

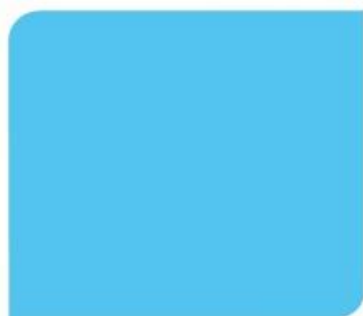


CESCI

HATÁRON ÁTNYÚLÓ KEZDEMÉNYEZÉSEK

Közép-európai Segítő Szolgálat

2021



JOGI AKADÁLYMENTESÍTÉS

A magyar határok mentén

Hatodik mérföldkő

Várostérségi agglomerációk intézményesülésének jogi megoldása

Hesz Roland

dr. Jankai Norbert

Nagy Zsombor

Somlyódyné Dr. Pfeil Edit



1406 Budapest, Pf. 7.



www.cesci-net.eu



cesci@cesci-net.eu

Tartalomjegyzék

1 A magyar önkormányzati társulások és agglomerációs szervezetek története a rendszerváltás óta.....	7
1.1 A településközi társulások kialakulása a rendszerváltás után.....	7
1.1.1 A 2013-as közigazgatási reform következményei.....	12
1.2 Társulási modellek.....	16
1.2.1 Közép-Duna Vidéke Hulladékgazdálkodási Önkormányzati Társulás.....	16
1.2.2 SÁRRÉT KISTÁJ Önkormányzati Társulás.....	17
1.2.3 Többcélú társulások.....	19
1.3 Agglomerációs fejlesztési szervezetek.....	22
1.3.1 Agglomerációs fejlesztési társulások.....	22
1.3.2 Fejlesztési tanácsok.....	23
1.3.3 Az agglomerációs fejlesztési tanácsok.....	24
1.3.4 A térségi fejlesztési tanácsok.....	28
1.4 Összefoglalás.....	28
1.5 Felhasznált irodalom.....	30
1.5.1 Cikk, tanulmányok.....	30
1.5.2 Jogszabályok.....	31
1.5.3 Egyéb források, internetes linkek.....	32
2 A francia keretek között alkalmazott határokon átnyúló agglomerációs megoldások értékelése a magyar szabályozási környezet alapján.....	33
2.1 Bevezetés.....	33
2.2 A hazai közjogi környezet fogadókészsége az agglomerációs kormányzási megoldásokra.....	33
2.2.1 Az önkormányzati feladattelepítésről a városi térségek szempontjából.....	33
2.3 A városi térségek lehetséges intézményi együttműködési keretei.....	35
2.3.1 Az agglomerációkkal kapcsolatos finanszírozási kérdések.....	37
2.3.2 A nem adminisztratív térségek (funkcionális városi térségek) tervezési felhatalmazásáról.....	38
2.4 A francia határokon átnyúló agglomerációs modellek adaptálhatósága hazai környezetben.....	40
2.4.1 Intézményi építkezés Európai jogi és nemzetközi jogi megoldások keretei között.....	40
2.4.2 A településközi együttműködési közintézmény mint az adaptáció szempontjából hasznosítható modell.....	43
2.5 Összegzés.....	46
2.6 Felhasznált irodalom.....	47
2.6.1 Tanulmányok.....	47
2.6.2 Jogszabályok.....	48

3	Városterületi agglomerációk intézményesülésének magyar jogi megoldásai	50
3.1	A francia és a magyar modell összegző összehasonlítása.....	50
3.2	A francia modell átvételének jogszabályi keretei.....	53
3.2.1	Magyar jog.....	53
3.2.2	Együttműködési megállapodás (nemzetközi jog)	55
3.2.3	Európai területi társulás (európai uniós jog)	57
3.3	Összegzés	58
3.4	Felhasznált irodalom.....	59
4	Melléklet	60
4.1	Kétoldalú minta megállapodás.....	60

A jelen dokumentumban található tanulmányok célja az, hogy muníciót nyújtsanak a magyar határok mentén francia mintára kialakítható várostérségi együttműködések intézményesüléséhez.

A határvárosok túlnyomó többsége az EU-s nyitott belső határok ellenére periférikus helyzetű, mivel a természetes és az adott ország közigazgatási rendszere által biztosított vonzáskörzetük nem esik egybe. Minthogy nem tudják térszervező funkcióikat 360°-os körben, akadály nélkül ellátni, a kapcsolódó intézmények működtetése vagy csak gazdaságtalanul biztosítható, vagy csak az adott ország közigazgatási rendszerén belül látják el ezeket a funkciókat, ami a fokozatos leépülés biztos záloga.

Franciaországban ezt a hiányosságot olyan jogi-intézményi megoldásokkal igyekeznek kompenzálni, amelyek révén a határ túloldalán fekvő települési önkormányzatokat az adott határvárossal közösen létrehozott intézményekbe szervezik, és ezeken keresztül hangolják össze a fejlesztéseket. Hangsúlyozni kell, hogy ez más országokban sem bevett gyakorlat, a településfejlesztési, -üzemeltetési feladatok és a közszolgáltatások határon átnyúló megosztása (leszámítva néhány kivételes területet, amilyen a közösségi közlekedési vagy egyes egészségügyi szolgáltatások megszervezése) ritkaságszámba megy.

Az európai területi tervezés (*spatial planning*) legfőbb akadálya az, hogy a területfejlesztés továbbra is tagállami hatáskörbe tartozik, és ennek megfelelően a tervezési módszertanok, illetve a kapcsolódó szabályozási keretek is eltérőek. A határon átnyúló integrált tervezést nehezíti a területi adatok hozzáférhetőségének hiánya, illetve a feldolgozási módszerek között meglévő különbségek. Végül meg kell említeni az uniós jogharmonizáció ellenére még mindig számos területen meglévő jogi természetű akadályokat, amelyek nehezítik a határon átnyúló szolgáltatási integrációt. A várostérségek határon átnyúló fejlesztése a fentiek miatt egész Európában gyerekcipőben jár.

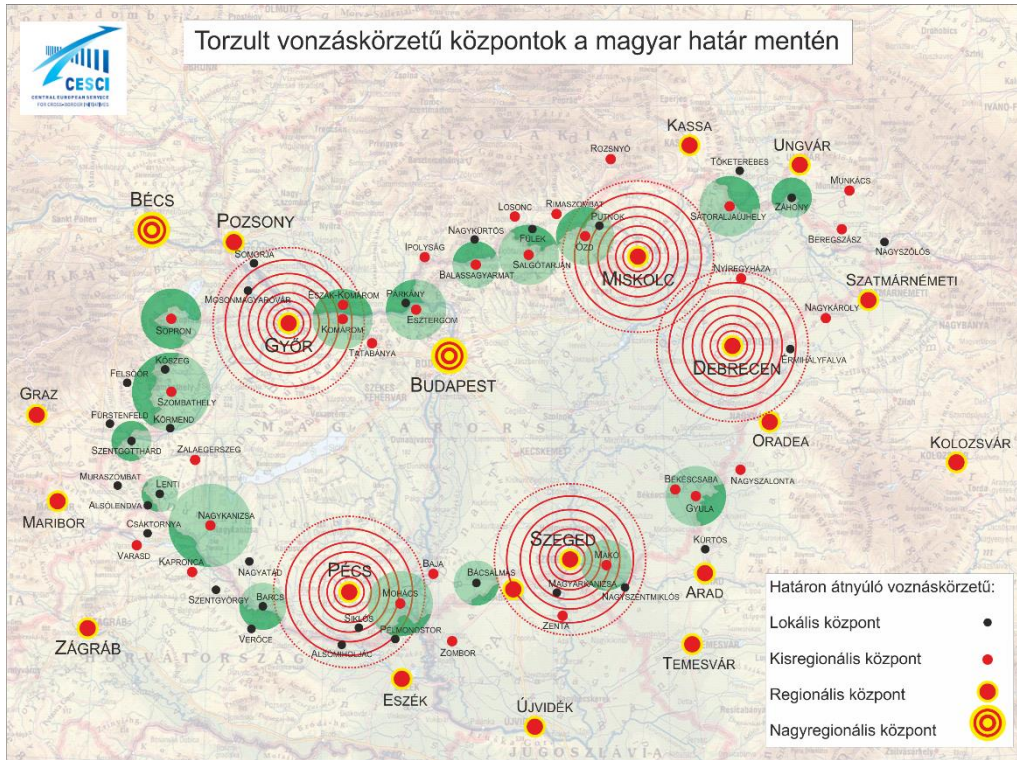
Magyarország esetében különös hangsúlyt kölcsönöz a kérdésnek a tény, hogy a trianoni béke következtében több mint 40 jelenlegi magyarországi város került valamelyik országhatár közvetlen közelébe. Mivel az elmúlt 100 évben ezeket a határokat szigorúan (ellen)őrizték, a környező infrastruktúrát pedig a határ mindkét oldalán nagyon gyakran felszámolták, ezek a városok elveszítették természetes vonzáskörzetüket, többségük népessége látványosan csökken, a meghatározó közlekedési és szállítási útvonalaktól távol esnek, ezért elkerülik őket a nagyobb befektetők, ez pedig a fiatalabb generációk elvándorlásához vezet, ami tovább gyorsítja az adott térség leépülését.

Ugyanez igaz azokra a városi központokra is, amelyek ma a határ túloldalán fekszenek, és a magyar oldalon maradt vonzáskörzetük éppen azért nem fejlődik, mert az adott térség integráló szerepű városa az adminisztratív határ túloldalán található (pl. Kassa, Ipolyság, Nagyvárad, Szabadka).

Jogi akadálymentesítés: Hatodik mérföldkő

Várostérségi agglomerációk intézményesülésének jogi megoldása

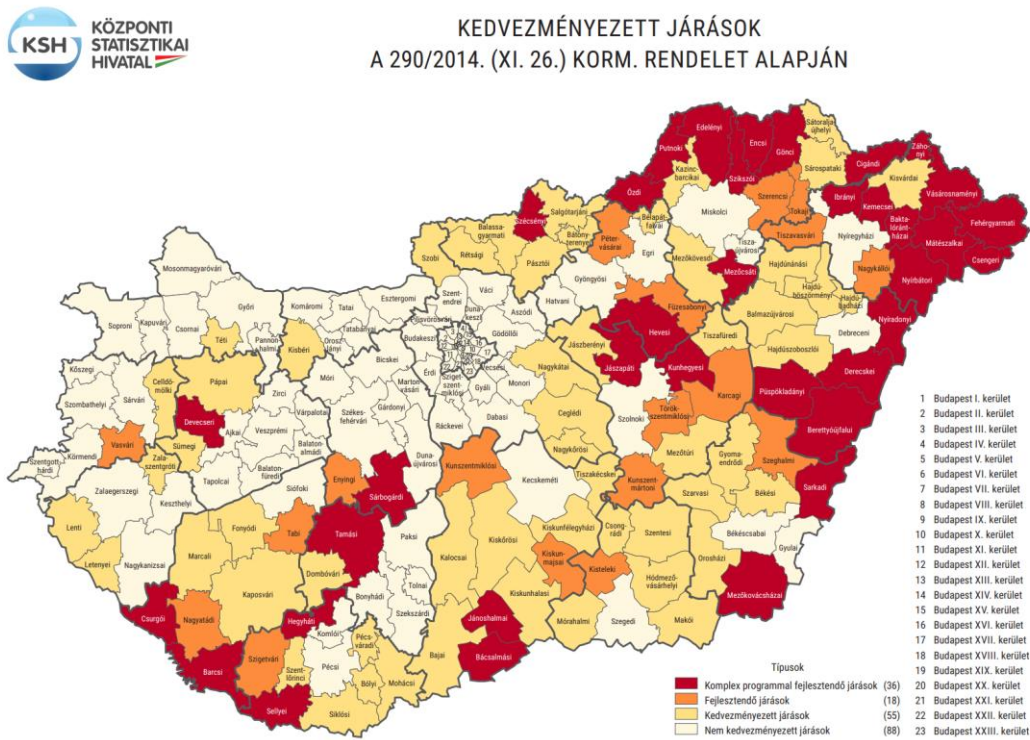
1. ábra: Torzult (csonka) vonzaskörzetű központok



Forrás: saját szerkesztés

Nem véletlen, hogy a 36 legkedvezőtlenebb helyzetű járás közül 28 (78%) valamelyik határtérségben található.

2. ábra: A kedvezményezett járásek területi elhelyezkedése



Forrás: KSH (2014)

E torzult vonzaskörzetű központok tudatos fejlesztése jelentős pozitív hatást gyakorolna a jelenleg periférikus helyzetben lévő hátszáguk funkcióellátottságára, ezzel javítva e térségek versenyképességét, népességmegtartó erejét, továbbá mérsékelve az (Európai Unió által is kifogásolt) jelentős, országon belüli regionális fejlettségbeli különbségeket. Ehhez elsősorban is arra volna szükség, hogy ezen térségek központi települései képesekké váljanak térszervező funkcióik teljesskörű ellátására, bevonva a határ túloldalán fekvő szomszédságukat is.

Mivel e téren Franciaország már évtizedes tapasztalatokkal és kipróbált eszközökkel rendelkezik, a Jogi akadálymentesítés kezdeményezés hatodik mérföldkövéhez kapcsolódóan a CESCİ 2021 folyamán átfogó tanulmányt rendelt meg a párizsi székhelyű [Mission Opérationnelle Transfrontalière \(MOT\)](#)¹ részéről. Az elkészült tanulmány elérhető a Jogi akadálymentesítés honlapján [francia](#)² és [magyar](#)³ nyelven egyaránt

A jelen dokumentum egyrészt a francia modell tanulságai alapján fogalmaz meg észrevételeket és javaslatokat hasonló megoldások magyarországi alkalmazására vonatkozóan. Ide tartozik a kérdéskör magyarországi vezető szakértőjének, Somlyódy né dr. Pfeil Editnek a tanulmánya, valamint dr. Jankai Norbert jogi vizsgálata, amelyhez kapcsolódóan egy kétoldalú minta megállapodás is kidolgozásra került.

Vizsgáltuk ugyanakkor az önkormányzati társulások és várostérségi agglomerációs szervezetek magyarországi szabályozási környezetét is. Ezt a témát a fenti két tanulmányon kívül Hesz Roland és Nagy Zsombor részletesen is elemezte.

A vizsgálatok kimutatták, hogy a határon átnyúló várostérségi agglomerációk intézményesülésének kevésbé jelenti akadályát a nemzetközi vagy uniós jogi környezet. Sokkal inkább gátolja azt a 2013-as magyarországi közigazgatási reform, amely jelentősen szűkítette az önkormányzatok kapcsolódó mozgásterét, illetve az, hogy a még mindig meglévő szabályozási kereteket se használják ki a döntéshozók. Emiatt a minta megállapodás alkalmazásához előbb a hazai jogszabályi környezetet kellene megváltoztatni, a Franciaországban az utóbbi két évtizedben végbement decentralizációs folyamatok mintájára. Mindez jelzi a téma további feldolgozási szükségleteit is.

¹ Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT): <http://www.espaces-transfrontaliers.org/la-mot/presentation-mot/>

² Rapport – Modèles de gouvernance des agglomérations transfrontalières françaises: https://legalaccess.cesci-net.eu/wp-content/uploads/2022/02/20210826_Agglom%C3%A9rations_transfrontali%C3%A8res_fin.pdf

³ Jelentés - A francia határon átnyúló agglomerációk kormányzási modelljei: https://legalaccess.cesci-net.eu/wp-content/uploads/2022/02/A_francia_hataron_atnyulo_agglomeraciok_kormanyzasi_modelljei_kesz.pdf

1 A magyar önkormányzati társulások és agglomerációs szervezetek története a rendszerváltás óta

Hesz Roland – Nagy Zsombor

1.1 A településközi társulások kialakulása a rendszerváltás után

A magyarországi rendszerváltás egyik legfőbb közigazgatási változása a korábbi tanácsrendszer megszüntetése, és az önkormányzati rendszer létrehozása volt. Az új magyarországi közigazgatás a szocialista rezsimmel szemben nagy hangsúlyt fektetett a helyi önkormányzatokra; a települési önkormányzatok széleskörű feladat- és hatáskörökkel, autonómiával rendelkeztek hosszú éveken keresztül. Alkotmányos joggá vált a településenkénti önkormányzat létrehozása, mely szabályozás az „egy település – egy önkormányzat” elvhez való visszatérést jelentette.

Az Alkotmány e mellett megadta a szabad társulás jogát is az önkormányzatoknak. Az elaprózott települési önkormányzati struktúrából (3092 önkormányzat váltotta fel az 1586 tanácsot) adódó hátrányok enyhítése, valamint a települések nagysága és a széleskörű feladat- és hatáskörből fakadó ellentmondás kompenzálására a társulások intézménye kínált kézenfekvő megoldást. A társulási szabadság elvéből indult ki az 1990. évi LXV. törvény (önkormányzati tv.)⁴. A jogszabály III. fejezete röviden érintette a különböző önkormányzati társulási formákat is:

- hatósági igazgatási társulás 44. § (1) értelmében: a képviselő-testületek megállapodással egyes államigazgatási hatósági ügyfajták szakszerű intézésére hatósági igazgatási társulást hozhatnak létre;
- intézményirányító társulás a 43. § (1) értelmében: az érdekelt képviselő-testületek megállapodhatnak két vagy több községet, illetőleg várost és községet ellátó egy vagy több intézmény közös irányításában (alapításában, fenntartásában és fejlesztésében);
- közös képviselő-testület a 44. § (1) értelmében: a települési képviselő-testület más települési képviselő-testülettel közös képviselő-testületet alakíthat.

Az Ötv. hatására 1991-ben alakultak az első önkormányzati társulások, melyek száma 140-re nőtt 1994-ig. A társulások ekkor mintegy 1800 települési önkormányzat részvételével működtek, viszont nem fedték le Magyarország teljes területét, az összes önkormányzatot (HAJDÚ 2005).

Az 1990 és 1997 közötti időszakban a társulási rendszer több sebből vérzett, és a társulási hajlandóság messze elmaradt a kívánatostól. Ebben több ok is közrejátszott: a felülről irányított közös tanácsi rendszerrel szembeni elevenen élő ellenszenv, a kidolgozatlan részletszabályok, ugyanakkor ezzel párhuzamosan a meglévő szabályozás egyes elemeinek merevsége (pl. kötelező jogi személyiség), a közös fenntartásban és fejlesztésben rejlő lehetőségek ismeretlensége stb. (VIRÁG 1998).

⁴ 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

Nem véletlen, hogy a korábbi ad hoc jellegű, erősen önkéntesen szerveződő társulásokat látva a kormányzat felülvizsgálta az 1990-es évek első felének rendszerét. A társulási rendszer alapvetően két jogszabályon alapult a rendszerváltást követő évtizedekben: a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló⁵ és a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló törvények⁶.

1997-ben két lényegi módosítást eszközöltek az Ötv-n. Az egyik a társulások (kötelezően) jogi személyiségének megszüntetése volt, mely gyakorlati hatású változásokat is eredményezett. Szintén új távlatokat nyitott, hogy lehetővé vált kifejezetten önkormányzati hatáskörök társulásra történő átruházása. Az önkormányzati társulások száma a fenti változtatások hatására az ezredfordulóra elérte a 250-et.

Ezzel párhuzamosan a területfejlesztés terén is változások következtek be. A területfejlesztésről és területrendezésről szóló XXI. törvény 1996-os elfogadásával került nevesítésre a **területfejlesztési önkormányzati társulás**, mint terület- és településfejlesztési feladatokat ellátó területi szerv. A törvénynek köszönhetően jellemzően a megyei és településfejlesztési szint között erősödött meg a kifejezetten területfejlesztési céllal létrejövő önkormányzati szervezetek szintje.

„10. § (1) A települési önkormányzatok képviselő-testületei megállapodással a települések összehangolt fejlesztése, közös területfejlesztési programok kialakítása, a fejlesztések megvalósítását szolgáló közös pénzalap létrehozása érdekében önálló jogi személyiséggel rendelkező területfejlesztési társulást hozhatnak létre.

(2) A megállapodásnak tartalmaznia kell:

- a) a társulás résztvevőinek nevét, székhelyét,*
- b) a társulásban intézendő közös tervezési és fejlesztési feladatok körét,*
- c) a feladatok ellátásának módját, a költségek viselésének arányát,*
- d) a társulásba való belépés, illetőleg a kiválás szabályait.*

(3) A területfejlesztési önkormányzati társulás által készített területfejlesztési koncepciót, programot a területileg érintett megyei területfejlesztési tanács, illetve a Budapesti Agglomeráció Fejlesztési Tanács vagy a Balaton Fejlesztési Tanács véleményének kikérése után a társulás hagyja jóvá.”⁷

A 2000-es évek elején indult el egy olyan kormányzati gondolkodás (kiegészülve közigazgatástudományi, államtudományi szakmai részvétellel is), hogy az „elfeledett”, a települési és megyei szint közötti szinttel (NUTS szerinti LAU) foglalkozni kell, és érdemes azt jogilag lehatárolt kategóriává tenni. Így váltak a 2000-es évek közepére a Központi Statisztikai Hivatal által 1994-ben bevezetett, eredetileg tisztán statisztikai célokat szolgáló kistérségekből területfejlesztési céllal és döntéshozatallal rendelkező egységekké, az intézményfenntartásnak és a közszolgáltatások szervezésének térbeli kereteként.

⁵ 1997. évi XXXV. törvény a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről

⁶ 2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól

⁷ 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről

A kistérségi rendszer kialakítása végül 2003-ban kormányrendeleti szabályozással⁸ történt meg, mely 168 kistérséget hozott létre. A jogszabály definiálta a kistérség fogalmát; e szerint a kistérség területfejlesztési-statisztikai területi egység, amely a közigazgatás területi feladatainak ellátásához szükséges illetékességi területek megállapításának is alapja. A területfejlesztési-statisztikai kistérség földrajzilag összefüggő területi egység, amelyet a hozzá sorolt települések teljes közigazgatási területe alkot, továbbá amelynek határai e települések közigazgatási határai által meghatározottak.

A 2004-es Tttv.⁹ elsősorban kétféleképpen támogatta az együttműködéseket: gondoskodhattak az önkormányzatok a közszolgáltatások biztosításához kapcsolódó, illetve a térségi együttműködést igénylő egyes feladat- és hatáskörök ellátásáról. Tehát területfejlesztési, kistérségi léptékű területi együttműködési szerepet (is) kaptak. Többcélú kistérségi társulás számos feladatkör kapcsán vállalhatott át feladatokat, a 2. § (1) alapján:

- a) oktatás és nevelés;*
- b) szociális ellátás;*
- c) egészségügyi ellátás;*
- d) család-, gyermek- és ifjúságvédelem;*
- e) közművelődési, közgyűjteményi tevékenység;*
- f) helyi közlekedés, helyi közútfenntartás;*
- g) ingatlan- és vagyongazdálkodás;*
- h) ivóvízellátás, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás, valamint bel- és csapadékvíz-elvezetés;*
- i) kommunális szolgáltatások és energiaellátás;*
- j) környezet- és természetvédelem, valamint hulladékkezelés;*
- k) szennyvíztisztítás és -elvezetés;*
- l) területrendezés;*
- m) esélyegyenlőségi program megvalósítása;*
- n) foglalkoztatás;*
- o) gazdaság- és turizmusfejlesztés, valamint idegenforgalom;*
- p) állat- és növényegészségügy;*
- q) belső ellenőrzés;*
- r) területfejlesztés.*

A kistérségi rendszer működésének egyik fő alapja a közszolgáltatási funkció gyakorlása lett. A szakmai elképzelések közül meghatározó volt az, mely kimondta, hogy többcélú, komplex társulás keretében azokat a feladatokat célszerű ellátni, amelyeket az egész kistérségre kiterjedően indokolt biztosítani.

