

BALÁZS ISTVÁN*

A FRANCIA HELYI ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER ÁTALAKULÁSA NAPJAINKBAN**

A francia közigazgatás a világ nagy közigazgatási rendszereinek egyik modellképző eleme, ezért fejlődésének trendjei, eredményei kihatással lehetnek a világ közigazgatásának fejlődésére, illetve a közigazgatás-tudományra egyaránt. E közigazgatási rendszernek számos olyan jellemzője van, melyek történetileg kialakulva ma is meghatározzák alapvető vonásait. Ilyen jellemző mindenekelőtt a forradalmi időkben kialakult jakobinusi centralizáció és annak napóleoni továbbfejlesztett és napjainkig érvényesülő változata. Ebben a centralizált közigazgatásban a helyi önkormányzatok államszervezetben elfoglalt helye, rendeltetése és alkotmányos mozgáster is sajátosan alakult. A más történelmileg kialakult rendszerekhez képest szűkebb autonómiával rendelkező rendszert több nagy decentralizációs reform is érintette az elmúlt évtizedekben, de ezek nem hoztak igazi áttörést. A napjainkban tetőzött újabb, ún. harmadik nagy decentralizációs reform számos újdonsággal szolgál és alapvetően megváltoztatni hivatott a helyi igazgatás egészének térszerkezetét. A korábban a helyi önkormányzatiság bázisának számító települési szint elveszténi látszik jelentőségét, a súlypontok a kötelezően létrehozandó társulási, illetve annak sajátos változatára, a nagyvárosi szintre helyeződnek. Ennek megfelelően változik a helyi önkormányzathoz való kollektív jog érvényesülésének szintere is. A változások szintén érintik a területi önkormányzatokat is, melyeknek nem csupán a kiterjedése változik az országgrésznyi „nagyregiók” létrehozásával, hanem jogállásuk is, általános hatáskörük felszámolásra került és a jövőben csak a törvényben meghatározott célfeladatokat láthatják el. A reformnak kiemelt területe a főváros és agglomerációja igazgatásának új alapokra helyezése, szintén kötelező társulási alapon. A helyi önkormányzati rendszeren belüli integrációs mechanizmusok azonban nem minősíthetők decentralizációnak, hanem sokkal inkább a helyi önkormányzatiság átértékelésének, annak összes elvi és alkotmányos összefüggéseivel együtt.

Franciaország 1982 óta a permanens decentralizációs reform állapotában van, mely tény önmagában is kritikát¹ jelent annak megvalósulását illetően.

Ugyanakkor figyelemre méltó tény az, hogy miközben az új évezred első évtizedének végén kitört pénzügyi-gazdasági világválság általában visszavetette az

* CsC, tudományos főmunkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 1014 Budapest, Országház u. 30; tanszékvezető egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 4028 Debrecen, Kassai út 26.
E-mail: balazs.istvan@tk.mta.hu.

** A tanulmány a Campus France által nyújtott, 2015. augusztus 31. és szeptember 12. között teljesült kutatói ösztöndíj programja alapján készült.

¹ Lásd összefoglaló jelleggel Serge REGOURD – Joseph CARLES – Didier GUIGNARD: *La décentralisation 30 ans après* (Toulouse: Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole 2013).

egyres országokban a decentralizációs törekvéseket, addig Franciaországban éppen az ellenkezője tapasztalható egymástól gyökeresen eltérő politikai színezetű kormányok esetében is, igaz más hangsúlyokkal.²

A programok szintjén ez még talán érthető, különösen a választási küzdelmek során népszerűek a helyi önállóságot növelő ígéretetek, de az elképzelések egy része törvényekben is manifesztálódott, igaz legutóbb is olyan késleltetett hatálybalépéssel, ami lehetővé tette azt, hogy a választásokat követően hatalomra jutó új kormány változtasson rajta.

Kérdés ezek után az, hogy vajon melyek a valós okai annak, hogy a különböző államreform-programok keretében beígért közigazgatási decentralizáció nem halad előre megfelelő módon? A kérdés különösen indokolt egy olyan nagy közigazgatási rendszert alkotó országban, amely nemcsak a hagyományos jakobinusi centralizációval jellemezhető, hanem azzal is, hogy már a polgári forradalom korai stádiumában jelen volt a helyi önkormányzás természetjogi felfogása,³ és igen korán megfogalmazódott a municipiális hatalom⁴ mint önálló hatalmi ág elismerésének igénye is. Igaz azonban az is, hogy sem a korabeli forradalmi törvényhozásban, sem pedig a későbbi alkotmányokban nem ezek érvényesültek, hanem sokkal inkább a nemzetállam egységességét előtérbe helyező és azt a helyi érdekekkel szembehelyező, esetenként attól féltő Sieyès-i felfogás.⁵

Az 1982-ben kezdődött nagy decentralizációs reformot sokan úgy értékelték, hogy az végre szemléletli változást hoz ezen a téren is, de három évtizeddel később, a jelenleg futó reformok kezdetén okkal alakulhatott ki az az általános szakirodalmi értékelés,⁶ hogy a valóságban nem sok minden történt.

Ebben a kontextusban különösen érdekes vizsgálni azt, hogy az elnöki ciklusokon és kormányokon átívelő jelenlegi reformok konkrét megvalósuló intézményei képesek-e valódi decentralizációt eredményezni?

Erre jó alapot adhat az, hogy a jelenlegi kereteket létrehozó forradalmi törvényhozáshoz⁷ hasonlóan most is a közigazgatási térszerkezet radikális megváltoztatása az előfeltétele a helyi önkormányzatok saját önálló feladat- és hatáskörei növelésének, valamint az ezek ellátásához szükséges eszközei bővítésének.

Az alapprobléma is hasonló, mint a forradalmi időkben volt, azaz mit lehet kezdeni a zömében kistelepülési önkormányzatok nagy számával és az időközben

² Ezekről ad elemzést egyebek között Jean Paul NEMERY: *RGPP et réforme des collectivités territoriales* (Paris: GRALE – L'Harmattan 2012).

³ Így pl. Jacques-Guillaume THOURET: „Second discours sur la nouvelle division du royaume – 9 novembre 1789”, www.assemblee-nationale.fr/histoire/thouret_division2.asp.

⁴ Benjamin CONSTANT: *Principes de politique. Cours de politique constitutionnelle et collection des ouvrages publiés sur le gouvernement représentatif (1815)* (Reproduction de l'édition de Paris: Guillaumin 1872) 166. és Chapitre 12, www.librairie.org/wiki/Benjamin_Constant:Principes_de_politique_-_Chapitre_12.

⁵ Lásd Emmanuel-Joseph SIEYÈS: *Motion sur la vérification des pouvoirs, 10 juin 1789. Assemblée des Communes*, bcl.unice.fr/politext/databse/Revolution/Sieyes/sieyesTextes.html#S1,2015.

⁶ REGOURD–CARLES–GUIGNARD (1. lj.).

⁷ Michel PERTUÉ (szerk.): *L'administration territoriale de la France (1750–1940)* [Actes du colloque d'Orléans (30 sept. – 2 oct. 1993)] (Orléans: Presses Universitaires d'Orléans 1998).

a régiókkal bővült területi önkormányzatok túl sok szintet képező, mára már áttekinthetlenné vált kapcsolatrendszerével?

A megoldási javaslatok is tanultak a múltból, így a kistelepülések egyébként logikusnak tűnő összevonásával, megszüntetésével eleve nem számolnak, helyette olyan kötelező társulási formát vezetnek be, ami a települési autonómiát (községi autonómiát) igencsak relativizálja.

A megyerendszer egykor a forradalmat követő új állam közigazgatásának meghatározó eleme volt, mely racionális alapokon állt és vette ki a talajt a tartományi (province) elit alól, egységesítve a korábbi négy különböző területi igazgatási szintet.⁸

A megyei szint máig is ható és minden eddigi változást túlélő legismertebb intézménye azonban az állam területi képviseletét ellátó és a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét gyakorló prefektusi és az ahhoz szorosan kapcsolódó alprefektusi rendszer.

A megye egyfelől államigazgatási működési terület, másfelől területi önkormányzat is. Ez utóbbi választott testülettel rendelkezik ugyan, de önálló végrehajtó szervezettel egészen 1982-ig nem rendelkezett, e feladatot a prefektus látta el. Ennek eredményeképp megyei szinten az államigazgatás és a területi önkormányzat egy szervezeten belül jelent meg. Ezzel pedig a megye a területi közigazgatás domináns elemévé vált.

Az 1982-től önálló végrehajtó szervezetüket létrehozó megyei önkormányzatok autonómiája ugyan növekedett, de egyben új vetélytársat is kaptak a regionális önkormányzatok létrejöttével. A területi szinten felerősödő pozícióharcot tovább árnyalták a tradicionális nagyvárosok (Párizs, Lyon, Marseille) és az új agglomerációk sajátos jogállásukból eredő hatalmi pozíciójukkal.

Ebben a harcban a megyék folyamatosan veszítettek pozíciójukból a régiók és a nagyvárosok viszonylatában, de megszüntetni mégsem merték őket senki. Sajátos kompromisszumként merült fel a megyei és regionális önkormányzati képviseletet egy személyben integráló „területi képviselő” szellemes megoldása,⁹ de időközben ez is meghaladottá vált és inkább arra helyeződik a súlypont, hogy a létrejövő 13 nagyrégió¹⁰ és az új nagyvárosok (*la métropole*) közül melyik kapjon nagyobb szerepet. Az ország méretű nagyrégiók már-már egy föderális állam képét vizionálják, de ezeket elég nehéz elképzelni a központjukat adó nagyvárosok nélkül, melyek a tervek szerint saját területükön a megyei és regionális hatásköröket is ellátják.

