

A HELYI ÖNKORMÁNYZATI EGYÜTTMŰKÖDÉSEK, TÁRSULÁSOK AZ EURÓPAI UNIÓ TAGÁLLAMAIBAN

Bevezető:

Az Európai Unió alapelveiből fakadóan nagy önállóságot biztosít tagországai számára sok egyéb más terület mellett a közigazgatási, önkormányzati rendszer működése, ezen belül a települések együttműködése terén is. A települési összefogások, együttműködések kötelező, vagy szabadon választott formáit a nemzetállamok hagyományai, az adott településszerkezet, a fejlettségi szint, és nem utolsósorban a közösségi célokhoz, programokhoz való kapcsolódások formái, az ezekből fakadó célszerűségek határozzák meg. A támogatási jogosultságok meghatározása azonban szükségessé tette az egységes statisztikai rendszer alkalmazását. Ez a Területi Statisztikai Egységek Nomenklatúráján, az ún. NUTS rendszeren alapul.¹

A vonatkozó közösségi jogszabály szerint a „**közigazgatási egység**” olyan közigazgatási hatósággal rendelkező földrajzi terület, amely a tagállam jogi és intézményi keretén belül rendelkezik a fenti területre vonatkozó **államigazgatási vagy politikai döntéshozatali hatáskörrel**. Annak érdekében, hogy megállapítsák a vonatkozó NUTS-szintet, amelybe egy tagállam közigazgatási egységeinek adott osztályát be kell sorolni, a közigazgatási egységek ezen osztálya átlagos méretének speciális népszerűség-küszöbértékeken belül kell lenniük.²

Az Európai Unió tagállamaiban a NUTS szintek megnevezése, mérete, száma és hatásköre rendkívüli variabilitást mutat. Közös elem az, hogy a három NUTS szint minden tagországban létezik, amelyet a vonatkozó közösségi jogszabály melléklete is tartalmaz.

Minden egyes tagállamban az adott tagállam határozatával tovább részletezett hierarchikus szintek hozhatók létre, amelyekkel a NUTS 3 szintet osztják fel. A NUTS 4 és NUTS 5 szint, vagyis a kisebb közigazgatási egységek kialakítását az EU a tagállamokra bízta. Néhány tagország fel is tünteti a hivatkozott közösségi jogszabály mellékletében ezen „kisebb közigazgatási egységnek” minősülő szerveit.

Megállapítható azonban, hogy az Európai Unió tagországaiban az önkormányzati társulások, szövetségek nem minősülnek önálló közigazgatási szintnek, a NUTS rendszerben nem értelmezhetők. Ugyanakkor az együttműködési formák igen széles skáláját találhatjuk meg a feszesen szabályozott francia modelltől, pl. a Spanyolországban jellemző alulról szerveződő kistérségekig.

¹ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1059/2003/EK RENDELETE a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról

² . A NUTS 1 szint 3 és 7 millió, a NUTS 2 800.000 és 3 millió, a NUTS 3 pedig 150.000 és 800.000 közötti lakossal rendelkező közigazgatási egység.

Az alábbiakban néhány uniós tagállam példáján keresztül képet kapunk az önkormányzati együttműködések szerveződési, működési gyakorlatára. A tanulmány jelentős mértékben támaszkodik az eddig már feldolgozott szakirodalomra, a Belügyminisztérium nemzetközi kapcsolatai során keletkezett dokumentumokra, valamint az Európa Tanács által készített országjelentésekre.

Az önkormányzati társulások sokszínűsége Franciaországban³

A francia helyi önkormányzatok szerkezete, szerepe és működése a francia forradalom (1789) idején alakult ki, azóta folyamatosan fejlődik. E fejlődés utolsó 2003-ban volt, amelynek célja a francia köztársasági államszervezet decentralizálása volt.

Párhuzamot vonhatunk az átalakulás e lassú, de töretlen folyamata, amely az erőteljes központosítás után előbb a települések önállóságának elismeréséhez, majd az igazi decentralizációhoz vezetett, és számos közép-kelet-európai ország, így Magyarország fejlődése között, bár e folyamat ez utóbbi államokban később és gyorsabban zajlott le.

Noha Franciaországban helyi önkormányzatnak a települések és a megyék minősülnek, az előbbiekben említett folyamat egyfelől a településközi társulási struktúrák, másfelől a régiók kialakulását is magával hozta. Jelenleg 36 433 település, a 100 megye és a 22 régió található Franciaországban. A 2003-ban módosult Alkotmány 72. cikke a következőket mondja ki:

„A Köztársaság területi önkormányzatai a települések, a megyék, a régiók, a különleges jogállású önkormányzatok, és a 74. cikkben szabályozott tengerentúli önkormányzatok. A törvény más önkormányzatokat is létrehozhat, adott esetben a jelen bekezdésben említett egy vagy több önkormányzat helyett.”

Az Alkotmány előírja továbbá, hogy a helyi önkormányzatok működését csak törvény szabályozhatja, így pl.:

- minden nemű adó kivetésének alapját, illetve mértékét és behajtási módját;
- a parlamenti- és a helyi képviselő-testületek megválasztásának rendszerét;
- a szabad önkormányzás alapelveit, a helyi önkormányzatok hatásköreit és bevételi forrásait.

Az önkormányzatok - a törvény által előírt feltételek között - választott képviselőtestületek útján működnek, és hatásköreik gyakorlásához rendeletalkotó jogkörrel rendelkeznek. Az Alkotmányban szabályozott önkormányzati típusok között nincs hierarchikus kapcsolat.

Az Alkotmány 72. cikk 2. bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik:

„Az önkormányzatok önálló forrásokkal rendelkeznek, amelyeket a törvény által meghatározott feltételek között szabadon használnak fel. Mindennemű adó bevételének teljes egészét vagy egy részét megkaphatják. A törvény lehetővé teheti számukra, hogy – a törvény által megszabott korlátok között – az adók kivetésének alapját és az adók mértékét maguk határozzák meg.”

³ A tanulmány ezen fejezete a francia Alkotmány, valamint a települések közötti együttműködést az 1999. július 12-től érvényes ún. Chevenement-törvény alapján készült

Az adóbevételek és az egyéb saját források az önkormányzatok minden kategóriája esetében az összes forrásnak meghatározó részét teszik ki.,,

Az állam és az önkormányzatok közötti hatáskör átruházás minden esetben a hatáskörök gyakorlásához szükséges források biztosításával történik. A törvény kompenzációs intézkedéseket ír elő az önkormányzatok közötti egyenlőség előmozdítására is.

A helyi önkormányzatok együttműködési lehetőségeinek számtalan formáját találhatjuk a francia önkormányzati rendszerben, melyek a következők lehetnek, pl.:

- településközi (községek közötti) társulások/ községsszövetségek,
- többcélú településközi társulások,
- városi közösségek,
- települések egyesülései,
- agglomerációs társulások/kistérségi társulások.

A települések közötti együttműködést az 1999. július 12-étől érvényes ún. Chevenement-törvény szabályozza,⁴ amely az önkormányzati együttműködések **három főbb típusáról** rendelkezik.

I. községi társulások / községsszövetségek (*Communauté de communes*)

Ezen együttműködési forma keretében az érintett önkormányzatok egy vagy több hatáskörükbe tartozó feladat ellátására társulnak, pl. vízellátás, alapfokú oktatás, szennyvíztisztítás, hulladékgyűjtés, ár- és belvízvédelem, útfenntartás. A községsszövetségek létesítése speciális szabályok alapján történik; községsszövetséget az érintett lakosság kétharmadát magában foglaló önkormányzatok legalább felének kezdeményezésére, vagy pedig az érintett lakosság felét magában foglaló önkormányzatok kétharmadának kezdeményezésére lehet alapítani.

Ha a társulás az abban résztvevők egybehangzó akarata alapján nem jön létre, a megyei prefektus a megye tanácsának véleményét kikérve határozattal is létrehozhatja a szervet, feltéve, hogy az érdekelt önkormányzatok a fentiekben ismertetett arányban kérelmezték azt. **A községsszövetségekben minden tagönkormányzatnak egyetlen szavazata van.**

Szerveződésük a törvény végrehajtásával jelenleg is folyamatos, számuk megközelíti a 2000-et, céljuk a társulásban résztvevő települések hátrányos helyzetének mérséklése, a gazdasági fejlettségbeli elmaradottságuk kiegyenlítése. A tagtelepülések az **alábbi feladatokat látják el kötelező jelleggel:**

- területfejlesztés,
- gazdaságfejlesztés és
- egy választható feladat.

A választható feladatok listája:

- a környezet védelme;
- lakáspolitikai és életminőség politika;

⁴ Forrás: LOI no 99-598 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (www.legifrance.gouv.fr)

- az úthálózat létrehozása, fejlesztése és fenntartása;
- kulturális és sportlétesítmények;
- alapfokú oktatás biztosítása.

Fontos előírás, hogy a társulás konkrét területét meghatározó határozattól számított 3 hónapos határidőn belül - az érdekelt községek képviselő testületeinek megegyezése alapján - meg kell határozni a társulás közgyűlésébe delegálható tagok számát. A társulásba történő delegáláshoz az érdekelt községek képviselő-testületeinek minősített többségű döntésére van szükség, ugyanúgy, mint a társulás megalakulásához.

Alapszabály, hogy minden esetben minden község rendelkezik legalább egy képviselői hellyel és egyik község sem birtokolhatja a helyek több mint felét.

Az egyes önkormányzati hatásköröknek a társulásra való átruházásához minősített többségű döntés szükséges. Ha bármelyik önkormányzat úgy dönt, hogy hatáskörei egy részét társulásra ruházza, e hatásköröket a továbbiakban maga már nem gyakorolhatja; egyszerre delegálni és megtartani nem lehet.

A törvény speciális előírásokat is tartalmaz a társulások tevékenységi körére vonatkozóan, pl. az a községi társulás választhatja az adójogi kódex 1609-es törvénycikk kilencedik C bekezdésében meghatározott adórendszert, amelyik az erdőrendezés, az ipari területek igazgatása és fenntartása, kereskedelmi tevékenységek, kisipari tevékenységek, turisztikai ügyek, illetve a társulás területén működő kikötők és repterek igazgatási ügyeit is ellátja.

