

Tények és dilemmák a városi önkormányzatok státusát érintően az új közszolgáltató önkormányzati modell keretei között

A tanulmány a szerzőnek „A városok szerepe a területi kormányzásban” címmel az Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadásában megjelenő könyve néhány részeredményét foglalja össze. Az alapul szolgáló kutatás célja volt a 2010 óta lezajlott közjogi és azon belüli önkormányzati reformnak a magyar városi státusú önkormányzatokra gyakorolt hatását mérni és elemezni. A téma feldolgozása két egymással összefüggő szálát követett, egyfelől a városok szolgáltatásszervezési tevékenységét, a jogszabályban kimondott differenciált hatáskörtelepítést és a városok javára szolgáló körzeti ellátási felelősség problematikáját helyezve a középpontba. Másfelől a városok fejlesztési tevékenységének alapjait és az azt determináló állami várospolitikát vizsgálta a városok integratív funkciójának aspektusából. A jelen írás a közszolgáltatás-szervezés összefüggéseire fókuszál, aminek vonatkozásban a városok pozíciójának további differenciálása és megerősítése, valamint térszervező funkciójuk megteremtése mellett érvel.

Kulcsszavak: önkormányzati reform, differenciált hatáskörtelepítés, vonzaskörzeti ellátási felelősség, ágazati politika és tervezés, inter-kommunális együttműködés

A magyar önkormányzati rendszer fejlődésében a második Orbán-kormány megalakulása után, 2011-től gyökeres fordulat következett be. Ennek meghatározó jegyei egyrészt akkor láthatók tisztán, ha összemérjük azokat a közigazgatásban zajló nemzetközi tendenciákkal, továbbá a magyar önkormányzati rendszer megelőző, erőteljesen decentralizált időszakával. Az egyik jelenség, amire figyelmesek lehetünk az európai közigazgatási térben, amit Kuhlmann és Wollmann¹ konvergencia-tendenciának nevez, vagyis egy hosszú decentralizációs hullámnak lehettünk tanúi az elmúlt néhány évtizedben, amelynek kedvezményezettje a mezo-szint és az az alatti önkormányzati szféra, ahova a nemzeti politikai-adminisztratív rendszerek – kevés kivétellel – egymásra rétegezték a kompetenciákat. Nyilván a reformok mélysége, tartalma eltérő volt, viszont közös sajátosságuk, hogy az európai közigazgatási rendszerben biztosították a helyi önkormányzatok multifunkcionális, politikailag felelős és intézményesen stabil létét.

A decentralizáció több államban a regionalizációig terjedt, ami többek között a globális gazdaság fejlődésével áll összefüggésben. A területi egységek és különösen a városok esetében lényeges, hogy a globális környezetben a helyben található specifikus, kompetitív tényezőkkel tudják felvenni a versenyt Európa

és a világ más városaival, valamint urbanus térségeivel. Ehhez pedig felhatalmazásra, autonómiára, saját forrásokra van leginkább szükségük. Az országok leginkább erős és virágzó városaikkal versenyeznek a világgazdaságban, azonban egyöntetű a vélemény az EU-n belül, hogy a városhálózat egyúttal kulcsa a területi kohézióknak is, amint azt számos uniós dokumentum megerősíti. Ezek a körülmények magyarázzák azt a folyamatot is, melyet a szakirodalom leggyakrabban a kormányzattól (government) a kormányzás (governance) felé való eltolódásként jelöl. Azaz az államok saját, valamint önkormányzataik kormányzási teljesítményét azáltal képesek javítani, hogy a kormányzásba bevonják a térség gazdasági fejlődésében érintett szereplők legteljesebb körét, ami átjárhatóvá teszi az állami, a gazdasági és nonprofit szféra közötti határokat. Az önkormányzati decentralizáció és a regionalizálási kísérlet hazánkban is lezajlott, amelyeknek a kormányzati politika hátat fordított.

Az ezredforduló óta az államokat jellemző másik markáns stratégia – a korábban széleskörűen alkalmazott Új közmenedzsment (New Public Management – NPM) kritikájaként – a remunicipalizációban, az állami szabályozás ismételt megerősítésében (regulációban), sőt esetenként a közvagyon visszavásárlásában érhető tetten.² Ez az irányváltás nevezhető neoweberi fordulatnak vagy tágabban elhelyezhető a Post-New-Public Management fogalmi körben.³ A közintézmények fontosságához való visszatérést és a

közfeladatellátás hatékonyságának növelését általában az egy évtizeddel ez előtti globális pénzügyi válság kényszerítette ki. A közvagyonnak és közjónak a rehabilitálása persze visszavezethető az államok működésének ciklikusságára is, hiszen jelenleg az inga újból a közszolgáltatások önkormányzati, illetve állami intézmények általi megszervezése felé mutat. Ugyanis az NPM – a várakozásokkal ellentétben – mégsem vezetett egyértelműen a nemzeti közigazgatások takarékos és hatékony működéséhez. Ismeretes, hogy Magyarországon az első önkormányzati érában nemcsak a funkcionális privatizáció (másképpen a feladatellátás kiszervezése) valósult meg a szükségesnél nagyobb mértékben, hanem a közvagyon magánosítására is túlzott mértékben került sor (Jenei 2009)⁴. Az utóbbit érintően a közszolgáltatási jogviszonyban a szolgáltatói oldalon jelentősen elvált egymástól a két szerepkör, a szolgáltatásért felelős és a ténylegesen szolgáltató pozíciója, mely utóbbiban a magánszféra nagyfokú előnyre tett szert a közszférával szemben. Így a közszféra menedzsmentjében lezajlott korrekció nálunk különösen erőteljes táptalajra talált, amit a több mint két választási ciklus óta tartó konzervatív reformfolyamat fémjelez.

Tehát a 2008-as pénzügyi válság következményeként a nemzeti önkormányzati rendszerekben az előbbi trendre ráerősített egy széles körben kibontakozott reformirány, amelynek célja kifejezetten a racionalizálás, valamint a kommunális szféra hatékonyabb és eredményesebb működésének elérése. Ennek háttérében és tulajdonképpen valamennyi említett reform mögött a közkiadások lefaragásának szándéka ismerhető

fel. A modernizációs önkormányzati reformok eszközrendszerét tekintve az országokat három csoportba sorolhatjuk:

A második világháborút követően kiépült jóléti államok közül számos az elmúlt évtizedben ismételtelen a községösszevonások politikáját állította önkormányzati rendszere modernizálásának szolgálatába. „A nagyobb szebb” vagy „a nagyobb olcsóbb” szlogen ismét táptalajra talált nemcsak Európában, de más kontinenseken is (Észak-Írország, Finnország, Hollandia, Kanada, Ausztrália stb. említhetők).