Mindezen változások kihatnak a helyi önkormányzatiság tartalmára is, különösen a kistelepülések esetében, melyek beintegrálódnak a kötelező társulásokba úgy, hogy a társulási tanácsok tagjait közvetlenül választják. Joggal merül tehát fel,

⁸ Diocésés/egyházi, Baillage/igazságszolgáltatási, Gouvernements/katonai és Généralités/közigazgatási.

⁹ Lásd LŐRINCZ Lajos: „Franciaország közigazgatása” in BALÁZS István [et al.] (szerk.): *Az Európai Unió tagállamai közigazgatása* (Budapest: CompLex 2011) 243–268.

¹⁰ Lásd www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale.

hogy a „területi közösségek szabad igazgatásához” való alkotmányban biztosított jog¹¹ a változásokat követően kiket is illet ezeken a szinteken?¹²

A reformok által érintett konkrét intézmények áttekintése ezekre hivatott nagyobb rálátást biztosítani és ezzel módot adni a helyi önkormányzatiságot érintő esetleges új tendenciák beazonosítására is. Mindezek pedig általános érvényű és hasznosítható következtetésekhez is vezethetnek a helyi önkormányzás tartalmának változását illetően, a szétaprózott településszerkezettel rendelkező országok kistelepüléseket megőrző, de a racionálisabb igazgatás és közszolgáltatás-szervezés új útjait kereső törekvéseiben, a fővárosi és nagyvárosi igazgatásban, valamint ezeknek a területi önkormányzatokhoz kapcsolódó viszonyában.

A feltételes módot az eddigi decentralizációs reformok mérsékelt kihatásai indokolják, és majd a konklúziók adhatnak választ arra, hogy ezúttal valóban valami olyan újnak lehetünk-e tanúi, mely előbbre viszi a jövő közigazgatását.

1. FRANCIAORSZÁG HELYI ÖNKORMÁNYZATI RENDSZERÉNEK JELLEMZŐI ÉS AZOK HATÁSA A REFORMOK FŐBB CÉLKITŰZÉSEIRE ÉS INTÉZMÉNYI ESZKÖZEIRE

Franciaország közigazgatási térszerkezete nagyon széttagolt. Jogállást tekintve két kategóriát lehet megkülönböztetni:¹³ az anyaországit (*France métropolitaine*) és a tengeren túli Franciaországot (*France d’Outre-mer*). Franciaország 64,5 millió lakossága a településeken (36 681), megyékben (101) és régiókban (26)¹⁴ él.

Az anyaországi Franciaország közigazgatási beosztása a régió (26), a megye (101), a körzet (342), a járás (4 039) és a települési önkormányzati társulások (16 városközség, 174 agglomerációs társulás, 2 486 községközség, 5 új városi szövetség, valamint egycélú és többcélú települési önkormányzati társulások), továbbá a települési önkormányzatok (*communes*, 36 681). Ez utóbbiból azonban 19 998 kisebb ötszáz lakosúnál, 31 558 község kettőezer lakosúnál, 34 632 pedig ötezer lakosúnál. A városok száma 260, melyből 41 a 100 000 lakost meghaladó.¹⁵ A régiók, a megyék és a települési önkormányzatok önálló helyi önkormányzatok.¹⁶

¹¹ *Alkotmány* 72. cikk; www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html#titre12.

¹² Lásd Gérard MARCOU: „La nouvelle distribution des pouvoirs” in *Cahiers Français* 2015/384. 84–90.

¹³ LŐRINCZ Lajos: „Franciaország közigazgatása” in BALÁZS (9. lj.) 243–268.

¹⁴ A 2015. augusztus 7-i törvény alapján számuk 13-ra csökkent.

¹⁵ Forrás: Francia Belügyminisztérium, www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Publication_globale%287%29.pdf,2015.

¹⁶ Az *Alkotmány* XII. fejezet, 72. cikkelye szerint Franciaországban „collectivités territoriales”-nak, azaz „területi közösségek”-nek nevezik a fogalmaink szerinti helyi önkormányzatokat. Ugyanakkor a szakirodalomban gyakran alkalmazzák a „collectivités locales” (helyi közösségek) kifejezést a települési önkormányzatokra (*communes*, *villes*) leszűkítve a „collectivités territoriales” értelmezését a területi önkormányzatokra (*départements*, *régions*).

A régiók és a megyék az államigazgatás dekoncentrált szerveinek is a működési területei. A körzetek az alprefektusok illetékességi területei, a járásek pedig a megyei önkormányzatok választási kerületei. Ezenfelül speciális közigazgatással rendelkezik Párizs, Lyon és Marseille. A tengeren túli területek a tengeren túli régiók (5) és megyék (5), tengeren túli közösségek (4), a Köztársaságot alkotó országrészek (2), valamint a függőségek (8).

A széttagolt településszerkezetre tekintettel Franciaországban jelentős a helyi önkormányzati társulások szerepe, mely témakörünk szempontjából is igen fontos, ezért azokkal külön is foglalkozunk. A helyi igazgatás kialakítása a forradalomtól számítva hagyományosan erős centralizáció alapján történt, melyet először az 1982-es decentralizációs törvény tört meg. Bár a reform eredményei sokat oldottak a rendszer merevségén, alapjaiban nem változtatták azt meg. Éppen ezért szinte minden ezt követő kormány működése alatt készült új reformkoncepció, melyek nagy része azonban megrekedt ebben a stádiumban. A második nagy decentralizációs hullám a 2003. március 28-i törvénnyel és a 2004. augusztus 28-i törvénnyel folytatódott, melyek célja a helyi hatáskörök növelése volt, de az ország vezetésében időközben történt politikai változásokra tekintettel ez felülvizsgálatra került.¹⁷

A reform eredeti céljai a következők voltak: 1) a területi decentralizáció értékeinek megőrzése és fejlesztése, 2) a helyi önállóság növelése, 3) valamint a területi kezdeményezésekben megnyilvánuló erőforrások felszabeditása.

A települési önkormányzatok szintjén a legnagyobb változás a társulási rendszer átalakításában és új formák bevezetésében nyilvánult meg. A cél változatlanul a szétaprózott települési önkormányzati rendszer integrációja oly módon, hogy eredetileg az 5 000 lakosnál kisebbek alkottak volna egy új típusú társulást, időközben azonban ez 15 000 lakosra növekedett. A végrehajtás érdekében a központi államhatalom helyi képviselőjének, a prefektusnak a felügyelete alatt minden megyében társulási orientációs tervet kellett készíteni, mely alapján 2013 végéig lényegében olyan kétszintű települési önkormányzati rendszert terveztek kialakítani, melynek első szintje az önálló települési szint, míg a második a társulásba integrált szint. Bár az új társulástípus jellegét tekintve főszabályként önkéntes, többcélú és önálló jogi személyiséggel rendelkező, de lényeges új vonásként közvetlenül választott testülettel rendelkezőnek tervezték.¹⁸ Az önkéntességét pedig nagyban megkérdőjelezi az, hogy a megyei társulási orientációs tervet az a Megyei Települési Társulási Bizottság készíti el és hagyja jóvá, melynek összetétele vegyes, állami tisztviselőkből, illetve helyi önkormányzati képviselőkből áll és a prefektus vezeti. Az ilyen módon elfogadott terv végrehajtása alapvetően önkéntes, de az érintett települések, vagy a lakosság többségének akarata a többiekre is kötelező. Az integrációs elképzelések végrehajtása érdekében új intézményeket is létrehozhattak. Ezek közül az egyik az „új község”, mely több község (*commune* mint a települési önkormányzatok gyűjtőfogalma) egyesülésével jön létre, vagy azért, mert a régi önállóan

¹⁷ Ennek eredményeként került elfogadásra a „területi közcselekvések modernizációjáról” szóló 2014-58. sz. 2014. február 27-i törvény.

¹⁸ Ezt a rendelkezést a 2015. augusztus 7-i törvény végszavazásánál elvetették.

nem tud működni, vagy célszerűségi alapon egyesülnek korábbi önálló községek. A célszerűség itt nagymértékben annak ösztönzését jelentette volna, hogy az eredetileg 5 000, az új módosítás szerinti 15 000 lakos alatti települések inkább egyesüljenek, minthogy társulásra lépjenek az orientációs terv alapján. Mindkét megoldással a cél nyilván a közismerten magas (36 681) települési önkormányzati szám csökkentése indirekt eszközökkel. Létrejött továbbá a „nagyváros” (*la métropole*) kategória, mely főszabályként és eredetileg a legalább 300 000 lakosú központi települést és legalább 150 000 lakosú városkörnyékét (agglomerációt) foglalta volna magában. Jogállása szerint a „nagyváros” gyakorolja területén a megyei és regionális önkormányzati hatáskörök egy részét, ehhez pedig saját bevételekkel és költségvetéssel rendelkezik. A korábbi finanszírozási eszközök közül megszüntetésre került az egyik legfontosabb, a helyi iparüzési adó és helyette egy új, a területi gazdaságfejlesztési hozzájárulás került bevezetésre. 2016. január 1-jétől jön létre a „Nagy Párizs” speciális jogállású közigazgatási egység, mely a települési és területi önkormányzati hatáskörök, valamint az állami területfejlesztési eszközrendszer integrálását szolgálja. A sokszínű és nehezen áttekinthető területi önkormányzati rendszer egyszerűsítését, a közigazgatási szintek és a helyi képviselők csökkentését jelentette volna a „területi önkormányzati képviselői” státusz létrehozása. A korábbi megyei és regionális önkormányzati képviselői jogállás került volna összevonásra ez új képviselőbe, melyet egyfordulós többségi rendszerben választottak. Ugyanazon területi képviselő foglalt volna tehát helyet a regionális és a megyei képviselő-testületben. Az új rendszertől azt várták, hogy távlatilag képes lesz eldönteni azt a több évtizedes vitát, hogy területi szinten a megyei vagy a regionális önkormányzatok működésének van-e inkább létjogosultsága? A regionális önkormányzatok három különböző önkormányzati hatáskörrel rendelkeztek volna; így saját önállóval, valamint településtől és megyétől átvettvel, ezeket egészítette volna ki a központi államigazgatástól átruházottak köre. Az új jogi szabályozást fokozatosan, de legkésőbb 2015-ig tervezték bevezetni, azonban közben változott a kormány összetétele és politikája egyaránt, ami végül az eredeti elképzeléseket jelentősen felülíró 2015. augusztus 7-i törvény¹⁹ elfogadásában manifesztálódott.

