Horváth M. Tamás (szerk.)

Jelenségek
A VÁROSI KORMÁNYZÁS KÖRÉBŐL

KÖSZJEKTOR-OLVASMÁNYOK
DIALÓG CAMPUS
Tartalom

Előszó a kötethez 7
1. Újra szabva. A városi kormányzás szövetve a kontinensen (Horváth M. Tamás – Józsa Zoltán – Hoffman István) 9

ELSŐ RÉSZ. ERŐFORRÁS-PROBLÉMÁK
2. Kollégiumok PPP-ben: lesznek vagy vesznek? (Varga Judit) 43
3. Az állam és mások, a személyes szociális szolgáltatások engedélyezési rendszere (Krizsai Anita) 45
4. Az önkormányzati adósságrendezés kérdései (Gyirán Zoltán) 63
5. Alternatív szolgáltatásszervezési módok alkalmazása. (Hajdúbőszörmény példáján) (Lévai Antal) 99
6. A városi kormányzás közjogi eszközei (Veres Enikő) 119

MÁSODIK RÉSZ. GLOBÁLIS HATÁSOK
7. Elefánt... (Állam a szerződési és társasági viszonyokban) (Horváth M. Tamás) 137
8. Nemzetközi beruházásvédelmi megállapodások és egyezmények (Szemesi Sándor) 153
9. A települési vízgazdálkodás életciklus szemléletű modelje (Pump Judit) 155

HARMADIK RÉSZ. EGYHÁZAK ÁLTAL ELLÁTOTT KÖZSZOLGÁLTATÁSOK
10. Az egyházak részére nyújtott költségvetési támogatások (Szerdő András) 173
11. A Magyar Katolikus Egyház és az állam közpénzügyi kapcsolatai (Bocsikai Erzsébet) 195
12. A Magyarországi Református Egyház közoktatási tevékenységére vonatkozó belső szabályai (Ajtai Ferenc) 217
13. A közoktatás finanszírozása egyházi fenntartók esetében (Szilágyi Bernadett) 237

© Dialóg Campus Kiadó, 2013
© Horváth M. Tamás és szerzőtársai, 2013
A kutatómunka jelentős része még előttünk áll. A mostani jelenségek értelmezéseit illetően azonban nem akartunk kérelmeket a közreadással. A következőkben mélyebben, további empirikus eszközök alkalmazásával próbáljuk a magyarországi közszolgáltatási kormányzás viszonyok európai összefüggései hatásait és ellenhatásait feltárni.

A projekt szélesskörű együttműködésre épül. A debreceni bázison kívül részt vesznek benne más kutatóhelyek így az SZTE Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási jogi és Pénzügyi Jogi Tanszéke Józsa Zoltán vezetésével, valamint az ELTE ÁJK Közigazgatási Tanszékéről Hoffman István vezetésével a téma avatott ismerői. Meglehetősen sokkal gyakorisága szakembereket, doktoranduszokat és több, dolgozataik készítése idején még nincsenek tanulmányokat folytató hallgatóknak is be tudtuk vonni. Az utóbbiak között a teológiai pályavezetők (Ajtai Ferenc, Bocsai Erzsébet, Veres Enikő), valamint a gyakorlati tapasztalat is rendelkezők (Lévai Antal, Szeri András) teljes értékű munkája a projekt becse „magánfelfedezése”. A tanulmányok megállapítása szerzők véleményét tükrözik.


Debrecen-Budapest, 2013. május

Horváth M. Tamás
szerkesztő

1. Újraszabva

A városi kormányzás szövete a kontinensen

Horváth M. Tamás – Józsa Zoltán – Hoffman István

A helyi önkormányzatokat szokásos megközelítés szerint az állami területbeosztáshoz kötik. Joggal, hízen a demokratikus legitimáció a helyiségekben és különböző szinteken választott testületek hatalmán alapul. A feladatok ellátása valójában viszont a városiasság különböző főként felfedezett, tekintet nélkül adott település és környezete közigazgatási sorolásának milyenégre. Az állami területbeosztáshoz nem kötött városi(š) önkormányzási formák mindig is közvetlenül „körbefogva” a meredek bivalvaleszervezők sztorikárát. A városi kormányzás ebben az értelemben manapság reneszánsz égi. Hogyan erősödött meg, és milyen formai vannak?

1. Elméleti keretek

A nem területbeosztáshoz kötött városi önkormányzás formái és tartalmai különböző gyökerek elméleti modelljeiben fogalmazódnak meg az ezredforduló után. Mindegyikre az ilyen, hogy számtalan korábbi írásokat a közjelentei. Ez az így kínált közvetlenül, a helyi gyakoriságos vízszintesítés (városi gyakoriságos vízszintesítés), az ún. léptékelméletek újabb felfogásait, valamint az ún. corporate governance önkormányzati alkalmazásait tekintjük át a továbbiakban.

1.1. Hálózatos kormányzás elméletei


A közigazgatásban mindegy úgy csapódott le először az 1980–90-es években, hogy a helyi és területi kormányzati intézmények szerepeit sok tekintetben felvétel kormányzás
technikákkal és gyakorlatok – mégpedig az emberek és közösségeik által közzétenni ellátva – kerültek előttbe. A környezés (government), a maga tevékenységi formatívája, kedvező azzal a gyertyán, a környező környezet (government) klasszikus bürokratikus megoldásait. A részletesen persze a legfejlettebb országok is inkább egyfajta igazságfejlesztés építkezési formát nem mutatott fel. Ennek a fejlődési formát mindenesetre a szakmai tevékenységek szeretetek egy szépsérgyakorló nyul fejlődési kézdeti fázisainak főmutatóin (Sullivan–Skelcher, 2002; Stoker, 2006). Utóbbi módszerök is merültek fel, hiszen a lábban és a formálisan hatalmi struktúrák nyilvánvalóan előbb–utóbbi körülmények a legtöbb szervezet. A flexibilis formák akár kénytelennek is úgy perspektívát hordoznak, egyéb építszetektől is (Stoker, 2011) az önkormányzatokra nézve. A hálózatos helyi környezetül az utóbbi lépésesekükkel a városi, egészen pontosan városias (nem helyi!) környezetéhez jutunk, amelyik már nemcsak átvétel a mezei közegyártási határokon, hanem látványosan elszakad a területi területére települési csomópontjaitól építszáz, mint a területi kehatárolásoknak még az olyan formális formától is, mint például a városteregek vagy agglomerációk.

További értelmezés szerint a networking vertikális és horizontálisban is jellemző a nagyobb urbanizált önkormányzatokra (Collinge-Srbljanin, 2004). Egyrészt illeszkednek az Európai Unió kormányzati rendszerébe, tulajdonképpen a nemzeti kormánynak kivált szálakon is. Ennek oka a Régiközigazgatás keresztüli kapcsolatok hálózata és a kiterjedt lombi tevékenység, amit az önkormányzatok folytatnak az uniós intézményekben. Horizontálisan pedig mellérendelkedői kapcsolatok vannak társulási–együttműködési formában, továbbá reális keretek között. A hálózatok ezen tőlemened nemzeti kormányzati és helyi kormányzati szinteken értelmezhetők (Marcusen-Torling, 2007), kiterjesztések folytonosan minden szinten változtatni képes amódbőként.

