumok biztosítása gyakran még egy megyeszékhelynek is igen megterhelő feladat, nemhogy egy 1-2 ezer fős apró településnek. A minimális helyi adókból befolyó összegek normatív támogatásokból történő kiegészítése egyáltalán nem vezet jó eredményre, hiszen leterheli a központi költségvetést is és az adott települést sem inspirálja magasabb szintű működésre.

A másik fontos tapasztalatom, hogy habár a vizsgált országok közigazgatási szintjei eltérnek, a regionális felosztás mindenhol jelen van. Ma hazánkban a régiók, mint „bűnbakok” lettek aposztrofálva és a jelenlegi reformtörekvések is az irányába mutatnak, hogy ezt a NUTS 2 szintet fel kell számolni, mert mint azt fentebb említettem „testidegenek” a magyar közigazgatási rendszertől. Személy szerint nem osztom ezt a véleményt, hiszen az északi államok mindegyikében megtalálható ez a szint, sőt, Dániában ki is váltotta a megyerendszert (14 megyéből lett 5 régió). Tehát itt, ebben az esetben nem teljesen állja meg a helyét az a kijelentés, hogy a megyei szint a közigazgatási rendszer

legstabilabb eleme. Itt fontos azt is megjegyezni, hogy habár a vármegyerendszer ezer éves múltra tekintett vissza, de sem az, sem pedig a jelenlegi megyerendszer, amely egy, az 1950-es években létrehozott területi felosztás, nem veszi figyelembe sem a helyi igényeket, sem a földrajzi határokat. Egy ilyen kis területű országban, mint Magyarország ez a fajta területi elaprózottság talán luxusnak tűnik. Egy átgondolt regionális felosztás, amely figyelembe veszi a földrajzi egységeket és egy logikus rendszer mentén épül fel, sokkal többet tehetne hozzá a közigazgatás működésének racionalizálásához. A regionális felosztás egyfajta decentralizációt is jelent, amely egyes vélemények szerint szembe megy a hagyományos nemzetállami felfogással és egyfajta identitásvesztéssel és a modern államiség akadályozásával jár. A jelenlegi centralizációs törekvésekkel szemben valóban egy másik utat képvisel a régiók rendszerének kiépítése, ám hosszútávon egy fenntarthatóbb működési rendszernek tekinteném. Az új közigazgatási reformtervezet egyébként is a megyei önkormányzatokra, mint területfejlesztési egységekre kíván számítani a jövőben. Szerintem ez csak egy gyorsan kitalált feladatkör, hogy a megyék továbbra is a közigazgatás részei maradjanak, hiszen mivel az eddigi feladataikat az állam látja el, így létjogosultságuk nem igazán maradna. Mégis felmerül a kérdés, hogy mi lenne, ha a régiók vennék át a területfejlesztés szerepkörét? Egy jobban átgondolt, kisebb területi egységekre bontott regionális rendszer hatékonyabban működhetne ezen a téren, mint a jelenlegi elaprózott kialakítás. A megyék közötti eltérő pénzügyi háttér nem biztosít megfelelően összehangolt területfejlesztést. Gondolok itt például a közúthálózatra, amely sok helyen, megyehatárokon átnyúló feladat. Azzal is tisztában vagyok, hogy a regionális központoknak nagyobb lelkiismerettel kell működniük és a fejlesztésekre szánt pénzeket ésszerűbb kereteken belül kell szétosztani. A dilemma adott, vagy a leszakadó területek felzárkóztatása, vagy a már prosperáló magasabb szintre emelése a prioritás. Véleményem szerint (és ezt a vizsgált országok példái is mutatják), az előbbi jelent hosszú távú sikereket. Az elszegényedett területekről mindig magas a migráció, amely olyan demográfiai anomáliákat idézhet elő, ami hosszútávon vagy kezelhetetlenné válhat, de legalábbis hatalmas költségekkel lesznek csökkenthetőek (gondolok itt a főváros túlnépesedésére a vidéki közepes városok népességcsökkenésével és elöregedésével szemben). Hipotézisem, hogy a nagy gazdasági központok nem fogják tudni kitermelni azt a mennyiségű pénztőkét, amelyből az egyre növekvő szociális igényeket ki lehetne elégíteni. Az új reformtörvény a szervezetek felállításába kevésbé szól bele, inkább a hatásköröket célozza meg és variálja át és a változás leginkább a jegyző hivatalát érinti

mind megyei, mind települési szinten, ugyanis a jegyzőt *pályáztatás* után az elnök nevezi ki határozatlan időre és az aljegyzők személyeiket pedig a főjegyző javasolhatja az elnöknek. Úgy tűnik, hogy egyelőre a főváros közigazgatási struktúráját markánsan átalakítani kívánó törekvések nem jártak sikerrel, így itt a 23 polgármesteri hivatal mellé jönnek a kormányhivatalok is. Ez egy költségesebb rendszert fog létrehozni, amely véleményem szerint nem áll összhangban a reformtörekvések lényegével. Látható, hogy minden országban eltérő szabadságuk és mozgásterük van a különböző közigazgatási szinteken működő önkormányzatoknak. Ami közös mindegyikben vagyis, hogy az állam, mint ellenőrző hatalom mindenhol jelen van, igaz eltérő súllyal. Az is egyértelműen kiderül, hogy Magyarországon van lehetősége a legnagyobb mértékű beavatkozásra. Ez az egyértelmű *centralizációs* törekvés lényegében a rossz fiskális politikának tudható be. Az északi államokban ugyan arányaiban nézve szintén nehéz az önkormányzatoknak kigazdálkodni a működéshez szükséges pénzeket, de a jelentősen kisebb mértékben elaprózott a településhálózat, ezáltal a kevesebb számú önkormányzat képes magának kigazdálkodni a megfelelő finansziális háttérrel, egyúttal jobban tehermentesíti az állam költségvetését. Ehhez jön hozzá a sokkal szorosabb -és mint azt Dániában látni lehet kötelező együttműködés a települések között. A közösből, ha ésszerűen és megfontoltan teszik, akkor jobban lehet gazdálkodni, mintha mindenki külön-külön magának próbálná előteremteni az anyagi háttérrel. Ugyanitt egy olyan fontos tapasztalata is van a skandináv, illetve a finn önkormányzati rendszernek, hogy a gazdagabb, jobb helyzetben lévő önkormányzatok minden esetben segítik a rosszabb helyzetben lévő társaikat. Sok esetben persze ezt törvények is előírják, de személy szerint én úgy gondolom, hogy az északi mentalitásnak mindig fontos eleme volt az együttműködésre való hajlam, amely a meglehetősen zord életkörülmények és a történelmi hagyományokkal állhat kapcsolatban. Ez a fajta szolidaritás véleményem szerint hiányzik a magyar gondolkodásból, de egy ilyen habitus elsajátításával hiszem, hogy létre lehetne hozni egy jól működő önkormányzati rendszert.