A helyhatóságok működése optimalizálásának egy másik módszere, mely töretlenül tartja magát, az interkommunális együttműködés, azaz a társulások alkalmazása, aminek segítségével a mérhető-konkrétság problémák kezelhetők a kisméretű önkormányzati rendszert magukéknak tudó államokban.⁵ Az utóbbiak között találjuk Franciaországot, Svájcot és egyes német tartományokat, ahol újabban a társulási rendszert funkcionálisan és finanszírozási szempontból integrált kommunális megoldásokkal egészítették ki.

Az országok harmadik kategóriája leginkább a centralizáció és az államosítás eszközeit alkalmazza, de a másik két országcsoporttal tagadhatatlanul rokon vonása az itt folyó változásoknak, hogy elsődlegesen a költségtakarékos és profeszszionális közigazgatás létrehozását célozzák. Lényegi különbség tapasztalható, miáltal az utóbbi csoport elválik az előző kettőtől, ahol az önkormányzati önállóság és kompetencia megőrzése mellett adott esetben járulékosan további decentralizációra vagy devolúcióra is sor került/kerülhet az önkormányzatok összeolvadását vagy épp társulási rendszerük megerősítését kísérve. A re-centralizációt és az állami működés kiterjesztését megoldásul választó országok a helyi-területi autonómia szűkítése és erősebb kontrollja felé haladnak, illetve ennek megfelelően a governance metodikáját mellőzik, helyette a képviselői demokrácia elvei szerint működnek a helyi kormányzatok. Az utóbbi körbe tartozik Szlovákia és Portugália mellett hazánk is 2010 óta.

Ezekkel az elméleti gondolatokkal lehetséges felvezetni annak a kutatásnak a rövid bemutatását, melyet 2018-ban „A városok részvétele a területi kormányzásban” címmel a KÖFOP Modernizációs alprogramja keretében végeztünk el

a magyar önkormányzati rendszeren belül a városi státusú helyhatóságok helyzetére és működésére fókuszálva.⁶ Az eredmények könyv alakban a Nemzeti Közzolgálati Egyetem kiadásában jelennek meg. A kutatás egyfelől nemzetközi környezetbe ágyazva vizsgálta elsősorban a nagy- és közepes méretű városaink térbeli kapcsolatait, feladatellátási struktúráját, a szolgáltatás-szervezés intézményi megoldásait és városfejlesztési mozgásterét.

Nyugodtan állíthatjuk, hogy a magyar közigazgatásban nyolc éve tartó reform jellemzői részben illeszkednek a nemzetközi változások fő áramába, részben eltérnek attól. A fejlődési irányt inkább utólag legitimáló Közigazgatás- és Közzolgálatfejlesztési kormánystratégia összeköti a közigazgatás modernizációját és a szolgáltató állam megteremtésének jövőképét a gazdaság versenyképességét biztosító állami környezet kialakításával.⁷ Az önkormányzati rendszer értékelése szempontjából kiindulópontot jelentettek a stratégia szintjén megfogalmazott egyes, a későbbiekben kiemelésre kerülő reformcélok.

A célrendszer részben átfedést mutat a decentralizációt és regionalizációt véghez vivő nemzeti kormányzati rendszerekkel, azonban az oda vezető utat tekintve a magyar megoldás ellentétes irányú, hiszen az önkormányzati autonómia bővítése helyett az állami beavatkozás és mind szélesebb állami kontroll *politikáját alkalmazza az önkormányzati szféra felett*. Az új önkormányzati koncepció a felszínen nem nyúlt hozzá sem az önkormányzatok számához, sem a méretéhez, a kisméretű önkormányzati rendszert fenntartotta, azonban széles felelősségét megszüntette. A centralizációnak az önkormányzatok alkotmányos helyzetére gyakorolt hatásaival helyszűke okán nincs módunk foglalkozni,⁸ elemzésünket a továbbiakban a városi önkormányzatok szabályozásán keresztül annak feltárására irányítjuk, hogy a bevezetett centralizációs reformok milyen mértékben alkalmasak optimalizálni a városi önkormányzatok működését, s azon belül közzolgálató tevékenységüket.

A városok körzeti ellátási felelősségének és a differenciált hatáskörtelepítés elvének viszonya az olcsón és hatékonyan működő állam iránti elváráshoz

A kormánystratégia önkormányzati szektorra vonatkozó cél- és eszközrendszere

A hivatkozott kormány-stratégia kiemelt figyelmet szentel a stratégiai menedzsment szemlélet erősítésének a közigazgatás működésében. Mondhatjuk ez a fő csapásiránya. Bár stratégiai célként fogalmazza meg a közszolgáltatások színvonalának javítását, azt a területi államigazgatás integrációjához, valamint a bürokrácia-csökkenéshez kapcsolja, míg a menedzsment erősítését kifejezetten az emberi erőforrásgazdálkodáshoz. A közigazgatás-fejlesztés általános céljai, mint az olcsón, hatékonyan és professzionálisan működő szolgáltató állam létrehozása, nyilvánvalóan vonatkoznak az önkormányzati szférára is, de az utóbbinak rendkívül halvány a jelenléte a célrendszerben, mivel mindössze egyetlen fejezet vonatkozik a duális közigazgatás ezen ágára, mely szűk felfogásban „szervezetfejlesztést” határoz meg, ami a szervezeteken belüli menedzsment hatékonyabbá tételére, továbbá a működés belső folyamataira koncentrálna.

Sajnálatos módon a stratégia mind az önkormányzatokra, mind a közszolgáltató szervekre egyedileg és szervezetként tekint, nem jelenít meg olyan szemléletet, amely az elemek összekapcsolására, integrációjára vagy térbeli helyzetére vonatkozna. Nem foglalkozik sem a települési, sem a területi, sem pedig az ágazati tervezés problematikájával, mint kormányzási eszközzel, illetve az önkormányzati közigazgatás rendszerű működését támogató eszközökkel. A területi szemlélet teljességgel hiányzik a megközelítéséből, mindössze a területi államigazgatási szervek illetékességi terület alapján elkülönülő csoportjait sorolja fel. A járás mint az állam szervezetének legalacsonyabb szintű területi egysége manifesztálódik, a startégia szintjén nincs összekapcsolva a települési önkormányzati szinttel, mindössze annyit mond róla a tervdokumentum, hogy a szolgáltatásokat az állampolgárok elérhető közelségébe hozza.⁹ Viszont a járás jövőképe a multifunkcionális szolgáltatóközpont-jelleg kialakítását vizionálja, amivel összefüggésben további feladatoknak az önkormányzatoktól való elvonását is meglebegteti. Azonban a megvalósítás eszközei egyáltalán nincsenek megjelölve, ami egy stratégiának egyébként esszenciális eleme kellene, hogy legyen.