⁸ 244/2003. (XII.18.) Korm. rendelet a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről.

⁹ 2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról

A szabályozás a többcélú kistérségi társulás feladatrendszerét az összehangolt terület- és településfejlesztésben, illetve a kistérségi közszolgáltatások biztosításában, fejlesztésében jelölte meg. Lényeges volt, hogy a kistérség képes legyen a közszolgáltatásokat térségi szinten biztosítani, miközben a területfejlesztés és a közigazgatás feladatainak összehangolásához keretet nyújtson.

Ugyan a törvény nem ment szembe az önkéntesség elvével, már a létrehozással kapcsolatban is könnyítéseket tett, és az egyhangú helyett a többségi döntéshozatal felé vitte a társulások megalakulásának kritériumait.¹⁰ Végül egy olyan rendszer alakult ki a kistérségek kapcsán, hogy a 173 kistérség közül mind a 173 kistérségben működött, alakult többcélú társulás az önkéntesség elve alapján.

A többcélú kistérségi társulások menedzsmentjének általános ismérvei a jogi szabályozás tükrében az alábbiak.

- A többcélú kistérségi társulás döntéshozó szerve a **társulási tanács**. A társulási tanács gyakorolja a többcélú kistérségi társulási megállapodásban meghatározott feladat- és hatásköröket. A társulási tanácsot a társulás tagjainak polgármesterei alkotják. A társulási tanács minden tagja egy szavazattal rendelkezik. A társulási tanács akkor határozatképes, ha ülésén a társulási megállapodásban meghatározott számú, de legalább a szavazatok több mint felével rendelkező tag jelen van és a jelen lévő tagok által képviselt települések lakosság száma meghaladja a többcélú kistérségi társulást alkotó települések lakosság számának egyharmadát. Egy javaslat elfogadásához a társulási megállapodásban meghatározott számú, de legalább annyi tag igen szavazata szükséges, amely meghaladja a jelen lévő tagok szavazatainak a felét és az általuk képviselt települések lakosság számának egyharmadát. Minősített többség szükséges a kistérség fejlesztését szolgáló – pénzügyi hozzájárulást igénylő – pályázat benyújtásához, az ahhoz szükséges települési hozzájárulás meghatározásához. A többcélú kistérségi társulás költségvetését a társulási tanács önállóan, költségvetési határozatban állapítja meg.
- A társulási tanács ülésén titkos szavazással tagjai sorából **elnököt** választ, az elnök helyettesítésére, munkájának segítésére **elnökhelyettes(eke)t** választhat.
- Azokban a kistérségekben, amelyekben a társulás tagjainak száma meghaladja a huszonötöt, a társulási tanács tagjai sorából legalább öt-, de legfeljebb kilenc tagú **elnökséget** választhat. Az elnökség előkészíti a társulási tanács döntéseit, összehangolja a bizottságok munkáját, és a munkaszervezet vezetőjén keresztül irányítja a többcélú kistérségi társulás munkaszervezetét.
- A társulási tanács döntéseinek előkészítését és feladatainak végrehajtását a többcélú kistérségi társulás székhely települése önkormányzati képviselő-testületének hivatala, vagy -

¹⁰ A létrehozás hármas feltételrendszeréből az első két elem emelendő ki: 1. a többcélú kistérségi társulási megállapodást a kistérségbe tartozó települések képviselőtestületeinek több mint a fele, de legalább két képviselő-testület, míg a területfejlesztési feladatok vállalása esetén a kistérségbe tartozó települések képviselő-testületeinek mindegyike (a továbbiakban: a társulás tagja) jóváhagyja; 2. a többcélú kistérségi társulási megállapodást jóváhagyó települések együttes lakosság száma meghaladja a kistérség lakosság számának 60%-át, illetve 50%-át, ha a társulás tagjainak száma eléri a kistérségbe tartozó települések számának 60%-át; megalakulását követően a kincstár nyilvántartásba vegye.

a többcélú kistérségi társulási megállapodásban meghatározottak szerint - a társulási tanács költségvetési szervként létrehozott elkülönült **munkaszervezete** közreműködésével látja el. A társulási tanács munkaszervezete útján gondoskodik a társulás költségvetésének végrehajtásáról.

- A társulási tanács döntései előkészítésére, végrehajtásának szervezésére **bizottságokat** hozhat létre a társulási tanács tagjaiból, illetve a kistérség területén működő gazdasági szervek, továbbá a lakosság önszerveződő közösségeinek képviselőiből. A bizottság tagjainak számát, összetételét és működésének rendjét a társulási tanács határozza meg, a bizottság elnöke a társulási tanács tagja lehet. Az elnök a bizottság javaslatáról, intézkedéséről a társulási tanács elnökét írásban tájékoztatja.
- A társulási tanács a többcélú kistérségi társulás tevékenységének és gazdálkodásának ellenőrzése céljából **pénzügyi bizottságot** hoz létre. A pénzügyi bizottság elnökét és tagjai több mint felét a társulási tanács tagjai közül kell választani.
- A többcélú kistérségi társulás feladat- és hatásköreinek ellátása érdekében költségvetési intézményt, gazdálkodó szervezetet alapíthat, kinevezi vezetőiket.
- A többcélú kistérségi társulás működési költségeihez - a többcélú kistérségi társulási megállapodás eltérő rendelkezése hiányában - a társulás tagjai az általuk képviselt települések lakosságszámának arányában hozzájárulnak.
- A többcélú kistérségi társulás egyes közszolgáltatásokat - külön megállapodás alapján - más társulással, illetve helyi önkormányzattal együtt közösen biztosíthat, közös fejlesztéseket, beruházásokat valósíthat meg.
- A többcélú kistérségi társulás saját vagyonnal rendelkezhet.

Felmerül a kérdés, hogy miben jelentett **új helyzetet** a többcélú kistérségi társulások rendszere a korábbiakhoz képest. Az egyik legfőbb különbség **az anyagi ösztönzés**, az EU-s pályázatokon való indulás lehetősége, a költségvetés terén tapintható ki. Amennyiben a többcélú kistérségi társulás legalább egyes oktatási és nevelési, szociális, valamint egészségügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról gondoskodott, akkor ezekhez a központi költségvetés támogatást biztosított. Az Országgyűlés a költségvetési törvényben meghatározta a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásai által ellátott feladatokhoz kapcsolódó, ösztönző elemet is tartalmazó központi költségvetési hozzájárulásokat, támogatásokat.

További fontos változást jelentett a **területfejlesztési szempontok hangsúlyosabb megjelenítése**, az egyes társulási formák térbelisége és tematikai sokszínűsége. Kimondott célként fogalmazódott meg, hogy a korábbi egy-egy feladatra vagy konkrét fejlesztésre koncentráló, csak néhány szomszédos települést magába foglaló együttműködések helyett átfogó, több településre kiterjedő, kistérségi léptékű együttműködés bontakozzon ki.

Az első időszak általános tapasztalata, hogy a társulások a legkönnyebben – és sokszor legsikeresebben – ott tudtak megalakulni, ahol már hagyománya volt a községi együttműködésnek.

A társulások megalakulását és sikeres működését leginkább a következő tényezők gátolták:

- települési önállóság féltése;
- a társulási feladatellátás körzetesítésként történő értelmezése;

- a kistérségi identitás hiánya;
- egyes települések közötti ellentétek;
- a közös feladatellátás finanszírozási feltételeinek bizonytalansága;
- a közoktatáshoz kapcsolódó szakmai követelmények teljesítésével kapcsolatos nehézségek;
- a többcélú társulásban rejlő előnyök félreismerése;
- a megalapozott döntéshez szükséges háttértudás hiánya (BEKÉNYI 2005).

A szakirodalom kiemeli, hogy az „új típusú társulások” megalakulásában a jogi és anyagi ösztönzőrendszernek volt a legnagyobb hatása, különösen a forráshiánnyal küszködő, alacsony lélekszámú települések esetében. Az együttműködések mozgatórugói jellemzően a nagyobb települések, a kistérségi központok voltak, míg az együttműködési „kényszer”, szükséglet sok esetben a társulási formában való részvételre sarkallta a kisebb, forrásszűkében lévő, eladósodó önkormányzatokat. Az önkormányzati szektor szinte teljes egészének krónikus alulfinanszírozottsága (sok kötelezően ellátandó feladathoz képest kevés bevétel) arra sarkallta a települési önkormányzatokat, hogy előzetes felmérések, számítások nélkül is belevágjanak a társulásba.

A társulások kiegészítő állami támogatásokban részesültek. Ennek rendszere torzító hatással is bírt. A konstrukció abból indult ki, hogy a kiegészítő támogatás a más önkormányzattal együttműködésben teljesített feladatok után járt, és annak mértékét az ellátási formák szerint differenciálta. A 2010-es évek legelején hatályos rendelkezések akkor biztosították a legnagyobb mértékű kiegészítő támogatást, ha az adott feladatot a többcélú kistérségi társulás saját intézménye útján látta el. A kistérségi rendszer instabilitása jelentős mértékben a fentebb említett finanszírozási rendszer kiszámíthatatlanságából adódott, mivel annak tematikája és volumene évről évre változott. A „jogi” értelemben önkéntes többcélú társulás tagönkormányzatait a többletforrásokhoz hozzájárulás kényszere szorításban tartotta. Összességében az intézményt – enyhe túlzással – a finanszírozás tartotta össze (SOMLYÓDYNÉ PFEIL 2009).

Maga a komplex társulás előrelépést, de legalább is elmozdulást hozott a közszolgáltatás-szervezésben. Legfőbb előnye, hogy a meglévő intézményi kapacitásokat figyelembe véve a társulás tagjai együtt tudják kialakítani az adott szolgáltatás biztosításának feltételeit, és közösen határozzák meg a fejlesztésre szoruló, illetve az átalakítást igénylő intézményeket, területeket. E mellett számos olyan alapszintű feladat valósul meg, a megelőző állapothoz képest lényegesen több településre kiterjedően, amelyeket korábban az önkormányzatok egy része szakmai vagy anyagi kapacitás hiányában egyáltalán nem oldott meg. Továbbá egyes településeken esély van arra, hogy bizonyos szakosított ellátásokat kistérségekre is kiterjesszenek (ÁBRAHÁM 2012).

1.1.1 A 2013-as közigazgatási reform következményei

Az önkormányzati rendszer két évtizedes működésének tapasztalatai és a társadalmi-gazdasági környezet változásai indokoltá tették a magyar helyi önkormányzati rendszer korrekcióját. A 2010-es országgyűlési választásokat követően ráadásul elhárultak a politikai felhatalmazásbeli akadályok a közigazgatást érintő nagymértékű, gyökeres átalakítása elől. Ez lehetővé tette az új kormányzat által széttagoltnak, dezintegráltnak tekintett területi államigazgatás átalakítását. A jelentős átalakítás

keretében sor került a helyi önkormányzati rendszer és ezzel összefüggésben a társulási viszonyok alkotmányos és törvényi újraszabályozására (GYERGYÁK, STEINER 2020).

Magyarországon 2010 után jelentősen átalakult az államszerkezet, az önkormányzati rendszer megújításának részeként változott az állam és az önkormányzatok közötti munkamegosztás is. Számos területen az állami szint a korábbinál jelentősebb szerepet vállalt. Centralizáció zajlott le (IVANCSICS 2015). Ennek keretében a települési (és megyei) önkormányzatok feladat- és hatásköre, vagyontárgyaik, intézményeik száma és értéke jelentősen lecsökkent. Többek között állami fenntartásba kerültek január 1-jével a korábbi önkormányzati köznevelési intézmények, de egészségügyi, további oktatási, illetve kulturális, múzeumi, közlekedési intézmények, infrastrukturális elemek is állami kézbe (fenntartásba és/vagy tulajdonba) kerültek.

A 2010-es években a társulási rendszer jogszabályi háttere is jelentősen átalakult. 2013. január 1-jétől hatályát veszítette a társulási formákról rendelkező, fentebb ismertetett két törvény. Ugyanakkor a társulásokat, beleértve a többcélúakat is, nem szüntette meg egy jogszabály sem, és az önkormányzati törvény¹¹ továbbra is lehetővé teszi a társulások alapítását, jóllehet azok az elmúlt években mégis számszerűleg és tartalmilag is leépültek. Az új rendelkezések alapján az Möt. által biztosított, immár összességében szűkebb keretek között folytathatták működésüket. A többcélú társulásokról szóló törvény 2013. január 1-jei hatályon kívül helyezésével a modell megszűnt önálló jogi-intézményi formaként. A korábban létrehozott különféle társulások tovább élhettek, viszont a jogalkotó eltörölte a társulások különböző „formáit”.

A törvény IV. fejezete rendelkezik a helyi önkormányzatok társulásairól. E szerint továbbra is igaz, hogy „a helyi önkormányzatok képviselő-testületei megállapodhatnak abban, hogy egy vagy több önkormányzati feladat- és hatáskör, valamint a polgármester és a jegyző államigazgatási feladat- és hatáskörének hatékonyabb, célszerűbb ellátására jogi személyiséggel rendelkező társulást hoznak létre.”¹² A IV. fejezet a helyi önkormányzatok társulásának általános szabályait, a társulási megállapodás alapvető szabályait, továbbá a társulás szervezetét és működését tárgyalja.

Az egyik fő változást, szűkítést az jelenti, hogy immár (újra) kizárólag jogi személyiséggel rendelkező társulás hozható létre, és a korábban született társulásoknak is nyilatkozniuk kellett 2013-ban a módosításról, a megmaradásról vagy az esetleges megszűnésről. A társulási megállapodásnak kizárólag olyan módosítása lehetséges, amely nem ellentétes az új önkormányzati törvény IV. fejezetével.

A jelenleg hatályos szabályozás szerint a szabad társulás alkotmányos alapelve továbbra is biztosított. Ez alapján egy-egy helyi önkormányzat más helyi önkormányzattal szabadon társulhat a minden társulási formára vonatkozó, 2013. január 1-jétől hatályos Möt.-ben rögzített szabályok szerint.

Lényeges kiemelni, hogy az önkormányzatok megváltozott feladat- és hatáskörei kihatottak az önkormányzati társulások kompetenciáira is, tekintve, hogy a 87. § értelmében a helyi önkormányzatok képviselő-testületei egy vagy több önkormányzati feladat- és hatáskör

¹¹ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

¹² 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

hatékonyabb, célszerűbb ellátása érdekében jogi személyiséggel rendelkező társulás létrehozásában állapodhatnak meg.

Hangsúlyozni kell a magyarországi helyi önkormányzati szint gyengülését. Az 1990-es (1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról) és a 2013-as önkormányzati törvényeknek az önkormányzatok feladat- és hatásköréről szóló fejezeteinek összevetésével több ponton lényeges különbségek rajzolódnak ki.¹³ A régi törvényt felváltó jogszabály több feladat terén is eltérő megközelítést alkalmaz, összességében a helyi önkormányzatiság gyengülését eredményezve.

1) Az új törvény több területen is csökkenti a feladat- és hatásköröket. Az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról való gondoskodás helyébe az óvodai ellátás, az egészségügyi ellátásról való gondoskodás helyébe pedig az egészségügyi alapellátás lépett.

2) A korábbi átfogóbb, többféle tevékenységet engedélyező megfogalmazás helyébe egy jóval korlátozottabb szabadságot engedélyező jogi szöveg került. Ide tartozik többek között a szociális ellátásról való gondoskodás – e helyett a törvény „gyermekjóléti szolgáltatások és ellátásokról, illetve olyan szociális szolgáltatásokról és ellátásokról” rendelkezik, amelyek keretében települési támogatás állapítható meg. Szintén ide sorolható a foglalkoztatás témaköre is. A korábbi, szélesen értelmezhető „közreműködés a foglalkoztatás megoldásában” megfogalmazás helyébe kimondottan a helyi közfoglalkoztatás lépett. A közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység támogatása is szűkült, mégpedig a kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása; filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása, a kulturális örökség helyi védelme; a helyi közművelődési tevékenység támogatása területeire.

Szintén megemlítendő változás a 2013 utáni időszakban, hogy a területfejlesztés átirrt törvényi szabályozása értelmében a területfejlesztési önkormányzati társulás gyakorlatilag megszűnt külön szereplőként létezni. A települési önkormányzatok ezen együttműködése már nem került nevesítésre a módosított területfejlesztési törvényben. Ahogy fentebb utaltunk rá, ezek a társulások lényegében általános jellegű társulásokként folytathatták munkájukat az új önkormányzati törvénnyel összhangban, avagy megszűntek korábbi formájukban létezni.

A már hivatkozott jogszabályi előírások miatt szükségessé vált az összes, jogi személyiséggel nem rendelkező társulás felülvizsgálata. A pénzügyi ösztönző rendszer megszűnésével, az önkormányzati feladat- és hatáskörök szűkülésével, az önkormányzatok erős pénzügyi és jogi kontrollja (feladatfinanszírozásra való átállás, hitelfelvétel korlátozása stb.), a forrásszűke következtében az immár kötelezően jogi személyiséggel rendelkező társulások száma csökkent. Hivatalos statisztika, a társulásokat tömörítő országos regiszter hiányában esettanulmányi jelleggel az erősen urbanizált Pest megye és a vidékiesebb karakterű, elaprózott településszerkezettel bíró Borsod-Abaúj-Zemplén megye primer kutatást igénylő példáján keresztül hatásosan lehet érzékeltetni a társulások evolúcióját, számának alakulását. A társulásokról elérhető friss információk és elérhető statisztikák szűkössége is jelzi az ilyen típusú együttműködések hanyatlását. Borsod-Abaúj-Zemplén megyében

¹³ Szabályozási segédlet a helyi önkormányzati feladatok ellátásához Második hatályosított kiadás, 2018.

2011-ben 18 db társulás¹⁴ tevékenykedett, melyek közül jelenleg 14 aktív. Pest megye esetében a 2011. évi 17 db társulásból¹⁵ jelenleg 11 db működik, míg újonnan létrejött társulásként mindössze az Aszód és Társult Önkormányzatok Szociális és Gyermekjóléti Társulása említhető. A már nem létező társulások mindkét vizsgált megye esetében rendszerint 2012-ben vagy 2013-ban szűntek meg, ez alól kivételt képez a 2015-ben megszűntetett Miskolci Többcélú Kistérségi Társulás.

Napjainkban jellemzően egy-három feladat ellátására korlátozódnak a társulások. A szociális, egészségügyi, gyermekjóléti és családvédelmi szolgáltatások ellátása a társulások leggyakoribb feladata, míg az oktatási, valamint a terület- és településfejlesztési tevékenységek a háttérbe szorultak. Az alábbiakban konkrét példákon keresztül mutatjuk be a 2013 utáni szabályozásnak megfelelő társulások céljait, feladatait, szervezeti felépítését, döntéshozatali mechanizmusait.

¹⁴ Gyöngyös Körzete Kistérség Többcélú Társulása, Edelényi Többcélú Kistérségi Társulás, Encsi Többcélú Kistérségi Társulás, Mezőkövesdi Többcélú Kistérségi Társulás, Ózdi Többcélú Kistérségi Társulás, Sátoraljaújhegyi Kistérség Többcélú Társulása, Szerencsi Többcélú Kistérségi Társulás, Szikszói Többcélú Kistérségi Társulás, Abaúj-Hegyközi Többcélú Kistérségi Társulás, Bodrogközi Többcélú Kistérségi Társulás, Mezőcsáti Többcélú Kistérségi Társulás, Tokaji Többcélú Kistérségi Társulás, Miskolci Többcélú Kistérségi Társulás, Kazincbarcika és Vonzáskörzete Területfejlesztési Társulás, Sárospataki Többcélú Kistérségi Társulás, Tiszaújvárosi Többcélú Kistérségi Társulás, Rudabánya és Környéke Szociális Szolgáltató Önkormányzati Társulás, Onga és Társult Települések Szociális és Gyermekjóléti Társulása.

¹⁵ Ország Középe Többcélú Kistérségi Társulás, Veresegyház Kistérség Önkormányzatainak Többcélú Társulása, „Pilis-Buda-Zsámbék” Többcélú Kistérségi Társulás, Tápió-vidéki Többcélú Kistérségi Társulás, Szobi Kistérség Önkormányzatainak Többcélú Társulása, Budaörs Kistérség Többcélú Társulása, „Kertváros” Gyáli Kistérség Többcélú Önkormányzati Társulása, Fővárosi Agglomeráció Önkormányzati Társulás, Monor és Térsége Többcélú Önkormányzati Kistérségi Társulás, Ceglédi Többcélú Kistérségi Társulás, Gödöllői Kistérség Önkormányzatainak Többcélú Kistérségi Társulása, Dunakanyari és Pilisi Önkormányzatok Többcélú Kistérségi Társulása, Csepel-sziget és Környéke Többcélú Önkormányzati Társulás, Dunakanyar Többcélú Önkormányzati Kistérségi Társulás, Aszódi Kistérség Önkormányzatainak Többcélú Társulása, Dunakeszi Kistérség Többcélú Társulása, Érdi Kistérségi Többcélú Társulása.

1.2 Társulási modellek

1.2.1 Közép-Duna Vidéke Hulladékgazdálkodási Önkormányzati Társulás

Az egyik olyan terület, amelyet továbbra is több társulás menedzsel, a **hulladékgazdálkodás**. Jelen tanulmány keretében 23 db jelenleg is működő, önkormányzatokat tömörítő társulást¹⁶ sikerült feltárni, melyek dedikáltan hulladékgazdálkodási céllal jöttek létre. Ezek közé tartozik például a 168 települési önkormányzat által 2006. évben létrehozott Közép-Duna Vidéke Hulladékgazdálkodási Önkormányzati Társulás.¹⁷ A Fejér, Bács-Kiskun, Komárom-Esztergom, Pest, Tolna és Veszprém megyékből származó önkormányzatok által 2006. évben létrehozott társulás célja a felhagyott, bezárt települési szilárd hulladéklerakók rekultivációjának teljes körű végrehajtása, valamint egy egységes, a hazai és az uniós normáknak megfelelő hulladékgazdálkodási rendszer működtetése.

A tagok a társulási megállapodásban vállalt közös feladataik végrehajtása, azaz annak érdekében, hogy a társulás által megvalósítandó egységes hulladékgazdálkodási rendszer működése, a közszolgáltatás megszervezése az egységes díjpolitika és a fenntartható fejlődés alapján mind jogilag, mind pénzügyileg, mind pedig műszakilag megfelelően biztosított legyen, a hulladékról szóló törvény alapján a települési önkormányzatokra vonatkozó szabályokban meghatározott szilárdhulladék-gazdálkodási közfeladatuk ellátására vonatkozó feladat- és hatáskörüket átruházták a társulásra. A társulás a szilárdhulladék-gazdálkodási közfeladat keretében köteles ellátni a tagok közigazgatási területén az ingatlan tulajdonosoknál keletkező települési szilárd hulladék kezelésére vonatkozó közszolgáltatás szervezését és fenntartását.