6 Irodalomjegyzék

1. Anelli Attonen, Jorma Sipilä (2000): Finnish Social Policy. Vastapaino, Tampere
2. Ivancsics Imre (1995): Önkormányzati közigazgatás. Jannus Pannonius Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Kar, Pécs

3. Józsa Zoltán (2006): Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció. Dialóg Campus Kiadó, Pécs
4. Kaiser Tamás, Ágh Attila, Kis-Varga Judit (2007): A régiók Magyarországa. MTA Szociológiai Kutatóintézet, Budapest
5. Pálné Kovács Ilona (2008): Helyi kormányzás Magyarországon. Dialóg Campus Kiadó, Pécs
6. Somfai Attila (2002): Kisalföldi és alföldi mezővárosok különbözősége, kisvárosi értékek védelme, Tér és társadalom, 2002/1 szám
7. Susanna Rautio (2006): The world of finnish local and regional authorities. Association of Finnish Local and Regional Authorities, Helsinki
8. Structure and operation of local and regional democracy in Sweden (2007): Published by the Council of Europe, Strasbourg
9. Verebélyi Imre (2001): Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció, különös tekintettel a megyék regionális célú megerősítésére. Régió, közigazgatás, önkormányzat (147. oldal), Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest
10. Walter Tibor (2004): A területi közigazgatás továbbfejlesztésének lehetőségei. Gondolat Kiadó, Budapest
11. Zupkó Gábor (2002): Közigazgatási reformirányzatok az ezredfordulón. Századvég Kiadó, Budapest

A jogszabályok jegyzéke:

1. A Tripartitum
2. Az 1870. évi XLII. törvénycikk a köztörvényhatóságok rendezéséről
3. Az 1871. évi XVIII. törvénycikk a községek rendezéséről
4. Az 1876. évi V. törvénycikk a közigazgatási bizottságokról
5. Az 1876. évi XXXIII. törvénycikk némely törvényhatóság területének szabályozásáról és az ezzel kapcsolatos intézkedésekről
6. Az 1877. évi I. törvénycikk némely törvényhatóságok véglegesen megállapított területének az 1876. évi XXXIII. tc. rendelkezése folytán törvénybe iktatásáról
7. Az 1923. évi XXXV. törvény a közszolgálatban álló tisztviselők és egyéb alkalmazottak létszámának csökkentéséről és egyes kapcsolatos intézkedésekről

8. Az 1928. évi XXXVI. törvény az önkormányzati igazgatás folytonosságának biztosításáról
9. Az 1929. évi IV. törvény a trianoni szerződés következtében megosztott önkormányzati testületek egyes vagyoni viszonyainak rendezéséről
10. Az 1929. évi XXX. törvény a közigazgatás rendezéséről
11. Az 1945. évi XII. törvény az államhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről
12. Az 1947. évi XII. törvény az Önkormányzati Testületek Kárpótlási Vagyona elnevezésű jogi személy megszűnéséről
13. Az 1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmánya
14. Az 1950. évi I. törvény a helyi tanácsokról
15. Az 1971. évi I. törvény a tanácsokról
16. Az 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
17. Az 1992. évi XXXVIII. az államháztartásról szóló törvény
18. Az 1997. évi CXXXV. törvény a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről
19. A 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól
20. Magyarország Alaptörvénye
21. The Swedish Local Government Act (Svédország)
22. Consolidated Act on Local Government (Dánia)
23. Kuntalaki (A finn önkormányzatokról szóló törvény)

Internetes források jegyzéke (megjelenési sorrendben):

<http://www.1000ev.hu>

<http://www.epa.oszk.hu>

<http://www.localfinnland.fi>

<http://www.socio.mta.hu>

<http://www.terport.hu>

<http://www.kormany.hu>

<http://www.index.hu>

<http://www.varossanyilvanitas.hu>

<http://www.scb.se>

<http://www.sm.dk>

<http://www.kl.dk>

<http://www.kunnat.net>
<http://segitseg.magyarorszag.hu>
<http://www.hvg.hu>
<http://www.lansstyrelsen.se>
<http://www.sweden.gov.se>
<http://nordmaling.se>
<http://www.english.sm.dk>
<http://www.im.dk>
<http://www.en.ombudsmanden.dk>
<http://www.net.jogtar.hu>
<http://www.val.se>
<http://english.skl.se>
<http://www.napi.hu>
<http://jarasok.com>
<http://www.nll.se>
<http://www.almi.se>
<http://www.sweden.se>
<http://www.asz.hu>
<http://www2.mta.hu>