



Balázs István¹

Decentralizáció francia módra,² avagy hol is tart a helyi önkormányzatok reformja Franciaországban³

A tanulmány a francia helyi önkormányzati és a területi önkormányzati rendszer legutóbbi reformjának céljait és eredményeit foglalja össze. Tudományos jelentősége főként abban ragadható meg, hogy milyen elvi alapokon lehet a települési és területi önkormányzati rendszerekben a felesleges párhuzamosságokat kiküszöbölni. Az egyik lehetséges megoldás az úgynevezett hatásköri generális klauzula kiiktatása.

Bevezetés

A címben szereplő kérdés azért indokolt, mert Franciaország az 1982-es decentralizációs reformok óta szinte állandóan újabb decentralizációs hullámokat él meg. Ez azért is érdekes, mert a 2008-as pénzügyi-gazdasági világválságig érvényesülő „Új Közmenedzsment” irányvonal eleve nem preferálta a decentralizációt, de a válság végképp visszavetette az egyes országokban jelentkező halvány decentralizációs törekvéseket. Ezzel szemben Franciaországban a decentralizációs programok egymástól eltérő politikai színezetű kormányok esetében is⁴

¹ Tudományos főmunkatárs, Eötvös Loránd Kutatási Hálózat Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; tanszékvezető egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: balazs.istvan@law.unideb.hu. ORCID ID: 0000-0001-7847-0721.

² Ezt a megfogalmazást Romain Pasquier használta a témát feldolgozó tanulmányában; Romain Pasquier: Les régions dans la réforme territoriale: vers un fédéralisme à la française? In Rhita Bousta et al. (szerk.): *Mélanges en l'honneur du professeur Gérard Marcou*. Paris, Institut de Recherche Juridique de la Sorbonne (IRJS), 2018. 331.

³ Az írás az alábbi tanulmányra alapozva, annak folytatásaként készült: Balázs István: A francia helyi önkormányzati rendszer átalakulása napjainkban. *Állam- és Jogtudomány*, 57. (2016), 2. 16–39.

⁴ Ezekről ad elemzést egyebek közt: Jean-Claude Nemery (szerk.): *RGPP et réforme des collectivités territoriales*. Paris, GRALE–L'Harmattan, 2012.

állandósultak. Ennek egyik oka lehetett az, hogy az egymást követő államreform-programok keretében beígért közigazgatási decentralizáció nem haladt előre megfelelő módon. Ám ennek a relatív eredménytelenségnek oka lehet a helyi önkormányzatiság tartalmára vonatkozó igen differenciált társadalmi megítélés, amelyben a hagyományos jakobinusi centralizáció mellett már a polgári forradalom korai stádiumától jelen van a helyi önkormányzás természetjogi felfogása,⁵ valamint az ez alapján megfogalmazódott municipális hatalom,⁶ mint a helyi önkormányzatok önálló hatalmi ág elismerésének igénye is. Ezek még akkor is jelentős közpolitika-alkotó tényezők, ha egyébként alkotmányos szinten nem a liberális felfogások érvényesültek, hanem sokkal inkább a nemzetállam egységességét a helyi érdekekkel szembehelyező, esetenként attól féltő sieyès-i felfogás.⁷

Az 1982-ben kezdődött nagy decentralizációs reformot sokan úgy értékelték, hogy először az hozott igazi szemléleti változást a helyi önkormányzatiság felfogásában, de a közel négy évtizeddel későbbi reformok esetében mégis okkal alakulhatott ki az az általános szakirodalmi álláspont,⁸ hogy valójában nem sok minden történt.

Ezt erősíti meg az is, hogy különböző reformok esetében vannak konstans elemek, így a francia helyi önkormányzati rendszer kereteit létrehozó forradalmi törvényhozáshoz⁹ hasonlóan a 2015-ben kezdett decentralizációs reform szintén a közigazgatási térszerkezet radikális megváltoztatását tekintette előfeltételnek a helyi önkormányzatok saját önálló feladat- és hatáskörei növeléséhez, valamint az ezek ellátásához szükséges anyagi eszközei bővítéséhez.

A forradalmi időkhöz hasonlóan ma is alapkérdés, hogy mit lehet tenni a túlnyomórészt kistépülési önkormányzatok hatalmas számával és az időközben a régiókkal bővült területi önkormányzatok több szintet képező, nehezen áttekinthető kapcsolatrendszerével.