A társulások ösztönzésére szintén speciális szabályokat találhatunk a francia társulási törvényben. Az adójogi kódex 1609-es törvénycikk kilencedik C bekezdésének rendelkezéseit alkalmazó azon községi társulások, ahol a lakosság 3500 és 50000 vagy a fölött van, és az 50000-nél több lakosúak nem foglalnak magukban 15 000-nél több lélekszámú központi községet vagy megyeszékhelyet, **speciális támogatásokra jogosultak**, amennyiben a következőkben felsorolt 5 hatáskör csoportból legalább 4-et gyakorolnak:

1. **Gazdasági ügyek:** erdőrendezés, ipari területek fenntartása és kezelése, kereskedelmi, szolgáltatási, turisztikai ügyek; gazdasági fejlesztési tevékenységek;
2. **Területrendezés** a társulás területén: területrendezési terv és körzeti rendezési terv elkészítése; mezőgazdasági területrendezési ügyek, stb.;
3. A társulás működési területén található **utak építése és fenntartása**;
4. Társulás tagjainak feladatkörébe tartozó egyes **szociális feladatok**, pl. hátrányos helyzetű, fogyatékos személyek elhelyezése, gondozása;
5. Háztartási hulladék és vegyes **hulladék** (törmelék) gyűjtése és kezelése.

Az előbbieken hivatkozott támogatásokra való jogosultságot a társulás községeit magában foglaló megye állami képviselője, vagy amennyiben a községek több megye területén helyezkednek el, akkor a megyei állami képviselők egyetértésével, határozat formájában állapítják meg azon a napon, amikor a községi társulás teljesíti a szükséges feltételeket.

A társulás szervezeti rendszerében az **elnök** áll a társulás legfelső szintjén. Az elnök a községi szövetségek végrehajtó szerve; előkészíti és végrehajtja a községi együttműködés közgyűlésének döntéseit, és **bizonyos pénzügyi önállósággal is rendelkezik**.

A jogszabály értelmében **az elnök lehet államigazgatási hatáskörök címzettje is**. Saját felelősségére határozatban átruházhatja feladatai egy részének gyakorlását az alelnökökre, vagy ez utóbbiak hiánya vagy akadályoztatása esetén a hivatal más tagjaira.

Az elnök képviseli továbbá a községi társulást különböző eljárásokban és ő járul hozzá - a törvény által előírt esetben és feltételek megléte esetén – pl. a polgárórség felállításához.

Városi társulások (*Communauté urbaine*)

A városi társulás olyan, több község közötti együttműködést magában foglaló társulás, amely egybefüggő területen - enklávé (beékelten terület) nélkül - az alapítás idején a lakosok száma összesen meghaladja az 500 000-et, és akik saját akaratukból és felelősségükre szövetkeznek a célból, hogy közösen kidolgozzanak és végrehajtsanak egy közös városfejlesztési vagy területrendezési tervet, politikát. (II. fejezet 5. cikk)

Ez a konstrukció a nagyvárosok körzetében összehangolt működést tesz szükségessé a francia modell szerint. A nagyvárosokat körülvevő kisebb városok szinte teljesen egybeépültek, az eredeti „határvonalak” észrevehetetlenek, így **a nagyváros és a környező települések közösségét alkotó társulás gyakorolja az „önkormányzás jogát”**, és a legfontosabb feladat- és hatásköröket, amelyek az alábbiak (II. fejezet 5. cikk 2) bekezdés):

- a közösségi terület gazdasági, társadalmi és kulturális fejlesztése (ezen belül különös fontossággal az Összehangolt Térségfejlesztési Koncepció, a Településrendezési Terv (*schéma directeur*), Szektorális Rendezési Terv (*schéma de secteur*) és a Közös Rendezési terv létrehozása, elfogadása és végrehajtása),
- a lakáskérdés társadalmi egyensúlyának megteremtése a közösség területén (lakáspolitikai),
- várospolitikai, városfejlesztés,
- kommunális szolgáltatások üzemeltetése,
- a környezet védelme, hasznosítása,
- városi tömegközlekedés megszervezése, működtetése,
- helyi lakásügyi feladatok,
- vágóhidak üzemeltetésével kapcsolatos feladatok,
- temető és krematórium létesítése és fenntartása,
- ifjúkori bűnözés elleni védekezés,
- levegő- és zajvédelem, stb.

A városközösséget alkotó önkormányzatok száma 50 és 140 között változik. A nagyobb települések önálló tagot delegálhatnak a közös tanácsba, míg a kisebb önkormányzatok ún. kollégiumot alkotnak. A delegálást követően a tanács megválasztja elnökét és a 4-12 tagú igazgatóságot, amely az elnök döntés-előkészítő és végrehajtó szerveként működik.

A városközösségek adókat vehetnek ki, ugyanazokban az adónemekben, mint a települési önkormányzatok. A kivetendő adó mértékének arányban kell állnia a városközösséget alkotó önkormányzatok által a közös szerve ruházott feladatok

nagyságrendjével. Ezen felül a városközösségek jogosultak közvetlen állami támogatásokra is. Erre való tekintettel meglehetősen nagy pénzügyi önállósággal rendelkeznek.

A korábbiakban már hivatkozott Chevenement törvény kihirdetése idején létező városi társulások a következő adók beszedésére voltak jogosultak:

- beépített tulajdon után fizetendő adó (építési adó),
- nem beépített tulajdon után fizetendő adó (telekadó),
- iparüzési adó,
- lakásadó; (ezen adók kiszabásának mértékét a társulási tanács határozza meg szükségletei függvényében, elosztásuk módját külön jogszabály szabályozza),
- az utcasöpprési díjat, abban az esetben ha ők gondoskodnak a közlekedésre bocsátott utak felületének tisztításáról, ami az út menti birtokosokra hárulna.

A hosszú távú fejlesztés szempontjából kiemelő, hogy az állam hároméves, ún. terv-szerződéseket köt ezen városszövetségekkel a városok fejlesztése céljából.

Az agglomerációs közösségek/ Kistérségi társulások (*Communauté d'agglomération*)

Az agglomerációs közösség (amelyet hívhatunk kistérségi társulásnak is) egy olyan községek közötti együttműködést végző szervezet, amelyet több, az alapítás idején együttesen 50 000 lakosnál többel rendelkező község alkot, egy összefüggő területen - enklávé (közbeékelten terület) nélkül – egy vagy több, legalább 15 000 lakosú központi község körül. A 15 000 fős demográfiai küszöb nem alkalmazandó abban az esetben, amikor a kistérségi társulás magában foglalja a megyeszékhelyet. A kistérségi társulás kerülete nem foglalhat magában olyan községet ami már tagja egy másik kistérségi társulásnak. (IV fejezet 1. cikk)

Fontos előírás, hogy a társulás működési területét meghatározó határozat meghozatalától számított 3 hónapos határidőn belül - érdekelt községek képviselő testületeinek megegyezése alapján - meg kell határozni a tanácsbeli képviselői helyek számát és a tagönkormányzatok közötti megosztását.

A társulás pénzügyi önállósággal felruházott intézmény, tehát

- az általa nyújtott szolgáltatásokért díjakat bevételezhet,
- a község javaslatára bizonyos községi adók jogosultjává válhat,
- külön állami támogatásban részesülhet.

A társulás költségvetésének bevételei magukban foglalják (5. cikk):

- a társulás ingó vagy ingatlan javakból származó jövedelmét;
- államigazgatási szervektől, közintézményektől, valamint magánszemélyektől a társulás által teljesített szolgáltatásokért járó díjak összegét;
- állami, regionális, megyei pénzügyi (költségvetési) támogatásokat,
- az adományokból, ajándékokból és hagyatékokból származó jövedelmet;
- adókból, járandóságokból és járulékokból származó bevételeket a társulás által biztosított szolgáltatásoknak megfelelően;
- kölcsönökből származó bevételeket;
- a jogszabályban foglalt közösségi szállítások folyósításából származó bevételeket.

A törvény szerint az agglomerálódott közösségek a tagönkormányzataik alábbi feladatait gyakorolják:

Gazdaságfejlesztés: közösségi célú ipari, kereskedelmi, szolgáltató, kisipari, turisztikai, kikötői, légikikötői övezetek létrehozása, fenntartása, üzemeltetése.

Területrendezés: Általános Területrendezési terv (*schéma diercteur*), Szektorális Területrendezési Terv (*shéme de secteur*) elkészítése, amely az övezeti besorolásokat tartalmazza, valamint a tömegközlekedés megszervezése.

A lakáskérdés társadalmi egyensúlyának biztosítása a közösség területén: helyi lakásprogram, szociális lakáspolitikai, a magántulajdonban lévő ingatlanállomány javítása. A közösségbe tartozó **városok közös várospolitikája:** a városfejlesztés és a helyi gazdaságfejlesztés, a társadalmi-gazdasági beilleszkedés és a bűnmegelőzés elősegítése.

A fentiekben meghatározott kötelező feladatok mellett a közösség az alábbi öt feladatból három ellátását felvállalhatja:

1. A közösségen belüli úthálózat kiépítése, fenntartása, működtetése, a közösség területén parkolóhelyek létrehozása és fenntartása,
2. Csatornázás, víztisztítás,
3. Vízvédelem, és vízszolgáltatás,
4. Környezetvédelmi feladatok (pl. levegővédelem, zajvédelem, hulladékkezelés),
5. Községi célú kulturális célú és/vagy sportlétesítmények építése, fenntartása, üzemeltetése.

Az önkormányzatok közötti együttműködések tapasztalatai Hollandiában⁵

Hollandiában nincsenek közigazgatási régiók (nem működnek választott regionális önkormányzatok). A helyi közigazgatás rendszere kétszintű, **települési** és **megyei** (province) **szint**. A 12 **megye** általános hatáskörű, választott önkormányzati közigazgatási szerv, amely viszonylag kevés hatáskörrel rendelkezik. A megyék által ellátott feladatok koordinációs jellegűek, és a területi tervezéshez kapcsolódnak. A hagyományos értelemben vett végrehajtó tevékenységük a vízi utak, a regionális közutak fenntartására, az infrastruktúrafejlesztésre és újabban a környezetvédelem területére orientálódik

A települések és a központi szint között szintén középszintű szervezetnek tekinthető a több mint hatvan **településközi együttműködési kerület**, amelybe az ezernél is több önkormányzati társulás tartozik. Hollandiában **647 helyi önkormányzat van**, melyek feladat- és hatásköreit az önkormányzati törvényben szabályozzák.