A jelenségre való ebe kimonotázás aktív hozzáférést ezen felül még alapvetően szolgáltatja egy sokkal univerzálisabb megközelítéshez, ami már az informatikai tekintetben elterjedésére épül. Az internet az útból más általánosan rövid szöveg, amely a világon, a világban kontinuálra és a lehetőleg legjobb kapcsolatrendszerek, a társszint is megfelelő, hogy az internetben épített interakciókat, befolyásolja, bár egyben alá is rendelődik a különböző kulturális közösségek 2

A nyelvterület és a fejlődési kézdeti fázisainak esetében, hogy az interneten keresztül élő szervezetek, például a települések számára és szervezéseket is. Szélessebbségű érdeklődés, hogy a helyi gazdaságpolitika folytatását tartja. Magában foglalja többszögre közvetítő és közvetítõ a társadalom és az internetben épített információkat, befolyásolja, bár egyben alá is rendelődik a különböző kulturális közösségek 2

A nyelvterület és a fejlődési kézdeti fázisainak esetében, hogy az interneten keresztül élő szervezetek, például a települések számára és szervezéseket is. Szélessebbségű érdeklődés, hogy a helyi gazdaságpolitika folytatását tartja. Magában foglalja többszögre közvetítő és közvetítõ a társadalom és az internetben épített információkat, befolyásolja, bár egyben alá is rendelődik a különböző kulturális közösségek 2

A nyelvterület és a fejlődési kézdeti fázisainak esetében, hogy az interneten keresztül élő szervezetek, például a települések számára és szervezéseket is. Szélessebbségű érdeklődés, hogy a helyi gazdaságpolitika folytatását tartja. Magában foglalja többszögre közvetítő és közvetítõ a társadalom és az internetben épített információkat, befolyásolja, bár egyben alá is rendelődik a különböző kulturális közösségek 2


3 Természetesen politikai és támogatási összefüggésekről van szó, nem jogszabályi vagy más jogi szokásokról.


ÚJÁSZÍRA. A VÁROSI KÖRNYEZETÉS ŹVÉTE A KONTINENS

A kilencvenes évektől a fejlesztési politikák tárgyaló értékeléseként a helyi gazdaságfejlesztés (Mezei, 2004; Péter, 2007) fogalmazatosan megfelel a közéleti kategóriák nagy irodalmi (Mezei, 2007) jövő átfogó a kapcsolódó pusztán közegyártási tartalmaknak. Szelésebb összefüggésben új, helyi gazdaságpolitika folytatását tartja. Magában foglalja többszögre közvetítő és közvetítõ a társadalom és az internetben épített információkat, befolyásolja, bár egyben alá is rendelődik a különböző kulturális közösségek 2

A nyelvterület és a fejlődési kézdeti fázisainak esetében, hogy az interneten keresztül élő szervezetek, például a települések számára és szervezéseket is. Szélessebbségű érdeklődés, hogy a helyi gazdaságpolitika folytatását tartja. Magában foglalja többszögre közvetítő és közvetítõ a társadalom és az internetben épített információkat, befolyásolja, bár egyben alá is rendelődik a különböző kulturális közösségek 2

A nyelvterület és a fejlődési kézdeti fázisainak esetében, hogy az interneten keresztül élő szervezetek, például a települések számára és szervezéseket is. Szélessebbségű érdeklődés, hogy a helyi gazdaságpolitika folytatását tartja. Magában foglalja többszögre közvetítő és közvetítõ a társadalom és az internetben épített információkat, befolyásolja, bár egyben alá is rendelődik a különböző kulturális közösségek 2

A nyelvterület és a fejlődési kézdeti fázisainak esetében, hogy az interneten keresztül élő szervezetek, például a települések számára és szervezéseket is. Szélessebbségű érdeklődés, hogy a helyi gazdaságpolitika folytatását tartja. Magában foglalja többszögre közvetítő és közvetítõ a társadalom és az internetben épített információkat, befolyásolja, bár egyben alá is rendelődik a különböző kulturális közösségek 2
kedvező munkaerő-kínálattal, adókedvezményekkel vagy más módon. A keresletoldali stra-
tégiák viszont inkább áttételes érdekeltséggel segízik a vállalkozói környezetet gyarapodást: ipari parkok alapításával, képzési lehetőségek biztosításával, inkubátorházak létesítésével, vállalkozásbárát környezet megteremtésével. Azaz, általában érdekeltek a helyi gazdaság eredményességének növelésében – talán áttételesabb érdekeltség mellett. A kínáltoldalai stratégiák inkább köthetők a "naturális" helyi vagyongazdálkodásba. A keresletoldali talán inkább áll a politikai stratégiák uralkodó alatt. Persze, mirev határonvaló lehetetlen lenne hízni. "Jó gyakorlat" mellett a közövagyon fölötti közvetlen rendelkezés is hosszú távú közös célok által meghatározott; illetve egy vagy több ciklus programelemeit is abba beölgyazottan szolgálják jól meghatározott hasznosítási döntéseket.

Szükséges értelmezés szerint viszont nem erről a nagy egészről, hanem csak a témakör egy-egy értékponttal felruházott részéről értelmezzhető a helyi kormányzatok összefüggéseken bet. Eredetileg, az innováció-összetevői, illetve a változatosságok enyhítésével, amit pedig a localitással annyiban jellemző, hogy ezen értékek az előségesség hatékonyság szintjén csak akkor értelmezhetők, ha a globális hálózatokba való egyszerű és többszintű bekapcsolódást biztosító infrastruktúra áll rendelkezésre, a hozzáférés széleskörű biztosítása mellett. Az önkormányzati feladatok szokásos felfogás fokába inkább a szükséges értelmezés illet a manapság. Ugyanakkor tény, hogy a gazdaságfejlesztés általános összefüggésrendszereből az igy meghatározott szerekpórt néhány lemezzel kiszakítani. Az innováció-összetevő azonban jobban fejleszti a helyi erőforrásokkal való gazdálkodás attitűdét, vagyis "forrásátásban" és annak viszonylagosságában megnyilvánuló jellegzetességét. Ennek a tevékenységnek egyébként amolyan tükörképe a válsagélsítésben felváltott szerepkör.


A gazdaságfejlesztésnek van többször dimenziója. A helyi szereplők köré (Mezei, 2007: 137) szélesebb: az önkormányzatok és a kormányzati államrendeltetős területi szervek kívül a vállalkozásokból és vállalkozásfejlesztési intézményektől kezdve, a kormányhoz, egyesületeken át a civil szereplőkig, szakasztervezetekig terjed. Minden a társaság téren is elhatárolható. Ezt az összefüggést a helyi gazdaságfejlesztés iránymadában a klaszter fogalmaival írja le (Lengyel-Deák, 2002), amelynek azt jelenti, hogy egy adott iparághoz tartozó cégek, intézmények telephelyei földrajziág, "sűrűsödnek". Tevékenységük helyi fejleszési szempontból részben a beruházásokban, munkahelyteremtésben, tőkebevételben realizálódnak (Péteri, 2007: 48–51). Érdekes, hogy a lokalitásnak van szerepe a globális gazdaság és az informatikai technológiák forradalom korában is. A törzsi sűrűsödés főként a nagyvárosok, térségei pedig a laza szerkezetű nagy kiterjedésű városias térségek, új.

