

Laki Ildikó – Szabó Tamás (szerk.)

Kényszerpályák és lehetőségek

A községi igazgatás és feladatellátás dimenziói
napjainkban
(tanulmánykötet)

*A borítón Zongor Gábor
„Múlt-gyökerek” című festménye látható*

Homo Oecologius Alapítvány – Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége
Budapest, 2019

Szerkesztő: Dr. Laki Ildikó – Dr. Szabó Tamás
A kiadványt lektorálta: Prof. Dr. Pálné Kovács Ilona

ISBN nyomtatott: 978-615-00-4925-0
ISBN elektronikus: 978-615-00-4926-7

A kiadó neve:
Homo Oecologicus Alapítvány és Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége

A kiadásban közreműködött a Cser Kiadó

A szerkesztők ezúton szeretnék köszönetüket kifejezni a kötet megszületését támogató a projekt feletti védnökséget vállalt szervezeteknek és települési önkormányzatoknak:
Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány – mint kiemelt fővédnök
Magyar Faluszövetség – mint kiemelt fővédnök
Abasár Község Önkormányzata – mint védnök
Erdőkertes Község Önkormányzata – mint védnök
Gyenesdiás Nagyközség Önkormányzata – mint védnök
Gyöngyöshalász Község Önkormányzata – mint védnök
Magyarnándor Község Önkormányzata – mint védnök
Nőtincs Község Önkormányzata – mint védnök
Pázmánd Község Önkormányzata – mint védnök
Rácalmás Város Önkormányzat – mint védnök
Szentes Város Önkormányzat – mint védnök
Szügy Községi Önkormányzat – mint védnök
Visonta Község Önkormányzata – mint védnök
Zalabaksa Község Önkormányzata – mint védnök
Zsámbék Város Önkormányzata – mint védnök

Nyomta és kötötte: Palatia Nyomda, Győr
Felelős nyomdavezető: Radek József ügyvezető igazgató

Tartalom

Gyopáros Alpár kormánybiztos: Előszó	8
Schmidt Jenő TÖOSZ elnök: Előszó	10
Laki Ildikó–Szabó Tamás: Szerkesztői előszó	12
Zongor Gábor: A községi önkormányzatiság Magyarországon 1990 után napjainkig	17
Bevezető	17
A települések helyzetéről	19
A szereplőkről	23
Két kísérletről	25
A Modern/Magyar Falvak Programja	25
Veszprém Európa Kulturális Fővárosa 2023	28
Az európai dimenzió megjelenése a pályázatban	29
A közösségépítés és identitás kérdése	29
Összegzés	30
Felhasznált irodalom	33
Bekényi József: A kistépülési önkormányzatiság jelene és jövője a hatályos szabályozás tükrében	34
Bevezetés	34
Előzmények és néhány alapvetés	35
A magyar kistépülési önkormányzati modell meghatározó elemei	37
A helyi önkormányzatok államszervezetben elfoglalt helye, szerepe	37
Az önkormányzatok által ellátott feladatok	40
Az önkormányzati társulások	44
Az önkormányzati hivatalok közös működtetése	47

A finanszírozás egyes kérdései	53
Összegzés	56
Az 1990–2010 közötti időszak	57
A 2010 utáni időszak	58
Felhasznált irodalom	61
Gyergyák Ferenc: A Magyar (Modern) Falu Program önkormányzati szövetségi szemszögből (TÖOSZ Modern Falu Munkacsoport tevékenysége)	62
A községi önkormányzati igazgatás történelmi előzményei	62
Községi önkormányzati igazgatás 1990–2019	66
A TÖOSZ Modern Falvak Munkacsoport tevékenysége	76
Összegzés – Merre az előre?	94
Felhasznált irodalom	97
Szabó Tamás: Együttműködések és kistérségi önkormányzati koordinációk – az elmúlt évtized jogalkotásának közpolitikai hatásai	98
Bevezetés	98
Települési együttműködések a tanácsrendszer időszakában	99
A városkönyeki igazgatási modell 1968 után	102
Önkormányzati társulások 1990–2012.	104
A többcélú kistérségi társulások 2004 után	106
Önkormányzati reform és adósságkonszolidáció a 2010-es években	108
Önkormányzati társulások és együttműködések 2012 után	111
Közös önkormányzati hivatalok, mint kötelező társulások	112
Önkéntes önkormányzati társulások	114
Együttműködések szociális, valamint gyámügy és gyermekvédelmi területeken	117
Egészségügyi együttműködések	121
Együttműködések a köznevelés területén – óvodafenntartó társulások	123
Együttműködések kulturális területen	125
Közüzemi társulások	126
Területfejlesztés, helyi gazdaságfejlesztés	127
Egyéb speciális társult feladatellátás	129
Összegzés	129
Felhasznált irodalom	131
Hoffman István: A községi önkormányzati fakultatív feladatellátás lehetőségei napjainkban .	134
Bevezetés – az önkormányzatok fakultatív feladatairól	134
Fakultatív feladatok az egyes önkormányzati rendszerekben	135

Fakultatív községi feladatellátás az Ötv. időszakában	138
Az MÖtv. hatása a községi fakultatív feladatellátásra	141
Fontosabb fakultatív feladatok a magyar jogban	144
Kulturális, közművelődési és sporttal összefüggő szolgáltatások	144
Jóléti szolgáltatások	146
Köznevelési feladatok	147
Gazdaságfejlesztés, helyi gazdaságot segítő feladatok	147
Rendészeti feladatellátás	147
Empirikus kutatás a fakultatív feladatellátással kapcsolatban	148
Az empirikus kutatás hipotézisei	149
Az empirikus vizsgálat eredményei	150
Községi kulturális fakultatív feladatellátás	150
Sporttal kapcsolatos fakultatív önkormányzati feladatellátás	151
Köznevelési feladatok	152
Egészségügyi feladatellátás	152
Szociális igazgatás	153
Rendészeti feladatok ellátása	154
Összegzés	154
Felhasznált irodalom	155