Az önkormányzatok **helyi autonómiával** rendelkeznek, önkormányzati rendeleteket alkothatnak a feladatkörükbe tartozó kérdésekben. Feladataik közé tartozik többek között a köztérek karbantartása, a hulladékgyűjtés, a jóléti szolgáltatások, az oktatás biztosítása, a lakásügyi politika, és egyéb kereskedelmi feladatok.

Az elmúlt évtizedekben egyre erőteljesebben merült fel az igény az önkormányzati együttműködésre. Különösen a kis településeket irányító önkormányzatoknak nincs elegendő anyagi és adminisztratív kapacitásuk ahhoz, hogy feladataikat hatékonyan elláthassák. Az együttműködést igénylő legfontosabb feladatok a hulladékkezelés, az egészségügyi ellátási

⁵ A tanulmány ezen fejezete a holland és a magyar belügyminisztérium közötti együttműködés keretében készült „Az önkormányzati együttműködések tapasztalatai Hollandiában” c. tanulmányon alapul.

feladatok, a tömegközlekedés és szállítás, valamint a rendőrség és a tűzoltóság fenntartása és működtetése. Hollandiában az önkormányzati együttműködés közjogi formáit, ezek szervezetét, működését a közös szabályozásról szóló törvény (holland rövidítéssel WGR)⁶ határozza meg. A magánjogi együttműködésekre vonatkozó szabályokat ezzel szemben a polgári törvénykönyv szabályozza. A WGR célja, hogy az önkormányzatok közötti együttműködést rendezettebbé tegye és növelje a résztvevő önkormányzatok befolyását a közös döntéshozatal folyamatában.

A WGR hatályba lépése a tartományokat arra kötelezte, hogy saját területüket együttműködési övezetekre osszák fel. A törvény szerint két vagy több települési önkormányzat csak akkor hozhat létre együttműködést, ha ugyanabban az együttműködési övezetben működnek. Ha az önkormányzat az együttműködési övezeten kívüli önkormányzatokkal kíván együttműködni, akkor ahhoz a tartományi önkormányzat jóváhagyása szükséges. Az együttműködési övezetek jelenlegi határai a tartományi és a települési önkormányzatok közötti egyeztetések nyomán alakultak ki.

Az együttműködés típusai

A WGR a közjogi társulás három alapvető modelljét említi meg:

1. **Közjogi testület** (*openbaar lichaam*), amelynek szervei az irányítótestület, a végrehajtó bizottság és az elnök. Emellett tanácsadó és adminisztratív jellegű bizottságok (vagy más szervezeti egységek) is létrehozhatók ezen együttműködési szervezetben.
2. **Centrum-konstrukció** (*centrumgemeente-constructie*). A fent említett típustól elkülönítetten vagy azokkal párhuzamosan a társulási megállapodás előírhatja, hogy bizonyos jogköröket csak a résztvevő önkormányzatok egyike gyakorolhat. A WGR az együttműködő önkormányzatoknak nagymértékű autonómiát biztosít. Így lehetséges például, hogy valamely önkormányzat átmeneti időszakra pusztán névleges résztvevője legyen a társulásnak, és csak később váljék teljes taggá.
3. **Egyszerű megállapodás** (*lichte regeling; regeling zonder meer*). Az együttműködésnek ez a formája nem szerepel a WGR-ben. Az önkormányzatok azonban a WGR alapján megállapodhatnak úgy is, hogy nem hoznak létre a fenti kategóriába sorolható intézményt. Egyszerű megállapodás esetén a hatáskörök vagy illetékességek nem ruházhatók át más testületre.

Az együttműködések típusait a WGR az alábbiakban határozza meg:

- különböző települések közötti együttműködés;
- tartományok és települések közötti együttműködés;
- különféle tartományok közötti együttműködés;
- települések és vízgazdálkodási társulatok közötti együttműködés;
- települések, tartományok és vízgazdálkodási társulatok közötti együttműködés;
- tartományok és vízgazdálkodási társulatok közötti együttműködés;
- egy település vagy egy tartomány, és egy vagy több más állami hatóság, egyéb jogi személy közötti együttműködés.

⁶ A Holland Királyság közös önkormányzati szabályozásról szóló törvénye (Wet gemeenschappelijke regelingen) elfogadva 1984. december 20-án.

Az önkormányzati együttműködésben polgári jog szerint bejegyzett jogi személy is részt vehet, ha a kormánytól erre engedélyt szerez.

Együttműködés különféle települések között

A települési önkormányzatok közötti együttműködésre jó példa az Achterhoek tartományban kialakult 17 önkormányzat széles körű együttműködése. Az önkormányzatok döntése alapján az együttműködés keretében létrehozott szervekre hatáskörök ruházhatók át. **Ha a 17 önkormányzat kétharmados többséggel úgy dönt, hogy valamely hatáskörét a közös szervhez delegálja, akkor a többi önkormányzat is köteles így tenni.** Egyebek mellett az egészségügyre vonatkozó hatásköröket ruházták át ilyen módon.

Az együttműködés keretében az alábbi feladatokat látják el: közös irányelvek kidolgozása és megvalósítása a várostervezés, az infrastruktúra fejlesztése, a környezetvédelem, a gazdasági ügyek, a tömegközlekedés és az EU-támogatások felhasználására.

A társulások a létrehozási módjuk szerint is különböznek. **Az önkormányzatok együttműködése rendszerint az önkéntesség elvére épül.** Általában az önkormányzatok maguk döntenek arról, hogy kívánna-e együttműködni, ha igen, milyen formában, természetesen a törvény adta határokon belül.

A holland jogszabályok szerint az önkormányzatok háromféleképpen **kötelezhetők az együttműködésre:**

1. **Jogszabályi kötelezés alapján:** a rendőrségről, tűzoltóságról és mentőszolgálatról szóló ágazati jogszabályok az önkormányzatokat együttműködésre kötelezik ezeken a területeken.
2. A WGR alapján a **tartományok** felhatalmazást kaptak, hogy ha a közérdek megkívánja, **együttműködésre kötelezzék a települési önkormányzatokat.** Ebben az esetben a tartomány először felkéri a településeket az együttműködésre és javaslatot terjeszt elő, amely tartalmazza az együttműködésre vonatkozó szervezeti feltételeket. A települések a javaslat kiadásától számított hat hónap alatt maguk is létrehozhatják az együttműködést. Amennyiben a települési önkormányzatok nem tesznek eleget a felhívásnak, a tartomány kötelezheti őket az együttműködésre. Az illetékes miniszterek útján a kormány szintén jogosult a települési együttműködés kikényszerítésére.
3. Végül a **nagyvárosi területekről szóló törvény** (a továbbiakban: *Kaderwet*⁷) kötelezővé teszi az együttműködést a hét nagyváros körzetében⁸ a tömegközlekedés és szállítás, a területfejlesztés, az állami lakásügyi feladatok és a gazdaságfejlesztés területén. A *Kaderwet* keretszabályokat fogalmaz meg e nagyvárosi körzetek működtetésére, valamint meghatározza azokat a jogköröket, amelyeket az érintett települések önkormányzatai kötelesek a közös szervre átruházni. A törvényben meghatározott feladatok mellett az önkormányzatok megállapodhatnak bármilyen más területen történő együttműködésről. Például a Haaglanden régióban, amely ugyancsak a *Kaderwet* alapján jött létre, a résztvevő önkormányzatok egyebek mellett a környezetvédelem egyes területein, a pénzügyi támogatások elszámolásában és ellenőrzésében és a szociális lakásügyi kérdésekben is együttműködnek. Szakértők

⁷ A *Kaderwet*et 1994. április 21-én fogadta el a parlament, és az 1990. június 6-ai törvény módosította.

⁸ Amszterdam, Rotterdam, Hága, Utrecht, Eindhoven-Helmond, Enschede-Hengelo és Arnhem-Nijmegen.

szerint a Haaglanden régióban az együttműködés a közlekedés területén a leghatékonyabb. Annak ellenére, hogy ez a társulás nem az önkéntesség elvére épül, a gyakorlatban igen hatékonyan működik. Ez részben annak köszönhető, hogy a társulás már az előtt létezett, hogy a Kaderwet hatályba lépett volna. Ez bizonyítja azt is, hogy az önkéntesen létrehozott, megerősödött társulásokra kötelező feladatokat is lehet telepíteni.

Az együttműködések szervezeti felépítése

A WGR-ben számos olyan eszköz szerepel, melyek célja a résztvevő önkormányzatok, különösen az önkormányzati képviselő-testületek befolyásának növelése a társulást érintő igazgatási kérdésekben.

A társulási megállapodás nyomán az önkormányzatok létrehozhatnak egy közjogi szervet, amely egy általános irányítótestületből és egy végrehajtó bizottságból áll, élén az elnökkel. A közjogi szervezet irányítótestületébe egyaránt csak az érintett önkormányzatok képviselőit, polgármestereit és polgármester-helyetteseit lehet kinevezni. Őket az önkormányzati képviselő-testület vagy a végrehajtó bizottság tagjai saját maguk közül választják.⁹ Az önkormányzati titkár (a jegyző) is kinevezhető a szervezet irányítótestületébe, ha az együttműködés célja a köztisztviselők képzése. Az elnököt és a végrehajtó bizottság tagjait az irányítótestület választja meg saját tagjai közül. A végrehajtó bizottságot kisebb részben alkothatják olyan személyek is, akik nem tagjai az irányítótestületnek. Az alapvető struktúra mellett tanácsadó, illetve igazgatási bizottságok is létrehozhatók, ezek összetételét a törvény nem határozza meg. Az együttműködő önkormányzatok közös (szolgáltató) egységeket is létrehozhatnak.

Az irányítótestület tagjai saját önkormányzatuk képviselő-testületének tartoznak felelősséggel. A képviselőket kinevező önkormányzati testület vissza is hívhatja a közös szervek képviselőit pozíciójukból, ha bizalmát veszti irántuk. Kérésre az irányítótestület köteles tájékoztatni az összes résztvevő önkormányzat képviselő-testületét a társulás ügyeiről. A végrehajtó bizottság az irányítótestületnek tartozik felelősséggel és beszámolási kötelezettséggel. Bizalomvesztés esetén az irányítótestület visszahívhatja a végrehajtó bizottság tagjait. A közös szervek tagjait meghatározó viszonyokat minden esetben le kell fektetni a közös szabályozásról szóló megállapodásban.