A társulás amellet, hogy projektfejlesztéssel, projektmenedzsmenttel is foglalkozik, a hulladékgazdálkodás terén a társulási megállapodás értelmében két nagyobb területen hajt végre feladatokat:

¹⁶ Abaúj-Zempléni Szilárdhulladék-gazdálkodási Önkormányzati Társulás, Délkelet-Alföld Regionális Hulladékgazdálkodási Rendszer Létrehozását Célzó Önkormányzati Társulás, Duna-Vértes Köze Regionális Hulladékgazdálkodási Társulás, Észak-Balatonai Térség Regionális Települési Szilárdhulladék-kezelési Önkormányzati Társulás, Észak-kelet Pest és Nógrád Megyei Regionális Hulladékgazdálkodási és Környezetvédelmi Önkormányzati Társulás, Győr Nagytérségi Hulladékgazdálkodási Önkormányzati Társulás, Heves Megyei Regionális Hulladékgazdálkodási Társulás, Kapos-menti Hulladékgazdálkodási Társulás, Közép-Duna Vidéke Hulladékgazdálkodási Önkormányzati Társulás, Mecsek-Dráva Önkormányzati Társulás, Mosonmagyaróvár Nagytérségi Hulladékgazdálkodási Önkormányzati Társulás, Sajó-Bódva Völgye és Környéke Hulladékkezelési Önkormányzati Társulás, Sopron Térségi Hulladékgazdálkodási Önkormányzati Társulás, Tisza-tavi Regionális Hulladékgazdálkodási Társulás, ZALAISPA Hulladékgazdálkodási Társulás, Önkormányzati Társulás a Sió-völgyi Nagytérség Települési Szilárdhulladékai Kezelésének Korszerű Megoldására Társulás, Miskolci Regionális Hulladékgazdálkodási Önkormányzati Társulás, Dél-Alföldi Hulladékgazdálkodási Társulás, Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Szilárdhulladék-Gazdálkodási Társulás, Homokhátsági Regionális Hulladékgazdálkodási Önkormányzati Társulás, Debreceni Agglomeráció Hulladékgazdálkodási Társulás, Nyugat-Dunántúli Regionális Hulladékgazdálkodási Önkormányzati Társulás, Szolnok Térségi Hulladékgazdálkodási Társulása

¹⁷ Tájékoztató a Közép-Duna Vidéke Hulladékgazdálkodási Önkormányzati Társulásról: <https://adoc.pub/tajekoztato-a-kzep-duna-videke-hulladeggazdalkodasi-nkormany.html>

- hulladékkezelési közszolgáltatás szervezése keretében: a hulladékkezelési közszolgáltató kiválasztása, szerződéskötés, szerződés felmondása, a települési szilárdhulladék ingatlantulajdonosoktól történő begyűjtésének, elszállításának szervezése, a települési hulladék kezelésének szervezése, kezelő létesítmények üzemeltetésének biztosítása,
- hulladékkezelési közszolgáltatás fenntartása keretében: a szolgáltatóval megkötött közszolgáltatási szerződésben biztosítja a szolgáltatás folyamatosságát, évente megtárgyalja a közszolgáltató által a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenységről készített beszámolót, megállapításairól tájékoztatja a tagi önkormányzatokat, a helyi önkormányzati rendeletalkotás koordinálása, tartalmi információnyújtás, önkormányzati rendeletek véleményezése, részvétel a területi hulladékgazdálkodási terv és területi megelőzési program készítésében, a vonatkozó hatóság részére a területi hulladékgazdálkodási terv és területi megelőzési programhoz a rendelkezésére álló adatok, információk biztosítása, a közszolgáltató, illetve a közszolgáltatás körébe tartozó hulladék kezelését végző gazdálkodó szervezet által készített hulladékgazdálkodási terv egyeztetése.

A társulás szervezeti rendszerének fő elemei közé tartozik a döntéshozói feladatokat ellátó **Társulási Tanács**. A Társulási Tanácsot a társult önkormányzatok képviselő-testületei által delegált tagok alkotják. Minden egyes társult önkormányzatot 1-1 tag képvisel a Tanácsban, és mindegyikük 1-1 szavazattal rendelkezik. A társulást harmadik személyekkel szemben, bíróságok és más hatóságok előtt általános képviseleti jogkörrel felruházva az elnök képviseli. Tekintettel a Társulási Tanács tagjainak nagy számára, a hulladékkezelési projekt dinamikus előrehaladását, a rugalmas munkaszervezést biztosítandó tagok létrehozták a 12 tagú **Társulási Operatív Tanácsot**, melynek feladata, hogy a Társulási Tanács elnökének munkáját segítse. A Társulási Operatív Tanács tagjait a Társulás Tanácsa választja meg. Az Operatív Tanács tagjaira bármely tanácsstag javaslatot tehet. Az Operatív Tanács elnökét és tagjainak több mint felét a Társulási Tanács tagjai sorából kell megválasztani. A társulás a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására költségvetési szervet alapított, amely szervezet 3 fővel látja el feladatait.

A projektek teljes körű előkészítését és lebonyolítását, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási feladatok végrehajtását a **projektiroda** látja el. A projektiroda helyi önkormányzati önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv. A Társulási Tanács ellenőrző-felügyelő szerve a 12 főből álló **Felügyelő Bizottság**. A Bizottság tagjait a Társulás Tanácsa választja meg. A Bizottság tagjaira bármely tanácsstag javaslatot tehet. A Bizottság elnökét és a tagjainak több mint felét a Társulási Tanács tagjai sorából kell megválasztani. A Társulási Tanács **munkaszervezeti** feladatait a társulás székhelyének (Polgárdi) Polgármesteri Hivatala látja el.

A tagok éves működési hozzájárulás megfizetésére is kötelezettséget vállaltak, mely a 2007. évtől kezdve 100 Ft lakosonként.

1.2.2 SÁRRÉT KISTÁJ Önkormányzati Társulás

Víznyilvánlag gyakori a feladatok közös ellátása a **szociális** szféra terén. A 2009. évi adatok alapján az akkor működő 173 db társulás 91%-a (158 db) többek között gyermekjóléti alapellátással, 84%-a

(145 db) egyéb szociális alapellátással foglalkozott, továbbá a társulások 28%-a (49 db) szociális intézményi feladatokat is ellátott (KOVÁCS 2010). Ide tartozik többek között a **SÁRRÉT KISTÁJ Önkormányzati Társulás**. A Társulási Megállapodás¹⁸ szerint a társulás tagjai: Szabadbattyán Nagyközség Önkormányzata (székhely), Kőszárhegy Község Önkormányzata, Nádasdladány Község Önkormányzata, Sárkeszi Község Önkormányzata, Úrhida Község Önkormányzata. A társulás célja, hogy a települési önkormányzatok a szociális alapszolgáltatási ellátási formákat és a gyermekjóléti szolgáltatásokat közösen szervezzék meg annak érdekében, hogy a települések minden lakója számára lehetőség nyíljon a legkorszerűbb szociális szolgáltatások igénybevételére.

A társulás feladatköre és tevékenysége az önkormányzatok közigazgatási területén a házi segítségnyújtás, a családsegítés, valamint a gyermekjóléti szolgáltatás közös megvalósítására terjed ki. A család- és gyermekjóléti szolgálat tekintetében a feladatellátásra kötelezett társulási tagok közé Szabadbattyán és Úrhida Önkormányzata tartozik, míg a házi segítségnyújtási alapellátást valamennyi tagi önkormányzat a társulás keretében biztosítja a lakossága részére.

A társulás legfőbb döntéshozó szerve a **Társulási Tanács**. A tanácsba az érintett képviselőtestületek az önkormányzatok mindenkori polgármestereit delegálják. A tanács minden tagját egy szavazat illeti meg. A Társulási Tanács gyakorolja mindazon hatásköröket, amelyeket a vonatkozó jogszabályok meghatároznak. A tanács választja meg a társulás elnökét és alelnökét. Évente minimum 6 alkalommal tartja üléseit. Ülést a tagok egynegyedének, továbbá az érintett megyei kormányhivatal (Fejér Megyei Kormányhivatal) vezetőjének indítványára össze kell hívni. Az ülést a tanács elnöke vezeti. A tanács akkor határozatképes, hogyha az ülésen legalább 3 tagja jelen van a 4-ből. Egy-egy döntés meghozatalához legalább annyi tag szavazata szükséges, hogy az meghaladja a jelen lévő tagok szavazatainak több mint felét. A minősített többséggel elfogadandó javaslat megszavazásához legalább 3 tag „igen” szavazata szükséges, mely egyben eléri a társulásban részt vevő tagok által képviselt települések lakosságának a felét. A tanács kizárólagos hatáskörébe tartozik (az említettekén túl) többek között:

- a Társulási Megállapodás módosításának kezdeményezése;
- tagsággal kapcsolatos döntések;
- az éves költségvetés elfogadása, módosítása, a tagdíj és a működési hozzájárulás évenkénti összegének megállapítása;
- éves beszámoló megtárgyalása és elfogadása;
- a közös fejlesztésekről, beruházásokról való döntés;
- a közös feladatellátást szolgáló megállapodások megkötése;
- a társulás vagyonáról való rendelkezés;
- pályázatok benyújtásáról való döntés;
- a társuláshoz önkormányzati közös feladatellátáshoz történő csatlakozás elfogadása;
- a közös feladatellátást szolgáló ellátási szerződés, valamint egyéb polgári jogi szerződés megkötése.

¹⁸ Társulási Megállapodás: <https://www.szabadbattyan.hu/alapszolgaltatasok/tarsulasi-megallapodas/>

Az **elnököt** a tanács soraiból a tanács tagjai választják meg az aktuális önkormányzati választási ciklus idejére. Az elnök képviseli a társulást, ellátja a tanács működésével járó kiadmányozási, kötelezettségvállalási és utalványozási feladatokat. A **munkaszervezet** feladatát Szabadbattyán Polgármesteri Hivatala látja el. A közalkalmazottakat a tanács nevezi ki, bízza meg, és gyakorolja a munkáltatói jogkört. Az elnök gyakorolja az egyéb munkáltatói jogkört. A munkaszervezet feladata különösen:

- a tanács döntéseinek előkészítése, azok végrehajtásának szervezése;
- adatot, információt szolgáltat a társulásban részt vevő önkormányzatok részére a tanács működéséről, feladatellátásáról;
- ellátja a társulás hatáskörébe tartozó munkaügyi feladatokat;
- a tanács költségvetésének végrehajtása, a költségvetési gazdálkodással kapcsolatos feladatok ellátása (pl. költségvetés tervezése, benyújtott pályázatokkal kapcsolatos elszámolási feladatok, éves elszámolások, többek között az állami támogatásokkal, önkormányzati hozzájárulásokkal kapcsolatban).

1.2.3 Többcélú társulások

A többcélú társulások nem különböznek lényegesen ma már a „rendes” önkormányzati társulásoktól; azonos jogi keretek között működnek. A legfőbb eltérést a kistérségi területi szinthez erősen kötődő tagság, az ellátott feladatok száma, illetve a 2013 előtti múltból „örökölt” erősebb területfejlesztési, pályázati feladat- és hatáskör jelenti. A jelenleg működő társulások túlnyomó többsége (hosszvetőlegesen 80%-a) mind elnevezésében, mind tevékenységi körét tekintve többcélú társulásnak minősül. A többcélú társulásokra jellemző feladatkörök két példán keresztül kerülnek bemutatásra.

A **Gyöngyös Körzete Kistérség Többcélú Társulás** ma is hatályos társulási megállapodását 2020-ban hagyták jóvá az érintett önkormányzatok: Gyöngyös, Abasár, Adács, Atkár, Detk, Domszló, Gyöngyöshalász, Gyöngyösoroszi, Gyöngyöspata, Gyöngyössolymos, Gyöngyöstarján, Halmajugra, Karácsond, Kisnána, Ludas, Markaz, Mátrászentimre, Nagyfüged, Nagyréde, Pálosvörösmart, Szűcsi, Vámosgyörk, Vécs, Visonta és Visznek.¹⁹ A társulás feladatellátásába tartozó egyes közzolgáltatások köre:

- szociális feladatok:
 - szociális intézményi feladatok:
 - idősek, demens betegek nappali ellátása és fogyatékkal élők bentlakásos és átmeneti elhelyezése, valamint idősek átmeneti gondozása;
 - hajléktalanok átmeneti és nappali ellátása;
 - szociális alapszolgáltatási feladatok:

¹⁹ Társulási Megállapodás: <https://gyongyosikisterseg.hu/wp-content/uploads/2021/02/gyktt-tarsulasi-megallapodas-modositasa-2020-08-26.pdf>

- időskorúak, demens betegek tartós bentlakásos ellátása, pszichiátriai és szenvedélybetegek közösségi és nappali ellátása, valamint fogyatékkal élők nappali ellátása;
 - családsegítés;
 - család- és gyermekjóléti szolgálat;
 - család- és gyermekjóléti központ;
 - házi segítségnyújtás;
 - szociális étkeztetés;
 - szociális foglalkoztatás;
- gyermekjóléti feladatok:
 - átmeneti szolgáltatások összehangolása, családok átmeneti otthonának működtetése;
 - átmeneti intézményi szolgáltatások összehangolása, gyermekek átmeneti otthonának működtetése;
 - gyermekjóléti szolgáltatás;
 - gyermekek átmeneti gondozása;
 - család- és gyermekjóléti szolgáltatás/család- és gyermekjóléti központ;
 - belső ellenőrzési feladatok;
 - egészségfejlesztési feladatok;
 - közfoglalkoztatás.

A **Tatai Kistérségi Többcélú Társulás** egy 2004. június 30-tól működő, Tata, Baj, Dunaalmás, Dunaszentmiklós, Kocs, Naszály, Neszmély, Szomód, Tardos és Vértestolna települések alkotta önkormányzati társulás, mely a közszolgáltatások megszervezése és a közös intézményfenntartás mellett a területfejlesztési feladatokat is hangsúlyosan képviseli. A 2017. február 1-től hatályos társulási megállapodás értelmében az alábbi feladatokat látja el:

- egészségügyi feladatok:
 - gondoskodik a térségben a sürgősségi orvosi ellátásról;
 - az egészségügyi ellátás fejlesztése érdekében a térségre kiterjedő együttes pályázatokat nyújt be;
 - az egészségügyi feladatok közül a kistérség települései közösen látják el a csecsemő- és gyermekszakrendelés működtetését, az Árpád-házi Szent Erzsébet Szakkórház és Rendelőintézet keretein belül;
 - gondoskodik a térségben a fogorvosi ügyeleti ellátásról;
- szociális ellátás:
 - a társulás közös fenntartású intézményei közé tartozik a Tatai Kistérségi Időskorúak Otthona, valamint a Szociális Alapellátó Intézmény;
 - családsegítés és gyermekjóléti szolgáltatások;
 - fogyatékosok nappali intézményes ellátása;
 - idősek nappali intézményes ellátása;
 - hajléktalanok nappali intézményes ellátása;
 - támogató szolgáltatás;

- közösségi ellátások;
- házi segítségnyújtás;
- jelzőrendszeres házi segítségnyújtás;
- étkeztetés;
- beilleszkedést elősegítő program kistérségi szinten történő megszervezése;
- szociális tárgyú pályázatok benyújtása;
- szakmai tanácskozások szervezése a kistérség szociális feladatokat ellátó szakemberei számára;
- hajléktalanok éjjeli menedékhelye szakosított szociális ellátás;
- család-, gyermek- és ifjúságvédelem:
 - gyermekjóléti szolgáltatás alapellátási feladat;
 - gyermek- és ifjúságvédelmi tárgyú pályázatok;
 - szakmai tanácskozások szervezése a kistérség gyermek- és ifjúságvédelmi feladatokat ellátó szakemberei számára;
- területfejlesztés és egyes településüzemeltetési feladatok:
 - a településfejlesztési-statisztikai kistérség gazdasági, kulturális, idegenforgalmi és infrastrukturális fejlesztési programjainak kidolgozása, a fejlesztési célok prioritásainak meghatározása;
 - a társulás területfejlesztési koncepciójának, illetve ennek figyelembevételével készített területfejlesztési stratégiai és operatív programjának kidolgozása és elfogadása, megvalósításuk ellenőrzése;
 - a kistérség társadalmi és gazdasági helyzetének, adottságainak ellenőrzése;
 - a megvalósítási tervek (megvalósíthatósági tanulmányok, üzleti, kiviteli tervek), pályázatok készítésének elősegítése, támogatása;
 - pénzügyi terv készítése a területfejlesztési programok finanszírozhatósága és megvalósítása érdekében;
 - a kistérségben kialakult társadalmi és gazdasági válsághelyzetek kezelésében történő közreműködés;
 - a kistérségben működő társulások és más – a területfejlesztésben érdekelt – szervezetek együttműködésének koordinációja;
 - a kistérség településeinek képviselői és érdekeik érvényesítése területfejlesztési feladatokat ellátó, valamint egyéb szervezetek irányában;
 - a kistérségi fejlesztési tervek elkészítéséhez, a társulás működtetéséhez és a fejlesztési programok megvalósításához szükséges forrásgyűjtés, pályázatok kidolgozása;
 - a környezetvédelmi kistérségi teendők összehangolása;
 - kapcsolattartás a területfejlesztési feladatokat ellátó szervezetekkel, a kistérség területén működő közigazgatási szervekkel, intézményekkel, a fejlesztési szükségletek és a bevonható források feltárása érdekében;
- belső ellenőrzési feladatok:
 - a Társuláshoz tartozó önkormányzatok belső ellenőrzési feladatainak ellátása.

1.3 Agglomerációs fejlesztési szervezetek

1.3.1 Agglomerációs fejlesztési társulások

A speciális területi kihívásokkal és potenciálokkal rendelkező **agglomerációs és agglomerálódó térségekben** is alakultak, és működnek jelenleg is többcélú társulások. A KSH osztályozása (KSH 2014) alapján meghatározott agglomerációk közül Pécs és Győr esetében tevékenykednek jelenleg is aktív többcélú agglomerációs társulások, míg a miskolci agglomeráció térségében a Miskolc Kistérség Többcélú Társulása 2015-ben szűnt meg. Az agglomerálódó térségek közül az Eger- és a Szombathely-központú térségekben működik többcélú társulás. Az agglomerációkban létező többcélú társulásokra jellemző feladatkörök a Pécsi Többcélú Agglomerációs Társulás példáján keresztül kerülnek bemutatásra.

A **Pécsi Többcélú Agglomerációs Társulás** 2004-ben jött létre, amikor a 2003-ban létrehozott területfejlesztési társulást²⁰ a társulásban részt vevő 39 önkormányzat egyes közszolgáltatások hatékonyabb ellátása érdekében többcélú társulássá alakította. Az agglomerációs társulás számos feladata közül a szociális és egészségügyi, nevelési-oktatási, közművelődési, területfejlesztési és közfoglalkoztatás-szervezési területekhez kapcsolódó feladatok a leghangsúlyosabbak. Az aktuálisan érvényes, 2018. január 1-én hatályba lépő Társulási Megállapodás²¹ értelmében a települési önkormányzatok alábbi feladatait oldják meg, illetve hangolják össze:

- közreműködés egészségügyi ellátások szervezésében és az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatásokban;
- átfogó stratégiai és tervezési feladatok;
- laboratóriumi szolgáltatás;
- gyermek- és ifjúságvédelem;
- szolgáltatásszervezési feladatok;
- gazdaság- és turizmusfejlesztés, természet- és környezetvédelem, kommunális szolgáltatások;
- közművelődési, közgyűjteményi tevékenység;
- hagyományos közösségi kulturális értékek gondozása;
- ifjúsági és sportfeladatok;
- helyi közlekedés, helyi közútfenntartás;
- ivóvízellátás, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás, valamint bel- és csapadékvíz-elvezetés;
- szennyvíztisztítás és -elvezetés;
- foglalkoztatás, közfoglalkoztatás;
- esélyegyenlőségi program megvalósításában való közreműködés;
- állat- és növényegészségügy;
- közbiztonság szervezése;

²⁰ 2004. évi CVII. törvény alapján

²¹ Társulási Megállapodás: <http://pecsikisterseg.hu/wp-content/uploads/2006/09/t%C3%A1rsul%C3%A1si-meg%C3%A1llapod%C3%A1s.pdf>

- területrendezés;
- családvédelem;
- hulladékkezelés;
- idegenforgalom;
- mozgókönyvtári szolgáltatás;
- család- és gyermekjóléti szolgálat működtetése;
- család- és gyermekjóléti központ működtetése;
- gyermekek átmeneti otthonának működtetése;
- belső ellenőrzés;
- településfejlesztés, településrendezés;
- óvodai komplex programok komplex támogatása;
- oktatást kiegészítő tevékenységek komplex támogatása;
- szociális és gyermekjóléti szolgáltatások és ellátás; gyermekek napközbeni ellátása, idősek, demens betegek nappali ellátása, jelzőrendszeres házi segítségnyújtás, szociális étkeztetés, pszichiátriai betegek részére nyújtott közösségi ellátás, otthoni szakápolási feladat ellátása, fejlesztő foglalkozások;
- kistermelők, őstermelők értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is;
- közreműködés a település közbiztonságának biztosításában;
- pályázatírás, projektek menedzselése;
- ügyviteli, gazdálkodási és pénzügyi tanácsadás.

A Társulás a meghatározott feladatellátás során:

- szakmai és komplex program-előkészítő,
- javaslattevő,
- programmenedzselő,
- intézményfenntartó,
- koordináló,
- döntéshozó, a döntések végrehajtását figyelemmel kísérő és végrehajtó tevékenységet folytat.

1.3.2 Fejlesztési tanácsok

A törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről²² meghatározta többek között a területfejlesztést és területrendezést ellátó területi szervezet és feladataikat. Ezek között kaptak helyet a **regionális fejlesztési tanácsok**. A területfejlesztési koncepció kidolgozását, a területrendezési terv készítésében való közreműködést és más közös területfejlesztési feladatokat a) a fővárosi agglomeráció térségében a **Budapesti Agglomeráció Fejlesztési Tanács**; b) Balaton kiemelt üdülőkörzete térségében a **Balaton Fejlesztési Tanács** látta el.

²² 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről

17. § (1) alapján a regionális fejlesztési tanács tagjai a következők:

- a) a tanács illetékességi területén működő megyei területfejlesztési tanácsok elnökei (a fővárosi önkormányzat képviselője),
- b) a területfejlesztésért és területrendezésért felelős miniszter, a pénzügy-, a belügy-, a közlekedési, hírközlési és vízügyi, a földművelésügyi, az ipari és kereskedelmi, a népjóléti, a munkaügyi és a művelődési és közoktatási miniszter képviselője,
- c) a gazdasági kamarák egy-egy képviselője, továbbá
- d) az érintett területfejlesztési önkormányzati társulások legfeljebb hat képviselője, illetve a Budapesti Agglomeráció Fejlesztési Tanács tekintetében:
- e) a Kormány kinevezett képviselője,
- f) a főpolgármester.