Finta István: Fejlesztési filozófiák, szabályozási módszerek és az eltérő települési

sajátosságok a községi önkormányzatok világában	157
Bevezetés	157
Községi sajátosságok, községtípusok	158
A különbségekre, a különbségek mérséklésére adott válaszok	161
Az állami vagy önkormányzati feladatellátás kérdése	161
A feladatellátást érintő differenciálási kötelezettség	166
A differenciálhatóság és a finanszírozás kapcsolata	168
A helyi igényeket szolgáló fejlesztési módszerek és azok finanszírozása	170
Összegzés	173
Felhasznált irodalom	174

Kelő Johanna: A járási hatósági igazgatás a kistélepeleéseken – települési ügysegédek és a kormányablakok

.....	175
Bevezetés	175
A területi államigazgatás helye a közigazgatás rendszerében	176
A területi államigazgatás magyarországi alakulása 1990 után	177
Hatósági ügyintézés, mint a területi (járási) államigazgatás fókusza	181

A hatósági igazgatás új rendszere a 2010-es években	182
A jegyzőktől átvett hatósági államigazgatási feladatok	184
Járási feladatellátás a rurális, községek dominálta térségekben	187
Települési ügysegéd, mint a járási hivatal „arca” a községekben	189
Hatásköri változások és a települési ügysegédi rendszer tapasztalatai	191
Az egyablakos ügyintézés a kormányablakok keretében	197
A kormányablakos rendszer kiépítése vidéken, a KAB-busz program	198
Összegzés	200
Felhasznált irodalom	201

Kovács Róbert–Sükösd Anikó: Kistelepülési vagyongazdálkodás

a hazai önkormányzati térben	204
Bevezetés	204
Vagyon és helyi jólét	204
A felelős gazdálkodás mozgásteré	206
A kapacitások és a vagyoni érték	208
Az önkormányzati vagyongazdálkodás jogi keretei	209
Vagyon és autonómia	211
Kötelező önkormányzati feladatok forrásai és a vagyon	212
Az önkormányzati vagyon kapcsolódása a kötelező feladatok ellátásához	213
Tények az önkormányzati vagyongazdálkodásról	214
Az önkormányzati vagyongazdálkodás trendjei 2003–2017 időszakban	214
A községek vagyoni helyzetének trendje 2007–2017 időszakban	216
A 2007–2011 közötti időszak részletes vizsgálata	217
Az önkormányzati vagyonmenedzsment kérdései	225
Mikor hatékony az önkormányzati vagyongazdálkodás?	225
A piaci szereplők helye a vagyongazdálkodásban	226
Az önkormányzati feladatellátás és a vagyongazdálkodás összehangolása	227
Összegzés – községi vagyon	229
Felhasznált irodalom	230
Mellékletek a tanulmányhoz	232
Módszertani megjegyzések az adatok előkészítéséhez	232

Laki Ildikó: Ipartelepítés kistelepülési környezetben – az iparvárosok tükrében	239
Bevezető	239
Ipartelepülés – iparközség és iparváros	240
Iparközségek és falusias jellegű iparvárosok	241
Iparvárosok	245

Az ipartelepülések, iparvárosok helyzete napjainkban	247
Összegzés	254
Felhasznált irodalom	255
Szarvák Tibor–Balcsók István–Kovács Gábor: Szegregáció és kistelepülések – narratívák a vidéki térségek problémáiról az 1930-as években és napjainkban	257
Bevezetés	257
A szegregáció fogalma, térbeli megjelenése és mérhetősége	260
A lakókörnyezet területi és települési különbségei	265
Összegzés	269
Felhasznált irodalom	270
Szabó Gellért: A Magyar Faluszövetség története, tevékenységei (Fővédnöki tanulmány)	273
A kezdeti időkről	273
Történetünk azzal folytatódott,...	275
A) Kormányzati kezdeményezés az önkormányzati rendszer továbbfejlesztésére 2007 ..	276
B) A falusi iskolákért	278
C) Nemzeti Zarándoklat 2009	278
D) Majdnem kiszorultunk	280
E) Közigazgatási rendszerváltozás	282
Egyéb tevékenységeink	287
„Tapasztalatom szerint bizalom nélkül nincs befektető, nincs beruházó” Interjú Markó Antallal Szügy Község Önkormányzat polgármesterével	289
A szerzők és a szerkesztők rövid szakmai önéletrajza	294
A kötetet kiadó szervezetek	299
Védnöki önkormányzati bemutatkozó anyagok	301
Színes melléklet	
Fővédnöki és védnöki címerek	305
Térképek	307



Gyopáros Alpár kormánybiztos

Előszó

Kedves Olvasó!

Nagy örömmel vállaltam a tanulmánykötet előszavának megírását, hiszen van miről írni, van miről beszámolni, mert rendkívül izgalmas témával foglalkozik a mű, amelyet kiváló szakemberek, neves szerzők jegyeznek, és amely a Magyar Falu Program 2019-es elindulásának köszönhetően talán optimista, pozitív hangnemben zárulhat le.

Ami tény, az tény: A rendszerváltás óta eltelt évtizedek káros társadalmi, gazdasági és különösen demográfiai folyamatai főleg a kistelepülések helyzetét nehezítették. Ez vezetett arra, hogy a polgári kormány 2018-ban elhatározta, hogy véget vet ennek a rossz tendenciának, és elindít egy olyan programot, amely alapjaiban változtatja meg az 5000-nél kisebb lélekszámú települések lehetőségeit, perspektivikussá teszi a jövőt számukra. A program elindulása részben szimbolikus, hiszen a magyar gazdaság teljesítménye erre az időszakra engedi meg, hogy elindulhasson a nagy gazdasági erőcentrumok megerősödése után a falvak felzárkózása is. Ugyanakkor gyakorlatias is: az utolsó előtti pillanatban érkező kormányzati segítség oka az a drasztikus népességcsökkenés, amelyet a kistelepülések az elmúlt évtizedekben elszenvedtek.

Mi más is lehetne a cél, mint a népességfogyás megállítása, amelyhez eszközül a javuló életkörülmények, minőségi köz- és piaci szolgáltatások és emelkedő életminőség kell, hogy szolgáljanak. Erről szól a kormány Magyar Falu Programja, amely nem a budapesti íróasztalok mögött, hanem ténylegesen a vidéki Magyarországon született, és amelynek kialakítását a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége és annak kiváló szakemberei, tagtelepüléseinek polgármesterei, önkormányzati dolgozói, jegyzői és számos szakértője is segítették tudásukkal. Ezúton is szeretnék köszönetet mondani mindenkinek, aki hozzájárult ahhoz, hogy a Magyar Falu Program a valós kihívásokra, az életszerű problémákra reagáljon.