Felelősség és jogkörök

A WGR előírja, hogy a társulási megállapodásban meg kell határozni mind a társulás mögött meghúzódó célokat, mind pedig azokat a feladat- és hatásköröket, amelyeket a felek az együttműködés körébe kívánnak delegálni. Annak érdekében, hogy a rendszer rugalmas maradjon, a WGR lehetővé teszi e hatáskörök megváltoztatását is, amennyiben ez szükséges. Ha a résztvevők élni kívánnak ezzel a lehetőséggel, az erre vonatkozó eljárást a megállapodásban határozhatják meg.

Általános szabályként a WGR megköveteli, hogy az irányítótestület ülései nyilvánosak legyenek. Fontos szabály továbbá, hogy a megállapodásokat közzé kell tenni.

⁹ Ez utóbbi akkor fordul elő, ha az önkormányzati vezetők (a polgármester és helyettesei) az együttműködés kizárólagos résztvevői. Ha valamely társulásban csak a polgármesterek vesznek részt, ők alkotják az irányítótestületet.

A tartomány szerepe a települések közötti együttműködésben

A WGR szerint a tartományi önkormányzatok fő feladatai e körben a következők:

- A tartomány együttműködési övezetekre történő felosztása;
- Az együttműködések összehangolásának és integrálásának előmozdítása;
- A tartományok kérés alapján döntőbíróként járhatnak el az önkormányzati együttműködés során kialakuló vitás kérdésekben. Azok az önkormányzatok, amelyek úgy vélik, hogy érdekeik nem kapnak elegendő figyelmet, a tartományi önkormányzat végrehajtó bizottságához fordulhatnak, hogy döntsön az ügyben.
- a társulások felügyelete.

A tartományi hatóságok az alábbi intézkedéseket hozhatják meg:

- A települési önkormányzatokat együttműködésre kényszeríthetik, amennyiben a közérdek ezt indokolja. A települési önkormányzatok a kormányhoz fellebbezhetnek a döntés ellen;
- Jóváhagyáshoz köthetik a társulásra vonatkozó megállapodásokat;
- A települési önkormányzatokat együttműködésre sarkallhatják. Az önkormányzati társulásokat Hollandiában a központi költségvetésből nem ösztönzik, a tartományoknak viszont van lehetőségük saját területükön a társulások előmozdítására.

Az együttműködések ösztönzése

Hollandiában a központi kormányzat számára az önkormányzati társulások ösztönzése többnyire nem túl nehéz, miután az önkormányzatok világosan látják az együttműködés előnyeit. Korábban a központi kormány számos közpolitikai eszközt bevetett az önkormányzati együttműködés előmozdítására, és meglehetősen nagy sikerrel járt. Az ösztönzés leggyakrabban alkalmazott eszközei az alábbiak:

- **A feladatok decentralizálása a településekhez azzal a kifejezett feltétellel, hogy az adott feladat ellátásának körzete elér egy bizonyos minimális méretet (lélekszámot).** A kis önkormányzatoknak tehát együtt kell működniük ahhoz, hogy a feladat ellátásához szükséges méretet elérjék. Ezt az eszközt alkalmazzák például az egészségügyi alapellátások biztosításánál.
- A települési önkormányzatok **pénzügyi támogatása** azzal a feltétellel, hogy társulást hoznak létre. Ezt az eszközt elsősorban a környezetvédelmi feladatok települési szintű végrehajtásának hatékony előmozdítására használják.
- Feladatok átadása a tartományoknak azzal a feltétellel, hogy a tartományok ezeket az önkormányzatokhoz delegálhatják, amennyiben azok társulást hoznak létre. Ez történt pl. a taxi-szolgáltatások engedélyezésénél.

Az utóbbi években a kormány meglehetősen vonakodik attól, hogy motiválja az önkormányzatokat. A települések többsége amúgy is együttműködik, mert felismeri, hogy az önkormányzati feladatokat közös erőfeszítéssel hatékonyabban és gazdaságosabban tudják végrehajtani, mint egyénileg.

Az önkormányzati együttműködés kikényszerítése szélsőséges intézkedés az önkormányzatok közötti megállapodások növelésére, ezért csak nagyon ritkán alkalmazzák.

Az önkormányzatok közötti együttműködés eredményei

Az önkormányzati társulások jelentőségének növekedésével párhuzamosan a közigazgatási rendszeren belüli hatalmi egyensúly egyre inkább eltolódik a települési önkormányzatoktól az önkormányzati társulások felé. Mivel azonban a közös testületeket a polgárok nem közvetlenül választják, a társulások egyre inkább egy „független kormányzati szintté alakulnak, miközben hiányzik az erős demokratikus legitimáció”.

Úgy tűnik, hogy az együttműködési hajlandóság növekedésének kevés köze volt a holland kormány közpolitikai erőfeszítéseivel. A fejlődés legfontosabb tényezője nem a fenyegetés, a kényszerítés vagy a jogi ösztönzés, hanem az, hogy az egyes önkormányzatoknak jól felfogott érdeke, hogy feladataikat gazdaságosabban és hatékonyabban lássák el. A magánjogi formák iránti figyelemre méltó preferencia és a holland jogalkotóknak a WGR egyszerűsítésére irányuló közelmúltbeli erőfeszítései egyértelműen azt jelzik, hogy a kormány bizonyos közpolitikai célokat könnyebben elérhet, ha teret hagy a spontán cselekvésnek ahelyett, hogy szabályokat és normákat állítana fel.

Elsősorban az együttműködésben rejlő gazdasági előnyök azok, amelyek a települések önkormányzatainak figyelmét egymás felé irányították. Ennek a kétségtelenül jótékony hatású folyamatnak egy mellékhatásaként azonban az elmúlt néhány évben a közigazgatás egy új (negyedik) szintjének viszonylag gyors megerősödése jellemző.

III. Önkormányzati társulási típusok Németországban

Németország föderatív állam, ahol választott regionális önkormányzat nem működik, de a tartományok (*landok*) regionális kormányzatokként működnek. Németországban a landok - eltérően a regionalizált államok régióinak többségétől - a NUTS 1 szinten helyezkednek el. A NUTS 1-es kategóriába a Német Szövetségi Államot alkotó 16 tartomány tartozik, ideértve a 3 tartományi jogállású várost, Berlint, Brémát és Hamburgot.

Németország NUTS 2-es és NUTS 3-as szinten a tagállamok állami és államigazgatási terület-beosztási egységeit vette alapul. A 40 NUTS-2 szintű egység alapja az igazgatási körzet (*Regierungsbezirke*), a tartományi közigazgatás területi igazgatási egysége, a tartományi kormány dekoncentrált szerveinek illetékességi területe. A NUTS-3 egységeinek a 445 járás (*kreise*) felel meg, amely szintén tagállami dekoncentrált igazgatási területi egység, a települési önkormányzatok felügyeletét is ellátó járási igazgatási hivatal működési területe.

Németország tizenhat tartománya önálló alkotmánnyal rendelkezik. A tartományokon belüli közigazgatási szintek a körzet, a város, valamint a település.

A szövetségi alkotmány szerint a törvényhozás elsődleges feladata a tartományoké. A tartományok autonóm hatalma elsősorban a közrend, a közbiztonság valamint az oktatás és a kultúra területein jelennek meg. A helyi önkormányzatok elsősorban a kifejezetten helyi ügyekért felelnek, pl.: a helyi szociális ellátórendszer működtetése, a sportlétesítmények, a színházak, a múzeumok fenntartása, valamint a víz- és gázszolgáltatás biztosítása, oktatási, egészségügyi intézmények működtetése.

Németországban annak ellenére, hogy viszonylag nagy méretű önkormányzatok működnek, minden tartományban jellemzők az önkormányzatok közötti együttműködések. Valamennyi

tartományban önálló törvények szabályozzák a községek közötti együttműködést, amelynek három fő típusát érdemes kiemelni.¹⁰

1. Önkormányzati munkaközösségek

A községek közötti munkaközösség az együttműködés leglazább formájának számít, amely a legkevésbé érinti az abban részt vevő helyi önkormányzatok önállóságát. A munkaközösség tagjai közös határozatokat, döntéseket fogadnak el, amely ugyan nem kötelező erejű, a tagok munkájához iránymutatásokat ad. A községi munkaközösség nem önálló jogi személy. A munkaközösségek tevékenységébe az alapítón kívül bekapcsolódnak az adott területen működő önkormányzatokon kívül egyéb közigazgatási intézmények, alapítványok, kamarák, stb. Azon ügyek tartoznak a munkaközösségek feladatkörébe, amelyeket az érintettek fontosnak tartanak megvitatni.

2. Közjogi megállapodások

Ezen együttműködési formák keretében szintén nem jön létre jogi személyiséggel rendelkező szervezet, de az együttműködésben részt vevő önkormányzatok/községek egymással olyan megállapodást kötnek, amelynek keretében:

- a) egyik önkormányzat vállalja egy másik önkormányzat számára közszolgáltatások nyújtását;
- b) egy önkormányzat az által fenntartott intézmény használatát engedélyezi egy (vagy több) másik önkormányzat, illetve lakosai számára megfelelő ellenérték fejében,
- c) az érintett önkormányzatok megállapodnak egymással közigazgatási vagy közszolgáltatási feladatok hatékonyabb ellátása és biztosítása céljából, stb.

A közjogi megállapodások alanyai kizárólag csak önkormányzatok lehetnek. A megállapodásokra vonatkozó szabályozás tartományonként eltérő. Van olyan tartomány, ahol azt az önkormányzatot, amely biztosítja a szolgáltatást a szerződő másik önkormányzatnak, a jogszabály feljogosítja rendelet alkotására. A rendelet területi hatálya a szolgáltatás nyújtás egész területére kiterjed.