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

Az erőforrások felhasználásának módjait (Mezei, 2007: 152–154) a célokon kívül azért az alkalmazás körülményei befolyásolják még. Felmérések (Mezei, Péteri, 2007) tükörben jellemző hasznosítási stratégiái összefüggések Magyarországban különböző körökkorok szintjén a következők:

a) a helyi erőforrások kiaknázásán épülő befektetés-összetevő,
b) a munkahely-teremtés,
c) nagyvállalkozásokkal kapcsolatos egyedi fejlesztőpolitiká,
d) kis- és középvállalkozások működési feltételeihez nyújtott támogatások,
e) a kisebb településeken inkább közvetlenül adódó választási megfontolások (Péteri, 2007: 48),
f) a helyiádi-politika alkalmazási gyakorlatok a kivétel, kedvezmények alkalmazási köré stb. tekintetében.

Ugyanakkor mindez alapvetően termelési pólusok körül intenzifikált erőteren zajlik, amit egyben folyton változik. Hagymányos településföldrajzi vagy közigazgatási területi kategóriákkal tehát nehezen írható le a jelenség tartalma. A fejlesztőpolitika gyakorlata már rég felismerte ezt a viszonyrendszeret. A klaszterek termelési vagy szolgáltatás alapú szervezet gazdasági, pl. beszállítói együttműködéseinek a téren.

Ennek megfelelően az Európai Unió területi és közköltség politikájában is megjelen rég városi térségekben, azok hálózataiban való gondolkodás és ösztönzés. Elő később képes majka inkább csökken a regionalizmusnak a területi politikában nem rég korábban lényegében látszó támogatási politikai eszméje.


1.3. Újabb „léptékelméletek”

A területi közigazgatás szintjeinek meg- és lehatárolása mindig is végét nem érő viták forrása a különböző országokban. Közülük "európai polgárijogot" a régióvita nyírt a kilencvenes évektől. Számos európai ország fejlődésében ugyan a regionalis önkormányzatias nyert polgárijogot. A szabadon felvállalható gazdaságosztózó funkciók helyi letétéményei ezért a még élő, a magas humanoid kapacitással rendelkező nagy önkormányzatok leletnek, amelyekben különösen a nagyvárosok. A regionalizmus összefüggéseiben a (nagy-5)

5 Ezzel kapcsolatban a Lisszaboni Stratégia és a Lipcsei Karta hivatkozandó mindenként.
városi pozíció kiszáradásának körülménye nem jelentett túlságosan sok többletet. Az újabb fejlődési mozgások tükrében azonban valamiféle meredek területtelhőt visszafordulni sem volt tanácsos. Hiszen egyre inkább előérte kerülhet a pólusokkal jelenthető, természetes gazdasági kapcsolatokra épüli területi összefüggések.

Aztán az Unió kutatási keretprogramjaiban, valamint különösen a kohéziós forrásokból támogatott több kezdeményezés folyt a kétéves évek folyamán a nagyvárosi és térségi feladatellátás szerepének és kereteinek meghatározását illetően. De ekkor már nem annyira a minden áron való területbeosztási intézményesítéshez akartak eljutni. Ha, látván az egyidejűleg jelen lévő ellenállásokat, inkább más oldalról közöltetették. Elsősorban orosz, hogy a változő reális térkapcsolatok milyen gazdasági-össztömeg szerepet képesek követni. Közülük az ESPON-kutatások több hullámában is vizsgálták az európai nagyváros-térségek lehatárolási kéréseit, elsősorban a területi lehatárolhatóság érdekében. A több szakaszból folyó átfogó vizsgálatok elkülönítettek egymástól a nagyvárosi morfológiai és funkcionális térséglehatárolásokat – függetlenül ezekről másik területi összefüggéseként a közigazgatási területtervezési viszonylatokat mindegyikétől. Az urbanizációs centrum, illetve sokszor polícéntrikus pólusok szerepe a kérdésre hatással, azok alakulását állították középpontba.6


A témát hazai közigazgatási kapcsolatára összefüggésekben nagyon jól mutat rá a Tér és Társadalom 2008. évi tematikus száma, melyből alapvető következtetések adódnak a jövőre nézve. A városi pólusokra épülő területi fejlődés elve előbb-utóbb meghaladhatja a térség-alapú regionális rendszer koncepcióját. Már a régiók európai struktúrája is túl-lepeti a decentralizált igazgatás hagyományos képén, hogy más ne mondjunk, a struktúra alternatív komplex szervezési képes az együttműködő-szervezés középpontjában.7

A témát hazai közigazgatási kapcsolatára összefüggésekben nagyon jól mutat rá a Tér és Társadalom 2008. évi tematikus száma, melyből alapvető következtetések adódnak a jövőre nézve. A városi pólusokra épülő területi fejlődés elve előbb-utóbb meghaladhatja a térség-alapú regionális rendszer koncepcióját. Már a régiók európai struktúrája is túl-lepeti a decentralizált igazgatás hagyományos képén, hogy más ne mondjunk, a struktúra alternatív komplex szervezési képes az együttműködő-szervezés középpontjában.7


Tulajdonképpen a nagyváros-szervek már ma különből tűnnnek a lokális kormányzás igazgatás által szabott keretein. A közösségrendszerei témakör térszervek, illetve más szervezetek, de nagyvárosok szerepelnek középpontban. A témában a közösségi szervek és rendszerek egyéb, kulturális és történelmi térségüket átszereplő helyzeti állásával összekapcsolódó kapcsolatokat és komplexitásokat nézhetjük meg. A témát hazai közigazgatási kapcsolatára összefüggésekben nagyon jól mutat rá a Tér és Társadalom 2008. évi tematikus száma, melyből alapvető következtetések adódnak a jövőre nézve. A városi pólusokra épülő területi fejlődés elve előbb-utóbb meghaladhatja a térség-alapú regionális rendszer koncepcióját. Már a régiók európai struktúrája is túl-lepeti a decentralizált igazgatás hagyományos képén, hogy más ne mondjunk, a struktúra alternatív komplex szervezési képes az együttműködő-szervezés középpontjában.7

A témát hazai közigazgatási kapcsolatára összefüggésekben nagyon jól mutat rá a Tér és Társadalom 2008. évi tematikus száma, melyből alapvető következtetések adódnak a jövőre nézve. A városi pólusokra épülő területi fejlődés elve előbb-utóbb meghaladhatja a térség-alapú regionális rendszer koncepcióját. Már a régiók európai struktúrája is túl-lepeti a decentralizált igazgatás hagyományos képén, hogy más ne mondjunk, a struktúra alternatív komplex szervezési képes az együttműködő-szervezés középpontjában.7


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

6 Az eredmények összefoglalására l. a különösen az ESPON, 2006 összefoglalóit.
7 A tételez eredményekre l. METREX, 2005
vezési formák terjedésével (Marcusen-Torffing, 2007; Sorensen-Torffing, 2007). Ennek az irányzatnak a hatásai a városigazgatásban is jól érzékelhetőek (Tosics, 2007).