1.3.3 Az agglomerációs fejlesztési tanácsok

Speciális helyzetüknél fogva érdemes bővebben bemutatni a városkörnyéki, vonzáskörzeti szintű, alapvetően a helyi önkormányzatok településhatárokon átnyúló közös fejlesztéseit koordinálni, menedzselni hivatott terület- és településfejlesztési testületeket. Ahogy fentebb említésre került, a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény 1996-ban rendelkezett a **Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács (BAFT)** létrehozásáról abból a felismerésből kiindulva, hogy Budapest, valamint a körülötte elterülő régió fejlesztési céljainak és érdekeinek összehangolása érdekében a fővárosnak és a körülötte lévő agglomerációs gyűrűnek együttműködő térségként kell fejlődnie. A városregió intézményesítésére többször történt kísérlet. A Tanácsot először 1997-ben alapították meg, 1999-ben eltörölték, majd végül 2004-ben került sor a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács intézményesítésére. A Tanács működési területe Budapest Fővárosra és Pest megyének a Budapesti Agglomerációhoz tartozó 80 településére²³ terjedt ki, az ország területének 2,7%-át (2 538 m²) lefedve és a magyar népesség több mint negyedét (kb. 2 451 000 fő) koncentrálna. A delegáció elvén működő szerv tagjai voltak: Budapest főpolgármestere, a Közép-Magyarországi Régió regionális fejlesztési tanácsának elnöke, a fővárosi kerületi önkormányzatok polgármestereinek küldöttje, az agglomerációban működött kistérségi fejlesztési tanácsok által delegált három képviselő, továbbá a kormány képviselője.

²³ Alsónémedi, Biatorbágy, Budajenő, Budakalász, Budakeszi, Budaörs, Csobánka, Csomád, Csömör, Csörög, Dabas, Délegyháza, Diósd, Dunabogdány, Dunaharaszti, Dunakeszi, Dunavarsány, Ecsér, Érd, Erdőkertes, Felsőpakony, Fót, Göd, Gödöllő, Gyál, Gyömrő, Halásztelek, Herceghalom, Inárcs, Isaszeg, Kakucs, Kerepes, Kisorozsi, Kistarcsa, Leányfalu, Maglód, Majosháza, Mogyoród, Nagykovácsi, Nagytarcsa, Ócsa, Órbottyán, Páty, Pécel, Perbál, Pilisborosjenő, Piliscsaba, Pilisjászfalu, Pilisszántó, Pilisszentiván, Pilisszentkereszt, Pilisszentlászló, Pilisvörösvár, Pomáz, Pusztafalu, Remeteszőlős, Solymár, Sós-kút, Szada, Százhalombatta, Szentendre, Szigethalom, Szigetmonostor, Szigetszentmiklós, Székesfehérvár, Sződ, Sződliget, Tahitótfalu, Taksony, Tárnok, Telki, Tinnye, Tök, Tököl, Törökbálint, Újhartyán, Újlengyel, Üllő, Üröm, Vác, Vácrátót, Vecsés, Veresegyház, Visegrád, Zsámbék

A területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény értelmében a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács szerteágazó jogosítványokkal és feladatokkal rendelkezik²⁴:

- a térség társadalmi és gazdasági helyzetének, környezeti állapotának, adottságainak vizsgálata, a vizsgálatok során felhasznált információknak és eredményeknek a területi információs rendszer rendelkezésére bocsátása;
- a térség hosszú távú területfejlesztési koncepciójának, illetve a térség fejlesztési programjának kidolgozása;
- a gazdaságfejlesztés területi koordinációs feladatainak ellátása, a kormányzati és térségi érdekek egyeztetése, a budapesti agglomeráción belül a térségi szereplők közötti információáramlás és koordináció biztosítása;
- pénzügyi terv készítése és elfogadása a térségi fejlesztési programok megvalósítása érdekében, javaslatétel a helyi, a térségi, a központi és a nemzetközi források összetételére és felhasználásának időbeli ütemezésére;
- a térségi fejlesztési program megvalósítása érdekében döntéshozatal a programok megvalósításáról, a hatáskörébe utalt pénzeszközök felhasználásáról és a fejlesztések megvalósításáról, továbbá a rendelkezésre álló források függvényében prioritás szerinti munkaterv készítése;
- a területét érintő (országos, budapesti, Pest megyei, közép-magyarországi régiós, agglomerációs) fejlesztési koncepciók, programok, továbbá a területét érintő területrendezési tervek véleményezése;
- közreműködés a térségben kialakult társadalmi és gazdasági válsághelyzetek kezelésében;
- költségvetésének megállapítása, annak végrehajtása, továbbá források gyűjtése a Tanács működéséhez és a fejlesztési programok megvalósításához;
- a regionális és a megyei területfejlesztési programok figyelembevételével döntéshozatal a hatáskörébe utalt pénzeszközök pályázati rendszer keretében történő felhasználásáról és a fejlesztések megvalósításáról;
- megállapodás a regionális fejlesztési tanáccsal, és a megyei területfejlesztési tanáccsal és más a térségi fejlesztési programokban közreműködőkkel a programok és fejlesztések finanszírozásáról;
- mindazon feladatok ellátása, amelyeket törvény vagy egyéb jogszabály hatáskörébe utal.

A Tanács – tervezési feladatainak eleget téve – 2007-ben elfogadta a Budapesti Agglomeráció Területfejlesztési Koncepcióját és Stratégiai Programját²⁵, amelynek céljai között szerepelt, hogy a Budapesti Agglomeráció gazdaságilag vonzó és versenyképes térséggé fejlődjön, erősödjenek a nemzetközi funkciói, valamint az agglomeráció jobb életminőséget lehetővé tévő, a természeti környezetet megőrző és a társadalom kiegyensúlyozott átalakulását célzó fejlesztése valósuljon meg. A fejlesztési célok végrehajtása és a térség fejlődésének nyomon követése érdekében a Tanács

²⁴ Budapest Városfejlesztési Koncepciója. Helyzetelemzés, 2 Budapest nemzetközi és országos környezetben.

²⁵ Budapesti Agglomeráció Területfejlesztési Koncepciója és Stratégiai Programja 2006-2007
http://www.terport.hu/webfm_send/2136

kidolgozta és elfogadta a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács Monitoring Stratégiáját²⁶, továbbá a Budapesti Agglomeráció 2008 és 2010 közötti időszakra vonatkozó Operatív Programját (BAOP).

A BAFT sikeresen megteremtette az intézményesített együttműködés és az összehangolt fejlesztés-tervezés kereteit, azonban az érintett térségi szereplők együttműködése a valóságban csak részben valósult meg. Az agglomerációs térség összehangolt fejlesztésének kudarca több okra vezethető vissza. Egyrészt a BAFT által kidolgozott fejlesztési koncepciók és programok megvalósításához hiányoztak a szükséges eszközök és erőforrások, másrészt a területfejlesztési törvény szerinti szervezeti feladatmeghatározásokban számos átfedés mutatkozott a regionális, a kiemelt térségi és a megyei területfejlesztési tanácsok vonatkozásában. Az együttműködés sikertelensége az agglomerációs települések közötti versenyhelyzetből is adódott a fejlesztési források megszerzését és az üzleti beruházások odavonzását illetően. A fővárosi agglomeráció összehangolt fejlesztését illetően komoly nehézséget jelentett, és jelent továbbra is, hogy az agglomeráció egyes szektoraiban, illetve a fővárostól való távolságtól függően eltérő érdekek és kihívások merülnek fel. A szereplők eltérő érdekeinek ütköztetése, és az ebből adódó nehézségek kezelése nem volt biztosított a Tanácson belül.

A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény 2012. január 1-én hatályba lépő módosítása²⁷ értelmében megszűnt a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács. A törvénymódosítás indokaként „a jelenleg széttagoltan működő területfejlesztési szervezetrendszer racionalizálása” szerepelt, ami a gyakorlatban azt jelentette, hogy a BAFT jogutódja a főváros területi érintettsége esetén Budapest Főváros Önkormányzata, Pest megye területi érintettsége esetén pedig a Pest Megyei Önkormányzat lett. Ezzel megszűnt a Pest megyét, Budapestet és az agglomeráció településeit kerekasztalhoz ültető egyetlen területfejlesztési célú intézmény (TOSICS 2016).

Fontos hangsúlyozni, hogy a magyarországi területfejlesztés újjászervezett intézményrendszerét a hatáskörök erős koncentrációja jellemzi. Habár a területfejlesztési feladatokat 2012 óta a megyei önkormányzatok látják el, a megyei és a települési szint mind jogosultságait, mind a rendelkezésre álló erőforrásokat tekintve szűk keretek között mozognak, ezáltal az agglomerációs szintű tervezés és fejlesztés kizárólag kormányzati szinten valósulhat meg. További nehézséget jelent az együttműködés szempontjából Budapest és Pest megye szétválása annak érdekében, hogy 2021-től külön régióként pályázhassanak az uniós fejlesztési forrásokra. A szétválás következtében és a helyi politika saját érdekérvényesítést előtérbe helyező logikájából adódóan lényegesen csökkent a Budapest és az agglomerációs települések közötti együttműködés iránti motiváció.

2018. októberben jött létre a **Fővárosi Közfejlesztések Tanácsa**, a Fővárosi Önkormányzat és a Kormány közötti egyeztető, döntéselőkészítő és koordinációs fórum, melynek működését a Fővárosi

²⁶ A Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács Térségi Monitoring Stratégiája
http://www.terport.hu/webfm_send/692

²⁷ A területfejlesztés és területrendezés törvényi szabályozásának változásai:
<https://www.kormanyhivatal.hu/download/e/ce/20000/1%20A%20ter%C3%BCletfejleszt%C3%A9s%20%C3%A9s%20ter%C3%BCletrendez%C3%A9s.pdf>

Közfejlesztések Tanácsáról szóló 1509/2018. (X. 17.) Korm. határozat²⁸ szabályozza. A Tanács 10 tagból áll, akik közül 5 tag a Kormányt, 5 tag a Fővárosi Önkormányzatot képviseli. A Fővárosi Közfejlesztések Tanácsa azonban alapvetően fővárosi ügyekkel foglalkozik, az agglomeráció településeinek nincsenek képviselői a Tanácsban.

2020 februárjában alakult meg a Budapest és a fővárosi agglomeráció fejlesztéséért felelős államtitkárság alá tartozó **Budapest Fejlesztési Központ (BFK)**, a kormány Budapest-fejlesztési munkájának szakmai műhelyeként, melynek feladatait a 175/2019. (VII. 16.) Korm. rendelet²⁹ ismerteti. A Budapest Fejlesztési Központ megteremti a kooperáció lehetőségét a kormányzat, a fővárosi önkormányzat, a kerületi és az elővárosi önkormányzatok között, továbbá előkészíti, és részben végrehajtja a Fővárosi Közfejlesztések Tanácsának döntéseit. Fontos kiemelni, hogy az államtitkárság kormányzati szinten foglalkozik Budapest és az agglomeráció fejlesztésével, delegációs elven alapuló önkormányzati részvételű testülete nincs a Budapest Fejlesztési Központnak. A BFK tevékenységének egyik alappillére a közlekedésfejlesztés: egységben kezeli a településhatárokat átlépő, agglomerációs szintű fejlesztéseket és a közösségi közlekedés szolgáltatásait. Munkájában kiemelt szerepet kap a városi és elővárosi kötőpályás közösségi közlekedés – vagyis az állami tulajdonban lévő hévek és a vasút – fejlesztése.³⁰

Budapesten kívül a város és vonzáskörzetének harmonikus fejlesztése több **vidéki nagyváros** esetében is releváns igényként merülhet fel. Debrecenben egy markáns, mintegy 200 milliárdos forrással támogatott gazdaságfejlesztési programnak köszönhetően komoly gazdasági fellendülés zajlott le a 2010-es években. 2014 és 2018 között csaknem 600 milliárd forint működő tőke érkezett a megyeszékhelyre, 470 céggel (+6,2%) növelve a működő vállalkozások számát, több mint hatezer új munkahelyet létrehozva. A városvezetés 2019-ben kezdeményezte a **Debreceni Agglomeráció Fejlesztési Tanács** megalapítását. Debrecen Megyei Jogú Város vezetése mellett a térség húsz településének polgármestere, hét országgyűlési képviselője, valamint a Hajdú-Bihar Megyei Önkormányzat elnöke által elfogadott közös szándéknyilatkozat értelmében a Debreceni Agglomeráció Fejlesztési Tanács felel az együttműködésben részt vevő települések gazdasági, oktatási, kulturális és turisztikai fejlesztéseinek összehangolásáért.

Miskolc Debrecen mintáját követve szintén egy agglomerációs (gazdaságfejlesztési) tanács létrehozását kezdeményezte. Miskolc esetében az együttműködést az motiválja, hogy a város közigazgatási határain belül már alig áll rendelkezésre az ipari befektetők által hasznosítható földterület. A város térségi centrumszerepéből adódó tőkevonásból a Miskolc agglomerációjába tartozó települések is nagyobb mértékben profitálhatnak a jövőben a tanácsot létrehozni kívánó elképzelés szerint.

²⁸ A Kormány 1509/2018. (X. 17.) Korm. határozata a Fővárosi Közfejlesztések Tanácsáról

²⁹ 175/2019. (VII. 16.) Korm. rendelet a budapesti fejlesztések előkészítésével, megvalósításával és a kiemelt nemzetközi sportesemények rendezési jogának megszerzésével kapcsolatos egyes feladatok ellátásáról

³⁰ Lásd: Budapest Fejlesztési Központ: <https://bfk.hu/>

1.3.4 A térségi fejlesztési tanácsok

A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 2013. decemberi módosítása révén megszűnt a regionális fejlesztési tanácsok rendszere, beleértve a budapesti agglomeráció összehangolt fejlesztését szolgáló Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanácsot. A regionális fejlesztési tanácsok helyét részben az újonnan beiktatott **Térségi Fejlesztési Tanács** intézménye pótolja. A korábbi regionális fejlesztési tanácsok és települési fókuszú területfejlesztési társulások, mint a területfejlesztés fontos alanyainak helyét az új struktúrában részben a térségi fejlesztési tanácsok vették át. A térségi fejlesztési tanács összetételére vonatkozó szabályok alapján megnőtt, sőt, szinte egyeduralgokká vált a megyei önkormányzatok, illetve az állami közigazgatási szervek, minisztériumok súlya a területfejlesztési politika főbb szereplői között. A megyei (NUTS 3) és állami szint megerősítésével a települési (LAU 2) és kistérségi-járási szint (LAU 1) kiszorult a tagok közül.

„(3) A térségi fejlesztési tanács tagjai:

- a) a térségi fejlesztési tanács illetékességi területén működő megyei közgyűlés elnöke és a megyei közgyűlés egy további képviselője, valamint*
- b) az operatív programok végrehajtásáért felelős miniszterek egy-egy képviselője.*

(4) A térségi fejlesztési tanács ülésein állandó meghívottként részt vesz:

- a) a térségi fejlesztési tanács illetékességi területe szerinti*
 - aa) területi gazdasági kamarák egy-egy képviselője,*
 - ab) megyei kormányhivatalok vezetője és állami főépítésze, valamint*
- b) a területfejlesztés stratégiai tervezéséért felelős miniszter képviselője,*
- c) a gazdaságfejlesztésért felelős miniszter képviselője.”³¹*

Az új szabályozás értelmében kizárólag az országos fejlesztési és területfejlesztési koncepcióban meghatározott **kiemelt térségekben** működnek fejlesztési tanácsok:

- a Balaton Kiemelt Üdülőkörzetben a Balaton Fejlesztési Tanács;
- a Tokaj Borvidéken a Tokaj Borvidék Fejlesztési Tanács;
- a Közép-Duna Menti Kiemelt Térségben a Közép-Duna Menti Fejlesztési Tanács.

1.4 Összefoglalás

Jelen tanulmányban a magyar önkormányzati társulások és agglomerációs szervezetek fordulatos történetét mutattuk be, amely alapvetően két időszakra osztható. Az 1990-től a 2013-ig tartó időszakot a társulások alapításához szükséges feltételek létrehozása, és a társulások számában és feladatkörében tapasztalható változások pozitív, növekvő tendenciája jellemzi. A rendszerváltást követően a tanácsrendszer megszüntetésével és az önkormányzati rendszer létrehozásával a települési önkormányzatok széleskörű feladat- és hatáskörökkel, autonómiával rendelkeztek. Az elaprózott települési önkormányzati struktúra hátrányainak enyhítésére, valamint a települések

³¹ 1996. évi XXI. törvény (2021.08.13 hatályos állapota) a területfejlesztésről és a területrendezésről

nagysága és a széleskörű feladat- és hatáskörből fakadó ellentmondás kompenzálására a 1990. évi LXV. törvényben foglalt szabad társulás joga kínált megoldást.

1991-ben alakultak meg az első önkormányzati társulások, azonban a társulási rendszer hibáiból és merevségéből adódóan az első években a társulási hajlandóság messze elmaradt a kívánatostól, 1994-ig mindössze 140 társulást alapítottak. Az 1990-es évek első felének felülvizsgálatát követően az 1997. évi CXXXV. törvény értelmében megszüntették a társulások (kötelezően) jogi személyiségét, illetve kifejezetten önkormányzati hatáskörök társulásra történő átruházása is lehetővé vált, melynek hatására az ezredfordulóig a társulások száma jelentősen nőtt, elérve a 250-et. Mindemellett a területfejlesztési törvény 1996-os elfogadásával nevesítésre kerültek a megyei és településfejlesztési szint közötti „hézagot” betöltő önkormányzati társulások, valamint a regionális fejlesztési tanácsok, mint a terület- és településfejlesztési feladatokat ellátó területi szervek.

2003-ban került sor a települési és megyei szint közötti kistérségi rendszer kialakítására, amely 168 kistérséget hozott létre, majd a 2004-es Tttv. értelmében a társulások területfejlesztési, kistérségi léptékű területi együttműködési szerepet (is) kaptak. A törvény jelentős könnyítéseket tett a társulások létrehozását illetően, melynek köszönhetően az ország teljes területét lefedve valamennyi kistérségben alakult többcélú társulás. A szabályozás a többcélú kistérségi társulás feladatrendszerét az összehangolt terület- és településfejlesztésben, illetve a kistérségi közszolgáltatások biztosításában, fejlesztésében jelölte meg. A területfejlesztési szempontok hangsúlyosabb megjelenése mellett az anyagi ösztönzés, az EU-s pályázatokon való indulás lehetősége a korábbiakhoz képest lényeges különbséget jelentett a kistérségi rendszerben. A rendszer kialakításának célja a korábbi egy-egy feladatra vagy konkrét fejlesztésre koncentráló együttműködések helyett átfogó, kistérségi léptékű együttműködések kibontakozása volt. A társulások sikeres működését több tényező (települési önállóság féltése, kistérségi identitás hiánya stb.) is gátolta. Mindezek ellenére a jogi és anyagi ösztönzőrendszer az önkormányzati szektor alulfinanszírozottságából adódóan jelentősen növelte a társulási hajlandóságot, és a komplex társulások rendszere számottevő elmozdulást hozott a közszolgáltatás-szervezésben.

A társulásoknak a 2000-es évek végéig tartó felfutását követően a 2010, illetve kifejezetten a 2013 utáni időszakot a társulások számbeli és tartalmi leépülése, visszaszorulása jellemezte. A 2010-es országgyűlési választásokat követően a területi államigazgatás jelentős centralizációval járó átalakítása során sor került a helyi önkormányzati rendszer és ezzel összefüggésben a társulási viszonyok alkotmányos és törvényi újraszabályozására. 2013. január 1-jétől hatályát veszítette a társulási formákról rendelkező két törvény. A társulásokat nem szüntette meg egy jogszabály sem, társulások működésére és alapítására a mai napig van lehetőség, azonban a korábbiaknál lényegesen szűkebb keretek között. Az új szabályozás értelmében ismét kizárólag jogi személyiséggel rendelkező társulás hozható létre, és a korábbi pénzügyi ösztönző rendszer megszűnésével, valamint az önkormányzati feladat- és hatáskörök szűkülésével párhuzamosan jelentősen csökkent a társulások attraktivitása és száma. Országos szintű, hivatalos statisztika hiányában esettanulmányi jelleggel, primer kutatás által két megyére vonatkozóan került feltárássra a társulások számának változása. Az urbanizált jellegű Pest megyében hozzávetőlegesen egyharmadával, a vidékiesebb karakterű Borsod-Abaúj-Zemplén megyében közel egynegyedével csökkent a társulások száma a 2010-es évek

folymán. Mindemellett a társulások tartalmilag is leépültek, az új törvény több területen is csökkentette a feladat- és hatásköröket.

A társulások jellemzően egy-három feladat ellátására korlátozódnak napjainkban. A szociális, egészségügyi, gyermekjóléti és családvédelmi szolgáltatások ellátása a társulások leggyakoribb feladata, míg az oktatási, valamint a terület- és településfejlesztési tevékenységek a jelentős állami centralizáció következtében a háttérbe szorultak. Az agglomerációs és agglomerálódó térségeket speciális területi kihívások és lehetőségek jellemzik, amelyek összehangolt kezelésére, illetve a térségi szintű potenciálok kiaknázására is alapultak különféle társulások. Több város és vidéke is létrehozott többcélú agglomerációs társulásokat bizonyos közzolgáltatások (egészségügy, kommunális ellátás, szociális szolgáltatások, oktatás stb.) megszervezése és összehangolt területfejlesztési célok kitűzése érdekében. A 2010-es évek előtti időszakban Budapest nagyvárosi térségében az országban egyedülként erős helyi önkormányzati (települési szintű) fejlesztési tanács működött. Az ország egyetlen metropoliszövezetként a főváros és az agglomeráció 80 települése számára a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács szolgált az együttműködés platformjaként. A fejlesztési tanács sikeresen megteremtette az összehangolt fejlesztés és tervezés kereteit, azonban saját bevétel és kellő hatáskör hiányában az intézmény a fejlesztések tényleges végrehajtására nem volt alkalmas.

A tanulmányban a 2013 utáni szabályozásnak megfelelő társulások céljai, feladatai, szervezeti felépítése, és döntéshozatali mechanizmusai esettanulmányok által kerültek bemutatásra. A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 2020. évi módosításával a kistérségi és regionális szint hatásköre jelentősen legyengült, tulajdonképpen eltörlésre került. A korábbiakban a területfejlesztés fontos alanyaiként funkcionáló regionális fejlesztési tanácsok és a települési fókuszú területfejlesztési társulások rendszere egyaránt megszűnt, melyek helyét részben az újonnan beiktatott Térségi Fejlesztési Tanács intézménye pótolja. A Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács 2012. évi megszűnése óta hiányoznak a napi együttműködés intézményes fórumai, nemcsak a budapesti agglomeráció, hanem a szomszédos községek és kisvárosok között is. A vidéki agglomerációs és agglomerálódó térségeket is erősen érintő kihívások (pl. közlekedés, környezetvédelem, munkaerőpiac) ellenére az elmúlt években a 2019-ben létrehozott Debreceni Agglomeráció Fejlesztési Tanács az agglomerációs szintű együttműködés egyetlen hazai működő példája. Összességében elmondható, hogy az új, erősen centralizált struktúrában a megyei önkormányzatok, illetve az állami közigazgatási szervek, minisztériumok lettek a területfejlesztési politika domináns szereplői.

1.5 Felhasznált irodalom

1.5.1 Cikk, tanulmányok

Ábrahám G. N. (2012) A többcélú kistérségi társulások „sikertörténete” – kényszer vagy lehetőség? Arsboni, pp. 1–52.

Bekényi J. (2005) A helyi önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról. Magyar Közigazgatás, LV. évf. 11. sz. pp. 660-664.

Gyergyák F.–Steiner E. (2020) A helyi önkormányzati rendszer 30 éve. In: A magyar önkormányzatok 30 éve. Tanulmányok, adatok, tények a helyi önkormányzatok három évtizedéből. pp. 19-55.

Hajdú Z. (2005) Magyarország közigazgatási földrajza. Dialóg Campus, Budapest–Pécs. 332 p.

Ivancsics I. (2015) Modellváltás az önkormányzati feladat- és hatáskör-telepítésben. In: Zongor Gábor szerk.: A magyar önkormányzatok 25 éve. Visszaemlékezések, adatok és tények a magyar önkormányzatiság történetéből. Budapest, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, 153.