A kormánystratégia az önkormányzati rendszerre vonatkozóan nélkülözi a közpolitikai szemléletet, SWOT-analízise nem érinti a közigazgatás ezen ágát, így nem lehet csodálkozni azon, hogy a cél-eszköz logika nem fedezhető fel benne, ahogy ezt a szimptomát Gajdusчек a magyar jogalkotás és tervezés tekintetében generális problémaként beazonosította.¹⁰

Tehát a városok közszolgáltatói pozíciójának meghatározása vagy fejlesztése tekintetében vajmi kevés tudható meg a hatályos kormány-stratégiából. Arra azonban egyértelmű utalás történik, hogy további államosítás várható e területen. Ugyanis a stratégia a közszolgáltatásokhoz kapcsolódó szervezetrendszer hatékonyabbá tétele eszközeként határozza meg a közfeladatok burkolt államosítására irányuló további döntések meghozatalát. Azaz az ügyfelek érdekei indokolhatják, hogy valamely piaci alapon működő közszolgáltatást a továbbiakban állami vagy önkormányzati gazdasági társaság biztosítson, nem piaci alapon működőt pedig az önkormányzatoktól állami szerv javára elvonjanak. Ez a stratégiai irány egyrészt egy állandó bizonytalansági tényezőt kódol az önkormányzati rendszerbe, másrészt a tapasztalatok szerint bonyolulttá és nehezen áttekinthetővé teszi a közszolgáltatásszervezést. Ez folytatása a centralizált államépítési modellnek, mely a fő közszolgáltatói szerepbe visszahelyezte az államot és az önkormányzatokat, amiben a rendszer költségtakarékos és hatékony működésének mintegy garanciáját látja. Szándékosan nem a re-municipalizáció kifejezést használjuk, hanem a vissza-államosítást, hiszen az államigazgatás dominanciájáról beszélhetünk hazánkban, ami az önkormányzati feladatellátás térvesztésével járt/jár együtt mind közép-, mind lokális szinten.

Másképpen és pozitív előjellel megfogalmazva, a korábban a hatósági ügyekkel túlerhelt önkormányzatok tehermentesítése után tehát egy közszolgáltató önkormányzati modell indult útjára, aminek alapköveit a jogalkotó lerakta, azonban a megvalósítás finommechanizmusainak középtávú kialakításához a kormánystratégia alig tett hozzá. Ennek következtében a szabályozási alapokhoz kell visszanyúlni ahhoz, hogy a szabályozási koncepciót meg lehessen fejteni.

A városok önkormányzati rendszerbeli helyének értékelése

A következőkben a feladattelepítés szabályait, majd azok gyakorlati érvényesülését tekintjük át. Miután a 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (a továbbiakban Möt.v.) a megyei önkormányzat státusát nem a kontinentális önkormányzati rendszereket jellemző általános felhatalmazás elve szerint határozta meg a jogalkotó, lényegében megszüntette a szubszidiaritás elvének a települési és a területi önkormányzati szint viszonyában való alkalmazásának lehetőségét. Ezért generális értelemben, ha a települési önkormányzatok nem vagy nem megfelelően nyújtanak valamely közszolgáltatást, akkor nem értelmezhető, hogy egy önkormányzati szinttel feljebb, a mezo-szinthez kerüljön az ügy a lakosság megfelelő ellátásának garantálása érdekében. Tehát a korábbi érából ismert ún. kiegészítő szubszidiaritás hiányában komoly a veszélye annak, hogy az érintett feladatokat ezen az úton a hierarchikusan működő államigazgatás elszippantja.

Ami a települési szintet illeti az Möt.v. különbséget tesz megyei jogú város, járásszékhely város és városi önkormányzat között. A megyei jogú város települési önkormányzat, amely – törvényben meghatározottak szerint, az abban foglalt kivételekkel – azokat a közszolgáltatásokat is biztosítja, melyek saját területén túl a megye egészére vagy nagy részére kiterjednek. Egyúttal az összes megyei rangú város járásszékhely jogállással is rendelkezik. Lényeges változás a rendszerváltó önkormányzati törvényhez képest, hogy a városi jogállású önkormányzatokat egyáltalán nevesíti az Möt.v., leszámítva az 1990 óta létező megyei jogú várost. A járásszékhely város új önkormányzati kategóriaként került be az intézményi dizájnba, mely a járásnak mint alsó középszintű államigazgatási körzetnek az állami működésbe való visszaépítéséhez köthető. Annak, hogy mi is az egzakt tartalma a járásszékhely státusnak, egyelőre nem világos, viszont annyi bizonyos, hogy a járással a kistérséget szándékoztak leváltani. Megjegyzem, hogy elmentmondásos a járás léptéke abból az aspektusból, hogy tradicionálisan a magyar államszervezésben az alsó középszintet testesítette meg, 2011 óta viszont a települési önkormányzatoktól elvont

hatósági ügyek intézésére alkalmas téregység, illetve „területi szerv” manifesztációja. Probléma csak azzal van – „amire a kormánystratégia is ráerősít –, miszerint a kormányfilozófia szerinti rendeltetése, hogy általa a lakossághoz, illetve annak lakóhelyéhez közel kerül az ügyintézés, azaz a helyi közszolgáltatás, illetve ügyintézés biztosítását tulajdonítja neki az állami koncepció. Ezzel szemben a „lokális” és a „járás” a magyar fragmentált önkormányzati rendszerben nem lehet azonos, hiszen nem rendelkezünk integrált alapszintű önkormányzati egységekkel. Nem beszélve a járásszékhely és a járásba sorolt települések fizikai és közlekedési távolságáról.

Véleményem szerint e körülmények között továbbra is fokozott hangsúly helyeződik a települési önkormányzati szintre, azon belül is annak csomópontjaira, a városokra. Feltételezzük, hogy a rendszer működőképessége szempontjából mind a városok integratív funkciójára, mind pedig az interkommunális együttműködés alkalmazására szükség van.

Ami igazán újszerű szemléletet mutat a hatályos önkormányzati modellben, az az a rendelkezés, amely a városoknak körzeti ellátási felelősségét állapítja meg, külön kiemelve a járásszékhelyeket. Szó szerint „...a járásszékhely városi, valamint a városi önkormányzat – a törvényben meghatározottak szerint – olyan közszolgáltatásokat lát el, melyeket saját területén és vonzáskörzetében, vagy a járás egész területén gazdaságosan, hatékonyan és a szakmai szabályok előírásainak megfelelően képes biztosítani”.¹¹ Igen ám, de a törvény szövege két fogalmat használ, melyek közül a vonzáskörzet fogalmát nem határozza meg, továbbá nem tisztázza a két körzet egymáshoz való viszonyát sem. Nyilvánvaló, hogy a járásszékhely körzete az államigazgatási járás, viszont minden városnak lehatárolható funkcionális vonzáskörzete. Arról nem is beszélve, hogy az önkormányzati finanszírozás feladatalapú, a közösen ellátott feladatokhoz egyedileg kapcsolódik a megemelt támogatás. Ez azt is jelenti, hogy az együttes feladatellátás finanszírozása ágazatonként különbözik és nem kezeli rendszerszerűen a városok körzeti ellátási felelősségét, s furcsa mód nem is ösztönzi a járási szintű, illetve léptékű feladatszervezést.