Időközben lényegesen változott a helyi önkormányzatok működésének központi támogatása is. Kikerült ugyanis a központi állami költségvetésből és külön törvény alapján az állami bevételeket terhelő kötelező levonás címén jár a helyi önkormányzatoknak a globális működési támogatás, a DGF.²⁰

A változások nem érintik azonban a forradalmi törvényhozás által kialakított középszintű közigazgatási rendszert, így megyei szinten a közigazgatási ügyek intézése továbbra is megoszlik a területi önkormányzati szervek mint decentralizált szervek (*collectivités territoriales*) és a kormány területi képviselőinek tekinthető megyei prefektusok mint a központi szervek helyileg működő dekoncentrált szervei között. A régiók esetében hasonló a helyzet, de ott – amint ez korábban

¹⁹ Lásd www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030985460&categorieLien=id.

²⁰ Dotation Globale de Fonctionnement.

említésre került – új kategóriaként megjelenik a központi államigazgatástól átruházott feladat- és hatáskörök csoportja. Ezen a téren a legnagyobb változást az jelentette, hogy radikálisan csökkentve a régiók korábbi számát (22), létrehozták a nagyrégiókat (13).

A helyi demokrácia és önkormányzatiság változása szempontjából azonban azok az új rendelkezések a legfontosabbak, melyek a területi reform keretében a települési önkormányzatok együttműködésének (*intercommunalité*) kiterjesztését szolgálják eredetileg az 5 000, de a jövőben már a 15 000 lakos alatti települések, valamint a nagyvárosok és agglomerációjuk viszonylatában.

Ebből a szempontból meghatározó volt a 2010. december 16-i törvény, amely a települési önkormányzatok együttműködésére új jogintézményeket hozott létre.

Ezek a bevezetőben már említett „*Établissement Public de Coopération Intercommunale*”-ok, azaz „Településközi Együttműködési Közintézetek” (továbbiakban: *EPCI*) és a nagyváros.

A nagyváros saját költségvetéssel és bevételekkel rendelkezik, valamint:

„több egymással határos települési önkormányzatot foglal magában, melyek egy érdekközösségi térhez csatlakoznak annak céljából, hogy területükre együttesen dolgozzanak ki és valósítsanak meg rendezési és fejlesztési programot a gazdaság, a környezetvédelem, az oktatás, a kultúra és a szociális fejlesztés területén a versenyképességük és a szociális kohéziójuk javítására.”²¹

Ilyet hozhatnak létre – a fővárosi agglomeráció; az *Île-de-France* kivételével – önkéntesen azok a települések, melyek lakossága az alapításkor eléri az 500 000 főt, valamint az 1966. évi törvény alapján létrejött városközösségek. A nagyváros az *EPCI* teljes jogkörét gyakorolja az egészben vagy részben a térségébe sorolt települések esetében.

A nagyváros térségébe tartozó helyi önkormányzatokat tekintve helyettük részben vagy egészben gyakorolhat feladat- és hatásköröket, így például: 1) a településeket illetően a közösségi érdekű szolgáltatásokat, mint a lakásügy, ivóvíz-szolgáltatás és szennyvíztisztítás, köztemető fenntartása, vágóhidak stb. 2) A megyei önkormányzatok helyett: közútfenntartás és -kezelés, iskolabusz, szociális segélyezés, diákotthonok és gimnáziumok fenntartása stb. 3) Regionális önkormányzati feladatokat, mint a gazdaságfejlesztés.

Ezenfelül a központi államtól átruházott hatáskörben elláthatnak egyes nagy közösségi közellátási feladatokat és infrastruktúrák kezelését is.

A költségvetést tekintve saját bevétele az építményadó és a globális működési támogatás, ha minden résztvevő egyetért vele.

Az új törvényi szabályozás alapján 2012 januárjától működő első nagyváros a *Nice-Côte d’Azur*.²² Ez az új „*métropole*” a korábbi *Nice-Côte d’Azur* városközösséget és további hármat, a *Vésubie*, *Tinée* és *Mercantour*-it foglalja magában.

²¹ A területi önkormányzatok általános kódexe L5217-1 §- a.

²² A 2011. október 17-i kormányrendelet alapján.

Az új intézmények fokozatos bevezetése nyomán mára már a teljes lakosság 96,4%-a él valamilyen társulásban, mely a települési önkormányzatok 99,4%-át jelentette 2014-ben.²³

A változások fontosságának érzékeltetéséhez célszerű betekinteni a francia helyi önkormányzati társulási rendszer sajátosságaiba is. Ez a társulási rendszer a világ egyik legdifferenciáltabb és legkifinomultabb rendszere, melyet sokan méltán tartanak egy kvázi önálló helyi önkormányzati szintnek. Ebben az eléggé bonyolult rendszerben a *költségvetési működés szempontjából alapvetően két jogi formát* lehet megkülönböztetni, a saját adójellegű bevételekkel és költségvetéssel rendelkezőket (*fiscalité propre*) és az *anélkülüket*. *Jogi formájukat* illetően megkülönböztethetünk *önálló közjogi jogi személyiséggel* rendelkezőket, ilyenek például a már említett *EPCI-k*, és az ilyennel *nem rendelkezőket*. Az ellátott *feladatok oldaláról* pedig vannak *egycélú* szövetségi típusú társulások (*Syndicats intercommunaux a vocation unique; SIVU*) és *többcélúak* (*Syndicats intercommunaux a vocation multiple; SIVOM*).

Franciaország társulási rendszere erőteljes központi állami ösztönzésre és a nagy területrendezési reformok eredményeként az 1960-as évektől kezdett kiterjedni, de igazán nagy változásokon napjainkban esik át.

Jelenleg a következő társulási formák léteznek Franciaországban:

A) *Groupement a fiscalité propre*; Saját költségvetéssel és bevétellel rendelkező csoportosulások:

- a) La métropole; Nagyváros,
- b) Communauté urbaine; Városközösség,
- c) Communauté d'agglomération; Agglomerációs közösség,
- d) Communauté de communes; Községközösség,
- e) Syndicat d'agglomération nouvelle; Új agglomerációs szövetség.

B) *Syndicats*; Településszövetségek:

- a) Syndicats intercommunaux a vocation unique; Egycélú településszövetségek,
- b) Syndicats intercommunaux a vocation multiple; Többcélú településszövetségek,
- c) Syndicats mixtes; Vegyes szövetségek,
- d) Poles métropolitaines; Nagyvárosi pólusok.²⁴

Az egyes főbb társulási formák részletei később kerülnek ismertetésre. Már itt megjegyzendő azonban az, hogy a már említett nagyváros (*la métropole*) és a „nagyvárosi pólusok” (*pôles métropolitains*)²⁵ *nem azonos fogalmak, hanem egymástól eltérő jogállást, feladatkört és résztvevői kört jelentenek.*

Ez utóbbi a nagyvárosi agglomerációba tartozó, közszolgáltató feladatot ellátó közjogi jogi személyek együttes feladatellátását szolgáló közös intézménye. Vertikális együttműködés, mely nem az azonos szinten működő helyi önkormány-

²³ Lásd www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Publication_globale%287%29.pdf.

²⁴ A 2010. évi 1563. sz. törvény 20. §-a alapján létrehozott vegyes (különböző közjogi jogi személyek közszolgáltatások nyújtására létrehozott vertikális együttműködése) szövetség (*syndicat mixte*).

²⁵ Lásd részletesen www.poles-metropolitains.fr (2013).

zatok társulása, hanem különböző közszolgáltatók közös működése. Ennek megfelelően ez a nagyvárosnál rugalmasabb együttműködést jelent, de létrehozatala mégis prefektusi rendelettel történhet az érintettek kezdeményezésére.

A rugalmasabb feladatellátás miatt az ilyen nagyvárosi pólusok valóságos mozgalomként működnek napjainkra és a meglévő nyolc mellett újak alakítása várható a közeli jövőben.

Ezzel szemben a nagyváros egy sajátos közjogi jogi személyiséggel rendelkező települési önkormányzati társulás, közintézeti jogállásban (EPCI).