A reformok alapvető célkitűzései is kapcsolódnak a múltban felvetettekhez, így a kistépülések egyébként logikusnak tűnő összevonásával, megszüntetésével komolyabb politikai erők ma sem számolnak, inkább olyan kötelező társulási formát favorizálnak, amely a települési autonómiát egy bizonyos mértékben megtartva, ráépül arra.

⁵ Így pl. Jacques-Guillaume Thouret: *Second discours sur la nouvelle division du royaume*. 1789.

⁶ Benjamin Constant: *Principes de politique. Cours de politique constitutionnelle et collection des ouvrages publiés sur le gouvernement représentatif* (1815). Paris, Guillaumin, 1872, valamint: *Principes de politiques*, Chapitre 12.

⁷ Jean Sylvain Bailly: Communes: adoption de la motion de M. l'abbé Sieyès sur la constitution de l'Assemblée et la vérification des pouvoirs en commun, lors de la séance du 10 juin 1789. *Archives Parlementaires de la Révolution Française*, 8. (1875), 86.

⁸ Serge Regourd – Joseph Carles – Didier Guignard: *La décentralisation 30 ans après*. Toulouse, Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole, 2013.

⁹ Michel Pertué (szerk.): *L'administration territoriale de la France, 1750–1940: actes du colloque d'Orléans, 30 septembre, 1er et 2 octobre 1993*. Orléans, Presses Universitaires d'Orléans, 1998.

A megyerendszer is változóban van, mert egykor ugyan a forradalmat követő új állam közigazgatásának meghatározó eleme volt, földrajzilag racionális alapon állt, és kivette a talajt a tartományi (*province*) elit alól, egységesítve a korábbi négy különböző területi igazgatási szintet.¹⁰ Mára azonban sok tekintetben megkérdőjelezhető létének értelme.

Ez még akkor is így van, ha kétségtől a megyei szint máig is ható és minden eddigi változást túlélő legismertebb intézménye az állam területi képviseletét ellátó és a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét gyakorló prefektusi és az ahhoz szorosan kapcsolódó alprefektusi rendszer. Abban sincs változás, hogy a megye egyfelől államigazgatási működési terület, másfelől területi önkormányzat is. Az 1982-től önálló végrehajtó szervezetüket létrehozó megyei önkormányzatok autonómiája ugyan növekedett, de egyben korlátozottá is vált a regionális önkormányzatok létrejöttével. A területi szinten felerősödő pozícióharcot tovább árnyalták a tradicionális nagyvárosok (Párizs, Lyon, Marseille) és az új agglomerációk sajátos jogállásukból eredő hatalmi pozíciójukkal, ami napjainkra a nagyvárosi kategória (*métropole*) létrejöttével még differenciáltabb lett.

A régiókkal és a nagyvárosokkal vívott harcban a megyék folyamatosan vesztek pozíciójukból, de egyetlen parlamenti többséggel bíró politikai elit sem merete megszüntetni őket. Ezért merült fel a többszintű területi önkormányzati rendszer párhuzamosságait mérséklendő kompromisszumként a megyei és regionális önkormányzati képviseletet egy személyben integráló „területi képviselő” szellemes megoldási kísérlete,¹¹ de időközben ez is meghaladtá vált. Ma inkább arra helyeződik a súlypont, hogy a létrejött 13 nagyrégió¹² és az új nagyvárosok (*métropole*) közül melyik kapjon nagyobb szerepet. Mindezen változások kihatnak a helyi önkormányzatiság tartalmára is, különösen a kistéleplések esetében, amelyek integrálódnak a kötelező társulásokba úgy, hogy a társulási tanácsok tagjait közvetlenül választják. Joggal merül tehát fel, hogy a „területi közösségek szabad igazgatásához” való alkotmányban biztosított jog¹³ a változásokat követően kiket is illet ezeken a szinteken.¹⁴

¹⁰ *Diocésés* – egyházi, *baillage* – igazságszolgáltatási, *gouvernements* – katonai és *généralités* – közigazgatási.

¹¹ Ld. Lőrincz Lajos: Franciaország közigazgatása. In Szamel Katalin et al. (szerk.): *Az Európai Unió tagállamai közigazgatása*. Budapest, CompLex, 2011. 243–268.

¹² Ld. *La réforme territoriale*. Online: www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale.