3. Céltársulások

A harmadik jellemző együttműködési típus a céltársulás, amely ipso iure jogi személy, de nem alkot önálló közigazgatási szintet. Erre való tekintettel feladatait saját felelősségére teljesíti, mivel a ráruházott hatáskörök teljes egészében a társulásra szállnak. **A társulási megállapodás jóváhagyáshoz kötött. A társulások alapító tagjai községek, városok, megyék más önkormányzati társulások lehetnek, de tevékenységükben részt vehetnek magánjogi személyek is, feltéve ha ez a feladatok teljesítését előmozdítja és a köz érdekeit nem sérti.**

A céltársulást az alapítók **önkéntesen is** létrehozhatják, de megalakítását **kötelező jelleggel is** elrendelheti a törvényességi felügyeleti szerv, rendszerint **kötelező önkormányzati feladatok teljesítésére.**

Amennyiben valamely fakultatív feladat önkormányzati feladat hatékony ellátása közös feladatvégzés útján garantálható, vagy pedig ily módon a teljesítés lényegesen gazdaságosabb

¹⁰ Forrás: Pálné Kovács Ilona: Regionális politika és közigazgatás 49. oldal (DIALÓG CAMPUS Kiadó-Pécs, 2001)

és célszerűbb, a belügyminiszternek - az illetékes ágazati miniszterrel egyetértésben – jogában áll rendelet kibocsátásával **a feladatot önkormányzati kötelező feladattá nyilvánítani**, ha az ügy sürgős ellátását a köz érdeke indokolja. Az önkormányzatok szabadsága addig terjed, hogy maguk számára kiválasszák a társulás típusát, meghatározzák a szervezeti kereteket.

A kötelező társulás létesítésének alapesete tehát a kötelező feladatokra vonatkozik, amelyre a törvényességi felügyeleti szerv időt tűz az érintet önkormányzatok számára. **A felügyeleti szervnek még arra is jogosultsága van, hogy egy bizonyos kötelező feladatot egy már létező céltársulásra ruházzon, vagy pedig meghatározott kötelező ügy teljesítése céljából valamely önkormányzatnak egy már megalakult társuláshoz való csatlakozását elrendelje.**

Céltársulást indokolt igénybe venni hosszú távú közös feladatok ellátásához, nagyobb tőkeigényű közös beruházás megvalósításához, valamint ha a társulás olyan súlyú feladathordozóvá válik, amely saját apparátus fenntartását és jogi személyiséget is igényel, pl.:

- szennyvíztisztítás,
- ivóvízellátás,
- vágóhidak fenntartása,
- helyközi tömegközlekedés tervezése, finanszírozása és biztosítása,
- főiskolák működtetése,
- kórházfenntartás,
- sportlétesítmények építése és fenntartása,
- alapfokú oktatás,
- adatfeldolgozás,
- energiaellátás,
- állati hulladékok megsemmisítése,
- útépités,
- mező- és erdőgazdálkodási feladatok, stb.

A tartományi jogszabályok előírják, hogy a társulásoknak társulási tanáccsal/közgyűléssel kell rendelkeznie, társulási elnököt és vezetőt kell választani. Ezen utóbbi személy csak a társulásban részt vevő önkormányzatok valamelyik főhivatású hivatalnok lehet. Ő felelős a társulás folyó ügyeinek vitelinek viteléért, vezeti apparátusát. Ezen kívül a társulás létrehozhat speciális bizottságokat, tanácsadó szerveket is. A közgyűlés a tagok képviselőiből áll, akik akadályoztatásuk esetére helyetteseket jelölnek ki. E képviselők általában a küldő önkormányzat mandátuma alapján végzik tevékenységüket. A gyűlés ülései nyilvánosak, de zárt tanácskozás elrendelésére is sor kerülhet.

Érdekesség, hogy a célszövetségeket rendeletalkotási jog illeti meg, amelynek hatálya kiterjed az abban résztvevő helyi önkormányzatok közigazgatási területének egészére. A rendeletben elsősorban a közös intézmények működését szabályozzák, meghatározzák közszolgáltatási díjakat, de adókiivetési joggal nem rendelkeznek.

Kiemelendő a német rendszerben, hogy a felügyeleti szervnek kiemelkedő szerepe van, pl. ha **a tagok nem jutnak megegyezésre a társulás feladatkörének változtatásában, esetlegesen a társulás megszüntetésében, a felügyeleti szerv joga a döntés.** Ez eseten a közösség érdekét az állam képviselője alaposan mérlegeli.

A német jogrendszerben az állam képében megjelenő társadalmi érdek megelőzi a helyi politikai közösség szabadságjogát. A közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyekkel való hozzájutás biztosításának alkotmányi elve ugyanis megalapozza a modern polgári demokratikus állam meglehetősen markáns beavatkozási lehetőségét az önkormányzati szférába.

IV. A községek közötti együttműködések Ausztriában¹¹

Ausztria szövetségi állam, amely kilenc autonóm **tartományból** (*Land*) áll. A tartományok **településekre** (*Gemeinde*) tagozódnak. A település önkormányzati joggal rendelkező közigazgatási szerv.

A szövetségi állam és a tartományok közötti feladat- és hatáskörmegosztásról a szövetségi alkotmány rendelkezik, a legfőbb törvényhozó és végrehajtó hatalmat a szövetségi szint hatáskörébe utalva. Amely területen nincs kizárólagos szövetségi hatáskör, a tartományok járhatnak el. A **tartományi hatáskör**be tartozó legfőbb területek, pl. az építési engedélyezés, regionális politika, természetvédelem, vadászati jog, a környezetvédelem egyes területei, és bizonyos szakmai igazgatási tevékenységek igazgatása. A **települési szint** jár el minden olyan ügyben, amely kizárólag vagy döntő részben a helyi közösség érdekeit érinti, és saját határain, illetve lehetőségein belül megoldható. Kifejezetten települési hatáskörbe tartoznak a helyi közlekedési feladatok megszervezése, az úthálózat fenntartása, a helyi piacok üzemeltetése, a tűzvédelem, az építési engedélyezés, a helyi temetők fenntartása, a területrendezés és egyes környezetvédelmi feladatok.

Ausztriában a községeknek mind saját önkormányzati feladataik körében, mind pedig az állam által átruházott hatáskörökben jogukban áll községsszövetségeket létrehozni

Az osztrák Alkotmány 116. cikke értelmében a helyi önkormányzatok saját feladat- és hatáskörüik ellátására **szövetséget hozhatnak létre**, amelynek létrehozását **a felügyeletüket ellátó hatóságnak jóvá kell hagyniuk**. A társulások alapíthatók önkéntesen és kötelezően is. Községsszövetség kötelező alapítására az Alkotmány ad felhatalmazást, de annak két feltétele van:

- a) a kötelező társulás nem veszélyeztetheti a községek mint önigazgatási testületek és igazgatási egységek funkcióját,
- b) és a társulás a tagönkormányzatok működését gazdasági hatékonyságát segíti elő.

Az Alkotmány előírja továbbá, hogy tartományi alkotmánynak kell rendelkeznie arról, hogy az egyes önkormányzati szövetségek milyen ügyeket láthatnak el.

Községsszövetségek elsősorban a kommunális szolgáltatások, valamint az oktatási és az egészségügyi közszolgáltatások közös ellátásának biztosítására alakulnak. A társulások felépítését és működését szintén a tartományi szintű jogszabálynak kell szabályoznia. Az azonban általános előírás, hogy mindegyik önkormányzatnak legalább egy szavazattal rendelkeznie kell a társulás közgyűlésében. A társulás közgyűlése/tanácsa választja meg az irányító testület tagjait és az elnököt. Az irányító testület a szövetség/társulás végrehajtó szerve. Az elnök képviseli a szövetséget és felel a közgyűlés döntéseinek végrehajtásáért.

¹¹ Forrás: Structure and operation of local and regional democraci (Austria) (Council of Europe Publishing)

Amennyiben a társulást kötelező megalakítani egy feladat ellátásának biztosítására, a fentiekben ismertetett szervezeti struktúra másként alakul. Nincs irányító testület és **a kötelező társulás székhelye szerinti település önkormányzatának polgármestere az elnök**. Ő felelős minden szervezeti- és működési kérdésben is (kivéve a költségvetés elfogadását).

V. Az alulról induló kezdeményezések Olaszországban és Spanyolországban

Az olasz önkormányzati rendszer mintegy 8100 községet ölel fel, melyek 24%-ában kevesebb mint 1000 lakos él. Az 1990-ben hatályba lépő önkormányzati törvény a kisméretű önkormányzatok ellensúlyozására lehetővé tette, hogy a községek többcélú önkormányzati szövetségeket/társulásokat alakítsanak. A szövetségre lépő önkormányzatok lélekszáma 5000 főben maximalizált, ami alól egy 5 000 és 10 000 fő közé eső község javára kivétel tehető. Több régió területén működnek olyan többcélú kistérségi társulások, amelyek speciális konzorciumként víz- és gázszolgáltatásokat biztosítanak.

Olaszországban a francia példához hasonlóan, de annál sokkal gyengébb hatáskörrel találhatók az alábbi szervezetek.¹²

Az ún. „**területi közösségek**” elsősorban a fejlesztési források igénybevételének lehetőségéhez kötötten működnek. Ezek a közösségek régióként eltérő módon, gyakran – különösen a vidékfejlesztés területén – önszerveződő helyi akciócsoportokra támaszkodva valósítanak meg fejlesztéseket.

Ezen területi közösségek (pl. Calabria, Szicília, Friuli, Basilicata) **integrált projekteket** készítenek az uniós források felhasználására. Ezekben a régiókban a regionális operatív programok teljes költségvetési keretének egy részét – Basilicata régióban például mintegy 40%-át – területileg integrált projektek finanszírozására fordítják. A területi közösségek a területekre vonatkozó helyzetelemzést követően egy „kitörési stratégiai irányhoz” kapcsolódó projektlistát készít, amelyet benyújt a régióhoz. A régióval tárgyalva („*negotiated programming*”) közösen fogadják el azt a stratégiai irányt és az ahhoz kapcsolódó projektlistát (természetesen a költségkeretek és a projekt-kiválasztási kritériumok figyelembevételével). A régióval való kapcsolat, a támogatási szerződés megkötése, a finanszírozás, elszámolás, stb. egy, a területi közösség által meghatározott „gesztoron” (vezető partnerszervezet) keresztül történik, ez a szerv felelős az összes projekt menedzsment, pénzügyi, monitoring feladatainak ellátásáért és az utókövetésért. A pénzügyi kifizetés is a vezető partneren keresztül történik. Az integrált programozás keretében egyszerre 20-40 projekt is megvalósulásra kerül a területi közösségben, amelyek egymásra épülve, szinergiát teremtve eredményezik a térség fejlődését.