Azt gondolnánk, hogy közelebb visz a jogalkotói koncepció megértéséhez, hogy a differenciált hatáskörtelepítést kötelező szabállyá tette az MötV. Ennek megfelelően a községnek, a városnak, a járászékhely városnak, a megyei jogú városnak, a fővárosnak és kerületeinek, valamint a megyei önkormányzatnak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek. E vonatkozásban azonban a jogalkotónak a városok saját közigazgatási területét, lakosságszámát, valamint gazdasági teljesítőképességét kell mérlegelnie a feladatok differenciálása során, nem pedig a vonzáskörzetük, netalán a járás egészének népességét. S hozzátehetjük, eddig kevés esetben szerzett érvényt ennek a felhatalmazásnak, legpregnánsabb példája talán a család- és gyermekjóléti központnak egységesen a járászékhelyekhez telepítése volt, amiben tulajdonképp megnyilvánul a „járási illetékesség”.

Ezen túlmenően arra is érdemes figyelni, hogy jelenleg önkormányzataink látszólag nagyfokú szabadságot élveznek a feladatellátás módjára nézve, illetve a gazdálkodás formájának megválasztásában, mert költségvetési szervet, gazdálkodó és nonprofit szervezetet, valamint egyéb szervezetet egyaránt alapíthatnak. A jogalkotó általános jelleggel felhatalmazta a települési önkormányzatokat arra, hogy a feladatot kiszervezhetővé természetes személyhez vagy gazdasági társasághoz. Mindeközben a gyakorlatban az önkormányzati feladatszervezést érzékenyen érinti, egyúttal az autonómiát is behatárolja, hogy szélesedő mértékben érvényesül a jogi szabályozás kényszere egyfelől adott feladatok tekintetében teljesítendő szakmai-műszaki előírások formájában, másfelől a feladatellátás szervezeti formájának kötelező előírásával. Ténylegesen az ágazatok jogosultak a feladatellátás módjának meghatározására, amiből következően jogi előírások útján feladatterületenként eltérő módon és mértékben széles körben korlátozzák a helyhatóságok mozgásterét.

Meggyőződésem szerint az önkormányzati szervezetalakítási szabadság korlátozásának mikéntje nem feltétlenül viszi előbbre az önkormányzati rendszert a hatékony és teljesítményközpontú működés felé. A gondok egyrészt abban kumulálódnak, hogy míg a nem állami intézményfenntartók regisztrációja megvalósul,

lévén a közszolgáltatási szerződéseken alapuló állami támogatás-folyósítás ez megköveteli, addig az önkormányzati vagyongazdálkodás körében megjelenő kizárólagos vagy többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokról nem vezet az állam egységes nyilvántartást. A cégbírósági nyilvántartás erre nem alkalmas, mivel abból a közzszférára vonatkozó rendszerezett adatok nem nyerhetők ki. Az önkormányzati alapítású társaságok a közszolgáltatás-szervezés terrénumban egyfajta szürke zónát képviselnek. Másrészt fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a feladatellátásért felelős és a szolgáltatásszervezésért felelős között létrejövő, esetenként indokolatlanul hosszú szolgáltatási láncolat megterheli az ún. „megbízó-ügynök viszonyt”. Ugyanis a képviseleti demokráciában a választópolgár van a megbízó, a megválasztott képviselő-testület pedig az ügynök pozíciójában. A felvetett problematika pedig azt a veszélyt rejt magában, hogy a képviselő-testület nem lesz képes a közszolgáltatást ténylegesen nyújtó sokadik „ügynöknél” érvényre juttatni saját választóinak az érdekeit, illetve a lokális igényeket. A másik oldalról a szolgáltatói szerepkör betöltője pedig a sokféle helyi igény közötti nivellációval fogja tudni teljesíteni kötelemét, aminek során a színvonal lefelé nivellálásának reális a veszélye. Erre mutattak rá a helyi politikusok a közműves vízellátás területén, ahol a törvényi előírások teljesítése – egyébként helyesen – a nagyszervezetek keretében történő szolgáltatásnyújtást involválja. Másik példánk az önkormányzati hulladékgazdálkodási társaságokat koordináló központosított állami nagyszervezet megalapításához kapcsolható, melyen keresztül számos önkormányzati hatáskör centralizálásra került. Ráadásul a gyakorlatban derült ki, hogy a törvényben előírt fogyasztói szám elérése a helyi önkormányzatokat többszörös szervezeti integráció végrehajtására és újabb szereplők közbeiktatására kényszerítette, amivel az eredetileg szolgáltatást végző szervezetet és annak infrastruktúráját meg tudták menteni. Azaz meglévő kapacitásait és az ellátás biztonságát meg tudták őrizni nagyobb anyagi veszteség nélkül.¹² Tegyük hozzá, hogy a sokféle szereplő és szerződés következményeként a tranzakciós költségek növekedése szükséges velejárója a folyamatnak, ami a szolgáltatást drágíthatja (a szol-

gáltató nagyobb méretétől várható árcsökkenés helyett).

Tagadhatatlanul léteznek pozitív előírások a feladatszervezés módjára, illetve szervezetére vonatkozóan. Ilyen például a megyei jogú város által fenntartott nyilvános megyei hatókörű városi könyvtár, mely kizárólag költségvetési szervként működtethető, ami ésszerű követelmény.¹³ Azon rendelkezés fölött viszont, ami a számos botrányval kísért parkolási szolgáltatás ellátási formájának megregulálására került be az Möt.v.-be (16/A §), már a jóindulatú olvasó is csóválja a fejét. A településeken a közúti járművel történő várakozási (parkolási) közszolgáltatást a helyi önkormányzaton, kizárólag e közszolgáltatási feladat ellátására alapított költségvetési szerven, önkormányzati társuláson, vagy a közterület-felügyeleten túl 100%-os önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaság, továbbá e gazdasági társaság 100%-os tulajdonában álló gazdasági társaság is végezheti.¹⁴ Nem feltétlenül visz az egyszerűsítés irányába, ha a helyhatóságok egy csoportja társulásra ruházza a szóban forgó közszolgáltatás megszervezését, hiszen az önkormányzati társulás is jogosult továbbadni a szolgáltatást állami, nem állami, egyházi szolgáltatónak, továbbá másik társulást is megbízhat vele megállapodás útján.