¹³ Alkotmány 72. cikk. Online: www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html#titre12.

¹⁴ Ld. Gérard Marcou: La nouvelle distribution des pouvoirs. *Métropoles, régions, départements: qui l'emportera? Cahiers Français*, (2015), 384. 84–90.

A reformok főbb célkitűzései és intézményi eszközei

Franciaország közigazgatási térszerkezete a reformok ellenére napjainkban is nagyon széttagolt. Jogállást tekintve két kategóriát lehet megkülönböztetni:¹⁵ az anyaországit (*France métropolitaine*) és a tengeren túli Franciaországot (*France d'outre-mer*). Franciaország 66,6 milliós lakossága a településeken (34 970), megyékben (101) és régiókban (18, ebből 13 anyaországi és három tengeren túli)¹⁶ él.¹⁷

A régiók, a megyék és a települési önkormányzatok önálló helyi önkormányzatok.¹⁸ A régiók és a megyék az államigazgatás dekoncentrált szerveinek is a működési terei. A körzetek az alprefektusok illetékességi területei, a járások pedig a megyei önkormányzatok választási kerületei. Ezenfelül 28 sajátos jogállású, úgynevezett *métropole* (nagyváros) létezik, köztük „Nagy-Párizssal”.¹⁹

A széttagolt településszerkezetre tekintettel Franciaországban jelentős a helyi önkormányzati társulások szerepe, jelenleg 1258 úgynevezett önálló költségvetéssel rendelkező településközi együttműködés van.²⁰ A helyi igazgatás kialakítása a forradalomtól számítva hagyományosan erős centralizáció alapján történt, amelyet először az 1982-es decentralizációs törvény tört meg. Bár a reform eredményei sokat oldottak a rendszer merevségén, alapjaiban nem változtatták azt meg. Éppen ezért szinte minden ezt követő kormány működése alatt készült új reformkoncepció, amelyek nagy része azonban megrekedt ebben a stádiumban. A második nagy decentralizációs hullám a 2003. március 28-i törvénnyel és a 2004. augusztus 28-i törvénnyel folytatódott, amelyek célja a helyi hatáskörök növelése volt, de az ország vezetésében időközben történt politikai változásokra tekintettel elhalasztották.²¹

A reform eredeti céljai a következők voltak:

- a területi decentralizáció értékeinek megőrzése és fejlesztése;
- a helyi önállóság növelése;
- valamint a területi kezdeményezésekben megnyilvánuló erőforrások felszabadítása.

¹⁵ Lőrincz (2011): i. m.

¹⁶ A 2015. augusztus 7-i törvény alapján jöttek létre.

¹⁷ Forrás: www.vie-publique.fr/en-bref/37902-collectivites-locales-les-statistiques-essentielles-en-2019.

¹⁸ Az Alkotmány XII. fejezet 72. cikkelye szerint Franciaországban *collectivités territoriales*-nak, azaz „területi közösségeknek” nevezik a fogalmaink szerinti helyi önkormányzatokat. Ugyanakkor a szakirodalomban gyakran alkalmazzák a *collectivités locales* (helyi közösségek) kifejezést a települési önkormányzatokra (*communes, villes*), leszűkítve a *collectivités territoriales* értelmezését a területi önkormányzatokra (*départements, régions*).

¹⁹ Forrás: www.gouvernement.fr/action/les-metropoles.

²⁰ Forrás: www.vie-publique.fr/actualite/alaune/collectivites-locales-statistiques-essentielles-2019.html.

²¹ Ennek eredményeként fogadták el a területi közcserekevések modernizációjáról szóló 2014-58. számú, 2014. február 27-i törvényt.