A területi közösségek által alkalmazott integrált tervezés során a cél az, hogy a különböző fejlesztési ötletek, javaslatok projektté válását követően azokat ne egymástól függetlenül, szétdarabolva, véletlenszerűen pályázati úton válasszák ki támogatásra majd megvalósításra, hanem a projektek a térség, vagy a régió valós helyi problémáinak megjelenítésével, **egy-egy jól meghatározott stratégiai cél megvalósulása érdekében projektcsomaggá szerveződjenek**. Ez a projektcsomagok tehát egy integrált, elemeiben egymásra épülő, egymáshoz kapcsolódó, egymás hatását erősítő (pozitív szinergiák) rendszert alkotnak.

¹² Forrás: Kistérségi Közigazgatás (IDEA Szakértői tanulmányok): dr Kovács Katalin: Az Európai Unió felvételünk hatása a kistérségi rendszer működésére 271. oldal

Érdeemes továbbá szólni a **metropoliszokról** (*area metropolitana*), amelyek külön közigazgatási egységet képeznek, a régió és a provincia között helyezkednek el. A metropoliszok magukba foglalják az adott várost és a környező agglomerációt. A metropoliszok igen fontos szerepet játszanak a közszolgáltatások biztosításában a nagyváros és környező települések lakosai számára. A területfejlesztés és –tervezés is a metropolisz térségére vetítve történik (pl. Lombardiában Milánó és településcsoportja tekintetében, az országban egyébként összesen öt metropolisz van).

Előírás, hogy az együttműködésben részt vevő önkormányzatoknak szerződésben/megállapodásban kell rögzíteniük az együttműködésben részt vevő hatóságokat, a pénzügyi és felelősségi kérdéseket. Egy önkormányzat csak egy társulás/együttműködés tagja lehet.

Központi **jogszabályok előírhatják**, hogy bizonyos közszolgáltatási feladatok ellátására **kötelező társulások létrehozását**, de ennek részletes feltételrendszerét regionális szinten szabályozzák.

Olaszországban az önkormányzati együttműködések speciális formája a **hegyi közösségek**, melynek keretében 4 195 önkormányzat 350 ilyen közösséget alakított. Ezen közösségek speciális érdekképviseleti szövetséget is létrehoztak.¹³

VII. A finn önkormányzati társulások önkéntes és kötelező formái¹⁴

Az északi országokban a helyi önkormányzatok kivételesen széles feladatkörrel rendelkeznek: a helyi önkormányzatok felelősek elsősorban a jóléti szolgáltatások és az alapvető kommunális szolgáltatások ellátásáért. A helyi önkormányzatok közpénzek felhasználásában nagyobb mértékben vesznek részt, mint más európai államokban. A települések mérete is relatíve nagyobb, összehasonlítva Közép- és Dél-Európa településeivel.

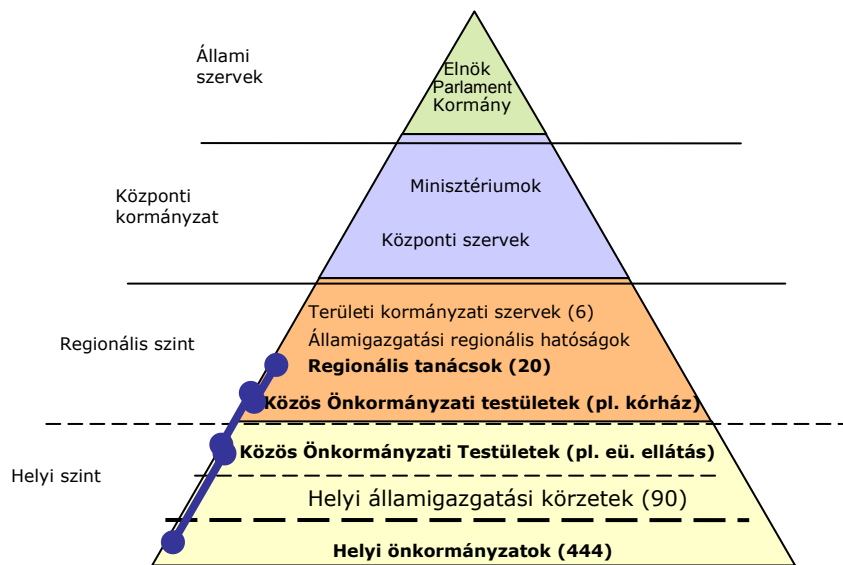
Az európai uniós tagság és az Unió fejlődése új követelményeket támaszt regionális szinten, ezért Finnország kifejlesztett egy sajátos, **a helyi önkormányzatokon alapuló regionális kormányzati koncepciót**. A **regionális szint** ugyanis két különálló rendszerből áll össze, egyrészt az államigazgatás regionális szerveiből (Tartományi Állami Hivatalok, Foglalkoztatási és Kereskedelem-fejlesztési Központok, Környezeti Intézmények) és az említett, **helyi önkormányzatokon alapuló társult, önkormányzati egységekből áll**. Ezen utóbbi regionális tanácsok (összesen 20) a regionális stratégiáért és a területhasznosítási tervezésért felelős testületekké váltak, fontos szerepük van az EU Strukturális Alapjaihoz kapcsolódó programok megfogalmazása és végrehajtása területén is.

A finn Alkotmány értelmében a helyi önkormányzati igazgatásnak az állampolgárok helyi önkormányzáshoz való jogán kell alapulnia, a külön törvényekben meghatározottak szerint. A helyi önkormányzatok működésére, szervezetére vonatkozó alapvető szabályokat a helyi önkormányzati törvény tartalmazza (365/1995).

¹³ Forrás: Structure and operation of local and regional democracy (Italy) – 2000) (Council of Europe Publishing

¹⁴ Forrás: Finnish local government studies (2003. 04.) (The Finnish Association of Local Government Studies Kunnallistienteen yhdistys (www.hanken.fi/kty/)

Jelenleg (2004-ben) 444 helyi önkormányzat¹⁵ és 430 társult önkormányzati tanács/önkormányzati társulás (*joint municipal board*) működik Finnországban. Ilyen társult önkormányzati tanácsok létrehozása **kötelező a szakellátást biztosító kórházak fenntartására** (22 kerületre oszlik e tekintetben az ország) és a **területfejlesztési, tervezési feladatok ellátására (19 kerület), de önkéntes alapon is létrejöhetnek**, leggyakrabban valamely közszolgáltatás (pl. egészségügyi) ellátására. A kötelező jelleggel létrehozandó tanácsok működésükre vonatkozó elveket az önkormányzati törvény rögzíti, míg az önkéntes alapon szerveződő társulások a régiónál kisebb egységre vonatkozóan látják el feladatukat. (ld. 1. sz. ábra)



1. sz. ábra: A finn közigazgatási rendszer felépítése

A finn önkormányzati törvény 10. fejezete rendelkezik a helyi önkormányzati együttműködésről. Az együttműködés egyik legjellemzőbb formája a **közös képviselő-testület** létrehozása. A közös képviselő-testület létrehozását mindegyik tagönkormányzatnak jóvá kell hagynia (78. cikk). Ez közös képviselő-testületre vonatkozó megállapodásnak tartalmaznia kell a következőket:

- a döntéshozatal rendjét,
- közös testület tagjainak számát, és az egyes tagönkormányzat által delegálható tagok számát (egyúttal a szavazat súlyának meghatározásával),
- a közös testületre vonatkozó finanszírozás és ellenőrzés rendjét, az adminisztrációs szabályokat,
- a közös testület vagyonának megosztására vonatkozó rendelkezéseket, a felelősséget a közös testület tartozásaiért, valamint egyéb finanszírozási kérdéseket;
- a társulás megszűnésének feltételeit (78. cikk)

¹⁵ 1999-től 2004-ig 452-ről 444-re csökkent a helyi önkormányzatok száma

A megállapodás tartalmazhatja továbbá azokat az ügýtípusokat, amelyeknél minősített többséggel hozható csak döntés. A közös testület megalakulását be kell jelenteni az illetékes provinciának, amelyhez a társulási megállapodás mellékletét csatolni kell (78. cikk).

Finnországban az önkormányzatok közötti kapcsolatok intézményesítésére további formák is léteznek. A leglazább kapcsolatokat az együttműködési megállapodás keretében létesítik. E megállapodások lehetnek köz- és magánjogi jellegűek egyaránt. De jellemzőek a célszövetségek, amelyek létrejöhetnek regionális és helyi szinten is. A célszövetség létrehozásáról minden önkormányzati testület önállóan dönt.

A közös testület legfőbb szerve a **közgyűlés**, amely **legalább kétszer ülésezik** egy évben (81. cikk). A közgyűlés tagjait a tagönkormányzatok választják. A választás szabályait szintén törvény rögzíti. A közös testület működésének finanszírozásáért a tagönkormányzatok – megosztott rendben – felelősek. A közös testületet csak az év végén lehet megszüntetni.

Az önkormányzati együttműködés sajátosan alakul Helsinki főváros és a környező önkormányzatok vonatkozásában. Több európai fővárosban is működik az a rendszer, amelynek keretében a nagyvárosi önkormányzat önállósága megmarad, de föléje kiépítenek egy olyan igazgatási szervezetet, amely kizárólag az egész nagyvárosi körzetet érintő közös érdekeltségű feladatok megoldására hivatott.

A Helsinki Fővárosi Kerületi/Agglomerációs Tanács (*Helsinki Metropolitan Area Council*) működését **külön jogszabály szabályozza**, amely meghatározza a Tanács tagjait (Helsinki, Espoo, Kanainek, Vantaa) és annak feladatait, amelyek a következők:

- hulladékkezelés a tagönkormányzatok területén,
- a területi közlekedési szolgáltatások biztosítása, a tagönkormányzatok közötti közlekedési szövetség létrehozása a tömegközlekedési szolgáltatások biztosítására,
- a Helsinki Város és környékére vonatkozó közlekedésfejlesztési tervek kidolgozása és végrehajtása,
- a Kerület, valamint Helsinki Város tömegközlekedési tarifáinak jóváhagyása,
- a levegőszennyezésre vonatkozó feladatok tervezése, monitoringa, stb.
- Helsinki Város külvárosi területeinek fejlesztésére vonatkozó kutatás, tervezés és a tervek végrehajtása.

A tagönkormányzatok a Helsiniki Városi Tanácsra ruházzák a 2. §-ban meghatározott feladatok ellátásához szükséges hatásköreiket, amely önálló jogi személy. A Helsinki Főváros Kerületi Tanácsában a döntéshozás joga a Közgyűlést illeti meg. A Tanácsban 11 képviselője van Helsinkinek, Espoo és Vantaa városnak 5-5, míg Kauniainek városnak egy képviselője van.