Kovács K. (2010) Társulás vagy megszűnési kényszer: Közoktatás-szervezés a többcélú kistérségi társulásokban. In: Tér és Társadalom, XXIV. évf. 4, pp. 103-124

Központi Statisztikai Hivatal (2014) Agglomerációk, településegységek. Magyarország településhálózata 1. p. 10.

Központi Statisztikai Hivatal (2014) Területi atlasz – Egyéb területi lehatárolások
https://www.ksh.hu/teruletiatlasz_egyeb_teruletilehatarolasok

Somlyódy E. (2009) A befejezetlen reform – a kistérségi közigazgatási rendszer értékei és dilemmái. In: Új Magyar Közigazgatás, II. évf. 1. szám, pp. 33-43.

Tosics, I. (2016) „A Közép-Magyarország régió szétválasztása Budapest és környékének sikertelen erőfeszítései az együttműködésre”, Tér és Társadalom, 30. évf. 2. szám, pp. 98–105.

Virág R. (1998) A helyi önkormányzatok együttműködésének szabályozása és gyakorlata. In: Dudás Ferenc – Sárosi Magdolna – Virág Rudolf: Önkormányzati együttműködés és társulás. Budapest, 1998, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó (11-34.)

1.5.2 Jogszabályok

1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról. Közlönyállapot: 1990.VIII.14.

<https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99000065.TV>

1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről (2021.08.13. hatályos állapota)

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99600021.tv>

1997. évi CXXXV. törvény a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről.

Közlönyállapot: 1997.XII.15.

<https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99700135.TV>

244/2003. (XII.18.) Korm. rendelet a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0300244.kor>

2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról.

Közlönyállapot: 2004.XI.18..

<https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0400107.TV>

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100189.tv>

A Kormány 1509/2018. (X. 17.) Korm. határozata a Fővárosi Közfejlesztések Tanácsáról
<http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk18162.pdf>

175/2019. (VII. 16.) Korm. rendelet a budapesti fejlesztések előkészítésével, megvalósításával és a kiemelt nemzetközi sportesemények rendezési jogának megszerzésével kapcsolatos egyes feladatok ellátásáról
<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1900175.KOR>

1.5.3 Egyéb források, internetes linkek

A Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács Térségi Monitoring Stratégiája
http://www.terport.hu/webfm_send/692

Budapest Városfejlesztési Konceptiója (2011): Helyzetelemzés, 2 Budapest nemzetközi és országos környezetben
https://budapest.hu/Documents/varosfejlesztési_koncepcio_2011dec/02_Bp_Nemzetkozi_kornyezet_ben.pdf

Budapest Fejlesztési Központ honlapja
<https://bfk.hu/>

Budapesti Agglomeráció Területfejlesztési Konceptiója és Stratégiai Programja 2006-2007
http://www.terport.hu/webfm_send/2136

Gyöngyös Körzete Kistérség Többcélú Társulás Társulási Megállapodás
<https://gyongyosikisterseg.hu/wp-content/uploads/2021/02/gykktt-tarsulasi-megallapodas-modositasa-2020-08-26.pdf>

Pécsi Többcélú Agglomerációs Társulás Társulási Megállapodása
<http://pecsikisterseg.hu/wp-content/uploads/2006/09/t%C3%A1rsul%C3%A1si-meg%C3%A1llapod%C3%A1s.pdf>

SÁRRÉT KISTÁJ Önkormányzati Társulás: Társulási Megállapodás, SZMSZ és szakmai programok, működési engedély
<https://www.szabadbattyan.hu/alapszolgalattasok/tarsulasi-megallapodas/>

Szabályozási segédlet a helyi önkormányzati feladatok ellátásához Második hatályosított kiadás, 2018.
<https://bm-oki.hu/Document/Index?urlCode=4dcb3e75-304a-4d2c-aede-fdea835a73ef>

Tatai Többcélú Kistérségi Társulás Társulási Megállapodás
<https://tata.hu/system/files/T%C3%A1rsul%C3%A1si-meg%C3%A1llapod%C3%A1s%202017.%20febru%C3%A1r%201-t%C5%91%20hat%C3%A1lyos%20Egys%C3%A9ges-1.doc>

Tájékoztató a Közép-Duna Vidéke Hulladékgazdálkodási Önkormányzati Társulásról
<https://adoc.pub/queue/tajekoztato-a-kzep-duna-videke-hulladegkazdalkodasi-nkormany.html>

2 A francia keretek között alkalmazott határokon átnyúló agglomerációs megoldások értékelése a magyar szabályozási környezet alapján

Somlyódyné Dr. Pfeil Edit

2.1 Bevezetés

Jelen tanulmány a francia városi térségek és határokon átnyúló agglomerációk szabályozási és működési tapasztalatainak a hazai viszonyokra történő adaptálásában kíván irányt mutatni a magyar közjogi környezet elemzése segítségével. Tekintettel arra, hogy nagyszámú magyar város van határhelyzetben vonzáskörzetük egészének társadalmi-gazdasági-környezeti fejlődése igényli a nemzeti határok menti két- és többoldalú együttműködést, a vonatkozó adminisztratív és jogi akadályok mérsékléséhez, illetve a várostérségi agglomerációk kialakítását segítő szabályozási folyamat elindításához szeretne hozzájárulni. (A tanulmány nem foglalkozik a fővárosi és a kerületi önkormányzatokra vonatkozó speciális szabályozással.)

Az értékelés a CESC francia partnere (továbbiakban MOT) által készített szakértői munka magyar nyelvű fordítása figyelembevételével készült, melynek címe: [Jelentés – A francia határon átnyúló agglomerációk kormányzati modelljei](#). A tanulmány szerkezetileg két részre tagolódik, az első rész a hazai szabályozási környezetnek az agglomerációs együttműködési modellek szempontjából lényeges elemeit tekinti át négy fő csomópont mentén. A második rész a francia határokon átnyúlóan működő kormányzati struktúrák modellszerű alkalmazhatóságát értékeli.

2.2 A hazai közjogi környezet fogadókészsége az agglomerációs kormányzati megoldásokra

A tanulmány alapkérdésének megválaszolásához elsőként átfogó módon érinteni szükséges a magyar helyi önkormányzatok (települési és területi önkormányzat) helyzetét, és azokon belül különösen a városi státusú helyhatóságok feladattelepítési problematikáját, a relatív autonómiát élvező szektor egyes finanszírozási és tervezési kérdéseit, végül az együttműködés intézményesítésére rendelkezésre álló eszközöket.

2.2.1 Az önkormányzati feladattelepítésről a városi térségek szempontjából

A várostérségi együttműködések jogi szabályozása Franciaországban egyértelműen összekapcsolódott az 1982-ben elindított decentralizációs folyamattal és lépésről lépésre hatalmazta föl mind szélesebb autonómiával a területi önkormányzatokat arra, hogy a funkcionális térségekben intenzíven és hatékonyan kooperálhassanak. 2021-ben, amikor a hazai viszonyainkkal próbáljuk e folyamatokat párhuzamba állítani egy ezzel épp ellentétes tízéves periódus végéhez közeledünk, amely a helyi önkormányzatok autonómiájának egyértelmű szűkülésében mutatkozik meg. A magyar

közjogi keretek tekintetében kiinduló pontot jelent számunkra a 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény (továbbiakban Möt.)³², melyek a rendszerváltó helyi önkormányzati rendszerhez képest egy szűkített felelősségű rendszert hoztak létre. A helyi közügy fogalma abban az értelemben megváltozott, hogy az Möt. nem rögzíti a helyi közügyek önkormányzatok általi ellátásának főszabályát, vagyis a törvényalkotó szabad annak a kérdésnek az eldöntésében, hogy a helyi közügy körébe tartozó feladatok teljesítésére milyen típusú szervet, államigazgatási vagy önkormányzati szervet jelöl ki (BALÁZS 2017, HOFFMAN 2017). A helyi önkormányzatok feladatkatalógusa abszolút értelemben lényegesen szűkebb, mint 2011 előtt, relatíve pedig folyamatosan szűkül az ágazati jogalkotók által egyszerű többséggel elfogadott törvényekben rögzített szakmai szabályok által.

A helyi önkormányzatok (települési és területi önkormányzatok) sokcélú decentralizált szervezetek, amelyek széles feladatspektrumon keresztül képesek együttműködést kialakítani más önkormányzatokkal. Erre mind államon belül, mind államon kívül felhatalmazást kaptak, ugyanis a képviselő-testület át nem ruházható joggal megállapodást köthet külföldi önkormányzattal való együttműködésről és nemzetközi önkormányzati szervezethez való csatlakozásról, abból történő kiválásról.³³ Viszont hangsúlyozni kell, hogy az együttműködés tartalmát alapvetően behatárolja a nemzeti jog, azaz csak azok a feladat- és hatáskörök vihetők be egy nemzetközi együttműködésbe, amelyek a belső jog szerint megilletik a helyi önkormányzatokat. Ezért az a körülmény, hogy a települési önkormányzatok számos közpolitikai területen elveszítették korábbi feladataikat – például általános és középiskolák, kollégiumok fenntartása, kórházfenntartás, alapszintű egészségügyi ellátást meghaladó feladatok, pedagógiai szakmai és szakszolgáltatások biztosítása stb. – korlátozni képes nemzetközi részvételüket. Ez a problematika érinti a megyei önkormányzatokat is, mivel az Möt. teljességgel megfosztotta őket a közszolgáltatási feladatok ellátásától és elvonta az azokat korábban szolgáló közcélú vagyonelemeiket. A megyék, mint területi önkormányzatok tekintetében a kontinentális európai jogban elterjedt általános felhatalmazás elvét a gyakorlatban felváltotta a nevesített feladatkör megállapítás módozata, aminek következtében a területi szint kompetenciája a területfejlesztésre, területrendezésre, vidékfejlesztésre és azokkal összefüggő koordinációs feladatokra terjed ki.³⁴ Ez a szabályozási felfogás a területi önkormányzatnak a települési önkormányzatok vonatkozásában lényegesen korlátozza, szinte teljesen kizárja szubszidiárius szerepét. (SOMLYÓDYNÉ PFEIL 2019)

Az agglomerációk együttműködése szempontjából fontos kérdés, hogy az Möt. a települési önkormányzatok körében a városi jogállású önkormányzatok három típusa között tesz különbséget, a megyei jogú városok, járásszékhely városok és az előbbi státusok egyikével sem rendelkező többi városi önkormányzat között. A differenciált hatáskörtelepítés szabálya szerint ezeknek egymástól és a községektől is eltérő feladat- és hatáskörök lehetnek, amelyek megállapításánál a jogalkotó a gazdasági teljesítőképességet, a lakosságszámot és a közigazgatási terület nagyságát veszi figyelembe. A megyei jogú város mint települési önkormányzat azért érdemel figyelmet, mert olyan

³² 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

³³ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 42.§ 6. pont.

³⁴ Möt. 27.§ (1) bekezdés.

közszolgáltatásokat is biztosít, melyek saját területén túl a megye egészére vagy nagy részére kiterjednek³⁵ (pl. közgyűjtemények, levéltárak, könyvtárak fenntartása). Míg a megyei jogú városnak vannak specifikus térségi ellátási funkciói, addig a járásszékhely városoknak és a többi városnak a vonzaskörzetükre, illetve a járás egész területére vonatkozó közszolgáltatási ellátási felelősségét³⁶ bár az Möt. jogi rendelkezés szintjén rögzíti, annak tartalma meghatározatlan. Tényszerűen 2011 óta érdemben nem lett feladat- és hatáskörökkel feltöltve, eltekintve néhány speciális szociális feladattól (pl. a személyes gondoskodást biztosító szociális közszolgáltatások körében a család- és gyermekjóléti központ), melyek vonatkozásában a járásszékhely város illetékessége a járás egészére kiterjed. Következésképp a körzeti ellátási felelősség érdemben nem értelmezhető, ami különösképp érinti azt a kérdést, hogy vajon mire gondolt a törvényhozó, amikor a városok saját közigazgatási határán túl mutató vonzaskörzetét nevesítette? Ez témánk szempontjából azért problematikus, mert ebből a szabályozásból nem vezethető le a várostérség fogalma, illetve a vonzaskörzet nevesítésének hatályos jogunkban nem lettek sem intézményi, sem együttes tervezésre vonatkozó konzekvenciái.

Lezárva e gondolatmenetet, a magyar települési és területi önkormányzatok nemzetközi együttműködésben érintett kompetenciáját mindenkor a konkrét közpolitikai területre kiterjedően kell vizsgálni. Ami nehezítheti a határon átnyúló kooperációk érdemi kialakítását, az az, hogy az önkormányzatokat nagyságrendjüktől és funkciójuktól függetlenül, egységesen fosztotta meg a Parlament a területi politika-formálás szempontjából fontos számos stratégiai területtől. A városi térségek, agglomerációk központjai legfeljebb akkor vannak kedvezőbb pozícióban, ha megyei jogállást birtokolnak.

2.3 A városi térségek lehetséges intézményi együttműködési keretei

A magyar önkormányzatok számára a társuláshoz való jogot az Alaptörvény biztosítja. Ennek nívuma, hogy a jogalkotó felhatalmazást kapott a kötelező önkormányzati társulás elrendelésére.³⁷ Ez a jog megilleti a francia törvényhozót is, s míg az széles körben használja e felhatalmazást a településközi együttműködések transzparens és hatékony rendszerének kiépítésére, addig a magyar Országgyűlés csak elvétve nyúl ehhez az eszközhöz.

A franciához hasonlóan elaprózott magyar települési önkormányzati szint 2011 előtti színes társulási tipológiáját az Möt. lecserélte egyetlen típusra, a jogi személyiségű társulásra, mely abban a tekintetben előremutató, hogy önálló gazdálkodásra képes szerv, mely maga is lehet különböző más

³⁵ Möt. 21.§ (2) bekezdés.

³⁶ Lásd Möt. 21. § (1) bekezdés.

³⁷ Alaptörvény 34. cikk (2) bekezdés.

szervek alapítója és fenntartója. A jogi személyiségű társulásnak jogában áll más szerv közbejötté nélkül közvetlenül is önkormányzati feladatot ellátni.³⁸

Abban a tekintetben viszont nem történt előrelépés, hogy az urbanus térségek, különösen a KSH által lehatárolt agglomerációk, agglomerálódó térségek és településegységek számára az állam speciális együttműködési intézményt biztosítson. Hiszen nem vitás, hogy a városok sűrűsödési területei más típusú feladatokkal néznek szembe, különösen a gazdaságfejlesztéssel-szervezéssel összefüggésben, mint a rurális területek helyhatóságai. Erre annak ellenére nem került sor, hogy az Országgyűlés a 2014-ben elfogadott Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióban a helyi szint – egyúttal a területi fejlesztések – alapegységeit a város-vidék együttműködést megvalósító várostérségekben jelölte meg, amelyekről azt mondta a Stratégia, hogy azok fontos tényezői a települési önkormányzatok és az egyéb szereplők közötti együttműködésnek.³⁹ Sőt, az OFTK ígéretet tett az együttműködési struktúrák létrehozásának támogatására is, aminek megvalósítására nem került sor.

Visszatérve a hatályos joghoz, a jogi személyiségű társulás lehet egycélra szervezett és lehet többcélú. Az MÖtv.-hez fűzött törvényi indoklás szerint a jogalkotói szándék az volt, hogy a társulások elsősorban a nagyobb méretű, körzeti jellegű közös feladatellátás keretévé váljanak, s ezzel összefüggésben a központi helyzetű település szolgáltatásszervező szerepe kerüljön előtérbe. Ennek az utóbbi célnak a megvalósulását viszont más eszköz – például finanszírozási eszköz – nem támogatja.

Amennyiben a francia településközi együttműködési közintézmények (továbbiakban francia rövidítése szerint EPCI) modelljét tekintjük kiindulópontnak, azon túlmenően, hogy azok is átfogó községtársulások keretében szolgálnak, feltűnő különbség tapasztalható a hazai szabályozással összevetve. Magyarországon az önkormányzati társulások nem rendelkeznek sui generis jogokkal, azaz a jogalkotó törvény erejénél fogva nem telepít rájuk olyan feladatokat, amelyek ellátását generálisan és térségi jelleggel elvárna tőlük. A rendszerváltás óta élő társulási modell alapján csak azokkal a feladat- és hatáskörökkel rendelkeznek, melyeket a tagönkormányzatok önkéntesen rájuk ruháznak. A jogalkotó nem használja ki maximálisan az intézményben benne rejlő lehetőségeket azon a módon sem, hogy kötelezné az önkormányzatokat bizonyos kompetenciáik társulásra ruházására. Ez az eszköz különös értelmet a városi térségek közös fejlesztése és tervezése szempontjából kaphatna, mivel nélküle a városi agglomerációkban létesülő együttműködések nem jutnak extra jogosultsághoz annak érdekében, hogy hatékonyabban és célszerűbben tudják a funkcionális térség ügyeit intézni.

Itt említhető meg, hogy fontos szabálya az MÖtv.-nek a szubdelegáció tilalma, ami annyit jelent, hogy az átruházott hatáskör tovább nem ruházható. Ez pedig hazánkban útját állja annak, hogy

³⁸ A jogi személyiségű társulás törvényi definíciója felhatalmazza a helyi önkormányzatok képviselő-testületeit, hogy megállapodjanak abban, hogy egy vagy több önkormányzati feladat- és hatáskör, valamint a polgármester és a jegyző államigazgatási feladat- és hatáskörének hatékonyabb, célszerűbb ellátására jogi személyiséggel rendelkező társulást hoznak létre. A társulás pedig közszolgáltatások ellátására költségvetési szervet, nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet alapíthat (MÖtv. 87. §).

³⁹ OFTK 2014. 3.1.2.9 Város és vonzáskörzete, mint funkcionális alapegység. A várostérségek fejlesztésének szempontjai.

társulások alapítsanak társulást, vagy lépjenek be már létező társulásba. Az elterjedt gyakorlat szerint az azonos szinten elhelyezkedő önkormányzatok, leggyakrabban a települési önkormányzatok intézményesítik együttműködésüket, bár nincs akadálya annak, hogy valamely társulásban a települések mellett a megyei önkormányzatok is részt vegyenek, ami egy határon átnyúló szerv esetében előnyös lehet.

Ami a társulások munkaszervezetét illeti, a hatályos szabályozás értelmében annak feladatait elsősorban a székhely önkormányzat polgármesteri hivatala látja el, s noha a felek ettől eltérően is megállapodhatnak, a diszpozitív szabályozás ellenére az előbbi vált bevett gyakorlattá. A társulásokat az önálló munkaszervezet működtetésétől visszatartja annak költségvonzata, ami teljes egészében a tagokra hárulna. A kialakult gyakorlat gyenge szervezeti kapacitások létét feltételezi, mivel elsősorban az önkormányzatok által együttesen ellátott közszolgáltatási feladatok adminisztrációjára korlátozódik a bürokratikus logika mentén szerveződő munkaszervezetek tevékenysége. Lényeges körülmény viszont, hogy a törvény lehetővé teszi a társulások számára bizottságok létesítését, amire a képviselő-testület bizottságainak szabályai vonatkoznak. S ezen a módon a társulások ki tudják szélesíteni kooperációs bázisukat, mivel nem képviselő tagokat is be tudnak vonni munkájukba.

2.3.1 Az agglomerációkkal kapcsolatos finanszírozási kérdések

Az önkormányzatiság rendszerváltáskor meghonosított felfogása kizár minden pénzügyi transfert a települési és megyei önkormányzatok között, szemben a francia modellel. A megyék nem jogosultak támogatásokatallokálni helyi szintre, de a társulásokhoz sem (az uniós ESB alapokból származó támogatások pályázatainak véleményezésében való részvételtől eltekintve). Maga az állam pedig – a kötelezően létrehozott kiemelt térségi fejlesztési tanácsokat kivéve – nem biztosít az önkormányzati társulások számára működési hozzájárulást.

A központi állami költségvetés szerint egyes önkormányzati feladatokhoz társulásban történő ellátásuk esetén többnyire százalékosan megállapított kismértékű többletfinanszírozás jár. Ez pedig rámutat arra, hogy az állami politikán belül az önkormányzati társulások nem alkotnak prioritást, egyáltalán nem részesülnek állami szubvenciókban, sőt tágabb értelemben nem létezik a városterületi együttes működtetését és fejlesztését támogató állami politika. Az aktuális várospolitikai irányokkal helyszűke okán nem tudunk foglalkozni, annyi azonban idekívánkozik, hogy annak legmarkánsabb része, a 2015-ban útjára indított Modern Városok Program (MVP) kizárólag a megyei jogú városi önkormányzatokra irányult, s az utóbbiak a 2014–2020 közötti tervezési időszakban agglomerációjuktól elszakítottan tervezték mind az uniós források igénybevételét, mind a MVP keretében támogatott fejlesztéseiket, s mintegy pontszerűen váltak a kormány partnereivé. A város-térségi problematika az elmúlt hét évben teljesen lekerült a hazai terület- és várospolitikai napirendjéről, ezért a határon átnyúló agglomerációs együttműködések elindításához előbb a hazai intézményi alapok lerakását javaslom elindítani. (SOMLYÓDYNÉ PFEIL 2019)

Magyarországon a társulások finanszírozása a tagönkormányzatok népszerűgarányos hozzájárulására épül, legalábbis az Mötv. így rendelkezik, amitől a tagok eltérhetnek. Legjelentősebb bevételük abból származik, hogy megilletik őket a társulásba bevitt feladatokhoz rendelt kötött felhasználású állami

támogatások. A társulások saját bevétellel rendelkeznek, ugyanis díjbevételeket szedhetnek, de azok kizárólag az intézményi ellátások finanszírozására fordíthatók. A francia intézményekkel (EPCI) szemben nem jogosultak helyi adóbevételek kivetésére, és nem részesülhetnek a tagönkormányzatok által beszedett helyi adóbevételekből. Ez utóbbiak vagy azok egy részének – francia mintára – a társulások javára történő átadásáról mint forrásteremtő eszközzel a jogalkotó nem rendelkezik, amiből következően a társulások pénzügyi mozgásteret meglehetősen szűk. Emellett az MÖtv. az önkormányzatok eladósodásának megismétlődését megelőzendő olyan hitelfelvételi korlátokat állított fel, melyek lényegében egyedi elbíráláshoz kötik az önkormányzati hitelfelvételt. Egyébként az MÖtv. kizárja a képviselő-testület idevonatkozó döntési jogának átruházását, amiből arra következtethetünk, hogy önkormányzati társulások nem tudnak hitelt felvenni. E helyzeten jelentősen javít, hogy az önkormányzati társulások mint saját költségvetéssel rendelkező jogi entitások állami és uniós pályázatok alanyaivá válhatnak.

A francia társulási modellben a településközi szervezetek saját adójellegű bevétellel rendelkeznek, ami egyik fő jellemvonásuk és önálló mozgásterük záloga. Magyarországon a helyi adókról szóló törvény⁴⁰ szerint kizárólag a települési és megyei önkormányzat képviselő-testülete jogosult saját illetékességi területén helyi adókat kivetni. Így a hatályos normák nem teszik lehetővé a helyi adóknak a keletkezési helyüktől történő eltérítését. S mivel a társulás jogi értelemben az önkormányzat szerve, ezért jogállása sem hasonlítható az önkormányzatéhoz.