Ebből is látható, hogy a nagy méret bűvölete az olcsó állam igényével összekapcsolt bürokráciacsökkentés jelszava alatt felfedezhető nálunk is, másrészt az államosított önkormányzati közügyek ellátására újolag létesített nagy állami konglomerátumokban, harmadrészt a területi államigazgatás kormányhivatalokra épülő integrálnak nevezett megaszervezeteiben ölt testet.¹⁵ Ehhez még hozzávehetjük az önkormányzati társulások léptékére vonatkozó állami elvárást, mely szerint kizárólag jogi személyiségű társulások alapíthatók, amelyek területi léptéke a kisebb, mikrotérségi együttműködések helyett elsősorban a nagyobb, körzeti jellegű közös feladatellátáshoz kell, hogy igazodjon. Azaz a jogalkotó a központi helyzetű település szolgáltatás-szervező szerepét itt is előtérbe helyezte, amit a differenciált hatáskör-telepítési modellnek kellené támogatni.

Mint tudjuk, az Möt.v. és a feladattelepítést végző ágazati törvények eredőjeként a települési önkormányzati szint kompetenciája összehúzóult, s nagyfokú igazodást mutat Európa déli országainak kisméretű önkormányzati rendszereihez. Önmagában nem okoz problémát, hogy a jogalkotó a méret és a kompetencia összhangba hozatalára törekszik. Ellenben az a módszer, amely nagyságrendjétől függetlenül egységesen fosztotta meg az önkormányzatokat a helyi politika-formálás szempontjából fontos stratégiai területektől, nagyon érzékenyen érinti a városok fejlődését. És ebben a vonatkozásban komoly ellentmondás fedezhető fel a közigazgatás-fejlesztés stratégiai céljai és eszközei között, ugyanis nagy- és közepes méretű városaink elveszítették azoknak a feladatoknak és forrásoknak a jelentős részét, amelyek meghatározóak a helyspecifikus gazdasági előnyök kihasználása és a lokális üzleti környezet fejlesztése szempontjából. Kormányzati képességük számottevően szűkült a közoktatási, a képzési, az egészségügyi stb. intézmények feletti befolyás, továbbá a turisztikai és a helyi-térségi infrastrukturális fejlesztési döntések (uszoda, tornaterem, stadion, ipari park stb. beruházások) elvesztésével. Emlékeztetünk arra, hogy a kormány-stratégia szerint a közigazgatás fő rendeltetése, hogy az ország versenyképességéhez hathatósan hozzájáruljon, amely képletben a városi térségek szerepe elvitathatatlan.

Az önkormányzati jog lényeges elmeinek vizsgálata alapján megállapítható, hogy a hatályos szabályozásnak a városi státusú önkormányzatokra vonatkozó rendelkezései nem állnak össze koherens rendszerré, a differenciált hatáskörtelepítés és a vonzáskörzeti ellátási felelősség tartalma kidolgozatlan. Ezért nem is alkalmasak a közigazgatással szemben támasztott hatékonysági követelmény teljesítésére. S látható, hogy noha a 2011-es önkormányzati koncepció még magáévé tette a várostérségi logikát, azóta viszont az állami politika elsődlegesen az önkormányzatok fragmentáltságát erősíti. Nincs politikai szándék a városkörzeti szolgáltatás-szervezés és netalán fejlesztéspolitikai tényleges kialakítására.

Ténykép a városi önkormányzatok térszervező, valamint közszolgáltató profiljáról

A kutatás célja volt a fennálló önkormányzati konstrukciónak a városok feladatstruktúrájára és térszervező szerepére gyakorolt hatásának értékelése. Az előbbiekből következően ennek több kulcskérdése adódik számunkra. Az egyik a differenciált hatáskörtelepítés, a másik az önkormányzati tervezés és fejlesztés, harmadikként jelentkeznek mindkét előbbi szemponttal összefüggésben a járásnak, mint a közszolgáltatás-szervezés lehetséges optimális területi léptékének a megítélése.

A kutatás keretében kvantitatív módszerek segítségével a városok önkormányzatainak és társulásaiknak az igazgatási tevékenységére vonatkozó 2017. évi részletes adatait dolgoztuk fel a Magyar Államkincstár Törzskönyvi nyilvántartásából (a továbbiakban MÁK adatbázis).

Fontos kiindulópont, hogy Magyarországon az önkormányzatok aktuális feladatkatalógusa determinálja, hogy az önkormányzatok együttes feladatellátása döntő részben a humán szolgáltatási feladatokra valósul meg, azokon belül is elsősorban többségben a szociális ügyek intézésére. Megfogalmazott hipotézisünknek megfelelően egy meglehetősen egysíkú kooperációs térképet lehetett beazonosítani.

A szekunder adatfeldolgozás során különös figyelmet fordítottunk a 175 járásszékhely városra, valamint a Budapest nélkül 345 tagot számláló teljes városhálózatra. Az együttes feladatellátást kiterjesztően értelmeztük és egyaránt vizsgáltuk a városok részvételével működő társulások jellemzőit, amelyeknek tipikusan székhelytelepülései, mert a társulási munkaszervezeti feladatait a törvényi intenció szerint a székhely önkormányzat hivatalának kell ellátnia. Idesoroltuk továbbá a városok saját intézményei által megállapodás alapján más önkormányzatoknak teljesített szolgáltatásokat. Ezt a két csoportot egyébként a nemzetközi irodalom együttes és osztott feladatellátás elnevezéssel szokta illetni.¹⁶ Várakozásunknak megfelelően a járásszékhely városokra épülő körzeti feladatellátásról készített kimutatásban a leggyakoribb közügyek tematikája egybecseng azzal a ténnyel, hogy a szociális ágazat felülreprezentált a települési önkormányzatok feladat- és hatásköri listájában (1. ábra). Amennyiben az együttes közszolgáltatás-nyújtás szempontjából görcső alá vesszük a kevésbé frekvenciát, azaz a tíz és húsz százalék közötti

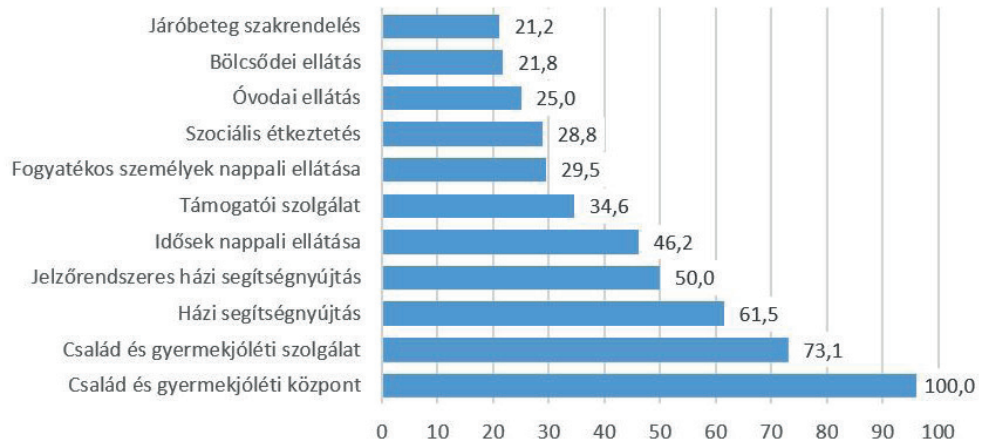
gyakorisággal előforduló közszolgáltatásokat, kissé oldódik a kép egyhangúsága, megjelennek a könyvtári és közgyűjteményi feladatok, az iskolai étkeztetés, a házi orvosi ügyeket tekintetében működő kooperációk.