A finanszírozás érdekesen alakul, **a szolgáltatások finanszírozását olyan arányban finanszírozzák az egyes tagönkormányzatok, amilyen arányban igénybe veszik azt.** Amennyiben ez a szabály nem alkalmazható, Helsinki Város önkormányzata az egyik felét, a többi három önkormányzat pedig a másik felét finanszírozza a költségeknek – a január 1-jei állapotnak megfelelően – lakosaik száma arányában. (7. §)

Korábban az együttműködések célja a gazdasági hatékonyság, a feladatok ellátásával kapcsolatos költségek csökkentése volt. Mára azonban már nemcsak a költséghatékonyság elérése érdekében működnek egymással a helyi önkormányzatok. A helyi önkormányzatok megértették, hogy csak együtt tudnak minőségi szolgáltatásokat nyújtani az állampolgáraik

számára. Nincs továbbá arra megfelelő forrásuk, hogy speciális szakértelemmel rendelkező kollégákat külön-külön alkalmazzanak (pl. informatikus, belső ellenőr). Érdekesség azonban, hogy a finnek úgy tartják, hogy a sikeres önkormányzati együttműködésre, társulásra nincs modell, az a helyi körülményektől és tényezőktől függ. Az elszigetelt, önkéntesen létrehozott társulások, együttműködések esetében azonban az alapprobléma az, hogy nem területi, regionális fejlesztésben gondolkodnak és nem tudnak elszakadni a saját, egyéni érdekeik érvényesítésétől. Így a nagyobb volumenű ügyekben igen nehézkes konszenzusra jutni, ami akadálya lehet a fejlesztéseknek. **A döntési jogosítványok hiánya a források kötöttségével párosulva a társulás működését lehetetlenné teheti.**¹⁶

IX. Az önkormányzati együttműködések a V4 országokban¹⁷

A V4 együttműködés keretében tekintést kaphatunk a V4 országok önkormányzati rendszereire, azon belül az önkormányzati együttműködésekre vonatkozó aktuális kérdésekre is. Megállapítható azonban, hogy hozzánk hasonló¹⁸ társulási rendszerrel egyik ország sem rendelkezik, de mindegyik ország önkormányzati törvénye lehetővé teszi azonban az önkormányzatok közötti együttműködések kialakítását.

Lengyelországban jelentős változás a kompetencia/hatásköri törvény elfogadása volt 2005-ben. A reform lényege, hogy **a vajdasági (területi) szinten lévő állami szervek hatásköreik jelentős részét átadják a vajdasági megyei önkormányzatok vagy a járások számára.** A hatásköri törvény egy része 2007. január 1-jén, egy része 2008. január 1-jén lép hatályba. A vajdasági (területi, regionális) önkormányzatok ezen hatásköri törvény révén jelentősen megerősödnek és képesek lesznek az eddigieknél hatékonyabban részt venni az EU 2007-2013. közötti pénzügyi tervezési időszakra vonatkozó regionális tervezési és pénzügyi menedzsment munkában. A lengyel kormány úgy tervezi, hogy a központi szektorális programok mellett 14 regionális operatív programot is beépítenek a II. Nemzeti Fejlesztési Tervbe. A vajdasági szinten lévő állami szervek felügyelő, ellenőrző szerepet fognak betölteni. Az alábbi feladatok tekintetében történik hatáskör-telepítés a vajdasági önkormányzatokhoz:

1. foglalkoztatási, munkaerő-gazdálkodási feladatok,
2. szociális támogatási, ellátási feladatok,
3. vadászati, halászati igazgatási feladatok,
4. energetikai feladatok,
5. környezetvédelmi feladatok, stb.

Lengyelországban a települési önkormányzatok (*gmini*) és a megyei önkormányzatok (*powiaty*) feladataik közös ellátására jogi személyiséggel rendelkező egyesület/társulást hozhatnak létre. Az együttműködés kialakításának feltétele, hogy az abban részt vevő helyi önkormányzatok az egyesület/társulás alapszabályát elfogadják. A társulás a tagönkormányzatok által ráruházott feladatokat saját nevében és felelősségére látja el. **A törvényben szabályozott, önkéntes társulási formák mellett jogszabály kötelező társulást is előírhat (pl. ez történt Varsó és a környező települések esetében).**

¹⁶ Bogason, Peter (1998) Changes in the Scandinavian model. (Public Administration Vol.)

¹⁷ Forrás: Helyi önkormányzati rendszerek a visegrádi négyek országaiban (Belügyminisztérium, 2001), V4 találkozók jegyzőkönyvei

¹⁸ A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. tv.

A témához kapcsolódóan érdemes megemlíteni, hogy jogszabályi felhatalmazás alapján a helyi önkormányzatok és azok szervei, valamint az ezek által létrehozott társulások, szövetségek kölcsönös anyagi segítséget nyújthatnak egymásnak.

Szlovákiában 2890 községi és 138 városi önkormányzat létezik, mint települési szint. A főváros, Pozsony és Kassa városrészekre tagozódik. Az önkormányzati rendszer kétszintű: települési és regionális önkormányzatok alkotják.

Az ország területét 8 kerületre (régióra) osztották, mely a NUTS rendszer besorolása szerint a III. szintnek felel meg. A regionális önkormányzatok és a kerületek határai egymáshoz igazodnak, azokat központi szinten határozzák meg. Kerületi szinten párhuzamosan működik a területi önkormányzat és a kerületi hivatal formájában működő államigazgatási szerv.

A területi önkormányzatok elsősorban a középiskolai oktatást, az infrastrukturális feladatokat, a másod- és harmadosztályú utak, valamint a kórházak fenntartását látják el.

A kerületeken túl 50 körzet is működik, melyeket adminisztratív módon alakították ki. A körzetekben működő hivatalok elsőfokú hatósági jogköröket látnak el.

Szlovákiában decentralizációs folyamat zajlik, melynek keretében az elmúlt években 400 állami hatáskör delegáltak önkormányzati szintre, egyúttal a települési önkormányzatok költségvetése is nőtt 318 milliárd koronával. A legnagyobb probléma náluk is az, **hogy nem kategorizálták a helyi önkormányzatokat, és igen nehezen tudják kezelni a települések sokszínűségéből adódó problémákat.** Elindult egy ugyan reformfolyamat, melynek keretében átalakult az állami és önkormányzati hatáskörök rendszere, a fiskális decentralizáció azonban csak 2005-től indult meg egy adóreformmal. (A legnagyobb problémát az jelentette, hogy a feladatok telepítésével nem járt együtt a finanszírozási forrás biztosítása.)

Szlovákiában a községi és a városi önkormányzatok közötti együttműködést nem szabályozza külön törvény, a szlovák Alkotmány alapján azonban joguk vagy az egymással való együttműködésre amennyiben az kölcsönös előnyökkel jár. Az önkormányzatokra vonatkozó törvény értelmében több település megállapodhat egy közös önkormányzati hivatal létrehozásában is. Ez esetben a megállapodásban szabályozni kell a hivatal működésének finanszírozását, székhelyét, alkalmazottainak számát, valamint azt, hogy melyik polgármester legyen a képviselő a közös önkormányzati hivatal működésével összefüggő, vagyonnal kapcsolatos ügyekben, illetve a munkáltatói ügyekben.

A községeknek 2001-2004 között kb. 400 feladat- és hatáskört állapítottak meg. A feladatok magas számára tekintettel, a községek közös hivatalokat (körjegyzőségeket) hoztak létre a feladatok ellátására. Így jelenleg több mint 200 közös hivatal létezik.

A **Cseh Köztársaságban** települési önkormányzatok együttműködhetnek az egyes feladatkörök ellátása terén. A Polgári Törvénykönyv előírásai nem alkalmazhatók a települési önkormányzatok közötti együttműködésre, azt az önkormányzati törvény szabályozza.

Az önkormányzati törvény az együttműködést három alapvető formában teszi lehetővé. Az első forma két vagy több települési önkormányzat által kötött szerződés formájában ölt testet, melynek tárgya egy adott feladat ellátása. Ebben az esetben sem önkormányzati társulás, sem jogi személyiséggel bíró szervezet nem jön létre.

A megadott feladat ellátására vonatkozó szerződést írásba kell foglalni, és azt az érintett települési önkormányzatok települési tanácsainak előzetesen jóvá kell hagyniuk. A szerződéses feltételeket a törvény szabályozza. Az önkormányzatok közötti együttműködés során szerzett vagyon az önkormányzatok közös tulajdonát képezi. A vagyomból az önkormányzatok azonos arányban részesednek, kivéve, ha arról másképp állapodnak meg. A vállalt kötelezettségek egyetemlegesek és szétválaszthatatlanok.

Az együttműködés második formája egy önkéntes önkormányzati társulás létrehozásán alapul. Ezek a társulások jogi személyiséggel és igen széles tevékenységi körrel rendelkezhetnek. A törvény részletesen előírja az együttműködési területeket, amelyek - többek között - a következők lehetnek: oktatás, szociális- és egészségügyi ellátás, kultúra, tűzvédelem, közrend védelme, környezetvédelem, közlekedés és szállítás, állatvédelem, köztisztaság, a település zöldfelületeinek gondozása, települési hulladékkezelés, infrastruktúra, tömegközlekedés, a légszennyezés megakadályozása, fűtési rendszerek korszerűsítése, bányászati és nyersanyag-feldolgozó berendezések üzemeltetése, vagyonkezelés. A törvényben található felsorolás csak példaként szolgál, a települési önkormányzatok a saját hatáskörükbe tartozó más célok érdekében is társulhatnak.

A törvény szabályozza az önkormányzati társulások szerződéses kötelezettségeit, jogállását, valamint a bejegyzés, feloszlás, megszűnés és a gazdálkodás rendjét. Az önkormányzati társulás gazdálkodásának ellenőrzésével megbízhatnak fogadott könyvvizsgálót vagy járási hatóságot. Az alkalmazandó előírások hasonlóak a települések pénzügyi ellenőrzésére vonatkozó előírásokhoz.

A települések közötti együttműködés adja az úgynevezett mikrorégiók kialakításának alapját. A mikrorégió nem jogi fogalom; azt a néhány település alkotta területet jelöli, ahol települési önkormányzati önkéntes közigazgatási társulásra léptek. A mikrorégiókon belüli települési önkormányzatok így általában a közigazgatási feladatok ellátásának és a véleményalkotás terén számos téren együttműködnek és konzultálnak egymással.