1.4. Önkormányzati corporate governance

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

A corporate governance a vállalati uralmi-irányítási viszonyok önzaposással hangsúlyozó rendszere. A világzavaros szabályozási folyamatok lokális/nemzeti hatásait különít el és emeli ki az ezen a szemléleti alapon nyugvó jogi intézményrendszer. A határok nem ismeri tőkemegzásokhoz képest kezd elképzelt ezáltal a különbségeket hangsúlyozni és jogi megoldásokat kialakítani a részvényben való részesedés és a vállalkozásban való tevékenység részvétel elhatárolását érdekében. Ez tényleg kétfajta motivációt takar. A tulajdonos mindkettőn ugyan, a tőkét tulajdonításban (having a share), míg a másik döntően a szaktévékenység vitelében (having a stake) megmutatkoztató lehet a gazdálkodás alapja (Ziegler, 2000: 215).

Az alapot a 20. század első harmadán megteremtődő ipari nagyvállalatok teremtették meg, mikor is a termelési tevékenységeken összefüggésben jelentős kiterjedésű társadalmi és életmó-közösségeket hoztak létre. Például a Siemens, a Philips, a maga autógyáraik a termelésszerkezetek összefüggésben lakótelepek, szolgáltatásokat működtették a nagyszámú munkavállalók és családtagjaik körének. Aminek hatásai a székhelyu, telephelyü szolgáló városok, térségek infrastruktúrája, és a nagyságrendek miatt egész környezetére több emberülőn keresztül meghatározó befolyással voltak. Nem mellékesen a munkavállalói jogok érvényesítése, szociális téren is, a szakszervezeti szerepek elsimerése része volt ennek a modellnek. Késésgént, hogy a nagyvállalatok ipari termelési körée volt így írásos jelentősen mindenkielőtt. A kereskedelmere, a bankok a viszont például nem annyira.

A hszazad század harmadán ehhez sorozatosan egységesélő világággazdaság értéktérítési logikája azonban egy olyan szénárió, amelyik a tőke és más alapvető gazdasági erőforrásokkal mentős, szabad áramlás alapul. Befektetői szempontokból ennek számos előnye van, azonban a közösségi haszokok negatívának jelentkeztek a legfeljebb tebbi országokban. A tőkerugalmassága ugyanis nincs különbségen tekintettel a munkaerő neheziben és hosszabb távon mozgásba hozhatóságra – még ha a mobilitás előtt a hatások és más akadályokat lebontják is. Közben a fejlődő világ modelljei is eltérnek. Míg az amerikai gazdaságában a részvényes érdekektől két nagyobbban, a német vállalati struktúra viszont inkább a tulajdonos és dolgozói közvetlen részvételre épül.

A globális verseny mindenesetre egyúttént a befektetési tőke, banktőke szerepét helyezte előtérbe. A most felidézett hagyomány miatt viszont nem meglepő, hogy erre válaszként a tulajdonos vagyoni érdek érvényesítése megerősítése a corporate governance keretében a felelős tulajdonlás felelevenítésével és megújításával ugyancsak a német gazdasági jog talaján vált elsősorban lehetségesse. Az ezredforduló felé haladó kilencvenes években a német társasági jogba és joggyakorlatba olyan elemeket, intézményeket üthettek, amelyek lehetővé tették a vagyonkal kapcsolatos közvetlen tulajdonos rendelkezési érdekeltség megkülönböztetését a kizárólag részvényni-részvésedi érdekeltségtől. A közüzemi szektor több értelmében is részese volt a társasági korporatizációs folyamatn. Egyrészt az ittani nagyvállalatokra is mint termelő infrastrukturális szolgáltatásokat előállítókra igaz volt a fentieken lévő társadalmi hatásokról szóló jellemző. Elegendő talán csak sok országban a gázművek, az energiatermelés és -szállítás (korábban nem váltak el egymástól) vagy a nagyvárosi közlekedési vállalatok szervezetei, juttatási hagyományairu utalni. Másfél viszont a kormányzati szabályozási szerepek mindig is hatást gyakoroltak a versenyzégség ezen területeire.

Az Európai Unió liberalizációs politikai jelentős mértékében éppen ezen a szektorral célozták és érték el a kilencvenes évektől fokozatosan. A fejlett országokban is korlátozott társasági szabályozást ki kellett nyitni e folyamat keretében és hatására. A felelős tulajdonlásnak a szektorra való kiterjesztése ugyanakkor azt a választ építette elő az új követelményekre, hogy a kormányzati tulajdonos minőség kifejezését a társasági jog intézményein belül kell megfogalmazni.

A corporate governance (ön)kormányzati rész- vagy teljes tulajdonlás középű infrastruktúra körben való alkalmazása a közüzemek által alkalmazott eszközök körében kiterjedten változásokat hozott. Olyan környezetben azonban, hogy közösségi tulajdon jelenléte és aránya jelentős maradt. Ugyanakkor a korábbi közüzemi vállalatokat „rendszeres” társaságára alakították ugyan, az átvett modern korporatizációs megoldásokat alkalmazták a közszektorbeli szerepek érvényesítösgényének jelként tekintetében. Tehát a felelős tulajdonlás itt a közületi felelős érvényesíthetőségének formai keretévé vált.


Más metszetben országosporok között különlegesség van még a vállalati vezetőtestületek szintjeinek és feladataik megosztása között. Németországban az operatív igazgató-ség mellett felügyelő bizottság működik, amely a stratégiai döntéseket hozza meg. Ebben az önkormányzati képviselői tagok mellett felérésben a munkavállalói képviselői vannak jelen. E testületekhez képest a közüzemi társaságok részvényes közgyűlés döntési szerepét szociológiai nem tartják olyan meghatározónak. Az ellenőrzési funkciókat ugyanakkor

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

A fenti variációkon felül léteznek még egyéb kooperációk. Az egy vagy többelű konzorciumok, és a kerületek célja a technikai infrastruktúra (utak, víz, szennyezésvédelem, stb.) biztosítása, illetőleg ipari vagy kereskedelmi közszolgáltatások megvalósítása. Ilyen kooperációk látják el például a hulladékkezelés feladatait, az iskolai érettséget, az egészségügyi és szociális szolgáltatásokat. Ismeretes a többi célú állami tulajdonnal bíró magán-szervezetek (sociétés d’économie mixte) kategóriája, mely vegyes státussal bír, s gyakran kisebbségű, szubsidiáris jelleggel lát el önfinanszírozó feladatokat. Míg a szociális alapú lakásgazdálkodást köszönszervezetek, adalék a városi felület vagy kvázizami, vagy vegyes profilú köz és magán-szervezetek látják el. Számos szervezet tisztségigantáló státusszal bír, s végez állami, önfinanszírozó feladatot, például a közlekedés, vagy lakásfenntartás területén. A „városi közsektor” tehát a legkülönbözőbb szervezeteket fogja át, közülük számossának nincs közjogi státussa, annak ellenére, hogy közpénzből funkcionalnak, s mellyek integrációja megéhesztően problématisz.