Tudjuk, hogy a Parlament hatályon kívül helyezte a korábbi önálló társulási törvényt, egyúttal egy meglehetősen rugalmatlan megoldással az MötV.-ben egyetlen társulási típusra szűkítette a kooperációk szervezeti keretét. A jogi személyiségű társulások alkalmazása nem örvendő egyöntetű népszerűségnek, amire abból is következtetni lehet, hogy a városi önkormányzatok összességében nagyobb arányban saját fenntartású intézményeikkel végeznek szolgáltatásokat más önkormányzatok javára (3. ábra), szemben a társulási keretek között nyújtottakkal. Ebben a konstrukcióban lényegileg visszaköszön a korábbi társulási tipológiában szerepelt ún. „teljesítő önkormányzat” emléke, azonban a társulási intézmény nyújtotta biztosítékok nélkül. Ha vizsgálódunk az egykori tanácsrendszerre, ott is felfedezhető volt ez a típusú megoldás, akkoriban a kiterjesztett illetékesség fogalmával jelölték.¹⁷

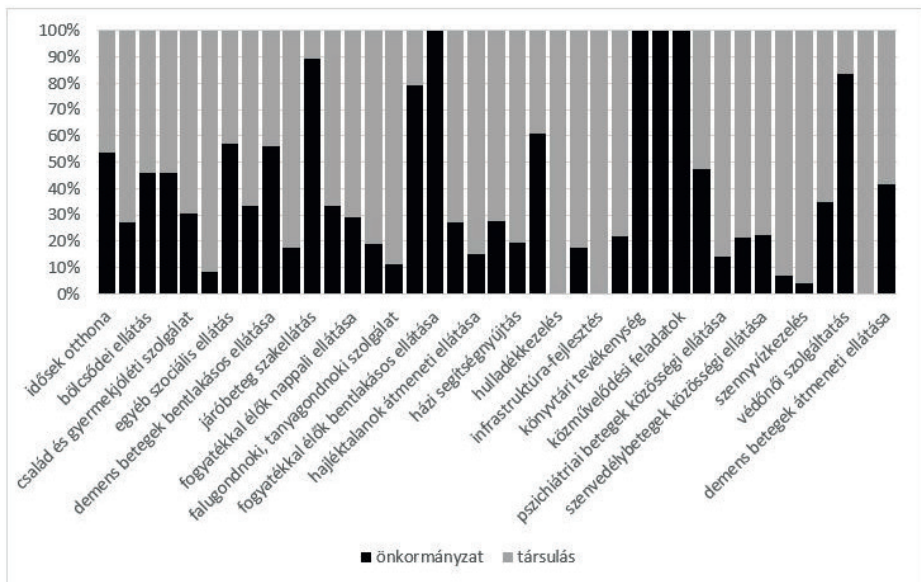
Az összes magyar város esetében a MÁK adatbázis segítségével beazonosított költségvetési szervek és társulások teljes száma, amelyek más településekre is kiterjedő közszolgáltatás-szervezést végeztek 746 volt 2017-ben. Ezek közül a költségvetési szervek közül 408 az önkormányzati (városi fenntartású) intézmény, míg 338 a társulás által létesített. Maguk a társulások is alapítói voltak további költségvetési szervezetek, a központi nyilvántartás szerint 256 intézménynek. Ezen túlmenően működött 125 olyan társulás is hazánkban, melyek közvetlenül láttak el feladatokat. Az a distinkció idekívánkozik, hogy ebben a tekintetben a közös önkormányzati hivatalokat nem vettük figyelembe.

Elemzésünket kiterjesztve az összes magyar városra (Budapestet nem számítva a 345 városra) érdekes képet kaptunk. Az összes magyar város tekintetében 39-féle feladat vizsgálata mellett elkülönítettük a vonzáskörzet számára teljesített feladatokon belül az önkormányzati társulásban és a saját intézmény útján megvalósuló szolgáltatás-szervezést (2. ábra). Ennek következtében bizonyos feladatokról kiderült, hogy azokat kizárólag megállapodás alapján biztosítják a városi

1. ábra: A járászékhely városok részvételével működő önkormányzati társulások által ellátott, valamint az általuk megállapodás alapján más önkormányzatoknak teljesített feladatok gyakorisági sorrendje 2017-ben



Foi



intézmények, ilyenek a közművelődési, könyvtári szolgáltatások és a fogyatékkal élők bentlakásos otthonának fenntartása. Míg ezekkel szemben léteznek jellemzően társulás keretében ellátott feladatok: védőnői szolgáltatás, szennyvízkezelés, szenvedélybetegek közösségi ellátása, hulladékkezelés, tanyagondoki szolgálat stb. Az idősök otthonát és a bölcsődéket hasonló arányban tartják fenn társulásban, valamint megállapodás alapján.

A jogszabályi környezet és az empirikus eredményeink alapján a szociális szféra egyértelműen alkalmasnak mutatkozik arra, hogy láttassuk, a városi önkormányzatokra épülő jelenlegi közszolgáltatás-szervezési mechanizmus erős és gyenge pontjait. Ezúttal is annak a területi szemléletét (háttérben a területileg kiegyensúlyozott és a mindenki számára hozzáférhető ellátással) feszegetjük, amit a kormány közigazgatás-fejlesztési stratégiájában nem találtunk. Középszinten megszűnt a megyei önkormányzatoknak a szociális területre vonatkozó ellátó, valamint tervezési-fejlesztési tevékenysége, egyúttal vele együtt eltűnt koordinatív funkciójuk is. Ugyanakkor helyi szinten a szolgáltatásért felelős pozíciójában pluralitás érvényesül, amely aktorok közötti összhang megteremtése egyelőre közel sem gördülékeny. Ennek oka, hogy a szereplői körben a karmester szerepét elméletileg betöltő szociális hatóság, tényszerűen az illetékes kormányhivatal a működést engedélyező és ellenőrző, illetve a szolgáltatás felügyeletét végző szerv nem folytat az ágazatra vonatkozó átfogó tervezést. A kétezer fő fölötti települési önkormányzatok és a főváros, továbbá az önkormányzati társulások kötelezettek szolgáltatás-tervezési koncepció készítésére, amit a jogszabályi hely értelmében a kormányhivatal folyamatosan figyelemmel kísér. Az utóbbinak nem feladata a szociális szolgáltatások területi harmonizációja és a rászorulóknak egyenlő esélyű hozzáféréseinek garantálása a megye területének egészén.