A települési önkormányzatok szintjén a legnagyobb változás a társulási rendszer átalakításában és új formák bevezetésében nyilvánult meg. A cél változatlanul a szétaprózott települési önkormányzati rendszer integrációja oly módon, hogy eredetileg az 5000 lakosnál kisebbek alkottak volna egy új típusú társulást, időközben azonban ez 15 ezer lakosra növekedett. A végrehajtás érdekében a központi államhatalom helyi képviselőjének, a prefektusnak a felügyelete alatt minden megyében társulási orientációs tervet kellett készíteni, amely alapján 2013 végéig lényegében olyan kétszintű települési önkormányzati rendszert terveztek kialakítani, amelynek első szintje az önálló települési szint, míg a második a társulásba integrált szint. Bár az új társulástípus jellegét tekintve főszabályként önkéntes, többcélú és önálló jogi személyiséggel rendelkező, de lényeges új vonásként közvetlenül választott testülettel rendelkezőnek tervezték.²² Az integrációs elképzelések végrehajtása érdekében új intézményeket is létrehoztak. Ezek közül az egyik az „új község”, amely több község (*commune* mint a települési önkormányzatok gyűjtőfogalma) egyesülésével jön létre, vagy azért, mert a régi önállóan nem tud működni, vagy célszerűségi alapon egyesülnek korábbi önálló községek. A célszerűség itt nagymértékben annak ösztönzését jelentette volna, hogy az eredetileg 5000, az új módosítás szerinti 15 ezer lakos alatti települések inkább egyesüljenek, mint hogy társulásra lépjenek az orientációs terv alapján. Mindkét megoldással a cél nyilván a közismerten magas (ekkor 36 681) települési önkormányzati szám csökkentése indirekt eszközökkel. Létrejött továbbá a „nagyváros” (*La métropole*) kategória, amely főszabályként és eredetileg a legalább 300 ezer lakosú központi települést és legalább 150 ezer lakosú városkörnyékét (agglomerációt) foglalta volna magában. Jogállása szerint a „nagyváros” gyakorolja területén a megyei és regionális önkormányzati hatáskörök egy részét, ehhez pedig saját bevételekkel és költségvetéssel rendelkezik. A korábbi finanszírozási eszközök közül megszüntették az egyik legfontosabbat, a helyi iparüzési adót, és helyette egy új, a területi gazdaságfejlesztési hozzájárulást vezettek be. 2016. január 1-jétől jött létre a „Nagy Párizs” speciális jogállású közigazgatási egység, amely a települési és területi önkormányzati hatáskörök, valamint az állami területfejlesztési eszközrendszer integrálását szolgálja. A sokszínű és nehezen áttekinthető területi önkormányzati rendszer egyszerűsítését, a közigazgatási szintek és a helyi képviselők csökkentését jelentette volna a „területi önkormányzati képviselői” státusz létrehozása. A korábbi megyei és regionális önkormányzati képviselői jogállást vonták volna össze ezen új képviselőbe, amelyet egyfordulós többségi rendszerben választottak. Ugyanazon területi képviselő foglalt volna tehát helyet a regionális és a megyei képviselő-testületben. Az új rendszertől azt várták, hogy hosszabb távon képes lesz eldönteni azt a több évtizedes vitát, hogy területi

²² Ezt a rendelkezést a 2015. augusztus 7-i törvény végszavazásánál elvetették.

szinten a megyei vagy a regionális önkormányzatok működésének van-e inkább létjogosultsága. A regionális önkormányzatok három különböző önkormányzati hatáskörrel rendelkeztek volna; így saját önállóval, valamint településtől és megyétől átvettekkel, ezeket egészítette volna ki a központi államigazgatástól átruházottak köre. Az új jogi szabályozást fokozatosan, de legkésőbb 2015-ig tervezték bevezetni, azonban közben változott a kormány összetétele és politikája egyaránt, ami végül az eredeti elképzeléseket jelentősen felülíró 2015. augusztus 7-i törvény²³ elfogadásában realizálódott.

A változások nem érintik azonban a forradalmi törvényhozás által kialakított középszintű közigazgatási rendszert, így megyei szinten a közigazgatási ügyek intézése továbbra is megoszlik a területi önkormányzati szervek mint decentralizált szervek (*collectivités territoriales*) és a kormány területi képviselőinek tekinthető megyei prefektusok mint a központi szervek helyileg működő dekoncentrált szervei között. A régiók esetében hasonló a helyzet, de ott – amint ezt korábban említettem – új kategóriaként megjelenik a központi államigazgatástól átruházott feladat- és hatáskörök csoportja. Ezen a téren a legnagyobb változást az jelentette, hogy radikálisan csökkent a régiók korábbi száma. A helyi demokrácia és önkormányzatiság változása szempontjából azonban azok az új rendelkezések a legfontosabbak, amelyek a területi reform keretében a települési önkormányzatok együttműködésének (*intercommunalité*) kiterjesztését szolgálják eredetileg az 5000, de a jövőben már a 15 ezer lakos alatti települések, valamint a nagyvárosok és agglomerációjuk viszonylatában.