1966-ban a településközi együttműködés új formája a communautés urbaine saját jogon vetethetik ki adókat (a fiscalité propre), melyek beszerezésére a szövetsége tartozó városok jogosultak. Jóllehet az iránytúró testületet (conseils communautés) közvetetten választották, az adóztatás joga funkcionálisan és pénzügyileg is jelezte, hogy ez esetben nem hagyományos, területi alapú, általános hatáskörű, hanem ún. 2. funkcionális szerveződésről van szó.


Jellemző társulási formák Franciaországban tehát a következők:

19 Az intézmény olasz megfelelője az ún. területi csomagok (parti territorialis) rendszer, melynek keretében városok, állami intézmények és magánszemélyek kötelességei a helyi gazdasági fejlesztés céljából.

20 További tíz nagyváros, például Marsel és Toulouse követi a példát és önkéntes alapon szervez meg a communautés urbaine-n.

21 16 kommunautés urbaines, 181 communautés d’agglomération, 2.409 communautés de communes.

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

A francia helyi és regionális rendszer vizsgálata során nem hagyható figyelmen kívül a helyi politikusok meghatározó szerepe az államnál szemben és a politikai versenységnek az intézményi dinamizmusra kifejlett hatása. Franciaország azon államok közé tartozik, ahol a helyi és az országos elvtartalékot vertikális rendszer határozza meg, melyben a helyi szereplők a mandátumok halmozás révén érik el a központi szintet. A politikus kapacitás és befolyása mind nemzeti mind pedig helyi szinten tehát annak függyvénye, hogy hány mandátumot képes birtokolni, ellenőrizzé a helyi döntéseket és befolyásolni a központi döntéseket és az erőforrások elosztását. Régóta tehát a halmozás teremti meg annak a lehetőségét, hogy a központ integrálja a perifériát a központi szint és azok képviselői befolyásolják a nemzeti politikát.

A centrum-periféria sajátos kapcsolata végletekig vitt versengést hívott életre a helyi elölker élet és a központi politikai szféra között megmaradt.

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

Ennek alapján a helyi autonómia és decentralizáció irányába történő elmozdulás fokozatosan valósult meg a helyi és regionális elvt által észszenőleg, megőrzve a neoliberal ideológiai hegemoniát és a globalizációt.

Az ötvenes évek végén és a hatvanas évek elején regionális és helyi üzleti körök, politikai vezetők több önállóságot és támogatást kértek gazdaságfejlesztési tervek sikeres megvalósítása érdekében Elszászban és Bretagne-ban. A társadalmi változások a polgármesteri erősségeit és összefüggéseit a szervezett iskolák tanulmányozzák. A helyi szervezeti megformálása és képességei változnak. A helyi és regionális szereplők a polgármesteri birtokainak erősítése írható be a helyi szervezeti változásokban. A polgármesteri szereplők a legmagasabbban a polgármesteri szereplők munkatársai között részvétel van. Az ilyen esetekben a helyi szervezeteknek másodlagos szerepet jutnak.

2. Területbeosztástól független hálózatosság formája

Egy további, gyakran leegyszerűsített témá Franciaország kapcsán az önállóság és a koordináció kérdése. Az együttműködésok rendszeres használatára mintákat alakít ki, de csak bizonyos korlátok között. Az a koordináció és igazgatási mechanizmus, melynek segítségével a központ összehangolja a részek tevékenységét, nem igazán jól funkcionál. Az azokos közigazgatási határokon belül működő számára területi szerv politikája hatáskörébe, így megvannak kapcsolatrendszereik, melyek a közösségekhez kötődnek.

A szubnacionális szintek közötti viszony esetében hasonló kép bonyolódik ki. Jellemző markáns különbségek léteznek a helyi szervezetek között, s ezer-éven át hirtelen változásokat, melyek a területi szinten – például a falusi és városi közösségek esetében – népsességszinten, a gazdasági, pénzügyi erő tekintetében, s a helyi sajátostagoknak vonatkozásában, a helyi önkormányzatok függetlenül, közösségeknek azért, hogy körzetük egyedüli legitimitást és nemzeti intézményeit legyenek a helyi közösségek és régiók hajlamosak egymás kölcsönös megkerülésére. A nagysabásába összefüggő működésének végzéséhez vonatkozó hatáskörök kell lenniük. A polgármesteri szereplők a leghatalmasabb intézményi szereplők között szerepelnek. A polgármesteri szereplők a legmagasabbban a polgármesteri szereplők munkatársai között részvétel van. Az ilyen esetekben a helyi szervezeteknek másodlagos szerepet jutnak.
A közigazgatási hierarchia nem tökéletes mechanizmus. Mindazonáltal számos közös vállalkozás és szövetség jón létre, mivel a funkcionális érdekek, az alkalmi körülmények és a pártos politika az önálló testületet arra ösztönzi, hogy alkalmi partnerek legyenek.

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

Az Európai Bizottság, illetőleg a francia kormány által meghatározott pályázati lehetőségek, ösztönzők és eljárási követelmények külső tényezőként hatnak az önkormányzatokra. A több éve szóló támogatásokat azonban egészen révén érhetők el, a terveket közösen készítenek el, közösen döntések és változtatják meg a programokat. A tények a közös finanszírozás alapján körben terjedő gyakorlatát mutatják, jóllehet jellemző az ad hoc kooperációk finanszírozására is. Adott esetben öt partner, egy település, egy megye, az Agrárminisztérium, a helyi agrármunka és a régió együttesen felülzette az általaink, miután megválaszoltak egy 1100 euróos erőterületre.


Első pillanatra az önkormányzatok a tipikus bürocraclia képtel a mutatják, de ez egyáltalán nem jelenti azt, hogy úgy is működnek, rugalmatlanul, alacsony hatékonysággal. Éppen ellenkezőleg.

A departementekre meglehetősen egységesen úgy tekintenek, hogy azok túl kicsik, és így nem képesek a modern gazdaságfejlesztés központjává válni. A régiókkal kapcsolatos tervek mozgatója az a dezvoltáció közvetítésére keres felvételei a gazdaságpolitikai határok megváltoztatásával kapcsolatban a kialakítására létrehozott szervezetek a francia és belgi területen.

A szociálpolitika egy általános energetikai és szociális kiegyensúlyozást képviseli, amely a jogi és szociális szempontok mellett az autonóm területek fejlesztése érdekében. A szociálpolitika egyértelműen nem egységes, és azonban a francia területén különböző technikákkal, eljárásokkal, megoldásokkal használható.

A városi kérdések és önkormányzatok közötti kapcsolatok jelentősége és fontossága napjainkban.

A megtervezett, a megvalósított és az elsőként megvalósított felületi és infrastrukturális projektök jelentősége a közigazgatási hierarchia és az önkormányzati szervek közötti kapcsolatokban.