Ezek után nem meglepő, hogy a szociális törvény szerint az önkormányzati szolgáltatás-tervezési koncepciókban foglaltakra támaszkodik döntése során a minisztérium, amikor hozzájárulását adja az állami szociális szolgáltatók, intézmények létrehozásához, átszervezéséhez. Míg a nem állami intézményfenntartók, az egházak és

a nonprofit szervezetek az ágazati tervezést illetően mindössze adatszolgáltatásra és együttműködésre kötelezettek.¹⁸ A szaktervi háló azonban nem csak ezen az oldalon lyukas, hanem a 2016 óta tapasztalható jogszabálymódosítások okán is. A feladattelepítés alapvetően településcentrikus, leszámítva a család- és gyermekjóléti központokat és szolgálatokat, mert az előbbieket a járásközpont önkormányzatához, az utóbbiakat a közös önkormányzati hivatalok székhelyéhez rendelték. Valójában a szociális intézmények szolgáltatási körzetei nem, vagy kismértékben illeszkednek a járáshatárokhoz, ténylegesen többségük a korábbi kistérségi határokat követi. A személyes gondoskodást biztosító intézmények esetében rendszerint a járásnál kisebb az ellátási körzet, míg a speciális, illetve szakosított ellátások vonatkozásában a körzetek a járáshatárokat gyakran átmetszik, túlnyúlnak azokon.

2016 végéig a megyei jogú városok köteleme volt, hogy a megye egészére kiterjedő hatállyal készítsék el szolgáltatás-tervezési koncepciójukat. Elgondolkodtató, hogy mi vezette a jogalkotót, amikor ezt a szabályozást hatályon kívül helyezte, minek következtében a megyei jogú városok települési önkormányzati minőségben terveznek. Ezek után azt feltételeznénk, hogy a szociális szféra rendszerszerű működésében a járásszékhely városok játsszák az integráló szerepet. Az egyes járásszékhelyek vonatkozó tervdokumentumainak tartalmából azonban az derült ki, hogy alapvetően települési önkormányzatként értelmezik magukat. A koncepciók helyzetelemző része gyakran csak a városban jelentkező helyi igényeket veszi számba, a szociális ellátások bemutatásánál kapnak helyet a más önkormányzatok számára végzett szolgáltatások, míg a jövőkép, illetve a fejlesztési irányok meghatározása ismét a központi önkormányzat céljaira koncentrál, rendszeresen hiányzik belőle a térségi szemlélet. Ez a kép még kiegészül azzal, hogy a differenciált hatáskör-telepítés következtében a társulások társulásával, valamint a társulások ellátási szerződési viszonyaival kombinálódó építmény egyáltalán nem transzparens és nem tartalmaz garanciát az egyenlő esélyű hozzáférésre a szociális alapszolgáltatások területén.

Mint látható volt, a járasszékhely városok kivesszik a részüket vonzaskörzetük ellátásából, miközben a szociális szolgáltatástervezés és -fejlesztés finoman szólva mozaikszerűen települési önkormányzati és társulási szinten folyik. Bár szabályozási szempontból a járás léptéke az elindult differenciált hatáskör-telepítés célpontja és a járasszékhely városok lennének a kulcselemei a rendszernek, de mint tudjuk a járás államigazgatási körzet és járási szinten nem folyik sem tervezés, sem nem működnek érdekegyeztetési mechanizmusok. Az interjúk során megkeresett városvezetők 61%-a állította, hogy nincs érdekegyeztetés a járás keretei között, s mindössze a járási 19%-ában létezik erre formalizált vagy informális fórum.

Összegzésként megállapítható, hogy megkíséreltük az intézményi dizájn egyes elemeit egymás mellé tenni annak érdekében, hogy a városok térszervező funkcióját organizáló rendszer egészében megragadjuk. Következtetésünk szerint a városok, különösen a járasszékhelyek pozíciójának megerősítésére irányuló koncepció hiányos, a cél elérésére rendelt eszközök nem elégségesek a területileg koherens és hatékony közszolgáltatás-szervezéshez. A szabályozó-rendszerbe beépített vonzaskörzeti ellátási feladatellátás szerepe és a differenciált hatáskörtelepítés elve a maga elszigetelt jelenlétével nem képes az integrált szemléletet megvalósítani. Félő, hogy a közszolgáltatásokhoz történő egyenlő hozzáférés esélyét sem tudja garantálni az intézményi architektúra. Egyrészt szükség lenne a közigazgatás középszintjén arra a szereplőre, amely tervezné és összeillesztené a települési és körzeti feladatellátás szerepeit, másrészt a városokat a finanszírozásnak is támogatnia kellene a nevesített körzeti ellátási funkció betöltésében. Ezek hiányában a hatékonyan működő közszolgáltatási önkormányzati modell hiába keressük. A közigazgatás területi optimalizációjában a kormányhivatalok, mint hatalmi központok szerepe finoman szólva nem látható.

Következtetések

A városok, főként a nagy- és közepes méretű városok jelentősége számottevően megnövekedett az európai térben, széles körben elfogadott, hogy ezek a nemzetgazdaságok húzóerői. Következésképp az állam önkormányzati és vá-

rospolitikájának érdemes foglalkoznia azzal, hogy a városi terek komplex kezelése milyen szervezeti, hatásköri, finanszírozási, illetve közpolitikai eszközökkel érhető el. Ami hazánkat illeti, e városi vonzaskörzetek önkormányzati határok mentén megvalósuló jelenlegi széttagozottsága jelentős veszteségeket okoz nemcsak a közszolgáltatások megszervezésében, hanem a fejlesztési források felhasználásában, továbbá a lokális gazdaság működésében is.

A nemzeti fejlesztési stratégia 2014-ben történt elfogadásakor azt rögzítette az Országgyűlés, hogy a hatályos uniós tervezési ciklusban a város és vidék együttműködésére épülő funkcionális városi térségek válnak a területfejlesztés kulcsfontosságú tényezőivé.¹⁹ Azonban az azóta tett kormányzati fejlesztési intézkedések sokkal inkább a diszperz és az önkormányzatok oldaláról szemlélve megosztó fejlesztéspolitikát valósítanak meg, mely nem vesz tudomást a térségi, várostérségi érdekek integrációjáról. Önkormányzataink nem ösztönöztek a közös fejlesztésekről való gondolkodásra, amihez az önkormányzati társulások nem tudnak keretül szolgálni. Persze ennek a szimptomának a hátterében ott találjuk a városok kompetenciájának leépítését, ami az együttműködés céljainak, táptalajának az elvesztését is magával hozta. Az aktuális várospolitikai irányokkal helyszűke okán nem tudunk foglalkozni, annyi azonban idekívánczik, hogy annak legmarkánsabb része, a Modern Városok Program kizárólag a megyei jogú városokat vonja hatálya alá, s az utóbbiak is vonzaskörzetük nélkül, pontszerűen váltak a kormány partnereivé. S a területi érdekegyeztetés legfontosabb csomópontjait, a megyei jogú városokat tervezési-fejlesztési szempontból a hatályos rezsim már korábban leválasztotta a településhálózat egészéről, illetve saját vonzaskörzetéről és kiemelten fejleszti azokat az Európai Strukturális és Beruházási Alapokból is.