Jelen tanulmánykötet összeállítása óriási munkát jelentett, azonban hozzájárul ahhoz, hogy az érdeklődők számára világos és megismerhető legyen a hazai kistelepülések helyzete, érthetővé váljon a mindennapjaik folyása és a kihívásaik valóságossága. Köszönet mindenkinek, aki ennek a munkának részese volt.

Bízom abban, hogy egy 10 év múlva születő, hasonló tematikájú tanulmánykötet már jelentős eredményekről és szép sikerekről tud beszámolni a községek helyzetének javulása és a mindezt szolgáló Magyar Falu Program kapcsán. Ehhez kívánok mindenkinek sok erőt, együttgondolkodást és jó egészséget! Isten éltesse a hazai községeket!

Gyopáros Alpár
a Miniszterelnökség Modern Települések Fejlesztéséért
felelős kormánybiztosa



Schmidt Jenő TÖOSZ elnök

Előszó

Kedves Olvasó!

Nagy megtiszteltetés számomra, hogy a tanulmánykötethez előszót írhatok. A témákat és az abból eredő következtetéseket olvasva, mindig elcsodálkozom azon, hogy mennyire más döntések is születhetnének, ha a felvetésekre adott válaszokat a közgondolkodás megelőzné hasonló kimunkált írásokkal. A rendszerváltás óta folyamatos rohanás és pénzügyi kényszer mellett próbáltuk átalakítani a mindennapokat az önkormányzatok világában. Közel 2500 település ahol számottevően nagy bevétel nincs, óriási infrastruktúrát nem kellett újra létrehozni, a helyiek szinte a nulláról ösztönösen építették a településeket, amiből egy szép és rendezett Magyarország képe tűnik ki. A Modern Városok Program korábban nem látott fejlesztési csomagként segíti a hazai legnagyobb települések modernizációját. Sajnos ez önmagában nem csökkenti majd hazánk főváros-centrikusságát. A hazánkban tapasztalható vidéki népességfogyással párhuzamosan növekedhet, a megyei jogú városokba való betelepülés, ami növelheti a kiemelt városok szerepét a településhálózaton belül. Na de akkor hogyan tovább Magyarország területének a 75%-án? Erre jött válaszként a Magyar Falu Program. Az elképzelések iránya jó, de a megvalósításnál jönnek majd az olyan problémák, amikre a válasz a tanulmánykötetben megtalálható. Aki tájékozódni akar az önkormányzati rendszer közigazgatásáról, fejlesztési rendszereiről, vagyosnáról, hatósági rendszeréről, az jó kötetet tart a kezében. Nagy eredménynek tartom, hogy egy pillanatképi állapotot tudunk tartani a kezünkben 30 évvel a rendszerváltás után. Azért is ajánlom, mert ebből lehet következtetni a jövőbeni megoldásokra is. Hazánk települések sokaságából áll, ami részei egy komplett rendszernek. Minden rendszer, működtetési költségekből áll. A költségeknek megvan optimális szintje, de ne feleljük el, hogy ezek a rendszerek mégis csak az adófizetőket szolgálják ki, akik ezért a szolgáltatásért adót fizetnek. Sok változás volt, de még csak út felénél vagyunk. Remélem 10 év múlva majd

hasonló írásokat tudok tartani a kezemben, aminek a kicsengése az lesz, hogy az átalakítások és a közigazgatási rendszer optimális méretben működik és településeink rendületlenül fejlődnek tovább.

Jó olvasást és értelmezést kívánok mindenkinek!

Schmidt Jenő

Tab Város Polgármestere,
a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének elnöke



Laki Ildikó–Szabó Tamás

Szerkesztői előszó

Amikor 2018 tavaszán a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének (TÖOSZ) Önkormányzati Információs és Koordinációs Központjában bemutattuk a TÖOSZ és a Homo Oecologicus Alapítvány közös szakmai együttműködésében megvalósult „Város-társégi agglomerációs tanulmányok – Nagyvárosi, városi, települési dilemmák a 21. században” című tanulmánykötetet, szóban már megszületett a megegyezés a két szervezet között, hogy 2019-ben folytatása következik a megkezdett közös munkának.

A közös feladatra nem is kellett sokat várni, mivel az élet, jobban mondva a politika – kész helyzetet teremtve – biztosította jelen tanulmánykötet vezértematikáját: a 2018-as tavaszi országgyűlési választások előtt Orbán Viktor, Magyarország miniszterelnöke meghirdette a Modern Falvak Programot, amely kormányzati programcsomag előkészítésének feladatára Gyopáros Alpár, mint a Modern települések fejlesztéséért felelős kormánybiztosa kapott megbízást. Az időközben Magyar Falu Program elnevezésre változott kezdeményezés tartalmi javaslataihoz, és ezzel a kormánybiztos munkájának segítségével a TÖOSZ keretében létrehoztak egy külön munkacsoportot, amely 2018 szeptemberére önálló javaslatcsomagot tett le a kormánybiztos elé. A TÖOSZ Modern Falvak Munkacsoportjának 160 fős szakértői körében jelen tanulmánykötet több szerzője is érintett volt.

Kötetünk célja, hogy a 2010 utáni kormányváltás óta eltelt időszak községi közpolitikai, közigazgatási jelenségeinek és történéseinek legfontosabb elemeit ismertesse, értékelje.