2.3.2 A nem adminisztratív téregységek (funkcionális városi térségek) tervezési felhatalmazásáról

A KSH 2004 óta a városmag és a vonzáskörzet közötti kölcsönösen szoros kapcsolatok alapján megkülönböztet agglomerációkat, agglomerálódó térségeket, valamint lazább kapcsolatokkal fémjelzett településegységeket. A KSH 2014-ben aktualizálta a lehatárolást, azonban annak nincs konzekvenciája sem az intézményesítésre, sem a területi tervezésre vonatkozóan. (KSH 2014)

A magyar állam nem ösztönzi tematikus önkormányzati társulások létrejöttét, például tervezési társulások alakítását sem, melyek kiterjedten működnek a francia agglomerációkban. Ez összefügg azzal a körülménnyel, hogy az önkormányzati társulások nem rendelkeznek területi tervezési felhatalmazással, nem alkotnak tervezési szintet. Legfeljebb egy adott közpolitikai területen fordul elő, hogy az ágazati jogalkotó kötelezi az ágazati terv készítésére a társulásokat; példaként említhető a szociális szféra, ahol szolgáltatástervezési koncepció felállítása kötelező.⁴¹ Ez a probléma – mely szintén a francia rendszertől való eltérést példázza – összefügg a településtervezési jogosítványokkal, melyeket egyrészt az Építési törvény,⁴² másrészt annak végrehajtási rendelete szabályozza. A települések közötti együtt-tervezés, a város és a környező önkormányzatok összehangolt gondolkodása lényegi eleme annak az integrált településfejlesztési stratégiának, ami az EU hatására

⁴⁰ 1990. évi C. törvény 1.§.

⁴¹ 1993. évi III. tv. 92.§.

⁴² 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről.

2008-ben került beemelésre a hazai szabályrendszerbe, azonban a város-térségi szemléletet a magyar jogalkotói felfogás mára már nem akceptálja.

Fogalmazhatunk úgy is, hogy a funkcionális városi térségekben való gondolkodásnak jelentős gátja, hogy a hatályos jog nem ad felhatalmazást az agglomerációk, illetve városi térségek közös fejlesztési és területhasználati tervezésére. A településfejlesztési koncepció és integrált településfejlesztési stratégia szabályozásának sorsában követhető végig a visszalépés a térségi szemlélettől. Ugyanis a 2016 augusztusáig hatályban volt szabályozás még felhatalmazást adott arra, hogy „Az önkormányzatok által – megállapodás alapján – társulásban készített koncepciót, illetve stratégiát a közös tervezésben érintett önkormányzatok közös dokumentumként fogadják el.” Azóta azonban a jogalkotó visszatért az önkormányzatokat egymástól elszigetelő szemlélethez, miszerint „Az önkormányzatok által – megállapodás alapján – társulásban készített koncepciót vagy stratégiát a közös tervezésben részt vevő minden települési önkormányzat a saját közigazgatási területére önálló önkormányzati döntésként fogadja el.”⁴³ Ez alól a rendelkezés alól néhány kivétel a térségi fejlesztési tanácsok kompetenciájával összefüggésben található, ugyanis a Területfejlesztésről és –rendezésről szóló törvény a megyei közgyűléseket feljogosítja arra, hogy a megye vagy a régióhatárokon túlterjedő fejlesztési ügyekre térségi fejlesztési tanácsot alapítsanak.⁴⁴ A törvény három kiemelt fejlesztési térséget ismer el (Balaton, Tokaj-Borvidék és Közép-Duna mente), melyek az adminisztratív határoktól eltérő téregységekre fejlesztési tervdokumentumokat készítenek. Ezeket túl fakultatív jelleggel is lehetséges térségi fejlesztési tanácsot alapítani, azonban az általuk készítendő területi tervek nem jelennek meg a hazai tervezési architektúrában, azaz nem látható, hogy milyen módon nyernek legitimitációt és részesülhetnek a megvalósulásukat szolgáló támogatásokban. A kétféle típusú térségi fejlesztési tanács egyébként az önkormányzati társulások kategóriájába sorolható, s míg a kötelező társulások működéséhez az állam támogatást nyújt, addig az önkéntesen létezőknek maguknak kell a forrásokat előteremteniük. A kiemelt térségek stratégiájának és programjának elfogadása a Kormány mint legitimáló szerv kompetenciájába tartozik, mely aztán többnyire gondoskodik a finanszírozáshoz szükséges forrásokról.⁴⁵ A területhasználat tervezése a nem államhatáron átnyúlóan szerveződő budapesti agglomerációban ettől eltérően alakul.⁴⁶

Összevetve a francia viszonyokkal, a magyar közigazgatásban nincs olyan mechanizmus, mely az önkormányzatok társulási térképét tervezné, s ugyanez mondható el a közszolgáltatás-szervezésről, aminek sem közép-, sem pedig központi szinten nincs átfogó tervi sémája. Ez a körülmény

⁴³ 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről. A 8. § 2016. 08. 31-ig, illetve az azóta hatályos szövegváltozata.

⁴⁴ 1996. évi XI. törvény a területfejlesztésről és –rendezésről 15–17.§.

⁴⁵ 1821/2015. (XI. 12.) Korm. határozat: a Balaton Területfejlesztési Koncepció (2014–2030) és a Balaton Területfejlesztési Stratégiai Program elfogadásáról, valamint a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet területén a 2014–2020-as uniós és hazai forrásokból megvalósuló beruházásokról.

⁴⁶ A Budapesti agglomeráció esetében az Országgyűlés jogosult a területrendezési terv elfogadására, amelyet az Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény 3. része tartalmaz. Fejlesztési terv készítéséről ellenben nem lehet tudni.

nehezítheti a határon átnyúló együttműködési tervek készítését, ami francia agglomerációs modellben a legsikeresebb kooperációkat fémjelzi, mint pl. a Nizza Cote d'Azur Metropolisz esetében.

Megállapítható, hogy a hazai közjogi környezetben központi állami ösztönzés és támogató szabályozás hiányában nem léteznek agglomerációs vagy várostérségi speciális kormányzási modellek. Az ezen a területen hosszú ideje fennálló hiátus következtében a várostérségi szemléletű gazdaságfejlesztési kooperációk vagy akár csak az önkormányzatok közötti közös területfejlesztést és -tervezést megvalósító intézmények ritka kivételnek számítanak az önkormányzati szférában. Ez nem jelenti azt, hogy az önkormányzatok konkrét közös fejlesztések megvalósítására ne működneek együtt, melyek külső szervezet, ún. donor finanszírozásával megvalósuló projektek formáját öltik. Ezek szintjén gyakori, hogy egy új magánjogi jogalanyt alapítanak a felek.

Megemlítendő, hogy Magyarország kisméretű önkormányzati rendszere ellenére a kormányzat eddig nem foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy az önkormányzati társulások önálló státusú önkormányzati szintté alakítsa, mint ahogy azt a francia állam célul tűzte ki.

2.4 A francia határokon átnyúló agglomerációs modellek adaptálhatósága hazai környezetben

2.4.1 Intézményi építkezés Európai jogi és nemzetközi jogi megoldások keretei között

Magyarországon tekintettel a települések átlagosan kis méretére, a településközi együttműködések társulások formájában vezető integráló és hatékonyságot növelő szerepet töltenek be az önkormányzati rendszer működésében. Ez nagyfokú hasonlóságot mutat a francia rendszerrel. Mivel az Országgyűlés egyelőre nem szerzett érvényt a kötelező társulás elrendelésére vonatkozó jogának,⁴⁷ magyar viszonyok között a társulások alapításának kötelezettsége – leszámítva a Tft.-ben nevesített három kiemelt térségi fejlesztési tanácsot – nem áll fenn, tehát az önkormányzatok szabadon döntenek az együttműködésről, annak területi léptékéről, valamint a közösen intézendő feladatokról.⁴⁸ Ugyanakkor hozzá kell tenni, hogy a szabályozás pozitív vonása, miszerint a nem hatósági feladatok ellátását végző társulások nincsenek adminisztratív határokhoz kötve, a társulások átléphetik a járás- és megyehatárokat, illetve a közszolgáltatásnyújtás e határokat átmetsző módon is alakulhat.

A francia határ menti agglomerációk a funkcionális határon átnyúló térség fogalmára épülnek és különféle olyan kormányzási modelleket valósítanak meg, melyekben a kooperáció fókuszában közös területhasználati tervezés, stratégiaalkotás, közszolgáltatások nyújtása és létesítmények

⁴⁷ Magyarország Alaptörvénye 32. cikk (2) Törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását.

⁴⁸ Magyarország Alaptörvénye 32. cikk (2) bek. k) pont.

működtetése áll. A partnerkapcsolatok formálása során a szereplők céljaik eléréséhez keresik a nemzetközi jog, a nemzeti jog és az európai jog kínálta legmegfelelőbb eszközt. Az intézményesítés szempontjából a közjogi megoldások élveznek elsőbbséget, míg a magánjogi eszközök inkább közvetett módon, a közsféra projektjeinek támogatására jönnek szóba. (MOT 2021) Ismeretes, hogy a határon átnyúló együttműködések formalizálásának az államok szuverenitása jelenti a legnagyobb akadályát, hiszen az unitárius (magyar) államszerkezetben nincs olyan területi egység – mint például a svájci kantonok –, melyek felhatalmazást birtokolnak bizonyos külkapcsolatok alakítására. Segítségképpen hosszú idő óta irányt mutat a kooperációk számára a Madridi Keretegyezmény, amely a területi önkormányzatok és közigazgatási szervek határ menti együttműködésére vonatkozó minta- és keretmegállapodásokat ajánl. Az 1980-ban kelt egyezményt az 1997. évi XXIV. törvény hirdette ki, azonban rendelkezései bármennyire is konstruktívak a jogi megoldások szempontjából, az együttműködéssel érintett államok közötti két- vagy többoldalú megállapodáshoz kötött azok bármelyikének alkalmazása. Ez a szigorú kitétel még a helyi önkormányzatok és közigazgatási szervek közötti határon átnyúlóan létesítendő konzultatív bizottságokra is vonatkozik.⁴⁹ A gyakorlatban emiatt számos két- és többoldalú államközi egyezményt írt alá Franciaország, melyek azonban csak az aláíró államok viszonyában hatályosak.

Az Európa Tanács hivatkozott keretegyezménye és kiegészítő jegyzőkönyveinek érvényesülése vonatkozásában továbbra is az állam mint szuverén kezében marad a rendelkezés joga (FEJES 2010). Ezért figyelembe kell venni, hogy a kiegészítő jegyzőkönyvek parafálásában a magyar állam nem lépett tovább, illetve a szomszédos államokkal megkötött hatályban lévő kétoldalú szerződések nem térnek ki együttműködési minták alkalmazására. Ehhez mérten viszont az EU keretei között pozitív elmozdulást hozott az intézményesítés tekintetében, hogy az Országgyűlés 2008-ban egyértelművé tette, miszerint az EGTC-t, magyar nevén az Európai Területi Társulás (ETT) alkalmazását tekinti követendőnek, amely egyébként mint az Európai Parlament és Tanács közös rendeletében létrehozott intézmény közvetlenül alkalmazandó jogot képez a tagállamokban.⁵⁰

A francia határokon átnyúló agglomerációk jogi kereteinek értékelése szempontjából tanulságos, hogy azok a határ két oldalán létesített és folyamatosan fejlesztett, a nemzeti jog bázisán működő településközi együttműködésekre, pontosabban agglomerációs társulásokra épülnek. Majd rendszerint azok összekapcsolása történik meg a nemzetközi jog vagy az európai jog intézményesítési eszközeivel. Ezzel azt kell hangsúlyozni, hogy fontos először államon belül nemzeti keretek között felépíteni az agglomerációs térségek kooperációs struktúráját, amelyek a határon átnyúló szervezeti keretek között tudnak kiteljesedni. Ehhez esetünkben az szükséges, hogy a magyar állam speciális jogálláshoz juttassa a városi térségeket, majd egy tervszerű építkezési folyamat, valamint a jogi akadályok elhárítása kell, hogy hozzá kapcsolódjon.

A Franciaország határmenti városi régióiban létrehozott kormányzati struktúrák közös jellemzője, hogy a határ két oldalán található közintézmények működnek együtt egymással. Az eltérő igazgatási modelleket megvalósító, egymástól lényegesen különböző jogi felhatalmazással bíró szervezetek

⁴⁹ 1997. évi XXIV. törvény 10. cikk 2.

⁵⁰ 2007. évi XCIX. törvény.

összekapcsolására pedig vagy az EGTC-t vagy pedig az illetékes országok között létrejött államközi egyezményekben megállapított együttműködési formákat használják. Ennek megfelelően a határokon átnyúló agglomerációk kormányzási módozatai vegyes képet mutatnak, a kilencből négy EGTC-ként, kettő Eurodistrict-ként, kettő Határon átnyúló együttműködési csoportosulásként (GLCT), míg a Nizza Cote d'Azur térség Európai Gazdasági Érdekcsoportként (EEIG) fejt ki tevékenységét. (MOT 2021)

Maguknak a francia szakértőknek is az a véleménye, hogy a Franciaországban székhellyel rendelkező ETT-k perspektivikusabbak, mint a Karlsruhe-i és a Brüsszeli államközi Szerződések alapján létrehozott Határon Átnyúló Helyi Együttműködési Csoportosulások (röviden európai körzet, GLCT). Mert míg az előbbieket különböző szintű települési önkormányzatok támogatják és együttműködhetnek közbeszerzési ajánlatkérő hatóságokkal, továbbá betölthetnek irányító hatósági szerepet, addig az európai körzetben csak korlátozott számú területi önkormányzat vehet részt (az állam nem) és korlátozott feladatkatalógus mentén végezheti munkáját, noha pénzügyi autonómiát birtokló jogi személyről van szó. (MOT 2021: 20) Arra is föl kell hívni a figyelmet, hogy az ETT-t a francia jog azonosnak tekinti a nyitott vegyes társulási szövetségekkel, vagyis a településközi együttműködést segítő közintézményekkel, ami által lényegesen leegyszerűsödnek az intézményesítés kérdései. Megilleti őket a jogi személyiség, az adójellegű saját bevételek, valamint területi illetékességgel saját jogon gyakorolt önkormányzati kompetenciák. Ha a sikeres Bázeli Háromnemzetiségű Eurodistrict-et (ETB) tekintjük, akkor jól kitapintható, hogy egy olyan kormányzási platform biztosítja azt, amely leginkább a többszintű kormányzási modellhez hasonlítható. Annak döntéshozási mechanizmusa, illetve kormányzási modelljének horizontális ága mint jó gyakorlat követhető hazánk számára is. Hiszen közjogi típusú döntéshozó szervet feltételez a települési és területi tagönkormányzatok részvételével, miközben tematikus munkabizottságok létesítésén keresztül biztosítja a civil és üzleti szféra szereplőinek, valamint a lakosságnak a bevonását a döntéshozási folyamatokba. A horizontális koordináció csatornáit pedig számos szervezet katalizálja, továbbá egy adminisztrációt és menedzsment feladatokat ellátó munkaszervezet egészíti ki.

Ez egy olyan modell, amelyhez szervesen illeszkednie kell az érintett államok kormányzási szintjei közötti vertikális koordinációnak, ami számos konzultatív szerv aktív szerepén alapul. Például Svájc ennek pozitív példáját szolgáltatja a Bázeli határon átnyúló agglomerációval vagy a Genf metropolisszal összefüggésben (SOMLYÓDYNÉ PFEIL 2012), mivel olyan határon átnyúló agglomerációs politikát folytat évtizedek óta, melynek kialakítása a községi, a kantonális és szövetségi állami szint folyamatos párbeszédére épül. S ezen a ponton csak ismételni lehet, hogy explicit nemzetállami támogatás feltételezi a városi térségek együttműködési struktúráinak elismerését, az önkormányzati és területfejlesztési, továbbá tervezési kompetenciáknak a javukra történő decentralizációját. Végül az intézmények által elfogadott tervdokumentumok és fejlesztési célok megvalósítása igényli a végrehajtási autonómiát, aminek differencia specifikája a pénzügyi mozgástér, amit a francia modellben az EPCI-k saját bevételi jogosultsága is kifejez. Az eredmény pedig a városi agglomerációk versenyképességének javulása és az ott élő lakosság életszínvonalának emelkedése, amiben kifejeződik, hogy az állam és a helyi-területi közösségek céljai egy irányba mutatnak és egymást erősítik.

2.4.2 A településközi együttműködési közintézmény mint az adaptáció szempontjából hasznosítható modell

A településközi együttműködési közintézmények (francia rövidítéssel EPCI) kulcsszerepet játszanak a városi térségek működtetésében, mivel három különböző típusuk létezik, úgymint városközösségek, agglomerációs közösségek és metropoliszok. Az EPCI nyilvánvalóan közjogi státussal rendelkezik, mivel vannak olyan feladat- és hatáskörök, melyek a várostérség területén kizárólagosan megilletik, sőt átruházott önkormányzati kompetenciákat is gyakorol térségi illetékességgel. A párhuzam okán ez hazai vonatkozásban azt a lehetőséget veti fel, hogy a törvényhozó él azzal az alkotmányos jogával, hogy elrendeli kötelező önkormányzati feladat társulásban való ellátását. Növumot az jelentene, hogy a várostérségi társulás törvény erejénél fogva jutna saját hatáskörhöz, ami alapvetően eltér a magyar önkormányzati rendszer által favorizált differenciált hatáskörtelepítési elvtől. A speciális jogállású várostérségi társulás lényege ugyanis az lenne, hogy nem a centrumában lévő városi önkormányzat kapna térsége tekintetében felhatalmazást, hanem egy integráló intézmény, amely mögött ott lennének a tagönkormányzatok. Tehát garantálni tudná az együttműködés demokratikus karakterét.

A francia intézmények együttműködési tematikája széles, de abból kiemelkedik a térség gazdaságának fejlesztése, tőkevonzó képességének és turisztikai attraktivitásának növelése. A kooperációs területek ezekhez a fő célokhoz igazítottan szerteágazóak és számos közpolitikai területet fognak át. Ehhez képest az Möt. és az ágazati törvények nem utalnak önkormányzati hatáskörbe több olyan kompetenciát, amelyek a francia modellben azt szolgálják, hogy városi agglomeráció fejlesztése és közszolgáltatásokkal történő ellátása a települési fragmentáltság leküzdése érdekében integráltan valósuljon meg. Megemlíthető, hogy az Möt. 13.§ (1) bekezdése a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatoknak nevezi a helyi adóval, gazdaságszervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatokat. A helyi gazdaság fejlesztése, illetve ösztönzése tárgykörben azonban nyilvánvalóan az állammal megosztott kompetenciáról lehet beszélni. A központi és helyi szint közötti arányokat pedig a mindenkori állami gazdaságpolitika szabja meg. A jelenlegi állás szerint az állam újraiparosítási politikája vagy a gazdasági övezetek kijelölése a gazdaságfejlesztés tekintetében kevés mozgásteret hagy. (SOMLYÓDYNÉ PFEIL 2019) A különleges gazdasági övezetet a kormány jogosult lehatárolni, s kijelölése esetén az érintett települési önkormányzatok egyes településrendezési kompetenciái a megyei önkormányzat hatáskörébe kerülnek, valamint az utóbbi tulajdonjogot szerez a gazdasági övezetben fekvő közterület, közút és közpark felett.⁵¹

Pozitív példaként említhető a környezetvédelmi törvény azon rendelkezése⁵², mely lehetővé teszi, hogy a települési önkormányzatok közös települési környezetvédelmi programot készítsenek. Ugyanakkor a térségi mobilitás fejlesztéséhez szükséges kompetenciákat már csak részlegesen birtokolják a települési önkormányzatok, mert míg a helyi utak az önkormányzatok tulajdonában és fenntartásában vannak, addig már országos közútnak minősülnek a települések helyi közúti

⁵¹ 362/2021. (VI. 28.) Korm. rendelet a Duna-mente – Fejér megye különleges gazdasági övezet kijelöléséről.

⁵² 1995. évi LIII. törvény 48/E.§ (5) bek.

hálózatai között közlekedési kapcsolatot teremtő közutak;⁵³ ez egyúttal azt is jelenti, hogy a megyei önkormányzatok nem kaptak útvagyont a rendszerváltás időszakában. Ezzel a példával azt lehet érzékeltetni, hogy egy várostérségi kooperációs modell létrehozásához bizonyos esetekben elegendő egy törvény módosítása, más esetekben viszont az érintett helyi közügy szabályozási környezetét kellene megváltoztatni. A fennálló akadályok lebontására alkalmas lehet az is, hogy ha az együttműködés számára egy olyan intézményi keretet választanak, amely megengedi a szereplői kör kiterjesztését, szemben a társulásokkal, melyekben kizárólag önkormányzatok működhetnek együtt. Erre alkalmas maga az európai jog által biztosított európai területi társulás (ETT), ami megengedi az államnak és szerveinek a részvételét a kooperációban. Az ETT-t újraszabályozó 2014. évi LXXV. törvény értelmében⁵⁴ a Magyar Köztársaság szempontjából tagként vehet részt az ETT-ben az állam, minden költségvetési szerv, a közalapítvány, a helyi önkormányzat, a helyi és országos nemzetiségi önkormányzat, a helyi és nemzetiségi önkormányzatok társulása, a területfejlesztési önkormányzati társulás, a térségi fejlesztési tanács, továbbá minisztérium, az állam által kijelölt központi beszerző szerv és mindezen szervek által alapított kizárólagos vagy többségű tulajdonú gazdasági társaságok.⁵⁵ Ez nem idegen a francia megoldástól sem, hiszen gyakori, hogy dekoncentrált szervek is részt vesznek a határon átnyúló intézményekben, ha azok az integrált tervezési-fejlesztési beavatkozások szempontjából releváns feladathordozók.

A francia határon átnyúló agglomerációs modellek sajátossága, hogy az alapjukat szolgáltató településszövetségek között ismeretesek az ún. vegyes szövetségek, amelyek a funkcionális téregységnek számító agglomerációk területhasználati szabályainak kialakításával is foglalkoznak. Ezért a várostérségi együttműködésnek ez lenne az alapja, ám az Mötv. rendelkezése értelmében a településfejlesztési terv és a településrendezési terv jóváhagyása a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörét képezi.⁵⁶ Ennek következtében az állam várospolitikája keretében egy új közpolitikai irány meghirdetésével, a határon átnyúló együttműködések célzó agglomerációs politikával tudná megadni a felhatalmazást a területhasználat agglomerációs szintű szabályozásához, ami a lakhatás, a mobilitás, a gazdaságfejlesztés, a turizmus, sőt a közszolgáltatásfejlesztés várostérségi összehangolása szempontjából is elengedhetetlen lenne. A feladat nem csekély, hiszen az agglomerációkat mint az állam általános területbeosztásától eltérő tervezési tereket be kellene illeszteni területi tervezési agendájába. Az ehhez tartozó jogi akadálymentesítéssel megnyílna a lehetőség arra, hogy a határ két oldalán készülő agglomeráció szintű tervdokumentumok

⁵³ 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról 3.§ 13. pont.

⁵⁴ 2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről 5.§ (1) bekezdés.

⁵⁵ E körből a területfejlesztési önkormányzati társulás szorulhat magyarázatra, minthogy azt az önkormányzatok fakultatív jelleggel létesíthetik a területfejlesztési törvény felhatalmazása alapján. Az idevonatkozó szabályozás nem több, minthogy „A települési önkormányzatok képviselő-testületei a közös területfejlesztési célok kidolgozására és megvalósítására jogi személyiséggel rendelkező területfejlesztési társulást hozhatnak létre”, amiből az olvasható ki, hogy a jogalkotó nem illesztette be a területi tervek hierarchiájába, hiszen nem is jogosított fel a területére vonatkozó tervdokumentum elfogadására.