Az egymással szomszédos települések javasolhatják a járási hatóságnak, hogy delegált feladatköreiket közösen lássanak el. A javaslatnak ki kell terjednie a delegált jogkörök érintett önkormányzatok közötti megosztásának módjára, valamint a közös végrehajtás céljából a másik települési önkormányzatra átruházni kívánt feladatkör tartalmára. Amennyiben a javaslatot elfogadja **az illetékes hatóság, rendeletben rögzíti azt, hogy a delegált jogkörök meghatározott körét az egyik települési önkormányzat gyakorolja a többi érintett települési önkormányzat területén.** A közszolgáltatási feladat ellátáshoz járó állami hozzájárulást a delegált jogkörökön belüli feladatokat ellátó települési önkormányzatok között, az elvégzett feladatok arányában osztják fel.

A Cseh Köztársaságban is hozzákezdtek az állami és önkormányzati hatáskörök áttekintéséhez, elkezdődött annak vizsgálata, hogy mit kell ellátni települési szinten és mely feladatokat magasabb szinten. Mivel igen magas az alacsony lakosú kistelepülési önkormányzatok száma, a Belügyminisztérium munkatársai olyan szabályozás kialakításán dolgoznak, amely lehatárolja ezen önkormányzatok alapfeladatait.

Összegzés

Megállapítható, hogy az önkormányzatok közötti együttműködés kialakítását, társulások alakítását szinte minden uniós tagállam lehetővé teszi jogrendszerében. Az uniós tagállamok többségében az önkéntes önkormányzati együttműködések mellett jogszabály kötelező önkormányzati együttműködések létrehozását is előírhatja. A társulások többnyire egycélúak, de lehetnek többcélúak vagy általános hatáskörűek is.

A fentiekben részletezett ismertető alapján az önkormányzati együttműködés fajtái az Európai Unió tagállamaiban az alábbiak:

- Településközi társulások (pl. Fr, CH, L)
- Többcélú településközi társulások (pl. Fr, I)
- Községi (település) szövetségek (pl. Fr, A, NL,G)
- Társult önkormányzati tanácsok (pl. Fi)
- Agglomerációs társulások (pl. Fr, G, Pt, I)
- Városközösségek/ városi vonzáskörzetek (pl. Fr)
- Céltársulások (pl. D, A)
- Helyi önkormányzatok magánjogi együttműködései (pl. NL,UK, D, I)
- Területi közösségek, akciócsoportok (pl. I, E)
- Hegyvidéki települések közössége (pl. I)
- Közös önkormányzati hivatalok, körjegyzőségek (pl. SK, Fi)

Az önkormányzati együttműködések/társulásokat általában az alábbi célokra lehet (illetve kell) alakítani, pl.:

1. Kötelező önkormányzati feladatok ellátása (egészségügyi, oktatási, szociális ellátással összefüggő feladatok);
2. Területfejlesztési- és tervezési, gazdaságfejlesztési feladatok összehangolása;
3. Helyi közszolgáltatások hatékonyabb, gazdaságosabb ellátása (szennyvíztisztítás, ivóvízellátás, helyi tömegközlekedés, hulladékkezelés);
4. Forrás-szerzés és felhasználás, beruházások, projektek közös megvalósítása.

Az együttműködések céljai a következők lehetnek, pl.:

- Jobb minőségű és olcsóbb és egyszerűbb közszolgáltatások biztosítása az erőforrások összehangolása révén;
- Hatékonyabb területfejlesztés;
- Igazgatási feladatok közös ellátása;
- Források eredményes lehívása és felhasználása a költségvetésből és az uniós alapokból.

Konklúzió:

Az uniós tagállamok rendszereit tanulmányozva megállapítható, hogy az elaprózott önkormányzati rendszerekben váltak igazán jellemzővé a kistérségi, önkormányzati társulások, továbbá azon országokban, ahol túl nagy a távolság a területi és helyi szint között, nincs erős megyei/regionális önkormányzati szint (pl. Hollandia). Az erős régióval, megyével rendelkező országokban a kistérségek szerepe nem jelentős (pl. Dánia, Írország).

Egyes uniós tagállamok (pl. Franciaország) igen részletesen leszabályozzák továbbá az önkormányzati társulások létrehozásának feltételeit (pl. lakossági kezdeményezés,

törvényben rögzített feladatok ellátása, meghatározott lakosságszám, a helyi önkormányzatok feladatai homogének legyenek), **de vannak tagállamok, amelyek csak általános felhatalmazást adnak és csak keretszabályozás létezik.**

Látható tehát, hogy az európai uniós tagállamokban hasonló méretek, történelmi tradíciók ellenére is **más-más modellek alakultak ki az önkormányzati együttműködésekre.** A központi és a helyi kormányzat között különböző szereplők, szervezetek keresik a helyüket. Nincs optimális modell, csak egyedi „országspecifikus” megoldások, az azonban biztos, hogy az önkormányzati együttműködések egyre több tagállamban mutatnak fel konkrét eredményeket.

Több uniós tagállamban jellemző továbbá, hogy a községek/települések közötti együttműködések és **a főváros és a nagyobb városok és környékére vonatkozó agglomerációs együttműködésekre külön szabályozást találunk.**

Vannak olyan uniós tagállamok - amelyekről ugyan nem esett szó (pl. Dánia, Svédország, Belgium) -, amelyek az önkormányzati együttműködések ösztönzése és szabályozása helyett a **kötelező összevonások, a települések igazgatási szempontból történő integrálása mellett döntöttek.** Pl. A dán közigazgatási rendszerben az elmúlt években bekövetkező reformfolyamatok eredményeként a helyi önkormányzatok számát 278-ról 98-ra csökkentették, így az önkormányzatok átlagos lakosságszáma meghaladja az 55.000 főt és egy önkormányzatnak legalább 20.000 fő lakosúnak kell lenniük. Azon önkormányzatok, amelyeknél a lakosságszám nem éri el a 20.000-et, egyesülnie kell egy legalább 20.000 lakosú várossal, vagy kötelező belépnie egy közelében lévő önkormányzatokból álló társulásba.

Látható tehát, hogy egyes uniós tagállamok jelentős területi reformokat hajtott végre és integrálta a településeket, míg más országok a települési önkormányzatok önállóságához ragaszkodva inkább a kooperáció ösztönzésével és kötelező önkormányzati társulások kialakításával **törekednek a hatékonyság és a méretgazdaságosság követelményeinek megfelelni.**

Szinte mindegyik tagállamra jellemző, hogy **az uniós források hatékony felhasználása serkentően hatott az önkormányzati együttműködések kialakulására** és eredményes működésére. Az is megállapítható továbbá, hogy az újonnan (2004-ben) csatlakozott országok önkormányzatai körében a csatlakozást megelőzően nem voltak népszerűek az önkormányzati együttműködési formák, inkább a rövid távú, alkalmi szövetségeket preferálták az önkormányzatok egy-egy projekt kivitelezésére. A legtöbb település önálló akar maradni, ugyanakkor a kisebb önkormányzatok jobban hajlanak az együttműködésre, mint a nagyobbak. A reformok végrehajtása érdekében azonban mindenképpen szükséges szem előtt tartani, hogy **a közfeladatok ellátásának minősége csak megfelelő szakértelem és erőforrások koordinálásával biztosítható.**

Érdemes azonban a finn szakértők jó tanácsait megfontolni, amely szerint, **ha az önkormányzati együttműködések/társulások – azok irányító testületeinek tagjai - túlságosan kötődnek a delegáló szervezethez és azok egyéni érdekeikhez, az a közös feladatellátás és fejlesztések gátja lehet.** Ugyanakkor a holland intelmeire is tekintettel kell lenni, miszerint ha a társulások túl nagy területet fognak át és **túl nagy önállóságot kapnak, akkor egyre jobban eltávolodnak a tagoktól és egyre kevésbé érvényesül a szubszidiaritás elve, a működés kevésbé kontrolálható.**

Végezetül rendkívül hasznos lenne, ha egyre jobban erősödő többcélú kistérségi társulásaink a déli országok területi közösségeinek tapasztalatait megismerve integrált, az egész térségre kiterjedő, komplex terveik és a régióval való hatékony együttműködésük kialakítása révén eredményesen használhatnák fel a 2007-2013 között rendelkezésre álló uniós forrásokat. Ehhez azonban partnerséget kell kiépíteniük az adott kistérségben működő vállalkozói és civil szervezetekkel, egymást erősítve és segítve közösen kell a térség, a lakosság számára fejlesztéseket megvalósítani.

Irodalomjegyzék:

- Az Európai Parlament és a Tanács 1059/2003/EK rendelete a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról
- A Francia Köztársaság Alkotmánya
- A települések közötti együttműködést az 1999. július 12-től érvényes un. Chevenement-törvény (LOI no 99-598 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et á la simplification de la cooperation intercommunale (www.legifrance.gouv.fr))
- Az önkormányzati együttműködések tapasztalatai Hollandiában (Belügyminisztérium, 2001)
- Helyi önkormányzati rendszerek a visegrádi négyek országaiban Belügyminisztérium, 2001)
- Régió, Közigazgatás, önkormányzat. Szerkesztette: Szigeti Ernő. MAKI Bp. 2001. (Temesi István: Az önkormányzati régiók helye és szerepe az EU tagállamaiban)
- A Holland Királyság közös önkormányzati szabályozásról szóló törvénye (Wet gemeenschappelijke regelingen) - elfogadva 1984. december 20-án.
- Pálné Kovács Ilona: Regionális politika és közigazgatás (DIALÓG CAMPUS Kiadó-Pécs, 2001)
- Kistérségi Közigazgatás (IDEA Szakértői tanulmányok): dr Kovács Katalin: Az Európai Unió felvételünk hatása a kistérségi rendszer működésére
- Structure and operation of local and regional democraci (Austria) (Council of Europe Publishing)
- Structure and operation of local and regional democracy (Italy) – 2000) (Council of Europe Publishing)
- Structure and operation of local and regional democracy (Finland) – 2000) (Council of Europe Publishing)
- Bogason, Peter (19998) Changes in the Scandinavian model (Public Administration Vol.)
- Finnish local government studies (2003. 04.) (The Finnish Association of Local Government Studies Kunnallistienteen yhdistys (www.hanken.fi/kty/))