Ezért is kapta a tanulmánykötet a „Kényszerpályák és lehetőségek – A községi igazgatás és feladatellátás dimenziói napjainkban” összefoglaló címet. A magyarországi kistélepülések helyzetéről, falusi igazgatási és szakpolitikai aspektusairól, valamint kutatási lehetőségekről gondolkodva, nem kerülhető meg három közjogi természetű dilemma. Az első, hogy Magyarországon a rendszerváltás után élesen elvált egymástól a funkcionális és a közjogi város-kategória. A várossá nyilvánítás szabályainak jelentős fellazítása már 1990-ben megtörtént, amely következtében a rendszerváltás utáni negyedszázadban a falvak tömegesen váltak vá-

rosokká. A rendkívüli módon fellazított várossá nyilvánítási eljárásnak köszönhetően 1990-2015 időszakban majd 200 községi, nagyközségi jogállású település szerzett városi címet, amely következtében számos olyan, akár csak néhány ezres település vált várossá, amelyek demográfiai és különböző infrastrukturális (közüzemek, humán intézményrendszer etc.) szempontból valójában megmaradtak falusias jellegűnek. Ebből a szempontból extrém, de létező példák a 2000 állandó lakos alatti városaink (pl. a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Gönc 1986 fővel; a Tolna megyei Gyöngyös 1282 lakossal; az 1304 lakosú Igal város Somogyban; a vas megyei Óriszentpéter 1139 lakossal; Visegrád 1184 fő).¹ 2015-ben jelentős szigorítás történt a várossá nyilvánítási eljárási rend vonatkozásában, ezért az elmúlt fél évtized során megszakadt a korábbi folyamat és nem történt várossá nyilvánítás, de továbbra is fennáll az a sajátos, korábról megmaradt szituáció, hogy városi jogállású települések kvázi falusi paraméterekkel működnek. A szigorításnak köszönhetően megmaradt nagyközségi jogállású néhány olyan település, amely lakosságát tekintve ma már jócskán túlszárnyalja a néhány város demográfiai mutatóin. Így a fővárosi agglomerációban található Solymár, amely lakossága 10 418 fő volt 2018. január 1-jén, vagy a közel hasonlóan 10 ezres Tárnok, illetve a valamivel 8000 lakos alatti Nagykovácsi, mindkettő Pest megyében; a Győr-Moson-Sopron megyei csupán községi jogállású Győrújbarát lakossága már meghaladja a 7000 főt.² Az apróvárosok és az óriásközségek együttes jelenléte bizonyos szempontból nehezíti és bonyolítja a kistépelülésekről szóló gondolkodást, ez a dilemma többször is visszaköszön a kötet egyes tanulmányainál.

Második dilemma a nagyközségi jogállás tartalmi és közjogi „kiüresedése”. Az 1990-ben elfogadott első önkormányzati törvény – 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról [Ötv.] – a korábbi nagyközségi tanácsi jogállás mellett még egy 5000 fős limitet határozott meg. A 2012-ben hatályba lépő új önkormányzati törvény – 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól [Mötv.] – azonban már csupán 3000 lakosra csökkentette a nagyközségi cím használatának kritériumát, ugyanakkor azon települések, amelyek korábról rendelkeznek nagyközségi jogállással, de időközben a lakosságuk akár jelentősen lecsökkent, azok nem veszítették el nagyközségi címüket. Kis túlzással ma a 3000 lakos meghaladó települések saját maguk döntenek el, hogy használják-e a nagyközségi címet. Így hasonlóan a városi jogálláshoz, még hogyha kevésbé szélsőséges mértékben, de a nagyközségi jogállás devalvációja is bekövetkezett – ahogy vannak 2000 lakos alatti városok, ez

¹ A városok lakosságáról bővebben l. a Központi Statisztikai Hivatal 2018-as helynévkönyvét – KSH: Magyarország közigazgatási helynévkönyve, 2018. január 1.

² A nagyközségek, községek lakosságáról bővebben l. a Központi Statisztikai Hivatal 2018-as helynévkönyvét – KSH: Magyarország közigazgatási helynévkönyve, 2018. január 1.

természetesen megfigyelhető nagyközségek esetében is – pl. Vajszló 1714 lakos Baranya megyében; az 1752 lakosú Soponya nagyközség Fejér megyében; Zsáka Hajdú-Biharban; Tisza-becs, Ökörítófülpös és Kölcse Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében; az 1117 lakosú Révfülöp Veszprém megyében. A 2018-as KSH Helynévkönyv települési adatai szerint országosan 127 település rendelkezik nagyközségi jogállással, amelynek megyei szintű eloszlása hasonlóan a településstruktúrához, meglehetősen diffúz, vannak olyan megyék, ahol nincs nagyközség (Vas és Nógrád megyék), a másik véglet az alapvetően növekvő népességű Pest megye, ahol 2018. január 1.-jén 24 nagyközségi jogállású település is volt. A nagyközségi cím, és vele az érintett település önálló, valamint mikrotérsgégi pozíciója ezért nem nagyon értelmezhető a kapcsolódó lakosságszám, valamint annak növekvő, stagnáló vagy éppen csökkenő trendjének ismeretének hiányában.

A városi, illetve a nagyközségi jogállás „fellazítása” mellett a harmadik dilemma szintén közjogi jellegű – a 2010-es évek első felének jelentős törvényi-jogszabályi változásai egy kiterjedtebb államigazgatási és alapvetően szűkebb önkormányzati feladatellátási modellt alakított ki. Az Alaptörvény mellett megszületett új önkormányzati törvény (Mötv.) és ágazati törvények – köznevelés; közüzemi infrastruktúra (hulladék, vízi közműszolgáltatás), valamint számos korábbról hatályos jogszabály akár paradigmátikus jellegű módosítása (pl. szociális segélyezés, család- és gyermekvédelem) – napjainkig érő változásokat generáltak a közigazgatás rendszerében. A jelentős méretű közjogi és intézményi átalakításoknak köszönhetően bizonyos tekintetben még mindig az új szabályozási keretrendszer „bejáratódásának” időszakában járunk, ez párosul tapasztalat- és nemritkán információhiánnyal. Ez a módszertani, empirikus nehézség (átmenetiség és bizonyos információk nehezebb elérhetősége) a kistépülési önkormányzatok és közigazgatás működése, de széles értelemben véve a falusi közigazgatás vizsgálatának több fontos területén is érzékelhető, így például az önkormányzati vagyongazdálkodás vagy a települési önkormányzatok fakultatív feladatellátásának területein.

Továbbá szükséges jelezni, hogy a kötet tanulmányai több ponton is összeérnek egymással, ezért bizonyos tartalmi duplikációk előfordulnak a kötetben, ugyanazon témák (pl. jogszabályi és intézményi változások, önkormányzati társulások, Magyar Falvak Program; önkormányzati eladósodás folyamata) több tanulmányban és több szerzőnél is visszaköszönnek, mindez azonban éppen az adott információk fontosságát jelzik.