2. A HELYI ÖNKORMÁNYZATISÁG TOVÁBBFEJLESZTÉSÉNEK DILEMMÁI

2.1. A „TERÜLETI LEVELES TÉSZTA” (*MILLEFEUILLE TERRITORIAL*)

A decentralizációs reformok által megoldandó problémák az előző pontban vázolt térszerkezeti adottságokból erednek. Túl sok és zömében kistélepülési önkormányzat, túlméretezett és áttekinthetetlen társulási szint, egyre inkább elavuló és erejét veszítő megyei önkormányzati szint, önállósodni törekvő nagyvárosok és a föderalizáció irányába törekvő régiók. Ezt így egyben nevezik úgy a franciák, hogy „*millefeuille territorial*”, azaz területi „leveles tészta”. A kifejezést már a hivatalos kormánykommunikációkban is használják, így például akkor, amikor a reformcélokról megjelenő közleményükben azt írják, hogy:

„ma Franciaország négy, a hatásköröket egymás között megosztó helyi önkormányzati szintet ismer; a településeket, a társulásokat, a megyéket és a régiókat. Az igazgatási szinteknek ezt a halmozását, a megosztott hatásköröket és az egymást átfedő finanszírozást gyakran illetik összefoglalóan »területi leveles tészta« elnevezéssel. Ez a szerveződés az állampolgároknak gyakran áttekinthetetlen és gátolja a területi közcselekvés hatékonyságát.”²⁶

Sajátos módon ez az állapot éppen az 1982-es nagy decentralizációs reformok „eredményeként” alakult ki. Erről célszerű megjegyezni azt, hogy – bár a vonatkozó törvényeket 1982-ben fogadták el – a francia decentralizációs reform kezdetét a szakirodalomban²⁷ 1976-ra teszik, mikor is hosszas előkészítés után az ún. Guichard-jelentés meghirdette a „*Vivre ensemble*” „Együtt élni” reformprogramot.²⁸ Ez alapján került sor 1978-ban a helyi felelősségről szóló törvényjavaslat betervezésére, mely azonban akkor nem kapta meg a törvényhozás támogatását. A program lényegi eleme pedig éppen az volt, hogy a Francia Köztársaságot mint egységes

²⁶ Lásd www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale.

²⁷ Gerard MARCOU: „Changements et permanences dans le système français de l’administration territoriale” *Revue Française d’Administration Publique* 2012/141. 5–19.

²⁸ „Egy területekből álló Köztársaságrt: egység a különbözőségben” – szöveg a vezérgondolat, lásd www.senat.fr/rap/r99-447-1/r99-447-13.html.

nemzetállamot a területi különbségekre épülő helyi önkormányzatok egymásra épülő szintjei töltsék ki. A modern gazdasági igényeknek, különösen a területfejlesztésnek azonban már nem feleltek meg a korábbi területi keretek, főként az igazgatási racionalizációra épülő megyék, helyettük a gazdasági racionalitást követő régiók létrehozása vált szükségessé. A központi felügyelet lazítása mellett, a megyei önkormányzatok saját végrehajtó (igazgatási) szerveinek létrehozása számított akkor nagy vívmánynak. Az igazi változást azonban tartalmilag a regionális önkormányzatok létrehozása jelentette, ami egyben arra ösztönözte a központi hatalmat, hogy hatásköreit erre a szintre decentralizálja. A megyei önkormányzatok pedig megszabadulva a két évszázados prefektusi gyámkodástól, önálló területi önkormányzatokként működhetnek immáron, de a régiók mellett. A helyi önkormányzatoknak ez az egymásra épülő hálózata a szubszidiaritás elvét követve látja el a helyi közügyek összességét együttműködve, de egyben konkurálva is egymással.

Az így kialakított rendszerrel kapcsolatban gyakran felmerülő kérdés²⁹ azonban, hogy az elmúlt közel negyven év alatt mi változott, vagy változott-e egyáltalában valami a területi közigazgatásban?

Ezen belül különösen fontos az 1982-től területi önkormányzatokként működő régiók szerepe és hatása a központi állami szervekre, illetve a többi helyi önkormányzatra.

A decentralizáció jegyében az akkori elképzelések szerint a régióknak a központi feladat- és hatáskörökből kellett volna minél többet kapniuk és nem a többi helyi önkormányzattól átadni számukra, mint ahogyan ez történt. A vázolt folyamat eredményeképp viszont azzal telt közel négy évtized, hogy az egymáshoz túl közeli és túl sok önkormányzati szint egymáshoz való viszonyát próbálták rendezni, és ez határozza meg a jelenlegi törekvéseket is.³⁰

A mai változásokat inspiráló 2010-es reform is a szintek csökkentését tűzte ki célul és – bár nem szüntette volna meg a megyei önkormányzatokat – a közös területi képviselő intézményének bevezetésével legalábbis kétségessé tette volna önálló létüket.

A megyei önkormányzatok létét amúgy is veszélyeztette a települési önkormányzati társulások gyors fejlődése és ezen belül is a nagyvárosok és agglomerációjuk bővülő szerepe. A városközségek eddig is szembeálltak a megyei önkormányzati érdekekkel, mely szembeállást az előző pontban tárgyalt nagyvárosi közintézetek létrejötte még tovább erősíti. Az urbanizált területeken kívül eső és eddig a községi szövetségekbe tömörült vidéki települések egy része ugyanis jogilag releváns módon bekerül a nagyvárosok vonzáskörzetébe, veszítve ezzel önállóságából, de kikerülve egyben a megyei hatáskörök alól.

A vidéki és urbanizált települések hagyományos szembeállását kiegészíti a megyék és a régiók, valamint a megyei és regionális önkormányzatok és a nagyvárosi pólusok szembeállása és a kérdés, hogy mindezzel európai dimenzióban mit tud kezdeni a központi államhatalom?

²⁹ REGOURD–CARLES–GUIGNARD (1. l.).

³⁰ Lásd www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale.

A 2010-es reformok erre próbáltak előremutató választ adni, csakhogy közben politikai fordulat állt be az országban és a baloldali kormányerők más megoldásokat készültek adni, melyek túlterjedtek volna a korábban elfogadott törvények egyszerű módosításán. Végül is az elfogadott új szabályozás alapjaiban mégsem érintette a korábbi elképzelések fő irányait, de számos vonatkozásban finomította azt.³¹ Ehhez képest viszont a 2015. augusztus 7-i törvény a köztársaság új területi beosztásáról (NOTRe)³² gyökeres változást jelent nem csupán a nagyrégiók létrehozásával, de a megyei és regionális önkormányzatok általános hatásköreinek (generális hatásköri klauzula) megszüntetésével és további nagyvárosi jogállású városok gyors létrehozásával is, melynek részletei később kerülnek kifejtésre.

A jelenlegi reform keretében első helyen kiemelt feladat maradt a központi állam és a helyi önkormányzatok közötti feladatmegosztás tisztázása a szabad koordináció és beavatkozás elvét követve. Ennek eszközeként javasolt a Területi Kormányzás Paktuma, melyet a Területi Közfeladat-ellátási Konferenciák dolgoznak ki.

További cél az urbanizáció dinamikájának növelése érdekében három nagyvárosnak és agglomerációjuknak (Párizs, Lyon, Aix-Marseille-Provence) speciális szabályozást adni. Új rendelkezések szólnak továbbá a nagyvárosi közintézetekről (EPCI) annak érdekében, hogy együttesen dolgozzanak ki és valósítsanak meg egy rendezési és fejlesztési programot a gazdaság, a környezetvédelem, az oktatás, a kultúra és a szociális fejlesztés területén a versenyképességük és a szociális kohéziójuk javítására európai dimenzióban. Végül pedig arról szól az új szabályozás, hogy a központi államigazgatási szervek milyen feltételekkel adhatnak át végrehajtásra feladatokat a hozzájuk rendelt személyzettel és finanszírozással a helyi önkormányzatoknak.

A reform szakmai-tudományos megítélése igen differenciált és különösen a legutóbbi elnökválasztás és politikai fordulat után még komplexebbé vált.

Magának a területi reformnak a megítélése többségben³³ inkább szkeptikus, mondván, hogy az elmúlt évtizedeket a különböző kormányok alatt többnyire hasonló jelszavak mentén (a különböző szintek közötti feladatmegosztás felülvizsgálata a hatékonyság és átláthatóság érdekében, egyszerűsítés, a párhuzamos intézmények felszámolása stb.) a látszatintézkedések jellemezték, a valóságban nem változott semmi.

A francia közigazgatás ugyanis eddig nem tudott kilépni a hagyományos hierarchikus felfogásból. Ezért a területi közigazgatás-politikában a határok és különbségek nem a bal- és jobboldal között vannak, hanem a helyi önkormányzati lobbis és a központi állami szervek, intézmények mindenkori döntéshozói között.

A '80-as évek decentralizációs reformja, benne a regionalizációval megrendítették a központi szervek mindenhatóságában való hitet és sokan már a belga példától

³¹ A „területi közcselekvések modernizációjáról” szóló 2014-58. sz. 2014. január 27-i törvény. (MAPTAM).

³² Nouvelle Organisation Territoriale de la République.

³³ Emanuel NÉGRIER: „Métropolisation et réforme territoriale” *Revue Française d'Administration Publique* 2012/141. 73–86. és REGOURD–CARLES–GUIGNARD (1. l.).

kezdték félni, hogy az állam a regionális föderalizáció útjára lép. Ez ellen a 2010-es reformot jegyző jobboldali kormányerők a megyei és regionális képviselő személyének területi képviselőben történő összevonása szándékával léptek fel, míg az időközben hatalomra került baloldal inkább a „metropolizáció” fokozottabb támogatásával operál.

Alapvetően mindkettő a régiók erősödő gazdaságfejlesztési szerepkörét próbálja ellensúlyozni, illetve megtartani ellenükben a központi dominanciát.

A 2014. márciusi önkormányzati választásokon először alkalmazni tervezett integrált területi képviseletre (a megyei és regionális önkormányzati képviselők egy személybe történő összevonása) vonatkozó szabályozás pedig egyszerre gyengítette volna mindkét területi önkormányzatot. Az állam és a települési önkormányzatok között elhelyezkedő régiók koordinációs és kezdeményező feladatkörét ugyanis egyesek szerint³⁴ a megyék és régiók egy képviseletben történő integrálása „banalizálja”, ez pedig véget vetett volna a valódi regionalizácónak.