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

Ezek a bevezetőben már említett *Établissement Public de Coopération Intercommunale*-ok (EPCI), azaz településközi együttműködési közintézetek, és a nagyváros.

A nagyváros saját költségvetéssel és bevételekkel rendelkezik, és „több egymással határos települési önkormányzatot foglal magában, amelyek egy érdek-közösségi térhez csatlakoznak annak céljából, hogy területükre együttesen dolgozzanak ki és valósítsanak meg rendezési és fejlesztési programot a gazdaság, a környezetvédelem, az oktatás, a kultúra és a szociális fejlesztés területén a versenyképességük és a szociális kohéziójuk javítására”.²⁴

A nagyváros térségébe tartozó helyi önkormányzatok tekintetében, helyettük részben vagy egészben gyakorolhat feladat- és hatásköröket, így például:

²³ Forrás: www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030985460&categorieLien=id.

²⁴ Code général des collectivités territoriales [A területi önkormányzatok törvénykönyve] L5217-1 §.

- a települések tekintetében a közösségi érdekű szolgáltatásokat, mint a lakásügy, ivóvíz-szolgáltatás és szennyvíztisztítás, köztemető-fenntartás, vágóhidak stb.;
- a megyei önkormányzatok helyett: közútfenntartás és -kezelés, iskolabusz, szociális segélyezés, diákotthonok és gimnáziumok fenntartása stb.;
- és regionális önkormányzati feladatokat, mint a gazdaságfejlesztés.

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

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

A decentralizáció előrehaladását illetően a társulási rendszer legfontosabb modellértékű megoldásai áttekintése nyomán ismételten rögzíteni szükséges azt, hogy a településközi együttműködés francia rendszere sajátos francia viszonyok között kialakult és máshol nehezen adaptálható megoldásokat takar. A vázolt legújabb fejlődési tendenciák pedig alapvetően nem az eddigi államigazgatási hatáskörök decentralizációjával bővítik a társulási feladatokat, hanem a 15 ezer lakosnál kisebb településektől viszik el azokat egy nagyobb, mérhetőbb szintre.

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

Ugyanakkor a nagyvárosi igazgatásban paradigmaváltás történt azzal, hogy a jövőben a tervezésre, a nagyvárosi térség helyi politikájának koordinációjára és integrációjára kell a hangsúlyt helyezni a hagyományos igazgatási feladatok ellenében.

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

A megyei hatáskörök eleve csökkentek a gazdaságfejlesztési és egyes útfenntartási hatáskörök régiókhoz történt telepítésével. Ezenkívül a „nagyvárosokkal” osztott hatáskörre vált a lakástámogatás, a szociális ellátás, a szociális beilleszkedési programok kezelése, a hátrányos helyzetű fiatalok és fiatal családok támogatása,

a turizmus, a kultúra, a sport, valamint egyes területrendezéssel összefüggő építési hatáskörök, a kollégiumok beruházása, fenntartása, a megyei kezelésben maradt közutak fenntartása. Az osztott hatáskörök gyakorlására 2017-ig megállapodást kellett kötniük a megyei és nagyvárosi közgyűléseknek, ennek hiányában a székhely szerint illetékes megyei prefektus határozatban döntött arról. Ezt a mechanizmust pedig nehéz lenne decentralizációnak minősíteni még azzal együtt is, hogy a „nagyváros” felé ez kétségkívül a helyi hatáskörök bővítését jelentette, de nem a központi államtól, hanem a területi önkormányzattól.

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

A reform eredményei

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

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

Ezek a változások azonban az önkormányzatiság számos tradicionális elemét új megvilágításba helyezik. Így a helyi önkormányzás alapelemeit jelentő települési önkormányzatok esetében a 15 ezer lakosnál kisebbeket egy lényegében kötelező és uniformizált társulásba kényszerítik, kiüresítve a településeknél maradó önálló hatásköröket a társulási szinttel szemben. A társulási tanács tagjainak közvetlen választásával, amely egyelőre ugyan nem kapta meg a szükséges parlamenti többség támogatását, a társulási szint legitimációja lényegében önálló önkormányzati szintet hozott létre, és előljárássággá degradálta a valamikor önálló települési önkormányzatokat. A tendencia hasonló a nagyváros esetében is, csak ott a központi település szippantja be az agglomerációs településeket.