A tanulmánykötet bevezető tanulmányát Zongor Gábor jogász, közigazgatási szakértő, a TÖOSZ korábbi, 1999-2016 közötti főtítkára jegyzi, aki átfogó képet ad az olvasónak a magyarországi községi önkormányzatiság 1990 utáni történéseiről. A következő tanulmány szerzője Bekényi József jogász, aki idestova három évtizede foglalkozik közvetlenül az önkormányzatokkal mint kormányzati tisztviselő, jelenleg a Belügyminisztérium Önkormány-

zati Módszertani Főosztályát vezeti. Gyergyák Ferenc jogász, a TÖOSZ jelenlegi főtákará egy roppant érdekesítő történeti ismertetést követően a Magyar Falvak Programot, illetve a TÖOSZ Magyar Falvak Munkacsoport 2018 nyári tevékenységét mutatja be önkormányzati szövetségi szemszögből. Szabó Tamás – aki egyszersmind a kötet egyik szerkesztője, és a TÖOSZ mellett a tanulmánykötetet kiadó másik szervezet, a Homo Oecologicus Alapítvány kuratóriumi elnöke – a kistelepülések közötti társulások együttműködések, koordinációk alakulását írja le összegző tanulmányában. Az ELTE-ÁJTK egyetemi docense, Hoffman István a községi önkormányzatok önként vállalt, fakultatív feladatellátásáról értekezik a közjogi dimenziók és némi empiria felvillantásával. Finta István az MTA Regionális Kutatások Intézetének munkatársa, kistelepülési polgármester, és a LEADER Egyesületek Szövetségének elnöke a magyarországi falvak fejlesztéspolitikai lehetőségeit, illetve a területen jelentkező lehetőségek, potenciálok és nehézségek világát járja körül tanulmányában. Kelő Johanna jogász, közigazgatási szakértő, bizonyos tekintetben kapcsolódva a korábbi várostérségi kötetbe írt tanulmányához, ezúttal is a területi államigazgatás, azon belül kifejezetten a vidéki, falusi-rurális térségek járási hivatali működését járja körbe, jelentős figyelmet szentelve a települési ügysegédek, a vidéken felállított kormányablakok valamint az ún. KAB-buszok tevékenységének. Kovács Róbert a Károly Gáspár Református Egyetem docense – Sükösd Anikóval közösen jegyzett írásában – az önkormányzati vagyon és a községi önkormányzati vagyongazdálkodás témakörére építi összefoglaló tanulmányát, dacára annak, hogy a dilemmák között már jelzett információhiány ezen a területen érzékelhető nagyon erősen. Laki Ildikó docens, a Homo Oecologicus Alapítvány kurátora és a kötet társszerkesztője az ipartelepítés kistelepülési, községi dimenzióiról ír, nem elhallgatva a tényt, hogy a dilemmák között már jelzett várossá nyilvánítási folyamat az érintett települési kör tekintetében már jóval az államszocialista időszakban megindult (egykori szocialista iparvárosok), majd folytatódott a rendszerváltás után – így klasszikus értelemben vett iparközségekről szinte alig-alig beszélhetünk. A kötet zárótanulmányát a Szarvák Tibor – Balcsók István – Kovács Gábor szerzőhármasnak köszönhetjük, akik a társadalmi egyenlőtlenségek, a szegregáció és a kistelepülések magyarországi összefüggéseit vizsgálják történeti, területi és meghatározott közösségi jóléti dimenziókban.

Jelen tanulmánykötet fontos szakmai újítása az előző várostérségi kötethez képest, hogy a szerzőkkel egyeztetve a tanulmányokhoz tematikusan kapcsolódó szakmai térképek készültek, amelyek nagyobb része színes kiadásban a kötet végén található, a tanulmányokban természetesen pontosan feltüntetjük az adott szövegrészhez kapcsolódó térkép- és oldalszámokat. A térképeket Jancsó Tamás geográfus készítette, akinek ezúton szeretnénk köszönetet mondani a munkájáért!

Nagy örömünkre szolgál, hogy a tanulmánykötet szakmai írásait Pálné Kovács Ilona akadémikus professzor asszony lektorálta, jelentősen erősítve kezdeményezésünk szakmai dimenzióját.

A kötet szakmai tanulmányait egészíti ki Szabó Gellért – az idén 30 éves Magyar Faluszövetség elnökének – írása, amely a szövetség történetének bemutatása mellett a falusi közösségek és községi önkormányzatiság megmaradása és megerősítése mellett tesz hitet. A várostérségi kötethez hasonlóan jelen tanulmánykötet is tartalmaz polgármesteri interjút, Markó Antal Szügy Község Önkormányzatának első embere vall a helyi gazdaságfejlesztés fontosságáról, illetve a területen felmutatott törekvésekről és elért saját eredményekről.

Ezúton szeretnénk megköszönni a Magyar Államkincstár, illetve a Miniszterelnökség Közszolgálatért Felelős Államtitkárságának a segítségét, hogy szakmai információkat nyújtottak szerzőink számára. Hasonlóan az előző kötethez, ezúttal is alapvetően fővédnöki, védnöki támogatásokból sikerült megvalósítani a tanulmánykötetet. Külön szeretnénk kiemelni a Magyar Faluszövetség, valamint a Belügyminisztérium által 1990-ben életre hívott Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány (DHKFA) szerepét – a két szervezet mint fővédnökök segítettek a projektet. Külön köszönet Szabó Gellértnek a Magyar Faluszövetség elnökének, valamint Verebélyi Imre professzornak a DHKFA kuratóriumi elnökének!

A két fővédnök-szervezet mellett 12 magyarországi városi, nagyközségi, községi települési önkormányzat vállalt védnöki szerepet, és ezzel támogatták a tanulmánykötet megszületését, név szerint Abasár Község Önkormányzata, Erdőkertes Község Önkormányzata, Gyenesdiás Nagyközség Önkormányzata, Gyöngyöshalász Község Önkormányzata, Magyarnándor Község Önkormányzata, Nótincs Község Önkormányzata, Pázmánd Község Önkormányzata, Szentes Város Önkormányzata, Szügy Község Önkormányzata, Visonta Község Önkormányzata, Zalabaksa Község Önkormányzata, valamint Zsámbék Város Önkormányzata.