Nem problémamentes azonban a településközi együttműködés (*intercommunalité*) keretében központi helyet elfoglaló metropolizáció sem. Ez utóbbi esetben többen az „új közmenedzsment” keretében kiemelt szerepet játszó „*public choice*”-elmélet gyakorlati megvalósítását látják. A nagyvárosi térségek fragmentációját megszüntető és az elégtelen területi koordinációt felváltó új, a versenyképességet is növelő intézmények pozitív vonásai mellett annak a veszélyei is fennállnak, hogy a kivételezett helyzetű nagyvárosok és nagyvárosi pólusok létrejöttével és terjedésével tovább növekednek a területi egyenlőtlenségek is.

A településközi intézményrendszer későbbiekben részletezett fejlődése és kialakult új modelljei önmagukban is több problémát felvetnek, melyek főként a városi térségek esetében számottevők.³⁵

2.2. ÚJ KIHÍVÁSOK A FRANCIA TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATI RENDSZERBEN

Ahogy ez már gyakran megállapítást nyert, a francia közigazgatás permanens problémáinak gyökerei alapvetően a kistépülési önkormányzatok nagy számában és egyenlőtlen területi eloszlásában vannak. Az ezt kezelni rendelt sajátos társulási rendszer pedig folyamatosan kénytelen alkalmazkodni a változó körülményekhez, de különösen az ezredfordulótól megújulóban van és napjainkban fordulópont-hoz érkezett.

A társulási rendszer jelzett változása eredményeként a különböző települési együttműködési intézmények egyre több hatáskört látnak el, egyre bővülnek bevételeik, de egyre bonyolultabbá és áttekinthetetlenné válik működési infrastruktú-

³⁴ Géraldine CHAVRIER: „La vocation du niveau intermédiaire: stratégies et perspective” *Revue Française d'Administration Publique* 2012/141. 87–98.

³⁵ Jacques FIALAIRE – Rémy LE SAOUT: „Conclusion générale sur les mutations de l'intercommunalité” in Marie-Christine STECKEL-ASSOUÉRE (szerk.): *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité* (Paris: L'Harmattan 2014) 451–459.

rájuk is. Az egyik alapvető kihívás azonban éppen annak megválaszolása, hogy ennek a növekedésnek hol vannak a határai a funkcionalitás és a helyi demokrácia oldaláról?

A társulási integrációk ugyan racionálisnak tűnnek, de azokban elválik egymástól a települési közösség élettere és a közszolgáltatások szervezésének dimenziója, valamint az azokról hozott döntések szintje. Ugyanakkor az is tény, hogy a hagyományos települési kategória egyre nehezebben tud megfelelni a modern kor követelményeinek a helyi közszolgáltatások szervezésében. Márpedig a szétagrozott településszerkezetű országokban sok alternatívája nincs az ebből adódó problémák megoldásának. Célszerűbb térszerkezeti keretek kialakítására megfelelő eszköz lehet a települések összevonása is, ezt azonban nem mindenütt tudja, vagy akarja felvállalni a politika, így Franciaországban sem, bár ennek a jogi feltételei és a hozzájuk rendelt ösztönzők mindig is rendelkezésre álltak. Problémát okoz azonban az is, hogy a nagyobb települési egységek fúzióval történő kialakítása éppen olyan demokráciadeficitet eredményezhet, mint a társulásoknál. Az összevonással létrejövő nagy integrált települések pedig éppen annyira megkérdőjelezik a területi önkormányzatok létének értelmét, de legalábbis korábbi szerepük fenntarthatóságát, mint a társulások. A fúzió önmagában azt sem oldja meg, hogy ez által az összes közszolgáltatási funkcióra egyaránt megfelelő optimális területi kereteket lehessen kialakítani. A nagyobb települési önkormányzati egységek létrehozásának elmaradása azonban a funkcionalitásra építő társulások szerepének további erősödésével jár a települési autonómia rovására. További problémát jelent, hogy a közös feladatellátás e formája képes lehet ugyan alkalmazkodni a területi sokszínűség által meghatározott eltérő feltételekhez, de az egymástól nagyban különböző intézményi megoldások átfedéseket eredményezhetnek és nehezen átláthatóvá teszik a rendszert.

A francia decentralizációs reformok e dilemmák miatt gyakran ellentmondásos elemeket tartalmaznak és ezért nehezen sorolhatók be bármely világ-, vagy legalábbis európai tendenciába. A belső ellentmondások egyike, hogy az elmúlt évtizedekben az önálló költségvetéssel és bevétellel rendelkező Településközi Együttműködési Közintézetek, az EPCI-k folyamatosan önállóodni törekuszenek a létrehozó települési önkormányzatoktól, ellenhatásul a tagönkormányzatok messze a jogszabályi lehetőségeken túl próbálják befolyásukat érvényesíteni a szervezeti és működési szabályzatokon keresztül.³⁶

A francia társulási rendszerben az önkéntesség elve is megkérdőjelezhető az amúgy is vitatott Megyei Társulási Tanács által elfogadott Társulási Terv szerepe miatt. Ezenfelül többek szerint³⁷ a társulások nem csupán a tiszta racionalitás mentén állnak össze, hanem létükben és működésükben legalább annyira fontos a történeti, a politikai, a földrajzi elem és az emberi tényező, de különösen a megyei prefektusok szerepe. A társulási eljárás bonyolult és hosszadalmas, nem véletlen ezért

³⁶ FIALAIRE (35. l.) 453.

³⁷ Jean-Claude NEMERY: „Decentralisation et démocratie locale” in Serge REGOURD – Joseph CARLES – Didier GUIGNARD (szerk.): *La décentralisation 30 ans après* (Toulouse: Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole 2013) 142-143.

az, hogy a nagyvárosi pólusok elterjedésének gyorsasága és sikere azt mutatja, hogy napjainkban inkább preferálják az együttműködések nyitottabb és rugalmasabb módjait, melyek jobban tudnak alkalmazkodni a folyamatosan változó körülményekhez is.

Amint azt már láthattuk, gyakorlatilag a társulási rendszer lefedi a települések és a lakosság szinte teljes körét. A sokféle társulást egységesíteni igyekvő, önálló költségvetéssel és bevétellel rendelkező EPCI-k közvetlen költségvetési támogatásának forrása a megosztott bevételek egy része, ami viszont egyes tagönkormányzatok esetében komoly hiányokat, kieséseket okozhat a helyi bevételekben.

Emiatt és a költségvetési függetlenedésnek az irányításra gyakorolt visszafogó hatása miatt a települések nem igazán támogatják a rendszer továbbfejlesztését.

A reformok egyik célja viszont éppen e forma elterjesztése, mivel a jövőben nem tartható fenn az a sokszínűség, ami a jelenlegi rendszert jellemzi a társulások jogállása oldaláról. A mintegy 67 különböző lehetséges megoldás alternatívája éppen az EPCI-k rendszere lehet.

3. A NAGYVÁROSOK ÉS A VÁROSI AGGLOMERÁCIÓK SPECIÁLIS SZABÁLYOZÁSA

Amint az a korábbiakban már említésre került, jogi értelemben³⁸ nagy lakosságszámú városok alatt a nagyvárost és a nagyvárosi pólusokat értjük. E két kategóriát viszont mindenképp kiegészíti két speciális szabályozás; a főváros (*Administration de Grand-Paris*), valamint *Lyon és Marseille (Aix-Marseille-Provence)* külön szabályozása.

Az agglomerációigazgatás szempontjából vizsgálni szükséges továbbá a „városközösséget” (*Communauté urbaine*), az agglomerációs közösséget (*Communauté d'agglomération*) és az új agglomerációs szövetséget (*Syndicat d'agglomération nouvelle*).

3.1. A NAGYVÁROS (*LA MÉTROPOLÉ*)³⁹ JOGÁLLÁSÁNAK MÓDOSÍTÁSA

A már hivatkozott 2010-es reform új intézményként hozta létre a nagyvárost, melyek alkotói – a fővárosi agglomeráció; az Île-de-France kivételével – főszabályként önkéntesen azok a városok voltak, melyek lakossága a létrehozáskor elérte az 500 000 főt, valamint az 1966. évi törvény alapján létrejött városközösségek.

A 2015-ös módosítással ez a helyzet megváltozott, mivel minden olyan EPCI (Településközi Együttműködési Közintézet), melynek lakosságszáma eléri a 400 000-et, a törvény erejénél fogva, de külön kormányrendelettel ebbe a jogállásba kerül.

³⁸ A 2010. december 16-i törvény 8. és 20. §, www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=-JORFTEXT000023239624&categorieLien=id.

³⁹ A területi önkormányzatok általános kódexe L 5217-1. §-a.

Az önkéntesség elve végül is megmaradt, mivel a 2015. január 1. előtt létrejöttek eleve így alakultak meg, míg az új szabályok által érintettek szintén olyan társulási formákban működtek, melyek önkéntesen jöttek létre és csupán ezek jogállása változott, ami jogilag kötelező átalakulást jelent.

Ahogy az már a megelőző pontokban többször is említésre került, a nagyváros és a Településközi Együttműködési Közintézet (EPCI) több egymással összefüggő területet alkotó, egymással határos települési önkormányzatot foglal magában, melyek egy érdekközösségi térhez csatlakoznak annak érdekében, hogy területükre együttesen dolgozzanak ki és valósítsanak meg egy rendezési és fejlesztési programot a gazdaság, a környezetvédelem, az oktatás, a kultúra és a szociális fejlesztés terén, a versenyképességük és a szociális kohéziójuk javítására.

3.2. A NAGYVÁROSI PÓLUS (*LE PÔLE METROPOLITAIN*)

A nagyvárosi pólus olyan településközi együttműködés, mely önálló költségvetési bevételekkel rendelkező Településközi Együttműködési Közintézetek (EPCI) egymás közötti megállapodása – a Területi Koordinációs Alapterv – alapján jön létre. Célja olyan nagyvárosi érdekű működési célok megvalósítása, mint a gazdaságfejlesztés, az innováció, a tudományos kutatások, a felsőfokú képzés, a kultúra és a térségrendezés, a közlekedési infrastruktúra és szolgáltatások fejlesztése.