Mindenesetre a 2015 óta eltelt négy évben először 2019-re mérséklődött számottevően a községi önkormányzatok száma, mintegy 1774-gyel, cáfolva ezzel az előzetes várakozásokat.²⁵

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

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

Az egyik legnagyobb kihívás ezen a téren az, hogy *a nagyrégiók és a nagyvárosok (métropoles) esetében az együttműködés vagy a rivalizálás válik-e dominánssá.*

Szakirodalmi elemzések szerint²⁶ *egyik szint sem rendelkezik azzal az intézményi és gazdasági eszközrendszerrel, hogy a másik fölé kerekedjen*, ezért a legvalószínűbb forgatókönyv az, hogy a megyék húzzák ebből a legtöbb hasznot, miszerint a korábban kialakult szerepüket meg tudják őrizni a decentralizáció francia változata nyomán, amelyben minden változik, hogy semmi ne változzon.²⁷

²⁵ Jean-Claude Nemery: La commune nouvelle, un nouveau de fusion de communes? In Rhita Boustia et al. (szerk.): *Mélanges en l'honneur du professeur Gérard Marcou*. Paris, Institut de Recherche Juridique de la Sorbonne (IRJS), 2018. 315–321.

²⁶ Pasquier (2018): i. m.

²⁷ Pasquier (2018): i. m. 331.

Felhasznált irodalom

- Bailly, Jean Sylvain: Communes: adoption de la motion de M. l'abbé Sieyès sur la constitution de l'Assemblée et la vérification des pouvoirs en commun, lors de la séance du 10 juin 1789. *Archives Parlementaires de la Révolution Française*, 8. (1875), 86. Online: https://www.persee.fr/doc/arcpa_0000-0000_1875_num_8_1_4447_t2_0086_0000_6
- Balázs István: A francia helyi önkormányzati rendszer átalakulása napjainkban. *Állam- és Jogtudomány*, 57. (2016), 2. 16–39.
- Constant, Benjamin: *Principes de politique. Cours de politique constitutionnelle et collection des ouvrages publiés sur le gouvernement représentatif (1815)*. Paris, Guillaumin, 1872. Online: https://www.librairie.org/wiki/Benjamin_Constant:Principes_de_politique
- La réforme territoriale*. Online: www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale.
- Lőrincz Lajos: Franciaország közigazgatása. In Szamel Katalin – Balázs István – Gajduscheck György – Koi Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamai közigazgatása*. Budapest, CompLex, 2011. 243–269.
- Marcou, Gérard: La nouvelle distribution des pouvoirs. *Métropoles, régions, départements: qui l'emportera? Cahiers français*, (2015), 384. 84–90.
- Nemery, Jean-Claude (szerk.): *RGPP et réforme des collectivités territoriales*. Paris, GRALE–L'Harmattan, 2012.
- Nemery, Jean-Claude: La commune nouvelle, un nouveau de fusion de communes? In Rhita Boust – Nadine Dantonel-Cor – Nicolas Kada – François-Xavier Millet – Thomas Perroud – Laurent Vidal (szerk.): *Mélanges en l'honneur du professeur Gérard Marcou*. Paris, Institut de Recherche Juridique de la Sorbonne (IRJS), 2018. 315–321.
- Pasquier, Romain: Les régions dans la réforme territoriale: vers un fédéralisme à la française? In Rhita Boust – Nadine Dantonel-Cor – Nicolas Kada – François-Xavier Millet – Thomas Perroud – Laurent Vidal (szerk.): *Mélanges en l'honneur du professeur Gérard Marcou*. Paris, Institut de Recherche Juridique de la Sorbonne (IRJS), 2018. 323–333.
- Pertué, Michel (szerk.): *L'administration territoriale de la France, 1750–1940: actes du colloque d'Orléans, 30 septembre, 1er et 2 octobre 1993*. Orléans, Presses Universitaires d'Orléans, 1998.
- Régourd, Serge – Joseph Carles – Didier Guignard: *La décentralisation 30 ans après*. Toulouse, Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole, 2013. Online: <https://doi.org/10.4000/books.putc.1352>
- Thouret, Jacques-Guillaume: *Second discours sur la nouvelle division du royaume*. 1789. Online: www.assemblee-nationale.fr/histoire/thouret_division2.asp

Jogforrások

- Code général des collectivités territoriales [A területi önkormányzatok törvénykönyve]. Online: www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633