Köszönet a védnök önkormányzatoknak!

Bízunk benne, hogy jelen tanulmánykötet egyszerre aktuális és hiánypótló lesz, valamint segít még inkább felkelteni a figyelmet és közérdeklődést a községi önkormányzatiság ügyére és vele a magyar falu jelen és jövőbeli helyzetére.

Budapest, 2019. július

A Szerkesztők

A községi önkormányzatiság Magyarországon 1990 után napjainkig



Bevezető

Magyarországon a községek túlnyomó többsége számára 1990. szeptember 30-a, a helyi önkormányzatokról szóló törvény³ hatálybalépésének és az első szabad önkormányzati választások napja a felszabadulással, a függetlenné válással egyenértékű elementáris esemény volt. Természetesen ez nem azt jelenti, hogy ez a nap a volt közös tanácsi székhelyek és városok számára nem jelentett érdemi változást, de a legjelentősebb, a mindennapok embere által is érzékelhető változás a kisebb lakosságú községek életében következett be. A községi közös tanácsok társközségei életében az 1985-ös választások részlegesen új helyzetet teremtettek, azzal, hogy a nem székhely-falvakban megválasztott tanács-tagok előjáróságot alkottak és közülük előjárót választhattak, aki lényegében a falu elsőszámú képviselője lett.⁴ Ez a látszólag kis lépés nagymértékben hozzájárult a községek önszervező képességének felerősödéséhez és nem véletlen, hogy az első szabad önkormányzati választások során nagyon sok községben a volt előjárót választották meg polgármesternek.

Az Ötv. – alapvetően a tanácsrendszer kritikájaként – feltételek nélkül teremtett önálló községi önkormányzatokat, sőt nem gördített érdemi akadályt a további községgé válás előtt sem. Ennek hatására Magyarország a települési önkormányzati struktúra csaknem három évtizede jellemzően kistélepülési jellegű.

³ Lásd: Helyi Önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt (Ötv.)

⁴ Lásd: az 1983. évi 26. törvényerejű rendelettel módosított, a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény 75. § (10) bekezdése alapján a Minisztertanács 9/1985. (III. 7.) MT rendeletét az előjáróságokról.

1. táblázat. Településtípus szerinti számok és arányok – 2018. január 1.⁵

Típus	Szám, db	%	A lakosság száma, fő	%
Község/nagyközség	2809	89,03	3 019 578	30,3
Város	322	10,21	3 286 511	32,9
Megyei jogú város	23	0,73	1 971 766	19,8
Főváros/ kerület	1/23	0,03	1 693 051	17,0
Összesen	3155	100	10 040 143	100

Forrás: Saját gyűjtés

A települések egyharmadában 500 lakosnál, több mint felében ezer lakosnál kevesebben élnek, kétezer lakos alatti települések alkotják az összes község, város háromnegyedét. A településeknek csupán 11%-a város, viszont itt él a lakosság 70%-a. A magyarországi települési önkormányzatok megyei szintű arányairól, valamint a kistelepülések (községek, nagyközségek) lakossági megoszlásáról, illetve a nagyközségi jogállású települések országos elhelyezkedéséről l. az 1–8. sz. térképeket (307–310. oldal).

A településeket lakosságszám alapján tovább lehet differenciálni, viszont az elmúlt évtizedek történései alapján egyértelműen állítható, hogy önmagában a lakosságszám nem meghatározó, és a hatékonysági számítások és a legújabb kutatási eredmények sem igazolták (Illésy–T. Nagy–Számadó, 2019), hogy minél többen élnek egy településen, annál jobb minőséget képes teremteni az önkormányzat. Az önkormányzás minősége, elfogadottsága és a település élhetősége nem függ a lakosság számától. A hatékonyság gazdasági számításai mellett ugyanis nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy vannak nehezen mérhető, ugyanakkor mégis létező mutatók, amelyek a település élhetőségét jelentik meg. A boldogságmutató megjelenése a társadalomkutatásban és vizsgálata új megközelítést és dimenziót jelenhet. Természetesen a jogalkotást vezénylő kormányzatok számára a darab könnyebben kezelhető, mint a mosoly.

Örvendtes, hogy vannak már kísérletek (Kiss-Hetesi, 2017) jóllét és a társadalmi boldogság kutatására is, viszont ezek még sok tekintetben kiforratlanok és nem általánosíthatóak. Ennek következtében a jelen tanulmányban kísérletet teszek a mérhető és nem mérhető szempontok együttes megjelenítésére.

⁵ A lakosságszámra vonatkozó hivatkozások Magyarország állandó lakosságszáma 2018. január 1-jei állapotát tükrözik és a www.nyilvantarto.hu honlapról származnak.

A települések helyzetéről

A kezdeti „virágozzák ezer virág” megközelítést követően valamennyi kormányzat igyekezett valamilyen módon „kezelni” a sok ezer kistelepülés ügyét. A kormányzatok számára ezek a kistelepülések döntően problémát jelentettek, vagyis a létezésük zavart okozott, így gyakran igyekeztek jelen nem lévőként kezelni őket. Az elmúlt évtizedekben nem történt meg annak érdemi és részletes elemzése, hogy a sok kistelepülés mire is képes, illetve mire lenne szükség a képesse tevéshez (Pálné, 2014). Ugyancsak nem elemezték, hogy mit is jelent a fenntartható községi önkormányzás a szomszéd települések, a városok, a nagyobb települések számára. A nagytárségi, régiós elképzelések, tervek és kísérletek után a nagyvárosok, a „modern városok programja” vált uralkodóvá. A kistelepülések, a községek szempontjából az országos központ alatt lévő középszint tekintetében a megyei önkormányzatok „lebegő” helyzete végig kísértett. Soha nem alakult ki érdemi, tervezhető, kiszámítható partnerség a megyei önkormányzatok és a települési, különösen a községi önkormányzatok között. A megyei jogú városok megyén kívülsége, valamint a tényleges városok mellett a kisebb települések, jellemzően a községek magára hagyatottsága általánossá vált. Ezzel párhuzamosan viszont alapvetően gazdaságossági számítások és indokok mentén fokozatosan szűntek meg közvetlen települési, a lakosság mindennapjait érintő szolgáltatások. Ez a folyamat napjainkban is zajlik. Gondoljunk csak egyes vasúti szárnyvonalak megszüntetésére, vagy a takarékbanki hálózat, kistelepüléseket sújtó átalakítására. Mindezek az átalakítási lépések többnyire egyes ágazati elhatározásokon múltak és nem volt a kormányzatoknak átfogó, komplex terve a falvak jövőjéről.