A francia területen különböző technikákkal, eljárásokkal, megoldásokkal használható és megfelelően működnek.

A francia és a belga területen különböző technikákkal, eljárásokkal, megoldásokkal használhatók.

A francia területen különböző technikákkal, eljárásokkal, megoldásokkal használhatók.
Jelenleg Toulouse metropolis délkeleti része versenyképes, stratégiaikban gondolkodó kollektív aktórok fenntartósága alatt áll. A hatékonység révén maximálizálhati tudják az állam és a piac reformjából fakadó előnyöket. Különösen eredményesen profitál a gazdaságfejlesztési program keretében létesített technológiai parkok működéséből.

A sikerek mellett a folyamatos növekedés több belső problémát is feliszurították, melyek negatívan befolyásolhatják a versenyképességet és a kormányzathasznosítot. A szindikátusban résztvevő önkormányzatok nagy száma (34) miatt szakadék kellett kelekedez a fejlettebb és az elmaradottabb települések között. A szindikátus a rendelkezése alatt álló földterületiek 60%-át jelölte ki fejlesztési zónánként, s ezen belül a nagyobb városok gazdaságfejlesztési, míg a kisebbek környezetvédelmi övezetként21 kerültek meghatározásra.

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

Jöhetett a SICOVAL expanzíója erősítette politikai és gazdasági befolyását Toulouse régiójában, de új problémák is jelentkeztek veszélyeztetve kormányzás képességét. Toulouse és a megye ellentéte megfelelően hosszú múltára tekint vissza. Az államcsatlakoztatva decentralizálja, a források és jogköreik delegálása révén megerősítette a megyék helyzetét, javította tárgyalási pozícióját. A jogszabályi változások nyomán a megyei hatáskörök bővültek olyan szociális szolgáltatásokkal is, melyek közvetlenül érintettek a város feladatait is. 1999-ben Toulouse-ban 55 787 fői tartott nyilván, akik közvetve vagy közvetlenül kedvezményezettjei voltak a szociális minimumot biztosító juttatásoknak. Mivel a szolgáltatás megvalósítása a megyéhez került, a department a nagyvárosi kormányzás legitim partnereként aposztrofalta magát, különösen a jóléti és szociális juttatások terén. Az intézményi versengést tovább erősíthette a szocialista háttérű megyei tanács és a jobb-közöp orientációú városi polgármester ellentéte.

Mivel a megye és néhány hatóság megpróbálta érvényesíteni befolyását a várossal szemben, a kölcsönös érdekek alapján szövetségre lépett egymással a gazdaságfejlesztés, a szegénységgondozás, a közlekedésfejlesztés területén. E mellett a területi hatóságok számos olyan nagyobb beruházással is egyszerűkítették, mint a biotechnológiai park létrehozása vagy a repülésfejlesztési komplexum felépítése. A fejlesztések magas költsége elsősorban szempont volt a kooperáció létrejöttéhez.

Az új kooperációs formák ellenére a források elosztás feletti konfliktusok közvetlenül hatnak a politikai közösség belső viszonyaira. A résztvevőknek egyfélől izgatnak a politikai közösség speciális céljaihoz (kooperáció), másfélől megőrizni és végővel befolyásukat az együttműködésben (konfliktus). Bonyolultabb ügyekben bevetty gyakorlat


3. A német típusú rendszerek modellje

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

3.1. Helyi önkormányzatok közötti horizontális együttműködési formák a közjogban

A neues Steuerungsmodell jelentős részben támaszkodott a közjogias szolgáltatásvizsgáló eszközökre és formákrá. Mivel a nem hagyományos területbeosztásban alapul, az önkor-


Bár az önkormányzati társulások résztvevői elsősorban a települési önkormányzatok, azonban bizonyos esetekben az igazgató jogszabályok a területi önkormányzatok, valamint a területi és a települési önkormányzatok társulásait is intézményesítik. A területi önkormányzatok részvételével működő társulások szerepe elsősorban a területfejlesztés és területrendezés (a területi tervezés – Landesplanung) terén jelenősebb. Így a községekben részletesen bemutatott regionális tervezési feladatokat Baden-Württembergben, Bajorországban és Rajna-vídeknél – Pfalzbahn a NUTS-2 szintű egysékeken működő települési (Gemeinde) és területi (Kreise) önkormányzatok részvételével működő, kötelező társulásnak tekinthető tervezési közösségek (Planungsgemeinschaften) és regionális tervezési társulások (Regionalen Planungsvorhaben) játék el (Steiner, 2006: 664).

A társulási rendszerben kapcsolatban fontos rögzíteni, hogy ezek az együttműködésekre esetleg csak szükség esetén kerülnek figyelembe, amikor az önkormányzatok testületi szerveinek döntésével. Azonban a tartományi (kantonális) önkormányzati jogok általános lehetőséget biztosítanak arra is, hogy a hatékonny szolgáltatás-szervezési tevékenység ellátásához (tarto-

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

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

A községszolgáltatások megszervezésének hatékonyabbá tétele tekintetében az egyik legfontosabb problémát a méréthetőkönységi kérdések késleszése jelentette. A XX. század második felének technikai fejlődése, a községszolgáltatások körére kiszélesedése miatt ugyanis a korábbi, a településekre, valamint a területi önkormányzatokra épített községszolgáltatás-szervezeti modellének kapcsolatban számos probléma jelentkezett. E körben ki kell emelni, hogy számos alapszolgáltatás tekintetében a korábban Európában általánosan érvényesülő egy település – egy önkormányzat modell nem jelentett hatékony megoldást (Hoffman, 2011: 24), s a területi önkormányzatok tekintetében is elhagyás gondok maradtak fel, vagy azért, mert a területi önkormányzati szint túl messze volt a szolgáltatások igénybe vevőitől, vagy pedig azért, mert a hagyományos területi beosztás keretei nem jelentettek kielégőtől kereteit.

A méréthetőkönységi kérdések kezelésére több megoldás kínálkozott. Az egyiket a szolgáltatások közvetlen államigazgatási szervezése jelentette, amely az eszközei a német nyelvetlrendüket a területen csak korlátozott körben, elsősorban egyes bonyolultabb, nagyobb költségigényű, jellemzően humán köszöngés termékeként körben – így például a szociális szakképzés – elérhetők. Az államigazgatás mellett másik, a hagyományos területbeosztás és önkormányzati rendszer keretein belüli megoldást a városok kiemelt szolgáltatási szerepkörére, a városkörnyéki szolgáltatás érdekében jelentette. Ezzel kapcsolatban viszont problémákat merült fel, hogy a közégek önkénteségének születetlenül hagyása mellett a városoknak az ügyészségükön túl a települőkkel található feladatokkal való felhívásszegés eredménye nem biztosította a kisebb településekre lakónak részvételét a döntéshozatalban, másrészről nem tenné lehetővé a terhek arányos megosztását (Loughlin et al, 2011: 211). Mindezek miatt ezt a megoldást is csak szűkebben körben alkalmazták.23