„Működési hatásterülete azonos a pólust alkotó Településközi Együttműködési Közintézetek területével annak érdekében, hogy elősegítse a nagyvárosi pólus fenntartható fejlődési modelljének kialakítását és javítsa a területének versenyképességét, vonzóképességét csakúgy, mint a megyén és régióon belüli területrendezést.”⁴⁰

A nagyvárosi pólus eredeti, 2010-es igen bonyolult szabályozása szerint olyan saját költségvetésű Településközi Együttműködési Közintézeteket foglalhatott magában, melyek összefüggő területi egységet képeztek, lakosság számuk pedig meghaladta a 300 000 főt, de ezekből legalább egynek nagyobbak kellett lennie 150 000 lakosnál, kivételesen ez a központi egység lehetett 300 000 lakosnál nagyobb is. Ezenfelül a nagyvárosi pólust alkotó legalább egy tagnak olyan külföldi (határ menti) települési önkormányzattal, vagy társulással kellett határosnak lennie, mely lakossága nagyobb, mint 50 000 fő. A nagyvárosi pólust alkotó tagok jogállásuk szerint saját költségvetésű Településközi Együttműködési Közintézetek (EPCI) a nagyvárosok, a városközösségek, az agglomerációs közösségek és a községközösségek lehettek.

A 2015. évi könnyítést jelentő módosítások nyomán ilyen pólusok létrejöhetnek már akkor is, ha a társuló és összességében 300 000 lakosnál többet magukba foglaló saját költségvetéssel rendelkező településközi társulások mint tagintézmények közül legalább egynek a lakosság száma meghaladja a 100 000 főt.

⁴⁰ A területi önkormányzatok általános kódexe L 5731-1. §-a.

3.3. „NAGY-PÁRIZS” (*LE GRAND-PARIS*) IGAZGATÁSA

A korábbi elképzeléseknek megfelelően⁴¹ speciális szabályozást kapott a főváros, amelyre ezenfelül sajátos területrendezési szabályozás is vonatkozik. A főváros és a központi régió (Île-de-France) közigazgatásának átalakítása egy nagyszabású gazdasági program része, mely a térség újrendezését szolgálja a jelenleg működő gazdasági pólusokat alapul véve, de új gazdasági, tudományos pólusok kifejlesztésének szándékával.

Többszöri halasztást követően 2016. január 1-jével létrejött a központi régió 123 települését magában foglaló „Nagy-Párizs” mint a nagyváros egyik sajátos típusa. Jogállását tekintve az új egység önálló költségvetéssel és bevétellel rendelkező településközi társulás, EPCI.

„Nagy-Párizs” 12, egyenként legalább 300 000 lakost magában foglaló területre mint „területi közintézetre” kerül felosztásra, a 13. pedig maga Párizs városa.

„Nagy Párizs” a következő feladatokat látja el:

- a) területrendezés,
- b) lakásügy,
- c) gazdaságfejlesztés,
- d) környezet- és levegővédelem,
- e) az elektromos, gáz- és távfűtési hálózatok összehangolása.

A társulási tanácsnak 210 tagja van, akiket a tagtelepülések lakosságárányosan delegálnak.

3.4. A VÁROSKÖZÖSSÉG (*COMMUNAUTE URBAINE*)

A városközösséget a tagjait alkotó települési önkormányzatok által delegált képviselőkből álló Közösségi Tanács irányítja.

3.5. AZ AGGLOMERÁCIÓS KÖZÖSSÉG (*COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION*)

Az agglomerációs közösségek 1999-ben léptek a korábbi településközösségeként működő városközösségek helyébe, mintegy továbbfejlesztve az agglomerációs együttműködést.

Az érintett települési önkormányzatok vagy a megyei prefektus agglomerációs közösség létrehozását kezdeményezheti akkor, ha: a) az érintett lakosság legalább 50 000 fő, vagy 30 000, ha része a megyeszékhely is, b) legalább egy 15 000 lakosú települést magában foglal, kivéve, ha része a megyeszékhely, vagy a megye legnagyobb települése, c) földrajzilag összefüggő egységet képez.

⁴¹ Gérard MARCOU: „La loi sur le Grand Paris: le retour de l’Etat aménageur?” *AJDA* 2010/9. 32–35.

Az említett alapfeltételek alól léteznek kivételes és egyedi mentesítési lehetőségek. Az agglomerációs közösség irányító szerve az általános szabályok szerint (lásd az előző pontot) létrehozott Községi Tanács.

3.6. AZ „ÚJ AGGLOMERÁCIÓS SZÖVETSÉG” (SYNDICAT D'AGGLOMERATION NOUVELLE)

Ellentétben az eddig tárgyalt valós önkormányzati társulásokkal, az új agglomerációs szövetség inkább területrendezési intézmény. Kialakulásának előzményei az 1960-as években kezdődtek a nagy területrendezési reform részeként. A program célja alapvetően a párizsi agglomerációba tartozó települések gyors urbanizációjának kezelése és ennek keretében 1960 és 1969 között nyolc tervezett új város létrehozása, melyből végül öt valósult meg. Erre külön területrendezési terv készült, a Párizsi Régió Területrendezési és Területfelhasználási Terve (SDAURP).

Később ez volt a mintája a többi nagyváros, így különösen Lyon, Lille, Marseille agglomerációja rendezésének. A lényege e megoldásnak, hogy a nagyvárosok gyorsan gyarapodó környéki településeinek beolvasztása, fúziója helyett inkább mesterségesen létrehozott új városok között osztották fel a települési feladat- és hatásköröket. Ennek célja pedig az volt, hogy alvóvárosok helyett a lakás, a foglalkoztatottság és a szabadidő hasznos eltöltése terén egyaránt kiegyensúlyozott feltételekkel rendelkező önkormányzatok jöjjenek létre. Ezek a bázistelepülések persze e célkitűzésekhez semmilyen feltétellel nem rendelkeztek és a hagyományos eszközökkel, különösen a helyi autonómia keretei között azokat meg sem lehetett volna teremteni az erős ellenérdekeltségek miatt. Ezért központi vezérléssel és területfejlesztési, -rendezési eszközökkel operálva valósult meg az elképzelés az általánostól eltérő igazgatási megoldásokkal. Az ún. Nemzeti Érdekű Program (OIN) lehetővé tette a központi állam számára, hogy Területfejlesztési Közintézmény (EPA) létrehozásával kezébe vegye az érintett területek fejlesztését és építési, beruházási ügyeit.

4. A KÖZTÁRSASÁG ÚJ TERÜLETI BEOSZTÁSÁRÓL SZÓLÓ 2015. AUGUSZTUS 7-I TÖRVÉNY KOMPLEX HATÁSA A FRANCIA KÖZIGAZGATÁS RENDSZERÉRE

Amint az bemutattuk, a 2010-ben kezdődött ún. III. nagy decentralizációs reform több fázisban valósult meg, mely folyamat utolsó eleme a 2015. augusztus 7-i törvény azzal, hogy a keretjellegű szabályozás végrehajtása még újabb fontos jogszabályok megalkotását igényli. Mégis a politikai szándékok alapján⁴² úgy értékelhe-

⁴² Lásd a hivatalos sajtóközleményt; www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-portant-nouvelle-organisation-territoriale-republique.htm.

tő, hogy ennek a szabályozásnak van a legnagyobb hatása a francia közigazgatás egész rendszerére. E törvény ugyanis részben módosítja a korábban elfogadottakat, részben azonban teljesen új intézményeket is bevezet, mint például a nagyrégiókat. Ez utóbbinak komoly hatása lesz az államigazgatásra is, mivel az új regionális önkormányzati hatáskörök a központi államigazgatástól kerülnek átadásra, másrészt pedig a jelenlegi regionális szinten működő területi államigazgatási szervek és prefektúrák egy jelentős része megszűnik, illetve összevonásra kerül.

A továbbiakban a törvény legfontosabb rendelkezéseit tekintjük át.⁴³

4.1. A RÉGIÓK MEGERŐSÍTÉSE

A korábbi 22 régióból 2016. január 1-jéig – a 2015. december 6-i és 13-i regionális önkormányzati választásokat követően – 13 nagyrégiót alakítottak ki, melyek székhelyeit 2015. december közepéig jelölték ki.

A régiók változatlanul területi önkormányzati szintet alkotnak, de egyben a területi államigazgatás működési körzetei is. A regionális önkormányzatok a decemberi választásokkal létrejöttek, azonban az új regionális államigazgatás szervezete fokozatosan, három év alatt kerül kialakításra. Az újonnan kialakított regionális területi beosztás 6 korábbi régiót változatlanul hagy, míg a maradék 16-ból 7 összevonással jön létre.

A „nagyrégiók” kialakítására azért került sor, mert a régiók megerősített hatáskörei a gazdaságfejlesztés, illetve a területrendezés körébe tartoznak és ezeknek már nem feleltek meg a 20. század közepén egészen más adottságok mellett kijelölt területi keretek.