Érdeemes egy példára kitérnünk: a kisposták bezárásának kérdésére. E tekintetben az elmúlt másfél évtizedben többször történt változás a szolgáltatás megszokott környezetében. 2003-tól kezdve 2006-ig a 600 lakos alatti községek közül több mint 500-ban zárták be a veszteségesen üzemelő postahivatalokat. A meglehetősen nagy ellenállást és visszhangot kiváltó intézkedéssel párhuzamosan viszont több mint 400 településen megjelent a postai szolgáltatás mobiljárat formájában. Ismeretem szerint ez volt az egyetlen olyan átalakítási eljárás Magyarországon, amelynek nem csupán elszenvető vesztesei, hanem nyertesei is voltak, még pedig a legkisebb települések. Azokon a településeken, ahol bezárták a kispostákat a legfőbb érv a megmaradás mellett az volt, hogy egyfajta helyi közösségi térként működtek a posták. A 2010-es kormányváltást követően néhány településen látványosan újranyitották a kispostát, de ez a visszarendezés hamarosan megállt. A postatörvény 2016-os módosítása következtében azokon a településeken, „amelyek bejelentett lakóhely szerinti népességszáma nem haladja meg a tizezret”, pénzügyi intézménnyel is köthet olyan szerződést az egye-

temes postai szolgáltató, amely postai szolgáltatást nyújt.⁶ Ez a szabályváltoztatás további, immáron jelentősebb lakosságszámú településeken okozhatja a postahivatalok bezárását.

Ugyancsak jelentős gondot okoz a tömegközlekedés szervezettsége, pontosabban annak hiánya az ország számos pontján a kistelepüléseken élők számára. A részleges munkaerőhiánynak is „köszönhetően” az egyes nagyobb munkáltatók igyekeznek saját buszjáratral begyűjteni a munkavállalókat. Mindezek ellenére a helyi szolgáltatások drasztikus zsugorodása hatására egyre nehezebbé válik a jóllét a kistelepülések sokasága számára.

A társadalmi, gazdasági környezet folyamatos változása mellett jelentős változáson ment keresztül a községi önkormányzás is. Az 1990-es sarkalatos törvényi szabályozás és politikai klíma mintegy önálló hatalmi ágként indította útjára a magyar települési önkormányzatokat. Az európai léptékkel mérve is liberálisnak tekinthető szabályozás a szervezetelakítás, a döntési kompetenciák tekintetében széles körű szabadságot biztosított, viszont az önkormányzáshoz szükséges saját gazdasági alapok már ekkor is hiányoztak. Ennek következtében a községi önkormányzatok túlnyomó többsége – a 90-es esztendő első éveinek „aranykorát” követően – kiszolgáltatottjává vált a mindenkori kormányzat jóindulatának és költségvetési támogatásának. A kormányzatok igyekeztek a lehető legkevesebbet nyújtani a nagyon széles ellátási felelősséggel felruházott helyi önkormányzatoknak. A szubszidiaritás sok tekintetben látszólagos volt azáltal, hogy miközben decentralizálták a döntés felelősségét, nem garantálták a tényleges ellátás feltételrendszerét sem személyi, sem szervezeti, sem pénzügyi tekintetben. A központi kormányzatok szemet hunytak az ellátatlanság esetén, nem vizsgálták a feltételek meglétét mindaddig, amíg a mulasztásnak olyan következménye lett, amely nyilvánosságra került. A kiszámítható, szabályozott szubszidiaritás helyett az eseti „kármentés” vált általánossá.

A helyi önkormányzatok egymás mellérendeltsége és a települési önkormányzatok egyenrangúsága úgy valósult meg az első két évtizedben, hogy a feladatokat és hatásköröket többnyire differenciálatlanul határozták meg, így az önkormányzati kötelező feladatok tekintetében a községek és városok között az ellátandó közszolgáltatási feladatok túlnyomó többségénél nem volt különbség. Ennek következtében például az általános iskolai oktatás biztosítása a községi önkormányzatok számára is kötelező volt. Az iskolafenntartás ügye a gyermeklétszám folyamatos csökkenése, valamint a közeli város elszívóhatása következtében a kisebb létszámú iskolákat fenntartó, jellemzően községi önkormányzatok számára erőn felüli kötelezettséget rótt. A finanszírozási nehézségek ellenére a községek túlnyomó többsége mégis ragaszkodott a saját iskolájához, mondván az iskola megszűnése a település látványos leépüléséhez vezet. Így az iskolával rendelkező községek számára

⁶ Lásd: 2016. évi XXXV. törvényt a postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény módosításáról

ez az intézmény volt a legfontosabb és a rendelkezésre álló szűk anyagi források legfőbb felhasználója.

Az iskolák üzemeltetése, a pedagógusbérek fizetése a normatív támogatás elégtelensége következtében hozzájárult a községek további kiszolgáltatottságához a központi kormányzat felé. Az iskolafenntartás nehézségeit fokozta, hogy az iskolaszékhely önkormányzata gyakorta egyedül maradt a finanszírozással, mert a bejárókat adó, jellemzően kislétszámú önkormányzatok nem, vagy nem kiszámítható módon járultak hozzá a közös intézmény fenntartásához.

Ezen a helyzeten változtatott drasztikusan 2013-tól a második Orbán-kormány azzal, hogy a korábbi önkormányzati fenntartású általános iskolákat állami fenntartásba vette. Kezdetben a háromezer lakos feletti települések iskoláinak az üzemeltetés jogát meghagyta az önkormányzatoknál, majd e tekintetben is egységesítette a szabályozást, vagyis az általános iskolai oktatás teljes mértékben kikerült a helyi közügyek köréből. Csupán érdekesség, hogy az óvodai ellátás és az iskolákon belüli közétkeztetés továbbra is települési önkormányzati feladat maradt. A községi önkormányzatok költségvetése szempontjából ez a változtatás azzal a megkönnyebbüléssel járt, hogy nem nyomta agyon a település költségvetését az iskola működtetésének kötelme. Az megint egy külön vizsgálendő kérdés, hogy miképpen és miért járulnak hozzá a korábbi iskolafenntartó önkormányzatok az immáron állami fenntartású iskolák működéséhez, bár ez a pótlólagos támogatás elsődlegesen nem a községekre jellemző.