Lehet még hivatkozni az interkommunális együttműködések virulására, azonban alaposabb vizsgálat alapján azok lényegét az intézmények közös működtetése adja, ezért a kommunikáció is többnyire ezen a szinten az operatív ügyek tárgyában folyik az önkormányzati társulások tagjai között. Így általában maguk a kooperációk sem fognak át stratégiai jellegű közös célokat. Ennek a helyzetnek egyszerű magyarázatát abban látják

a helyi politikusok, hogy a társulásokhoz nem kapcsolódik valódi állami ösztönzési mechanizmus, a pusztán kiegészítő feladatfinanszírozás inkább behatárolja a közös gondolkodást, mint segítené azt.

Tehát ellentmondás fedezhető fel abban, hogy az önkormányzatok hatósági karaktere összezsugorodott, viszont közszolgáltató profiljuk kibontásához nem kaptak megfelelő felhatalmazást. Tény, hogy az önkormányzati szféra keveselli az együttműködésre ösztönző állami eszközöket, azonban objektíve is hiányzik a rendszerváltás óta a hazai intézményi palettáról a városi vonzáskörzetek speciális szervezeti kerete. Az érem másik oldalán észlelhető, hogy városi önkormányzatok nem küzdenek a területi érdekek megfogalmazásért és térségük integrálásért.

Megfogalmazható, hogy a rendszerváltás óta az önkormányzatok pozícióvesztése folyamatos, amit Pálné Kovács Ilona háromféle kormányzási tevékenység megkülönböztetésével javasolja vizsgálni.²⁰ A hivatkozott kutatásban a városfejlesztés térrétegének elemzése rámutatott arra, hogy sajnálatos módon az erősen centralizált államot strukturálisan megalapozó közjogi szabályokhoz képest is a kormányzás operatív szakaszában a települési önkormányzatok további gyengítésének számos módja érvényesül. Miközben a reform több tekintetben elrugaszkodik az annak tartalmát megállapító különféle tervdokumentumok, pontosabban stratégiák célrendszerétől, mint a direktív kormányzási tevékenységtől.

SOMLYÓDYNÉ PFEIL EDIT²¹

Abstract

The article summarises some results of the author's book which is being published with the title „The role of cities in territorial governance” by the National University of Public Service. The aim of the underlying research was to measure and analyse the impact of the Hungarian public and local governmental reforms implemented since 2010 on municipalities. The topic followed two interrelated lines, one focusing on the service providing activities of cities, the principle of differentiated jurisdiction for the benefit of cities and the problem of their territorial supply responsibilities. On the other hand, it examined the foundations of

urban development activity and the state urban policy that latter determines the integrative functions of the cities. The paper argues for the further differentiating of the position of the cities and the reinforcement their territorial integrative function.

Key words: communal reform, differentiated jurisdiction, territorial service provision and responsibility, sectoral policy and planning, inter-municipal cooperation

Jegyzetek

1. KUHLMANN, Sabine–WOLLMANN, Hellmut: Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa. Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft. Springer VS, Wiesbaden 2013. 142.

2. HORVÁTH M. Tamás: Magasfeszültség. Városi szolgáltatások. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2015.

3. G. FODOR Gábor– STUMPF István: Neoweberi állam és jó kormányzás = Nemzeti Érdek II. évf. 3. sz. (2008) 5–26.; ROSTA Miklós: Kakofónia a közmenedzsmentben. A New Public Management és a Post-New Public Management kapcsolata. ResearchGate, 2015. www.researchgate.net/publication/280683596. (letöltés ideje: 2016. június 8.).

4. JENEI György: A közintézményi menedzsment reformjainak torz magyar folyamatai az EU-tagállamok mércéjén: hiányok, okok, megoldási javaslatok. = Jobb közigazgatás helybe járás és visszafejlődés helyett. Szerk. Verebélyi Imre–Imre Miklós. Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 37–52. oldal.

5. VEREBÉLYI Imre: Kis- vagy nagyméretű alapszintű önkormányzatok = Magyar Közigazgatás 4. sz. (1993) 193–229.

6. A kutatás a Nemzeti Köszolgáltatói Egyetem égisze alatt a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, ”A jó kormányzást megalapozó közszolgáltat-fejlesztés” című kiemelt projekt részeként, az Önkormányzati Kutatóintézet 2017/18. Operatív Kutatási Terv „Modernizációs” alprogramja keretében zajlott. Kutatásvezető: Somlyódyné Pfeil Edit. A

kutatásban közreműködött: Páthy Ádám szociológus. Ezúton köszönjük az érintett városvezetőknek, hogy az interjúk során kifejtett véleményükkel segítették a helyzet autentikus feltárását.

7. 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozat a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020.

8. BALÁZS István: Helyi önkormányzatok változóban – a hatásköri generális klauzula vége felé? = Comitatus Önkormányzati Szemle, (2017). 225. 3–14.; HOFFMAN István A helyi önkormányzatok és szerveik (tisztségviselőik) által ellátott feladatok főbb kérdései. = Magyar Jog (64) 4. sz. (2017). 216–224. oldal.

9. 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozat 14., 27., 84. oldalak.

10. GAJDUSCHEK György: Közpolitikai célok megjelenése a jogban. = A magyar jogrendszer állapota. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, szerk. Jakab, András – Gajdusчек, György Budapest, 2016. 43–68.

11. 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 21. § (1) bekezdés.

12. A kutatás során a városvezetőkkel készített interjúk alapján.

13. 1997. évi CXL. tv. 64.§ (5) bekezdés.

14. Möt. 16/A. §.

15. BARTA Attila: A területi államigazgatást érintő 2015. évi integrációs folyamatok = Új Magyar Közigazgatás 8. évf. 3. sz. (2015) 14–20.

16. CALLANAN ET AL. 2014

17. SOMLYÓDYNÉ PFEIL Edit: Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2003.

18. 1993. évi III. törvény (Szt.) 92. §.

19. 1/2014. (I. 3.) OGY határozat A Nemzeti Fejlesztés 2030 – Az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Stratégiáról.

20. PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Miért hagytuk, hogy így legyen? A területi decentralizációs reformok természetrajza Magyarországon = Politikatudományi Szemle. XXII. évf. 4. sz. (2013) 7–34.

21. A szerző: egyetemi tanár, Széchenyi István Egyetem Kautz Gyula Gazdaságtudományi Kar, e-mail: somlyody@sze.hu