A német nyelvű államokban a városi kormányzás feltételeinek kialakítása körében éppen ezért kiemelkedő szerepbe tettek szét az önkormányzati szervezeti jog eszközéi, különös tekintettel az önkormányzati társulásokra, valamint a települések összefonalszámával új, egységes hálózatot képező önkormányzatok kialakítására. (Önkormányzati társulások) Mind Németország, mind Ausztria, mind Svájc önkormányzati jogában egyre nagyobb jelentőségre tettek szét a különféle önkormányzati

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

24 Így Németorszában elsősorban Schleswig – Holstein tartományban (Somlyódyné Pfalz, 2003: 217–218), valamint Ausztriában a körzetek feladatát is ellátó, s így bizonyos esetekben a városi határtisztulók közötti jogi városok (Stadt mit eigenem Statut) intézményesítésével (Adamovich et al, 2009: 81–82)
jelentős a társulásos együttműködések szerepe, azonban a formalizált, intézményes és közjogias megoldások (Mayer, 1997: 308) mellett itt kiemelkedőek az informális megoldások is, amelyek közé az informális segítségnyújtás, vagy a széles körben elterjedt polgármiesteri kerekasztalok sorolhatóak (Gammer, 2012: 34).

Németországban a jellemzően egyéni társulások mellett egyes tartományokban fontos szerepet töltnek be a közösségésites elkerülését célzó többcélű társulások. Svájcban a társulások között elsősorban a többced, agglomerációs jellegű együttműködések (kooperáció) szerepe emelhető ki (Fleiner et al., 2005: 141), mielőtt Ausztriában az egyéni társulások (Gemeindeverbände) keretében végzett együttműködés a meghatározó (Gammer, 2012: 35), az osztrák közjog a társulásokat egy célt ellátó szervezeteiket nevesítette (Walter – Mayer, 1992: 322).

(Települések összefonása) A német nyelvű közjogi irodalomban a hagyományos területi beosztáson túlmutató, a városi kormányzás keretezte tartozó megoldásokat vezetik a települések összefonásának kérdését. A települések összefonásának a XX. század második felében jelent meg erőteljesen az önkormányzati rendszerben. Az összefonások célja elsősorban az volt, hogy a községgyártásokat mérhetetlenségi kritériumoknak megfelelően nyújtó és demokratikusan működő igazgatási egységeket alakítsanak ki. A leginkább radikális megoldásokra a skandináv államokban került sor, ahol a korábbi egy település – egy önkormányzat modellje helyett 10 000 és 50 000 fős átlagos népességű, települési szintűnek minősülő egységek jöttek létre (Hoffman, 2011: 24).

A települések összefonásának kérdése a sok esetben töredékezett, gyakran elaprózott települészszerkezetű területekkel is rendelkező német nyelvű államokban is fontos kérdés volt a XX. század utolsó harmadában. A felmerült tervek ellenére végül is nem került sor a települések összefonására Ausztriában, ahol a megfelelő mértékű ellátási egységeket a különféle, gyakran kötelezően kialakított társulásokkal hozták létre. Így Ausztriában a települési önállóság megőrzésének egyik zászlóját jelentették ezek a településközi együttműködések (Gammer, 2012: 34).

Szent álacsong volt a hajlandóság a települések összefonására Svájcban is, ahol azonban egyes – jellemzően olasz, illetve francia nyelvű – kantonokban (például Ticino vagy Fribourg kantonban) alkotottak ki összszegvet (agglomerációs) egységeket23 vagy összegyűzték azok megalakítását (Fleiner et al., 2005: 141–142).

A települések összefonásának eszközei ezek között értékelhető azonban a tekintetbe vett szerepe a közösségi mértékű összefonásokat alakították ki.


3.1.2. Közvállalatok és közalapítványok

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

A megbízható szolgáltatásszervezés biztosítása érdekében alakult ki a ténylegesen közvállalatnak tekinthető forma, a közüzem (Eigenbetrieb). Az Eigenbetrieb az államháztartási jog által szabályozott, költségvetési intézményeknek tekinthető közjogi szervezet, amely mind infrastrukturális, mind humán kölcsönözésre használható. A közüzem elkövetett költségvetéssel rendelkezik, amely mindenkori jogi személy, ugyanis magánjogi és közjogi jogalapjával vagy az azt fenntartó közjogi személy – az önkormányzati szféra esetében az adott települési vagy területi önkormányzat rendelkezik. Így a közüzem önállóan nem szerezhet jogokat vagy valahatot kötelezettségeket (Horváth M., 2005: 60), amely a fenti formában ellátott szolgáltatás hatékonyságát erősíteni tudja (Breimer et al., 2006: 123).

Az erős közjogi függetlenség miatt a közüzem az önkormányzati (közvetlen) szolgáltatásnyújtás időszakának meghatározó formája volt. Mára azonban a szereplők jelentősen visszaszorult Németországban. E köreiben is megfigyelhető, hogy jelentőségü oldásban a kisebb településeken jelentős. Még az 50 000 főnél kisebb népességű településeken egy 2004-es kutatás alapján arányosan 20,8%-os, addig ez a középes és nagyobb városokban (50 000 fős népesség felett) csak 9,2%-os (Breimer et al., 2006: 122).

Ezek a szervezetek mára elsősorban az önkormányzati gazdálkodás, az önkormányzati építési tevékenységek elvégzése, a szennyvíztisztító üzemek, valamint a közterület-fenntartással összefüggő feladatok ellátása játszanak jelentős szerepet (Breimer et al., 2006: 123). A közüzemmekkel szemben közjogi személyiséggel is rendelkeznek az önkormányzati takarékpénztárak (Kommunale Sparkassen), amelyek elsősorban a kisebb települések pénzkeszbeinek kezelésében játszanak nagyobb szerepet (Vogelsang et al., 1991: 195).

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

Szent a közjogias megoldások körére sorolhatjuk a közalapítványok (Stiftungen des öffentlichen Rechtes) létesítését, amelyeket önkormányzatok is létrehozhatnak. A közalapítványok a létrehozójuktól elköltült jogalanyisággal rendelkeznek, azonban kezelő
3.3. Közszereződések


3.3.4. A társadalmi egyeztetés közjogban intézményesített formái


Németországban és Svájcban az érdekképviseleti szervezetek szerepe bár jelentősnek tekinthető, azonban az ausztriánál jóval szűkebb. A civil társadalmi érdekeinek becsatornázására a német nyelvű államok jellemzően külön konzultatív fórumokat alakítanak ki.
3.2.2. Közszolgáltatások és vagyongazdálkodás

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

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

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

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

A humán közszolgáltatások terén az egyházi és civil szervezetek feladatellátása körében mindhárom országban erőteljesen megjelennek a nem állami feladatellátáshoz kapcsolódó közszerek. A fenti közszolgáltatások erős közjogi szabályozottsága miatt e körben a magánnapi eszközök szerepe viszonylagosan korlátozott.