⁵⁶ Mötv. 42.§ 14. pont módosítva a 2021. évi XXXIX. törvény 56.§ szerint.

összeillesztésre kerüljenek. S a térségi beavatkozások illeszkednének mindkét nemzet különféle kapcsolódó tervdokumentumaihoz. A területrendezési tervezés természetesen feltételezi az agglomerációs fejlesztési tervdokumentumok elsődleges elkészítését, ami maga is egy közösségi részvételen alapuló kormányzási folyamatot testesít meg. A tervezés ennek ellenére mindig közjogi típusú döntéshozó szervhez kötött tevékenység.

A közjogi szervezeti formák mellett a francia gyakorlatban a magánjogi alapokon működő egyesületek is szerephez jutnak. Ezekről azt tartják, hogy alkalmasak arra, hogy az üzleti, a civil és a közszféra bevonásával széles körű partnerséget hozzanak létre, azaz kiszélesítsék a szereplői kört olyan aktorokkal, amelyek nem lehetnek tagjai a közjogi státusú intézményeknek. A partnerség építésében, a facilitálásban, a konszenzusos döntéshozás előkészítésében például múlhatatlan érdemeket szerzett a Regio Basiliensis nevű egyesület, mely 1963 óta működik közre a Bázeli határon átnyúló agglomeráció építésében. S említést érdemel, hogy a Svájci Államszövetség már 1970-től kezdve ráruházta az Interkantonális Koordinációs Hivatal funkcióját.⁵⁷ Természetesen az egyesületi keretek között hozott döntések nem teremtenek közjogi kötelezettséget, azonban a tagok a közös célok iránti elkötelezettség és az erősödő bizalom mentén végrehajtják azokat.

Franciaországban az egyesületek a határ menti agglomerációk gazdasági fejlődésének előmozdítását szolgáló tervezési tevékenység szervezeti keretét adják. (MOT 2021: 15-16) Az ún. várostervezési ügynökségek módszertani fejlesztést és döntéstámogatást végeznek a stratégiai típusú tervdokumentumok elfogadása során. Ami a magyar viszonyokat illeti, 2012-től kezdve sajátos helyzet állt elő, a területi tervezést végző szervezetek száma lényegesen lepadt, valójában egyfajta nacionalizáció (visszaállamosítás) történt e téren, aminek következtében a területfejlesztés és -rendezés középszintű jogosultjai, a megyei közgyűlések költségvetési szervei formában, saját közgyűlési hivataluk keretei között végzik az ilyen fajta feladatokat. Egyetlen ügynökségi típusú szerv maradt fenn országosan, mégpedig a Balaton Fejlesztési Tanács mellett működő Balatoni Integrációs és Fejlesztési Ügynökség Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság, mely hasonlítható francia társaihoz.

Magánjogi szervezeti formában – egyesületként – léteznek még ún. attraktivitási ügynökségek vagy várostervezési ügynökségek, melyek országos hálózatba fűződve segítik a jó gyakorlatok kialakítását és terjesztését Franciaországban. (MOT 2021) Így a térségi szereplők és az állam kölcsönösen egymásra vannak utalva abban, hogy a leghatékonyabb és legeredményesebb határ menti agglomerációs szervezetek jöjjenek létre. Ehhez képest hazai környezetben kevésbé jellemző a közszférára, hogy tevékenységeit egyesületi formában valósítaná meg. Azonban lényeges fordulatnak számít, hogy az elmúlt tíz évben a közigazgatás hátat fordított a korábbi Új Közmenedzsment irányzatnak és előtérbe került a korábban kiszervezett, privatizált tevékenységek visszahelyezése önkormányzati és állami szervezeti keretek közé. Ennek betudhatóan az állam nemcsak a költségvetési szféra közvetlen feladatellátását preferálja, de középpontba helyezte az önkormányzatok kizárólagos vagy többségi tulajdonában álló gazdasági társaságok alapítását, melyek elterjedt gyakorlat szerint közszolgáltatásokat nyújtanak nonprofit jelleggel. Az

⁵⁷ Lásd részletesebben Somlyódy Péter (2014).

agglomerációs társulások szervezeti kapacitásaival összefüggésben előnyösebbnek tűnik bürokratikus szervezetek helyett menedzsment szemléletű gazdasági társaságok alapítása, amelyek mégis a közsféra kontrollja alatt maradnak. Maga az ETT-t szabályozó törvény is ebbe az irányba mutat, hiszen kiemeli, hogy a térség versenyképességét előmozdító vállalkozási tevékenységet végezhet a szervezet, még ha nem is főtevékenységként. Ha pedig az önkormányzati társulás szabályait tekintjük, az Möt. felhatalmazza arra, hogy költségvetési szervet, gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet alapítson.⁵⁸ Így ezek a magánjog hatálya alá tartozó társaságok kifejezetten alkalmasak a fejlesztési programok keretei közötti intézkedések, projektek megvalósítására, de ami még lényegesebb, hogy a belső jog ezeket kívánatosnak is tartja a közszektor védelmében. Bár a francia településközi együttműködési közintézmények szervezeti működéséről nincsenek közelebbi információk, de tényszerűen e szervezetek menedzsment-jellegére utal, hogy a helyi vállalkozói ökoszisztéma irányítási jogát is megkapták, amihez kereskedelempolitikai hatáskörök is társulnak (MOT 2021).

A határokon átnyúló agglomerációk vonatkozásában azt is érdemes szem előtt tartani, hogy mind a kooperációk, mind pedig az intézményi struktúrák folyamatos fejlődésen mennek keresztül, ami magyarázatot ad arra, hogy minden agglomerációs kormányzási modell egyedi. Sőt, az is látható a francia példán keresztül, hogy a módszertani fejlesztés egy külön téren az együttműködéseknek. Erre azért is szükség van, mivel a 2014. évi ETT törvény és a vele összhangban alkalmazandó EK rendelet mindössze a kormányzási modellek fő vázát határozzák meg, feladatokkal és tartalommal való megtöltésük csak a nemzeti jog felől lehetséges, amiben az érintett államoknak döntő szerep jut. Végső soron ez felfogható egy alulról kezdeményezett és felülről támogatott folyamatként, amely mind szélesebb mozgásteret nyer.

2.5 Összegzés

Magyarországon az ETT jogintézménye adott, viszont a városi térségeknek mint az integrált fejlesztési beavatkozások célpontjainak elismerése nem történt meg. Ahhoz, hogy e térségek határokon átnyúló jelleggel képesek legyenek érdemi együttműködésre, előbb a hazai kormányzási keretek kialakítására lenne szükség. Hiszen a francia gyakorlat egyértelművé teszi nemzeti és Európai jogi, illetve nemzetközi jogi megoldások egymásra épülését.

A jelen elemzés gerincét a magyar szabályozási környezet azon elemeinek, eszközeinek a vizsgálata tette ki, amelyek feltételei lennének a városi terek komplex kezelésének szervezeti, hatásköri, finanszírozási, illetve közpolitikai szempontból. Ami hazánkat illeti, e városi vonzáskörzetek önkormányzati határok mentén jelenleg széttöröztek. A magyar önkormányzatok nem ösztönöztek a közös fejlesztésekről való gondolkodásra, az önkormányzati társulások pedig csak részben tudnak keretül szolgálni ahhoz. Az Alaptörvény feljogosítja a helyi önkormányzatokat a helyi közügyek intézése körében, hogy a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérjenek,

⁵⁸ Möt. 90.§ (1) bek.

döntést kezdeményezzenek.⁵⁹ Eszerint a határon átnyúló agglomerációs együttműködések tető alá hozásához szükséges jogszabályi módosításokat éppúgy kezdeményezhetik, mint a két- és többoldalú államközi egyezmények megkötését, illetve azok kiegészítését.

A francia kormányzási modellek adaptációjának a lehetősége fennáll, mivel egyfelől a két ország önkormányzati rendszere között számos rokon vonás fedezhető fel, másfelől azonban a jogi akadályok tetemesek, mivel a jogalkotás és a közigazgatás működési logikája ma nélkülözi az ahhoz szükséges decentralizációs szándékot.

2.6 Felhasznált irodalom

2.6.1 Tanulmányok

Fejes Zs. (2010) A határon átnyúló együttműködések jogi és közigazgatási feltételei; Különös tekintettel a magyar határrégiókra". PhD értekezés.

http://doktori.bibl.u-szeged.hu/id/eprint/875/1/Fejes_Zsuzsanna_ertekezes.pdf

KSH (2014) Agglomerációk, településegységek. Magyarország Településhálózata 1. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal.

MOT (2021) Jelentés – A francia határon átnyúló agglomerációs kormányzási modellje. Kézirat, 65 p.

Önkormányzatok Elektronikus Hatásköri Jegyzéke (2021. I. negyedév)
<https://kormany.hu/dokumentumtar/onkormanyzatok-elektronikus-hataskori-jegyzeke-2021-i-negyedev>

Somlyódy P. E.–Saint-Quen, F. (2012) A településközi együttműködéstől a nagyvárosi kormányzásig. In: Hajdu Z.–Kovács Zs. (szerk.) *Föderalizmus és decentralizáció. Kézikönyv a svájci struktúrákról és a magyar hasznosíthatóságról*. MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete – Genfi Egyetem Európai Intézete, Pécs. 105–137. <http://isfd-tppa.rkk.hu/tevekenysegek.html>

Somlyódy P. E. (2014) A városrégiók pozícionálásának eszközei Svájcban. In: Hardi T.–Somlyódy P. E. (szerk.) *Városfejlesztési trendek és állami szerepek. A győri járműipari körzet, mint a térségi fejlesztés új iránya és eszköze c. kutatás monográfiái 2*. Universitas-Győr Nonprofit Kft. 134–148. o.

Somlyódy P. E. (2019) *A városok szerepe a területi kormányzásban. A közszolgáltatás-szervezéstől a várospolitikáig*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképző Központ. <https://tudasportal.uni-nke.hu/>

⁵⁹ Magyarország Alaptörvénye 32. cikk (1) bek. j) pont.

2.6.2 Jogszabályok

Magyarország Alaptörvénye,

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv>

1990. évi C. törvény a helyi adókról

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99000100.tv>

1993. évi III. törvény szociális igazgatásról és szociális ellátásokról

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99300003.tv>

1996. évi XI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről

<https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99600021.TV>

1997. évi XXIV. törvény a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló 1980. május 21-én, Madridban kelt Európai Keretegyezmény kihirdetéséről

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99700024.tv>

1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99700078.tv>

2007. évi XCIX. törvény a Magyar Országgyűlés által 2007. június 25-én elfogadott, az európai területi együttműködési csoportosulásról

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0700111.tv>

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100189.tv>

2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100196.tv>

2014. LXXV. törvény az európai területi társulásról 2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1400075.tv>

314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1200314.kor>

362/2021. (VI. 28.) Korm. rendelet a Duna-mente – Fejér megye különleges gazdasági övezet kijelöléséről

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A2100362.KOR>

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

<https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a14h0001.OGY>

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

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A15H1052.KOR&txtreferer=00000001.txt>

1821/2015. (XI. 12.) Korm. határozat: a Balaton Területfejlesztési Konceptió (2014–2030) és a Balaton Területfejlesztési Stratégiai Program elfogadásáról, valamint a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet területén a 2014–2020-as uniós és hazai forrásokból megvalósuló beruházásokról

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A15H1821.KOR&txtreferer=00000001.TXT>

3 Várostérségi agglomerációk intézményesülésének magyar jogi megoldásai

dr. Jankai Norbert

A tanulmány a várostérségi agglomerációk határon átnyúló intézményesülésének magyarországi adaptálhatósága tekintetében a francia mintára kialakított várostérségi agglomerációk együttműködési gyakorlatából indul ki. Ehhez a CESCO megbízásából 2021-ben a Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT 2021), valamint az ennek alapján Somlyódy né dr. Pfeil Edit által ugyanezen évben a jelen dokumentumban közölt összehasonlító tanulmányát (SOMLYÓDYNÉ PFEIL 2022) használtuk fel.

3.1 A francia és a magyar modell összegző összehasonlítása

A francia modellek általános elve, hogy a francia önkormányzati törvényhez igazodó jogi megoldással a városkörnyék menedzsmentjébe szervezik a szomszédos ország helyi önkormányzatait, majd ennek a jogi megoldásnak az alkalmazására vonatkozóan bilaterális megállapodást kötnek az érintett országgal. Ezek az ún. 'eurometropolisz', 'eurodistrict' néven kialakuló határon átnyúló agglomerációk, valamint az európai területi együttműködési társulás előzményének tekinthető határon átnyúló helyi csoportosulások (*Groupement local de coopération transfrontalière, GLCT*) több francia határváros természetes vonzáskörzetét fedik le, funkcionális központok kialakítását generálva.

A vonatkozó magyar és francia önkormányzati társulási jogszabályi megoldások **értékelő összevetése** során, a rokon elemek (pl. a településközi együttműködések társulásainak vezető integráló szerepét mindkét önkormányzati rendszer működésében) mellett **nagyszámú markáns különbség volt megállapítható.**

A főbb különbségek, összefoglalva a következők:

Franciaország ⁶⁰	Magyarország ⁶¹
1982-ben decentralizációs folyamat indult el, amely széles autonómiával ruházta fel a területi önkormányzatokat a tekintetben, hogy a funkcionális térségekben intenzíven és hatékonyan kooperálhassanak.	2012-től erőteljesebb állami szerepvállalás, a települési (és megyei) önkormányzatok feladat- és hatásköre, vagyontárgyaik, intézményeik száma és értéke lecsökkent.

⁶⁰ A francia tartalmi elemek forrása: 09/2021 RAPPORT (a magyar fordítás szerzője: CESCO)

⁶¹ A magyar tartalmi elemek forrása: Somlyódy né Dr. Pfeil Edit fentebb idézett tanulmánya

Franciaország⁶⁰	Magyarország⁶¹
A francia önkormányzatok számára a társuláshoz való jogot az Alaptörvény biztosítja, mely jogot a francia törvényhozó széles körben használja a településközi együttműködések kiépítésére.	A magyar önkormányzatok számára a társuláshoz való jogot az Alaptörvény biztosítja, de a kötelező önkormányzati társulás elrendelése csak szűk körben használatos .
A francia településközi együttműködési közintézmények (városközösségek, agglomerációs közösségek és metropoliszok, francia rövidítésük szerint: EPCI) sui generis jogokkal felruháztak .	A magyar önkormányzati társulások nincsenek sui generis jogokkal felruházva , csak, amely jogokat a tagönkormányzatok önkéntesen rájuk ruháznak. E kereteken belül a városi agglomerációkban létesülő együttműködések jogi lehetőségei szegényesek.
A települési és megyei önkormányzatok között pénzügyi transzfer megengedett .	A pénzügyi transzfer nem megengedett a települési és megyei önkormányzatok között.
Az EPCI-k jogosultak helyi adóbevételek kivetésére és részesülhetnek a tagönkormányzatok helyi adóbevételeiből. A bevételek a társulások javára forrásteremtő eszközként átadhatók .	A magyar társulások bevételei kizárólag az intézményi ellátások finanszírozására fordíthatók , átadott forrásokról csak a települési és megyei önkormányzat képviselő-testülete által kivetett helyi adók tekintetében beszélhetünk.
A francia állam ösztönzi a tematikus önkormányzati társulások létrejöttét , például tervezési társulások alakítását. Az önkormányzatok társulás- és közszolgáltatás-szervezése közép- és központi szinten megengedett.	A hatályos magyar jog nem ad felhatalmazást az agglomerációk, illetve városi térségek közös fejlesztési és területhasználati tervezésére . Az önkormányzati társulások nem alkotnak tervezési szintet, társulás- és közszolgáltatás-szervezésük közép- és központi szinten NEM tervezhető.
Állami cél, hogy az önkormányzati társulásokat önálló státusú önkormányzati szintté alakítsák.	Állami cél ilyen tárgyban nem deklarált.

Franciaország⁶⁰	Magyarország⁶¹
A francia határ menti agglomerációk a funkcionális határon átnyúló térség fogalmára épülnek és különféle kormányzási modelleket valósítanak meg (közös területhasználati tervezés, stratégiaalkotás, közszolgáltatások nyújtása és létesítmények működtetése).	A magyar határ menti agglomerációk esetében ilyen funkcionális modellek nem ismertek.
A határokon átnyúló agglomerációk főbb kormányzási típusai az európai területi együttműködési csoportosulások (EGTC). Az agglomerációs EGTC-k a településközi együttműködést segítő közintézményekként működnek.	A határon átnyúló agglomerációk helyett szinte kizárólag helyi önkormányzatok vesznek részt az európai területi együttműködési csoportosulásokban (EGTC). Az EGTC tagjait sem a magyar, sem a környező országok vonatkozó szabályozása nem értelmezi településközi együttműködést segítő közintézménynek.
A francia határokon átnyúló agglomerációk a határ két oldalán létesített agglomerációs társulásokra épülnek.	Magyar vonatkozásban a francia modellhez hasonló speciális városi térségi jogállás, valamint erre épült településközi együttműködés nem létezik.
Az együttműködési tevékenységéből kiemelkedik a térség gazdaságának fejlesztése, tőkevonzó képességének és turisztikai attraktivitásának növelése. A francia intézmények kooperációs területei szerteágazóak és számos közpolitikai területet fognak át.	A magyar önkormányzati törvény és az ágazati törvények nem utalnak önkormányzati hatáskörbe olyan kompetenciákat , amelyek révén egy városi agglomeráció fejlesztése, közszolgáltatásokkal történő ellátása településekkel együtt, integráltan valósul meg.
A francia határon átnyúló agglomerációs modellek egy része ún. vegyes szövetség, amely az agglomerációk területhasználati szabályainak kialakításával is foglalkozik.	Az önkormányzati törvény értelmében a településfejlesztési terv és a településrendezési terv jóváhagyása a képviselő-testület át nem ruházható hatásköre.

Franciaország ⁶⁰	Magyarország ⁶¹
A határ menti agglomerációk gazdasági fejlődésének szervezeti keretként az ún. városterzési ügynökségek módszertani fejlesztést és döntéstámogatást végeznek.	A területfejlesztés és -rendezés középszintű jogosultjai a megyei közgyűlések , melyek költségvetési szervként, saját közgyűlési hivataluk keretei között végzik hasonló feladataikat.

3.2 A francia modell átvételének jogszabályi keretei

A funkciógazdag, széles feladat- és hatásköri jogosítványokkal rendelkező francia önkormányzati társulási rendszer és ennek fényében látványosan szűk mozgástérrel rendelkező magyar társrendszer észlelt különbözőségei a francia modell jogi adaptálhatóságának lehetőségeit erősen leszűkítik, ezért a **magyar vonatkozású várostérségi agglomerációk határon átnyúló intézményesülésének lehetséges jogi hátterei** kapcsán három jogterület alkalmazhatóságát tekintjük át.

3.2.1 Magyar jog

A vonatkozó szabályozásokat a kormányzás koncepcionális és közpolitikai keretei, az Alaptörvény, az önkormányzati törvény és egyéb vonatkozó ágazati jogszabályok alkotják. A vonatkozó szabályozások alkalmazhatósága a szabályozási elvek és ezek jogi szabályozásra való kihatása miatt erősen korlátozott.

A koncepcionális (állami) gondolkodás tartalma leginkább a Kormányzati Stratégiai Irányítási Rendszer (KSIR) alapelvein keresztül közelíthető meg.⁶² A KSIR-t létrehozó kormányrendelet alapvető szintű követelményei egyértelműek, így például:

- a kormányzati tevékenység legyen kiszámítható, előre programozható;
- a stratégiai tervdokumentumok és a kapcsolódó kormányzati intézkedések között legyen összhang;
- a kormányzati stratégiai irányítás tervdokumentumok elfogadását követően a nyomon követésnek és értékelésnek, valamint a felülvizsgálatnak legyen meghatározott eljárásrendje;
- a stratégiai tervdokumentumoknak és azok megvalósításának illeszkedniük kell az összkormányzati célkitűzésekhez, azok a nemzeti érdekek és a nemzetpolitikai célok érvényesítését szolgálják;
- a stratégiai tervdokumentumok előkészítésénél figyelemmel kell lenni a területi adottságokra, továbbá kidolgozásuk során érvényesíteni kell a területi és területi felzárkózási szempontokat.

Az állami feladatok folyamatos bővülésével a kormányzás tartalma jelentős átalakuláson ment keresztül az elmúlt évtizedekben. Előtérbe került a „jó állam” koncepciója, amely szemben a klasszikus jogállami követelményekkel (demokratikus hatalomgyakorlás, közhatalom törvényhez

⁶² A kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet.

kötöttségének elve) az átláthatóság, elszámoltathatóság, korrupciómentesség, hatékonyság és eredményesség követelményeit előtérbe helyezve a klasszikus állami funkciókat egyre több közszolgáltatás nyújtásával egészíti ki, akár annak árán is, hogy e feladatokat azok hagyományos ellátó rendszerétől (ld. önkormányzati igazgatási rendszer) elvonja.

Azt gondoljuk, hogy bár fenti mechanizmus fényében kell értékelni az önkormányzati szektor korábbi pénzügyi ösztönző rendszerének megszűnését, valamint az önkormányzati feladat- és hatáskörök szűkülését, ezzel együtt a társulások drasztikusan csökkenő számát, **a tendencia egyes uniós fejlesztési folyamatokra, így a vizsgált határon átnyúló társulási intézményesülés belső jog általi támogatottságára gyakorolt káros hatásától nem tekinthetünk el.**

Ismert, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) k) pontja biztosítja a magyar önkormányzatok számára

- a szabad társulás jogát más helyi önkormányzattal,
- érdekképviselői szövetség létrehozását,
- feladat- és hatáskörében együttműködési jogot más országok helyi önkormányzatával, nemzetközi önkormányzati szervezetekkel.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 42.§ 6. pontja szerint az önkormányzat képviselő-testülete át nem ruházható jogkörében megállapodást köthet külföldi önkormányzattal való együttműködésről, nemzetközi önkormányzati szervezethez való csatlakozásról, abból történő kiválásról.

Az így biztosított társulási és együttműködési jogok a jelenleg létrehozható (fenntartott) társulási formák számára elegendőek, de a fentebb említett koncepcionális állami gyakorlat és a táblázatban bemutatott eltérések alapján (önkormányzati feladat- és hatáskör, vagyontárgyi kör szűkítése, társulási sui generis jogok elvonása, pénzügyi transzfer tiltása a települési és megyei önkormányzatok között, az agglomerációk és városi térségek közös fejlesztési és területhasználati tervezésének hiánya stb.) **a határon átnyúló jellegű várostérségi agglomerációk intézményesülése számára a szükséges belső jogi keretek nem biztosítottak.**

A konkrét eltérések kapcsán legalább négy általános megállapítás tehető:

- a jelenlegi magyar jogalkotás a tanulmányban elemzett decentralizációs folyamatokat még nem szabályozza; ebből fakadóan
- a hazai jogrendből az agglomerációs vagy várostérségi speciális kormányzási modellek még hiányoznak
- a várostérségi társulás elismerése és saját hatásköre még hiányzik;
- a magyar önkormányzatok nem ösztönöztek a közös fejlesztésekben való gondolkodásra.