A regionális önkormányzatok új hatáskörei a következők:

a) A gazdaságfejlesztés orientációjának meghatározása, ennek keretében a Regionális Gazdasági, Innovációs és Nemzetközi Alapterv elfogadása és végrehajtása. A terv elkészítése a nagyvárosok és más Településközi Együttműködési Közintézetek (EPCI) közreműködésével történik és érvényességéhez a nemzeti érdekeket képviselő régióprefektus jóváhagyása szükséges; b) az elfogadott Terv alapján a vállalkozások számára támogatási rendszer kidolgozása és működtetése; c) részvétel a munkaügyi közszolgáltatás koordinációjában; d) a központi közigazgatástól átruházott jogkörben a munkahelyteremtő beruházások koordinációjában való részvétel; e) regionális hulladékéelhelyezési és -feldolgozási terv kidolgozása és végrehajtása; f) vízvédelmi tervezés; g) közúti szállítás, a városi tömegközlekedés kivételével; h) helyi érdekű vasúti szállítás, i) a megyei tulajdonban és kezelésben lévő kikötők átvétele 2017-től; j) regionális Felsőoktatási és Kutatási Tervezés; k) a korábbi megyei kezelésű közúthálózat fenntartása.

⁴³ Forrás: „Panorama des dispositions contenues dans la loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe)” *Le CNFPT* 2015. 08., www.cnfpt.fr/sites/default/files/cnfpt_panorama_dispositions_loi_notre_aout_2015.pdf.

Kiemelést érdemel az a tény, hogy a felsorolt új hatáskörök mellett a régiók korábban már meglévő hatáskörei megerősítésre kerültek, így például az idegenforgalom és turizmus területén. Fontos újítás a regionális önkormányzati hatásköröket tekintve a generális hatásköri klauzula megszüntetése, ami alapján a régiók (és a megyei önkormányzatok is) csak a törvényben meghatározott feladat-

és hatáskörökben járhatnak el. Ugyanakkor a központi közigazgatástól átruházott jogkörükben esetenként részt vehetnek a több területi önkormányzatot érintő közszolgáltatások koordinációjában.

Ugyancsak új lehetősége a régióknak a hatáskörükbe tartozó helyi közügyekben a jogi szabályozásban való részvétel.

Egy vagy több Regionális Tanács javaslatot tehet a régiók hatásköreit, szervezetét és működését szabályzó törvény, vagy kormányrendelet módosítására, illetve új megalkotására.

A testületi határozatban megjelenő javaslatot az elnök a miniszterelnöknek és a kormány területi képviselőjének küldi meg. Eredetileg a miniszterelnöknek hat hónapon belül kellett volna érdemben válaszolnia a javaslat sorsát illetően, de ez a végszavazásnál kikerült a törvényszövegből, így most időbeli korlátja nincs a válasznak.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a regionális önkormányzatok hatáskörei a megyék hátrányára és központi hatáskörök decentralizációjával, esetenként dekoncentrációjával megerősödtek.

4.2. A TELEPÜLÉSKÖZI EGYÜTTMŰKÖDÉS MEGERŐSÍTÉSE

A korábban már hivatkozott önálló költségvetéssel rendelkező Településközi Együttműködési Közintézetek, az EPCI-k lakosságát 5 000 főről 15 000 főre emelték. Ennek nem titkolt célja a jelenleg működő több mint hatvan különböző együttműködési típus számának csökkentése, nagyságának növelése és jogállásának a preferált irányba történő egységesítése. Az új lakosságát előíró szabályok alól azonban akad bőven kivétel, így különösen a nemzeti átlagnál jelentősen kisebb népsűrűségű területeken és a hegyvidéki települések esetében.

Az együttműködés megerősítése így inkább annak más dimenziók közé történő felemelését jelenti, illetve azt, hogy a tagönkormányzatok felett álló és nagy önállósággal (kötelező hatáskörökkel, saját bevétellel és önálló közjogi jogi személyiséggel) rendelkező társulások jönnek létre. Más olvasatban úgy is jellemezhető a kialakuló helyzet, hogy a 15 000 lakos alatti települési önkormányzatok önálló mozgástere szűkül.

A társulás gyakorlatilag kötelező, mivel a megyei prefektus módosíthatja a Megyei Társulási Tervet, bizonyos esetekben a Megyei Társulási Tanács véleménye és támogatása ellenére is, sőt meghatározhatja a társulás kötelező feladatait is. Hasonló a helyzet a már meglévő EPCI-k területének és hatásköreinek megha-

tározásával. Az első lépés mindig az önkéntes megállapodás, majd ennek hiányában, illetve ellenére dönthet másképp a prefektus úgy, hogy 2016. december 31-ig lezáruljon az átalakulás.

Ezzel egyidejűleg felülvizsgálják az alacsonyabb szintű együttműködést megvalósító településszövetségeket és – amennyiben tevékenységük ütközik, vagy párhuzamos az EPCI-vel – megszüntetésre kerülnek.

A nagyvárosokhoz hasonlóan „Nagy-Párizs” is egy sajátos Településközi Együttműködési Közintézet; EPCI. A korábban megállapított szabályozáshoz képest a 2015. augusztus 7-i törvény itt is jelentős módosításokat hozott.

Mindenekelőtt a fővárosi agglomerációkkal kapcsolatos egyik legvitatottabb kérdést illetően, a kiterjedés tárgyában, a Párizs városán kívül idesorolt települések körének meghatározásában került sor változtatásra. Az ún. „kis korona” (övezet) 123 településén kívül ide soroltak még további két várost, míg a két nagy nemzetközi repülőtér székhelytelepülése (Orly és Roissy) egy meghatározott határidőn belül maga dönthet a csatlakozásról.

Ennél fontosabb kérdés volt azonban a „Nagy-Párizsi” Társulási Tanács tagjainak száma és választásuk módja. Az eredeti elképzelések szerint a kerületek lakosságának arányában és a legerősebb átlag alapján kerültek volna meghatározásra, biztosítva egyúttal egy minimális kerületi képviselői számot, de ezt az Alkotmánytanács – éppen a kialakuló aránytalanságok miatt – megsemmisítette.⁴⁴ Az új szabályozás pedig még nem látott napvilágot.

Érdekessége az új szabályozásnak is, hogy a „Nagy-Párizsi” hatáskörök korábban ismertett négyes csoportja megnyitásra került oly módon, hogy egy 2017-ig megalkotandó törvény alapján fővárosi érdekeltségűnek lehet minősíteni egyes településrendezési, illetve területfelhasználási önkormányzati hatásköröket, illetve azok gyakorlását.

A települési együttműködés, vagy tartalmilag inkább együttes feladatellátás megerősítésének egy sajátos új intézménye a Területi Közszolgáltatási Terv és a Közszolgáltatások Házának létrehozása megyei szinten.

Az államigazgatás és a helyi önkormányzatok által kötelezően és együttesen létrehozott terv hat évre tartalmazza az egyes közszolgáltatást végző önálló költségvetésű közintézetek által biztosított közszolgáltatások hozzáféréseinek feltételeit. Ez tartalmazza a szolgáltatások és szolgáltatók listáját, fejlesztési tervet, illetve ennek részeként a közös feladatellátást.

A tervekészítést az állam területi képviselője, a megyei prefektus tartja kézben és az önkormányzati testületek véleményének kikérését követően határozattal hagyja jóvá.

A tervet elektronikusan és hagyományos módon is közzé kell tenni a könnyebb megismerhetőség érdekében.

Ez az új intézmény arra jó példa, hogy a strukturális reformokon és a feladatkörök átrendezésén túl komoly szándékok mutatkoznak a működés megváltoztatására is.

⁴⁴ No. 2015-717. DC sz. 2015. augusztus 6-i határozat.

5. KONKLÚZIÓK

A reformok eredményeként kialakuló új intézmények vizsgálatát és elemzését követően visszatérhetünk a hipotézisekként feltett kérdések tárgyyszerű megválaszolására.

Mindezek közül elsőként arra adhatunk választ, hogy valóban előrehaladt-e a decentralizáció vagy csupán a már meglévő helyi önkormányzatok közötti feladat-és hatásköri átrendeződésről van ezúttal is szó?

További kérdés, hogy levonhatók-e általános érvényű és hasznosítható következtetések is a helyi önkormányzás tartalmának változását illetően, a szétaprózott településszerkezettel rendelkező országok kistelepüléseket megőrző, de a társulási rendszer eszközével a racionálisabb igazgatás és közszolgáltatás-szervezés új útjait kereső törekvéseiben, a fővárosi és nagyvárosi igazgatásban, valamint ezeknek a területi önkormányzatokhoz kapcsolódó viszonyában?

Ha pedig a válasz pozitív, akkor ezúttal valóban valami olyan újnak lehetünk-e tanúi, mely előbbre viszi a világon a jövő közigazgatását?

A decentralizáció előrehaladását illetően a társulási rendszer legfontosabb modellértékű megoldásai áttekintése nyomán ismételten rögzíteni szükséges azt, hogy a településközi együttműködés francia rendszere sajátos francia viszonyok között kialakult és máshol nehezen adaptálható megoldásokat takar. A vázolt legújabb fejlődési tendenciák pedig alapvetően nem az eddigi államigazgatási hatáskörök decentralizációjával bővítik a társulási feladatokat, hanem a 15 000 lakosnál kisebb településektől viszik el azokat egy nagyobb, mérhetőkényebb szintre. A sajátosan differenciált és sokszínű társulási rendszer radikális egyszerűsítése szintén az ésszerűsítés (*az idei új szabályok szerint!*) irányába ható tényező, de a feladatellátást nem decentralizálja, hanem szintén a nagyobb egységek kialakításának szándékával történik és nem magának a társulási rendszernek az elsorvasztásáért, mint ami Magyarországon történt⁴⁵ az Möt. hatálybalépésével.

Ettől eltérő a főváros, valamint a nagyváros és környéke komplex problémakörének kezelése, melynek megoldásában a területrendezés és -fejlesztés, a hozzájuk rendelt támogatási rendszer keretében már találhatunk valós decentralizációs elemeket.