3.3. Területbeosztástól független hálózatosság formái a magánnapi hatályra alatt

A német államokban a közszolgáltatás-szervezés átalakítása körében az új közmenedzsment (New PublicManagement) irányzata – miként korábban is jelentéktelen – elsősorban az igazgatási keretek átalakítását hozta. Az új igazgatási modell (das neue Steuerungsmodell) igazgatásszervezési modelljét – amelyeknek főbb elemezhetetlen és az első, pontosan tekintetükként alé fennállásban tekintettük át – el kell választani az önkormányzati tulajdonú részesedések menedzsmentjét (Beitempung) ammánem. Mindhárom ország TMM reformjában ugyanis központi szerepet játszott a magánnapi jogalapszervezet beavatása a közfokulat elérésében, amíg az angolszász államokban a központi célok közé tartozó a kormányzati szektor szerepének csökkenése, azzal a német nyelvű államokban a középső hatáskörűbb feladatellátása érdekében ezek a magánnapi jogalapok gyakran részben vagy egészben önkormányzati tulajdonú vagy erős önkormányzati részvétellel működő magánnapi jogalapokat hoztak létre (Horváth M., 2005: 56–57). A magánnapi jogalapok lehetséges köre rendkívül széles, a különböző formák és típusokat, valamint azok szereplőket az alábbiakban tekintjük át.

3.3.1. Önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaságok

A német nyelvű államok körében a közszolgáltatások ellátásának hatékonyabbá tételenek egyik legfőbb eszköze a magánnapi jogalapok igénybevételével történő szervezése jelentette. Ezek a magánnapi jogalapok azonban – eltérően az angolszász államok mellett – többnyire a közfokulatban a közjogi részvétel mellett megjelennek az önkormányzati tulajdonú és többnyire a közjogi részvétel mellett megjelennek az önkormányzati tulajdonú és többnyire a közjogi részvétel mellett.

Az önkormányzati gazdasági társaságok mindhárom német nyelvű államban kiemelkedő szerepet játszanak a közszolgáltatások és az infrastrukturális jellegű ellátások – nyújtásában (Breimer et al., 2006: 123). Az önkormányzati tulajdonú, magánnapi (gazda- saig) társaságok alapítása az ugyanolyan, mint közjogi szereplők az önkormányzati idegenítés és a kötelező kialakítását vonatkozó közjogi ellátást: az önkormányzati gazdálkodás és a közjogi részvétel mellett megjelennek az önkormányzati tulajdonú és többnyire a közjogi részvétel mellett.

Amennyiben a német népek tartományok szabályozására tekintünk, akkor láthatjuk, hogy a magánhorgi formák tisztán igazgatási szervezési eszközként is megjelenhetnek, illetve egyben a magánszféra bevonásának az eszközei is lehetnek.


A magánszféra bevonását is lehetővé teszik azok a társaságok, amelyekben az önkormányzatok csak résztulajdonná rendelkeznek, ezek az ún. Beihilfevertragsgrellschaften. E körben a szakirodalom kiemeli, hogy külön problémát jelentenek a nyilvános működő részvénýtársaságok, amelyek irányítása rendkívül elapróztatja is válhat, s a transparencia követelései gyökereken eltérnek a közjogi intézményi szabályoktól (Breimer et al, 2006: 124–125).

Mindkét esetben ki kell emelné, hogy a belső, közjogi irányítás helyett a szolgáltatások működtetése körében a külső, magánhorgi tulajdonosi irányítás érvényesül. Az a fenti formákat választó, elsősorban közepes és nagyobb német városokban az érintett szolgáltatások igazgatása konzervatív jellegében történik: érvényesül a városi konzern modellje. Ebben a rendszerben sok esetben az egyes szolgáltatások közötti koordinációt is magánhorgi eszközökkel végezik: az önkormányzati részesedések menedzselése ugyanis gyakran egy, szintén részvénýtársaság formában működő, városi holdingtársaság látja el (Breimer et al, 2006: 125–126). Ezeket a tisztán szervezeti átalakításokat a német közigazgatási jog-tudomány a szervezeti vagy formálás privatizációnak megelőzésére illette, kiemelve, hogy így csak ténylegesen egy igazgatási átalakításra került sor (Maurer, 2006: 614–615).

A magánhorgi formák alkalmazása során azokban a közjogi szabályok mellett be kell tartani a magánhorg (kereskedelmi jog) által meghatározott szabályokat is. Éppen ez a kettős jogi szabályozás okozza az egyik legfontosabb problémát a társaságok igazgatásvállalás kapcsolatában. A két szabályszerzés ugyanis eltérő logikát, így különösen a társaságok működésének nyilvánosságával, átalátthatóságával kapcsolatban erős kolliziókra kerülhet sor a két joganyag tekintetében. Szintén konfliktusforrást jelenthet az eltérő felelősség és a társasági menedzsernek a közszolgáltáktól eltérő lojalitási viszonyrendszerre (Breimer et al, 2006: 124–125).


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

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

3.3.2. Egyéb magánhorgi jogalanyok

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


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

26 A kinebb területében ez a legjelentősebb együttműködési forma, ám ott csak arányok 40,8% (Breimer et al, 2006: 122).
27 Ld. C-26/03 Stadt Halle ügy.
az önkormányzatok és a magánszféra közötti kapcsolatok mellérendeltségen alapuló intézményesítését szolgáltják (Loughlin et al., 212–213).

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

3.3.3. Magánjogi szerződések

Bár az új igazgatási modell (das neue Steuerungsmodell) középpontjában nem a kormányzati szektor visszacsatolását volt a központi cél, azonban az új közmenedzsment reformjai keretében, a szolgáltatási rendszer hatékonyságának a javításához kapcsolódóan felmerült azok ellátásának privatizációja is. Míg a német modell egyik középpontjában álló magánjogi igazgatási formák alkalmazása csak formális privatizációt jelentett, addig – döntően magánjogi szerződések – révén sor került a feladatok ellátásának – funkcionális – privatizációja, valamint a feladatok magánalsítására, a materiális privatizációra is (Maurer, 2009: 615). A funkcionális privatizáció során a feladat továbbra is közigazgatási jellegű marad, azonban annak megsemmisítéséhez – akár köztulajdon magánalsításával is – bevonják a magánszférat. Ilyenek tekintetében a menedzsmentszerszödésként jellemző lehető Beirbeit- und Verträge, amelyek esetében a magánszféra elsősorban ütemezetlenség és szám esetében az önkormányzati feladatok körében jelenhet meg, hiszen ez a korábban közigazgatási feladat magánalsítását jelenti, azt a folyamatot, amikor köteladathoz, közigazgatási feladathoz (Maurer, 2009: 615–616).

Amenyiben a magánjogi eszközökre tekintünk, akkor kiemelhetjük, hogy azok alkalmazása elsősorban az igazgatási rendszerek átalakításában jelent meg elsősorban. Legszélesebb körben ez a mintaalkotó Németországban használtatták, ahol jellemzően önkormányzati (réztulajdonos gazdasági társaságok) útján szervezték a közzégazdálkodások igazgatását – a konszen város modelljének jegyében. Ezek az eszközök az osztályok és svájci jogban is intézményesítettek, azonban alkalmazásuk jelentősen elmaradt a németországtól (Loughlin et al., 2011: 192 és Kickert, 2008: 160).
METRAX (2005): The Network of European Regions and Areas. www.eurometrix.org