Megjegyezzük, hogy mivel a helyi önkormányzatok a helyi közügyek intézése körében a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervhez fordulhatnak, ennek során a határon átnyúló agglomerációs együttműködésekhez szükséges jogszabályi módosításokat éppúgy kezdeményezhetik, mint a két- és többoldalú államközi egyezmények megkötését, illetve azok kiegészítését. Kérdés, hogy az erősen centralizáló állami akarat mellett van-e az önkormányzatok számára reálisan megfogalmazható cél.

Mindezen körülményeket mérlegelve, **a francia kormányzási modellek adaptációját nem látjuk megvalósíthatónak a jelenlegi magyar közpolitikai célok és jogrend alkalmazása mellett.**

3.2.2 Együttműködési megállapodás (nemzetközi jog)

Ez esetben a vonatkozó szabályozások keretét a nemzetközi egyezmények, így különösen a Madridi Keretegyezmény biztosítja. A vonatkozó szabályozások alkalmazhatósága az együttműködések állami befolyásolhatósága miatt korlátozott.

A nemzetközi keretszerződéseken, egyezményeken alapuló együttműködések megoldást jelenthetnek a vizsgált intézményesülési formára, bár akadályozó tényezőt jelentenek az **államok eltérő belső jogi szabályozásai és ezek feloldhatatlansága**. A nemzetközi jog bizonyos átfogó értelmezési kereteket biztosít ugyan e problémák kezeléséhez, de alapvetően ezek az együttműködések egy-egy adott ország jogrendjéhez igazodnak, amennyiben a feleket kizárólag a megállapodásban rögzített feltételek kötik, és mindegyikük a saját belső jogi rendszere szerinti megfelelő végrehajtásért felelős.

3.2.2.1 A Madridi Keretegyezmény

A Madridi Keretegyezmény (a továbbiakban: Keretegyezmény)⁶³ az Európa Tanács által elfogadott keretjogszabály, amely 1981. december 22-én lépett hatályba, és a határon átnyúló együttműködések terén a mai napig legelismertebb egyezmény.

Jelentőségét az adja, hogy több területen definiálja a területi önkormányzatok és közigazgatási szervek együttműködési lehetőségeit, egyúttal egyezmény és keretmegállapodás minták útján modelleket kínál az államok és helyi önkormányzatok számára az együttműködések formalizálásához, így például:

- A) az államok közötti megállapodásokhoz:
 - a határmenti együttműködés elősegítéséről;
 - a határmenti területi és helyi konzultációkról;
 - a helyi önkormányzatok szerződéses határ menti együttműködéséről és szerveiről;
- B) a helyi önkormányzatok közötti megállapodásokhoz:
 - határmenti helyi közügyek viteléről;
 - határmenti együttműködést szolgáló magánjogi szervezetek létrehozásáról;
 - helyi önkormányzatok közötti határ menti együttműködési szervezetek létrehozásáról;
 - határmenti helyi önkormányzatok közötti beszállítások vagy szolgáltatások nyújtásáról (magánjogi és közjogi típusú megállapodások).

Azok a szervezetek, amelyek határon átnyúló együttműködések során a Keretegyezményre hivatkoznak, az adott együttműködési minta használata mellett (önkéntes) kötelezettséget vállalnak

⁶³ Az Európa Tanács által, 1980. május 21-én Madridban elfogadott, a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ menti Együttműködéséről szóló Keretegyezmény (angol elnevezéssel: The Council of Europe Treaty Series, nyilvántartási száma: CETS⁶³ No.: 106). A CETS (The Council of Europe Treaty Series), az Európa Tanács megállapodásainak listázására 1949-től használt rövidítés.

arra, hogy együttműködéseik jogi, közigazgatási nehézségeit közösen oldják meg, valamint információkat szolgáltatnak a helyi és regionális hatóságok és az Európa Tanács felé.⁶⁴

A Madridi Keretegyezményhez három Kiegészítő Jegyzőkönyv készült, melyek az intézményesülés további dimenzióit kínálják.

Az **Első Kiegészítő Jegyzőkönyv**⁶⁵ támogatja a határmenti együttműködések intézményesülését akár jogi személyiség megszerzése útján is, közjogi, vagy magánjogi jelleggel azon nemzeti jogrendszer szerint, amelyhez a megállapodást aláíró területi önkormányzatok vagy közigazgatási szervek tartoznak. A jegyzőkönyvhöz csatlakozó államoknak nyilatkozniuk kell, hogy a létrehozandó intézményeket magánjogi, illetve közjogi formában kívánják-e működtetni, vagyis csatlakozásuk esetén egyfajta jogalanyiságot mindenképpen vállalnak.

A **Második Kiegészítő Jegyzőkönyv**⁶⁶ aláíróinak már biztosítaniuk kell a nagyobb, egymással nem határos (transznacionális) területi egységek közötti együttműködést, mely által a határ menti együttműködés kifejezés helyébe a „területközi együttműködés” kifejezés lép. A csatlakozó államok vállalják, hogy a Madridi Egyezmény és az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv rendelkezéseit – az intézményesülésre vonatkozó szabályokkal együtt – a területközi együttműködésekre is kiterjesztik. Nyilatkoznak egyúttal, hogy a létrehozandó intézményeket magánjogi, illetve közjogi formában kívánják-e működtetni.

A **Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv**⁶⁷ a területi közösségek, hatóságok és egyéb szervek határon átnyúló együttműködéséhez egy új eszköz, az ún. Euroregionális Együttműködési Csoportosulás (angol elnevezése: Euroregional Co-operation Grouping - ECG) szervezeti kereteit biztosítja. Az ECG hatékonyságban elmarad a következő pontban tárgyalt *európai területi társulástól* (az ECG esetében széles körű állami beavatkozási lehetőség tapasztalható, az elsődleges szereplőknek (helyi és regionális hatóságoknak) az NGO-k, egyéb szervezetek ellenében többségi szavazata van stb.).

A Keretegyezmény és Kiegészítő Jegyzőkönyvei a mai napig iránymutatással szolgálnak a nemzetközi közjog alapján történő együttműködések kialakításához annak ellenére, hogy aláírásuk, ratifikálásuk és hatályba léptetésük tekintetében az egyes országok részéről komoly eltérések tapasztalhatók (Magyarország például eddig csak a Madridi Keretegyezményt írta alá 1994. június 22-én, a kiegészítő jegyzőkönyveket nem).

⁶⁴ Madridi Egyezmény, 6. cikkely.

⁶⁵ Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities, CETS No.: 159, aláírásra megnyitva: 09/11/1995., hatályba lépett: 01/12/1998.

⁶⁶ Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation, CETS No.: 169,) aláírásra megnyitva: 05/05/1998., hatályba lépett: 01/02/2001.

⁶⁷ Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs), CETS No.: 206), aláírásra megnyitva: 16/11/2009, hatályba lépett: 01/03/2001.

Hozzáteesszük, hogy a Madridi Konvencióra hivatkozva számos államközi bilaterális (kétoldalú) vagy multilaterális (többoldalú) egyezmény született (ld. Benelux Egyezmény (1958)⁶⁸, Bayonne-i Egyezmény (1995)⁶⁹, Karlsruhei Egyezmény (1996)⁷⁰, amelyek lehetővé tették különféle határon átnyúló szervezetek megalapítását, de ezek egyike sem tudott igazán kilépni a Madridi Keretegyezmény árnyékából.

Megítélésünk szerint, a nemzetközi együttműködés jogi keretei – jelzett hiányosságaik ellenére – kapaszkodót nyújthatnak a vizsgált határon átnyúló intézményesülés számára. Ehhez kapcsolódva került elkészítésre egy **megállapodás-minta** a határon átnyúló várostérségi agglomerációkra vonatkozóan (a minta a mellékletben található).

3.2.3 Európai területi társulás (európai uniós jog)

Magyarországon az *európai területi társulás* (angol elnevezéssel European Grouping of Territorial Cooperation, a továbbiakban, rövidítve: EGTC), jogintézménye bevezetésétől fogva ismert⁷¹ (intézményi kialakítását, uniós és több országbeli nemzeti szabályozását a CESC a Jogi akadálymentesítés című kezdeményezés harmadik mérföldkövének keretében már részletesen bemutatta).

Az EGTC a gazdasági, társadalmi és területi kohézió megerősítésének céljából a határon átnyúló, transznacionális és/vagy interregionális együttműködések hivatott elősegíteni. Nagy előnye, hogy minden részes tagállamban **az adott tagállam joga szerint a jogi személyeknek biztosított legteljesebb jogképességgel rendelkezik**, sőt bizonyos feltételek teljesülése esetén akár korlátolt felelősségűvé is válhat. Jogi státusza szerint **közjogi, magánjogi vagy e kettő közötti átmenet** szerinti jelleggel is működhet.

Tagjainak körét az európai uniós rendelet széles körben határozza meg (állam, nemzeti, regionális vagy helyi hatóságok, közvállalkozások, általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozások, közjogi intézmények stb.), **amely lehetőséget ad arra, hogy az EGTC várostérségi agglomerációk határon átnyúló intézményesüléséhez jogi keretet**

⁶⁸ Benelux Egyezmény: http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/365_The%20Benelux%20Union%20Treaty.pdf

⁶⁹ Bayonne-i Egyezmény: <https://web.archive.org/web/20160303180258/http://fama.us.es/fde/ocr/2007/documentosInternacional.esDelReinadoDelsabell.pdf>

⁷⁰ Karlsruhei Egyezmény: http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_Territoires/Accord_Karlsruhe_Karlsruher_Ubereinkommen.pdf

⁷¹ Uniós szintű szabályozásként ld. Az [európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 1082/2006/EK Rendeletet](#), valamint a [1302/2013/EU Rendeletet az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 1082/2006/EK rendeletnek a csoportosulások létrehozásának és működésének egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása tekintetében történő módosításáról](#). A Rendelet magyarországi végrehajtásának hatályos törvényi szintű szabályozása az európai területi társulásról szóló 2014. évi LXXV. törvény.

biztosítson. Magyar vonatkozásban költségvetési szervek, közalapítvány, helyi önkormányzat, helyi és országos nemzetiségi önkormányzat mellett **a helyi és nemzetiségi önkormányzatok társulása, a területfejlesztési önkormányzati társulás, a térségi fejlesztési tanács,** továbbá mindezen szervek által alapított kizárólagos vagy többségű tulajdonú gazdasági társaságok is tagok lehetnek. Megjegyezzük, hogy ez nem idegen a francia rendszertől sem, hiszen a dekoncentrált szervek részvétele a határon átnyúló intézményekben – ha integrált tervezési-fejlesztési beavatkozások szempontjából releváns feladathordozók – szintén megengedett.

A tagi körben a korábban tárgyalt városi térségek egyelőre nem vehetnek részt, amíg a hazai szabályozás el nem ismeri és speciális jogállással fel nem ruházza őket. Csak összehasonlításképpen: a francia jog státusza szerint az EGTC-t azonosnak ismeri el a településközi együttműködést segítő közintézményekkel, ami által lényegesen leegyszerűsödnek a határon átnyúló intézményesítés kérdései.

A francia szakértőkkel egyetértve, tekintve az EGTC jogképességét, széles és többszintű tagi körét, lehetséges közjogi, magánjogi és közhasznú státuszát, versenyképességet előmozdító, de nem elsődlegesen gyakorolt vállalkozási tevékenységi körét (összehasonlításképpen: nincs ugyan részletes vizsgálatunk a témában, de a francia településközi együttműködési közintézmények menedzsment jellegéből fakadóan a helyi vállalkozói rendszer irányítási joga is vélhetően a hatáskörükbe került, amihez kereskedelempolitikai hatáskörök is társulnak) **az EGTC alkalmas adminisztratív-jogi keret lehet a várostérségi agglomerációk határon átnyúló intézményesülése számára.**

3.3 Összegzés

A lehetséges jogi keretek áttekintése alapján megállapítható, hogy **a nemzetközi jogi és az európai uniós jogi eszközök** alkalmas kereteket biztosítanak a magyar entitások számára, hogy határon átnyúló várostérségi agglomerációs intézmények működésében részt vegyenek, nyilvánvalóan a végrehajtási részletszabályok alapos kidolgozását követően.

A vonatkozó magyar belső jogrend áttekintő és a francia szabályozással történt összehasonlító vizsgálata alapján azonban szembesülnünk kell azzal a ténnyel, hogy az önkormányzati igazgatási rendszer széttöredezett vonzáskörzetei, a rendszerváltás óta észlelt, egymásnak ellentmondó önkormányzati szabályozási folyamatok, amelyek a stabil, előre gondolkodó és kiszámítható önkormányzati tevékenységnek a jogi és bizalmi alapjait ássák alá, nem biztosítanak megfelelő szabályozási hátteret egy magyar entitásnak a határon átnyúló várostérségi agglomerációban való önkormányzati (társulási) részvétel számára.

Bár jelen tanulmány – a vonatkozó projekt eredeti vállalása szerint – a francia-magyar összehasonlítási folyamatot követően egy lehetséges magyar jogi adaptációs javaslatot fogalmaz meg, **az általánosan jelzett magyar belső jogrendi akadályokra tekintettel javasoljuk, hogy mihamarabb készüljön egy, a konkrét jogszabályi akadályokat feltáró tanulmány, a téma avatott ismerőinek bevonásával.** Ezen részletes elemzést követően látjuk csak lehetségesnek – a szabályozás adta reális mozgástér figyelembevételével – a magyar belső jogra vonatkozó, életszerűen hasznosítható jogi javaslatok megtételét.

3.4 Felhasznált irodalom

09/2021 RAPPORT Modèles de gouvernance des agglomérations transfrontalières françaises, MOT (a magyar fordítás szerzője: CESCI)

1302/2013/EU Rendelet az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 1082/2006/EK rendeletnek a csoportosulások létrehozásának és működésének egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása tekintetében történő módosításáról

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1302&from=FR>

A kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1200038.kor>

Alaptörvény

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv>

Az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 1082/2006/EK Rendelet

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1082&from=EN>

Az európai területi társulásról szóló 2014. évi LXXV. törvény

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1400075.tv>

Bayonne-i Egyezmény:

<https://web.archive.org/web/20160303180258/http://fama.us.es/fde/ocr/2007/documentosInternacionalesDelReinadoDelsabell.pdf>

Benelux Egyezmény:

http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/365_The%20Benelux%20Union%20Treaty.pdf

Európai Keretegyezmény a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ menti Együttműködéséről (Madrid, 1980. május 21.), valamint Kiegészítő Jegyzőkönyvei 1-3. (hatályba lépésük: 01/12/1998., 01/02/2001., 01/03/2001)

http://www.europatanacs.hu/pdf/hatarmenti_egyuttmukodes.pdf

Karlsruhei Egyezmény:

http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_Territoires/Accord_Karlsruhe_Karlsruher_Ubereinkommen.pdf

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100189.tv>

SOMLYÓDYNÉ PFEIL E. (2022) A francia keretek között alkalmazott határokon átnyúló agglomerációs megoldások értékelése a magyar szabályozási környezet alapján

4 Melléklet

4.1 Kétoldalú minta megállapodás

Egyezmény Magyarország Kormánya és Kormánya között a határon átnyúló várostérségi agglomerációk intézményesülése érdekében történő együttműködésről

Magyarország Kormánya és Kormánya (a továbbiakban: Felek)

elismerve, hogy a határon átnyúló várostérségi agglomerációk intézményesülése mindkét állam közigazgatási rendszerének tehermentesítését szolgálja;

figyelembe véve, hogy a határon átnyúló várostérségi agglomerációk intézményesülése az érintett lakosság, illetve a területen tartózkodó személyek hatékony közszolgáltatásokkal való ellátását teszi lehetővé;

figyelembe véve, hogy a határon átnyúló várostérségi agglomerációk intézményesüléséből származó társadalmi, gazdasági és területi kohéziós fejlesztések előnyösek mindkét Fél számára; figyelembe véve a nemzetközi és uniós jog által ehhez biztosított eszközöket;

az alábbiakban állapodnak meg:

1. Cikk

Az Egyezmény tárgya

(1) Jelen Egyezmény meghatározza a Felek összehangolt tevékenységének elveit és kereteit, a Felek egymással közös határai mentén, meghatározott határtérségben megvalósuló, határon átnyúló várostérségi agglomerációk intézményesülések működtetése kapcsán.

(2) Jelen Egyezmény keretében a Felek kölcsönösen segítséget nyújtanak egymásnak az egymással közös határaik mentén, meghatározott határtérségben megvalósuló, határon átnyúló várostérségi agglomerációk intézményesülésének kialakítása, fejlesztése, fenntartása, a működésük során felmerülő akadályok és következményeinek mérséklése, felszámolása érdekében, amennyiben az adott Fél saját ereje az intézkedésre okot adó esemény megfelelő kezelésére nem elegendő.

2. Cikk

A fogalmak meghatározása

A jelen Egyezményben használt fogalmak jelentése a következő:

- határon átnyúló várostérségi agglomerációk intézményesülése:
- határon átnyúló agglomeráció:
- határon átnyúló városok hálózata:
- határon átnyúló metropolisz:
- határon átnyúló többközpontú nagyvárosi régiók:
-

(tartalmi kidolgozásuk a fogalmak szakmailag elfogadott jelentése szerint)

3. Cikk

Az együttműködés alapelvei

(1) A Felek együttműködnek jelen Egyezmény rendelkezései és jelen Egyezményhez igazított saját jogszabályaik szerint annak érdekében, hogy indokolt esetben azonnali segítséget nyújtsanak egymásnak a közös határaik mentén, meghatározott határtérségben megvalósuló, határon átnyúló várostérségi agglomerációk intézményesülésével (a továbbiakban: **intézményesülés**) kapcsolatos feladatok végrehajtása érdekében.

(2) A Felek biztosítják, hogy az intézményesülés nemzeti alapjait képező települési közösségek, így különösen társulások/szövetségek, önkormányzati vállalatok, metropolisz/nagyvárosi pólusok és egyesületek a nemzeti jogrenddel összhangban olyan státuszt élvezhessenek, amely az intézményesülés megteremtését lehetővé teszi. A Felek törekednek arra, hogy ezt a státuszt a közösségi területi együttműködési formában megjelenő közjogi szervezeteken kívül az egyéb, kevésbé formalizált, rugalmasabb vagy célirányosabb társulások esetében is megteremtsék.

(3) A Felek kölcsönösen együttműködnek az intézményesülés számára elengedhetetlen határon átnyúló nemzeti stratégiák, együttműködési operatív folyamatok, agglomerációs politikák, kormányzási módozatok kidolgozása és e dokumentumok hatályba léptetése vonatkozásában.

(4) A Felek biztosítják egymás számára az intézményesülés működésével kapcsolatos teljes, megengedett információcserét, beleértve az illetékes nemzeti hatóságok elérhetőségét és rendelkezésre állását.

(5) A Felek biztosítják az intézményesülés résztvevői számára a határőrizeti, illetve határátlépési pontokon történő akadálytalan, szükség szerint koordinált mozgást.

4. Cikk

Az intézményesülés támogatott formái

(1) A Felek elsődlegesen az intézményesülés alábbi formáit támogatják:

- a) határon átnyúló agglomeráció
- b) határon átnyúló városok hálózata
- c) határon átnyúló metropolisz
- d) határon átnyúló többközpontú nagyvárosi régiók.

(2) A Felek közös érdekeik mentén az intézményesülés egyéb formáit is támogathatják, amennyiben azokat a saját nemzeti közigazgatási határaikon túlnyúló, európai uniós és nemzetközi fejlődési kihívásokhoz kapcsolódó feladat- és hatáskörellátás, partnerség, valamint együttműködési munkakapcsolatok (mobilitási áramlások, gazdasági ágazatok strukturálása, ökológiai kontinuitások, műszaki, víz- és csatornahálózatok, hulladék- és energiagazdálkodás stb.) igénylik, és az intézményesülés jogi eszközeivel támogathatók.

5. Cikk

Kártérítésről való lemondás

(1) A Felek egymással szemben lemondanak minden őket megillető kártérítési igényről olyan vagyoni és személyiségi jogok megsértésével keletkezett károk esetében, amely jelen Egyezmény

végrehajtásával összefüggésben, az intézményesülés feladatainak szabályszerű végrehajtása során következik be.

(2) A Felek illetékes szervei szorosan együttműködnek a keletkező kárral kapcsolatos eljárások mielőbbi lezárása érdekében. Ebből a célból kölcsönösen kicserélik a rendelkezésükre álló valamennyi szükséges információt.

6. Cikk

Illetékes szervek

(1) A jelen Egyezményben foglaltak végrehajtása tekintetében az adott Fél illetékes szervei, így különösen közigazgatási és külügyi szervei jogosultak eljárni.

(2) Az illetékes szervek a jelen Egyezmény végrehajtása során közvetlenül kapcsolatba léphetnek egymással. E célból a Felek kölcsönösen tájékoztatják egymást a kapcsolattartások pontos adatairól.

7. Cikk

Együttműködés az európai uniós, nemzetközi és nemzeti szervezetekkel

Kölcsönös megállapodás alapján a Felek felkérhetik az érdekelt európai uniós, nemzetközi és nemzeti szervezeteket, intézményeket, hogy a jelen Egyezmény végrehajtásával kapcsolatos tevékenységekbe kapcsolódjanak be.

8. Cikk

Adatvédelem

(1) Az Egyezmény végrehajtása során közreműködő természetes személlyel kapcsolatban keletkezett, átadott, kezelt adatok tekintetében a Felek a saját államuk szerinti mindenkor hatályos adatvédelmi szabályok szerint járnak el, összhangban az európai uniós, illetve nemzetközi adatvédelmi megállapodásokkal.

(2) Kétség vagy vita esetén a szigorúbb adatvédelmi szabályok alkalmazandók.

9. Cikk

Más nemzetközi szerződések rendelkezéseivel való összhang

Jelen Egyezmény nem érinti a Felek más nemzetközi szerződésekben meghatározott jogait vagy kötelezettségeit, illetve azokkal összhangban kerül végrehajtásra.

10. Cikk

A viták rendezése

A jelen Egyezmény értelmezéséből vagy alkalmazásából eredő esetleges vitákat a Felek illetékes szerveik tárgyalása útján, ha szükséges, diplomáciai úton rendezik.

11. Cikk

Az Egyezmény módosítása

A Felek jelen Egyezményt kölcsönös egyetértéssel jegyzőkönyvben módosíthatják. Az Egyezmény módosításáról szóló Jegyzőkönyv azon utolsó diplomáciai jegyzék kézhezvételét követő naptári

napon lép hatályba, amellyel mindkét Fél értesítette egymást arról, hogy eleget tett az Egyezmény hatálybalépéséhez szükséges belső jogi előírásoknak.

12. Cikk

Záró rendelkezések

(1) Jelen Egyezmény határozatlan időre szól, és azon utolsó diplomáciai jegyzék kézhezvételét követő naptári napon lép hatályba, amellyel mindkét Fél értesítette egymást arról, hogy eleget tett az Egyezmény hatálybalépéséhez szükséges belső jogi előírásoknak.

(2) Jelen Egyezményt bármelyik Fél felmondhatja. Ez esetben az Egyezmény a felmondásról szóló diplomáciai jegyzék másik Fél általi kézhezvétele napjától számított elteltével veszti hatályát.

(3) Az Egyezmény megszűnése az Egyezmény fennállása alatt érvényesen vállalt kötelezettségeikért való helytállást nem érinti.

Készültn, hó napján, két eredeti példányban, magyar és nyelven azzal, hogy mindkét nyelvi verzió egyaránt hitelesnek minősül.

(Aláírások)