Ez utóbbi egyes elemeit tekintve⁴⁶ már fellelhető az együttes kormányzásra utaló rugalmasság és többközpontúság, így különösen a nagyvárosi pólusok esetében. Ezzel szemben a decentralizációnak az a tervezett folyamata, miszerint a nagy „szuprakommunális” agglomerációs szervezetek helyett a központi település, vagy települések megerősítése folyt volna, nem valósult meg az elfogadott új jogi szabályozásban. Igaz azonban az is, hogy a társulási képviselők közvetlen választásának elvetése a települési szintet erősíti, de csak a tervekhez képest, a megelőző állapothoz viszonyítva legfeljebb a pozíció megőrzésének minősülhet. A reformokra jellemző a nagyvárosi igazgatás által felvetett problémák kezelésé-

⁴⁵ BALÁZS István: „L’intercommunalité en Hongrie” in STECKEL-ASSOUÈRE (35. lj.) 425–433.

⁴⁶ Vicent HOFFMAN-MARTINOT – Jefferey SELLERS (szerk.) *Politique et metropol. Une comparaison internationale* (Paris: CNRS 2006) 250.

nek diverzifikációja a főváros és a legnagyobbak esetében, de egységesítése a többi esetében.

A nagyvárosi demokrácia és legitimitáció növelése egyik új eszközhöz szánták az agglomerációs társulások tanácsa tagjainak közvetlen választását, mely összekötheti a polgárok érdekeit az agglomerációs döntéshozókkal, felülemelkedve a partikuláris települési érdekeken, másrészt növelheti a demokratikus ellenőrzés szintjét. Ennek ugyanakkor ellentétes hatása lett volna a tagtelepülések autonómiájára.

Ugyanakkor a nagyvárosi igazgatásban paradigmaváltás történik akkor, amikor a jövőben a tervezésre, a nagyvárosi térség helyi politikájának koordinációjára és integrációjára kell a hangsúlyt helyezni a hagyományos igazgatási feladatok ellenében.

Ez a tendencia különösen a „Nagyvárosi pólusok” esetében igazolható, hiszen az előzőekben jelzett tevékenység a versenyszféra szervezeteivel szoros egységben zajlik. A meghatározó vállalkozások vezetői különböző konzultatív szerveken, vagy egyes esetekben külön erre a célra létrehozott „pilóta ügynökségeken”⁴⁷ keresztül vesznek részt e tevékenységben.

Látni kell azonban azt is, hogy a reformot lezáró jogalkotás nem érinti ugyan a „Nagyvárosi pólusok” működését, de nem is favorizálja azt, ezért működésük eddigi rövid tapasztalatai még korántsem általánosíthatók, a paradigmaváltásnak pedig inkább a szándékát lehet progresszívnek tartani.

Ezt már csak azért is nyomatékosítani szükséges, mert a „Nagyvárosi pólusokat” nem támogatók egyebek között azzal érvelnek, hogy a rugalmas megoldások gyakran jogellenes, vagy legalábbis jogon túli (para-)szabályozásokhoz vezetnek, ami a különböző belső szabályzatokban manifesztálódik. Ez utóbbiak viszont az átláthatóságot és főként az elszámoltathatóságot nehezítik meg. E jelenségek pedig az „Új közmenedzsment” érvényesülésének időszakában elegendő negatív tapasztalathoz vezettek annak terén, hogy mit jelenthet a hatékonyság, eredményesség és versenyképesség szembeállítás a jogszerűséggel és demokráciával.

Márpedig az elmúlt évek francia törvényhozása bőven tartalmaz eleve bizonytalan jogfogalmakat, mint például a területi koherencia biztosítása, melynek vannak közvetlenül joghatást kiváltó eszközei és csak közvetetten érvényesülők egyaránt, ahogyan az a területi koordináció eszközeit tárgyaló részben megemlítésre került.

Továbbhaladva a helyi önkormányzati szinteken egyértelmű, hogy a mostani reformok nagy vesztesei a megyei önkormányzatok, melyekhez nem csupán új decentralizált hatáskörök nem kerültek, hanem a hatásköri generális klauzula eltörlésén túl a korábbi saját hatásköreiket is szűkítették. Egyetlen, az autonómia megőrzése felé mutató intézkedésként csupán az említhető, hogy a tervezettekkel ellentétben mégsem került összevonásra a megyei és a regionális önkormányzat képviselő testületi tagsága, hanem mindkét szerv saját választott képviselőkkel rendelkezik.

A megyei hatáskörök eleve csökkentek a gazdaságfejlesztési és egyes útfenntartási hatáskörök régiókhöz történt telepítésével. Ezenkívül a „Nagyvárosokkal”

⁴⁷ „[L]es agences de pilotage”.

osztott hatáskörre vált a lakástámogatás, a szociális ellátás, a szociális beilleszkedési programok kezelése, a hátrányos helyzetű fiatalok és fiatal családok támogatása, a turizmus, a kultúra, a sport, valamint egyes területrendezéssel összefüggő építési hatáskörök, a kollégiumok beruházása, fenntartása, a megyei kezelésben maradt közutak fenntartása. Az osztott hatáskörök gyakorlására 2017-ig megállapodást kell kötniük a megyei és nagyvárosi közgyűléseknek, ennek hiányában a székhely szerint illetékes megyei prefektus határozatban dönt arról. Ezt a mechanizmust pedig nehéz lenne decentralizációnak minősíteni még azzal együtt is, hogy a „Nagyváros” felé ez kétségkívül a helyi hatáskörök bővítését jelenti, de nem a központi államtól, hanem a területi önkormányzattól.

Mindezekre tekintettel decentralizációról igazán csak a számukban lecsökkentett és egyesek esetében területükben megnövelt nagyrégiók kapcsán beszélhetünk a gazdasági tervezés, fejlesztés, finanszírozás és a nemzetközi gazdasági kapcsolatok terén. Az új jogi szabályozás viszont gondosan ügyel arra, hogy a régiók szerepének megnövelése ne vezethessen amolyan belga föderatív államszervezet kialakulásához. Ennek érdekében a hatásköri generális klauzula törlésre került, így önként vállalt feladat- és hatáskörökkel nem lehet a regionális identitást feltölteni. Ez utóbbi ellen hat továbbá az, hogy a nagyrégiók területi felosztása többségében mesterséges.

A francia helyi önkormányzatokat érintő és tárgyalta 2015. évi törvényeket eredetileg az 1982 óta tartó közigazgatási decentralizáció harmadik nagy hullámának szánták. A megvalósult szabályozás azonban nem igazolja ezt az ambíciót, mivel az bár megerősíti a régiókat, racionalizálja a településközi együttműködés rendszerét, valamint az előbbieket következményeként új, szerényebb szerepet ad a megyei önkormányzatoknak, de semmiképp sem szabja át a központi állam és a helyi önkormányzatok kialakult viszonyrendszerét. Helyette inkább törekszik a mindennapi működés gyakorlati problémáinak kezelésére anélkül, hogy ezzel az önkormányzatiság alapkérdéseit feszegetné. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy a helyi önkormányzati rendszer súlypontjai jelentősen áthelyeződni látszanak azzal, hogy települési és megyei szintről azok a nagyvárosi térségre és a régiókra helyeződnek. Hogy e két szint ne eredményezzen átfedéseket, párhuzamosságokat és konkurenciát a működésben, a régiókat nagyobb területi léptékké, szinte országrészekké szervezik át. *Az így kialakuló önkormányzati szintek népessége és gazdasági ereje azonban összességében valós ellensúlyát képezheti a központi hatalomnak, mely hosszabb távon meg is oldhatja az ország hagyományos centralizált felépítését és működését.*

Az alkalmazott megoldások tartalmazznak olyan általános érvénnyel hasznosítható elemeket is, melyek képesek lehetnek más, hasonlóan szétaprózott településszerkezettel rendelkező országok problémáinak kezelésére is.

Az alkalmazott megoldások azonban az önkormányzatiság számos tradicionális elemét új megvilágításba helyezik. Így a helyi önkormányzás alapelemeit jelentő települési önkormányzatok esetében a 15 000 lakosúnál kisebbeket egy lényegében kötelező és uniformizált társulásba kényszerítik, kiüresítve a települési szinten maradó önálló hatásköröket a társulási szinttel szemben. A társulási tanács tagja-

inak közvetlen választásával, mely most ugyan nem kapta meg a szükséges parlamenti többség támogatását, a társulási szint legitimitása lényegében önálló önkormányzati szintet hoz létre és előjárósággá degradálja a valamikor önálló települési önkormányzatokat. A tendencia hasonló a nagyváros esetében is, csak ott a központi település szippantja be az agglomerációs településeket.

Mindkettő eredményeként pedig fokozatosan kétszintűvé válik a települési önkormányzati rendszer. A hangsúly mindkét esetben a társulási szintre kerül, melynek kötelező feladat- és hatásköre törvény által megszabott. Nem kell tehát megvonni a hatásköri generálklauzult, miszerint a települési önkormányzatok saját ügyeikben szabadon igazgatnak és szabályoznak, mert az ez alapján önként felvállalható feladat- és hatáskörök lehetőségeit a társulási szint működése eleve korlátozza.

Az is tény ezzel, hogy a kétszintű települési önkormányzati rendszer mellett nem szükséges két területi szint, ha pedig ez tradicionális okokból egy ideig mégis megmarad, akkor egymáshoz kell alakítani a *hatásköröket, aminek eszköze a generális klauzula megvonása és lényegében az ezen a szinten működő önkormányzatok célfeladatokra való korlátozása.*

Ez a két tendencia más országokban is fellelhető, ezért a vizsgált francia helyi önkormányzati reform illeszkedik a nagy nemzetközi folyamatokhoz, illetve tapasztalatai hozzájárulhatnak az önkormányzati közigazgatásnak a megváltozott körülmények szerinti továbbfejlesztéséhez.