A 2010-es kormányváltást követően bekövetkezett közjogi átrendezés jelentős mértékben megváltoztatta az önkormányzatok közfeladatellátó szerepét és kompetenciáját az előbb felvillantott – a települések legszélesebb körét érintő – általános iskolai ügyön túl, további jelentős változtatásokra került sor. Az állami szerepvállalás növekedése ugyan legnagyobb mértékben a megyei önkormányzatokat és a nagyobb városokat érintette, gondoljunk csak a kórházak átvételére vagy a térségi jellegű hatósági ügyekre. Ugyanakkor új jelenség, hogy az elmúlt több mint öt évben egyes kötelező önkormányzati feladatok ellátásában, végrehajtásában is megjelent az állam. Gondoljunk csak a hulladékgyűjtésre, a víziközmű-szolgáltatásra, vagy a kéményseprőipari szolgáltatásra, ahol az önkormányzatok mellett részlegesen egyes kormányzati szervezetek is részesei a feladat megvalósításának. Jellemző viszont, hogy az osztott feladatellátásban az állami szereplő dominanciája a meghatározó. A községi önkormányzatok szűkülő feladatköre mellett az új önkormányzati törvényben⁷ mint cél megjelent az önszervező, önfenntartó önkormányzat. Az önszervező önkormányzatok megerősödését azonban az önkormányzó-ké-

⁶ Lásd: Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 6.§

pesség erőtlensége (Zongor, 2018) és az önkormányzatiságot meghatározó kormányzati akarat, valamint társadalmi klíma érdemben nem támogatja.

Az önkormányzatok társulásának lehetősége kezdetektől szabályozott volt és általánosá vált a hivatalok tekintetében a körjegyzőségi rendszer. A gyermeklétszám csökkenésének következtében kiemelt társulási téma volt az általános iskola fenntartása. A társulási rendszerben átfogó áttörést idézett elő a többcélú kistérségi társulások jogilag önkéntes, de „pénzügyi kényszerrel” történő kialakítása. Jó magyar szokásnak megfelelően mire beállt volna a rendszer és lehetett volna érdemben elemezni az együttműködések tapasztalatait az új kormány elsöpörte a többcélú társulások túlnyomó részét azáltal, hogy megszüntette a társulások kiemelt támogatását. Ennek a működő társulási formációnak egy lényeges közös eleme is kiesett az általános iskolai fenntartás állami átvételével, vagyis a legfőbb társulási tárgy kikerült az önkormányzati érdekkörből. Jelenleg a társulások fő területe a gyermekjóléti és családsegítő szolgálatokra, a közös óvoda fenntartásra és a térségi orvosi ügyeleti rendszer közös működtetésére irányul.

Ugyanakkor az Alaptörvény lehetővé teszi a kötelező önkormányzati társulás törvényi előírását. Jelenleg egy társulás kötelező, mégpedig a közös önkormányzati hivatal létrehozatala a kétezer lakosnál kisebb népességű községek számára. Az önkormányzati hivatali rendszer racionalizálásával önmagában nincsen probléma, amennyiben a közös hivatalok képesek valamennyi érintett település, nem csupán a székhely-község számára megfelelő minőségű és intenzitású szolgáltatást nyújtani. E tekintetben jelentős hiányosságok fedezhetők fel a rendszerben, vagyis nagyon sok kistélepülés számára nem jut, nem juthat kellő odafigyelés és közigazgatási szakmai támogatás. A közös önkormányzati hivatalok kapacitásának további gyengüléséhez vezet az önkormányzati köztisztviselők bérezési helyzetének tartós elégtelensége.

A közös önkormányzati hivatalok jelenlegi rendszere sok esetben és tekintetben nem képes érdemi igazgatási szolgáltatást nyújtani, de emellett talán még nagyobb probléma, hogy döntően kapacitáshiány miatt a hivatal nem ad szakmai támaszt a nem székhely-községi polgármesternek a fejlesztési pályázatokhoz, a lehetséges együttműködésekhez, hálózatépítéshez. A jegyzők mentésére legyen mondvá, az eltérő és sok tekintetben szétartó törvényhozási folyamatnak köszönhetően a jegyző továbbra is hibrid szerepet tölt be, vagyis a járási hivatalok létrehozása ellenére maradt sokféle államigazgatási, vagyis hivatali jellegű feladata, miközben erősíteni kellene a menedzseri szerepet, amelyhez viszont számtalan feladat nem áll rendelkezésre a községi igazgatás számára. Ugyanakkor általánosan jellemző, hogy a járási hivatalok a hatósági eljárások során előszeretettel várják el az önkormányzati hivataloktól a helyszíni közreműködést, meghallgatásokat, környezet- és helyszíni szemlét stb.

Magyarországon a települések sajátos szerkezetének és földrajzi helyzetüknek köszönhetően nagyon sokféle típusba sorolhatók a községek. Egészen más problémáival küzdenek a nagyvárosi, főleg a fővárosi agglomerációs települések, ahol a lakosság száma folyamatosan növekszik, aminek következtében az infrastrukturális fejlesztések elengedhetetlenek, mint az aprófalvas térségben lévő, járasszékhely várostól is távollévő, helyi vállalkozással nem rendelkező községek, ahol a lakosság számának folyamatos csökkenésével és az elöregedés problémáival kell számolni. A sokszínűséget befolyásolja még adott esetben a település üdülő jellege, nemzetiségi, kisebbségi összetétele, országhatár mentisége, vagy zsáktelepülés jellege. A fokozatos népességfogyás, elöregedés teljesen más problémákat vet fel, mint a fiatalok arányának növekedése, a szabadidő kulturált és intenzív eltöltésének megszervezése. A lakosság számának csökkenése azonban nem csupán a községek problémája, hanem a városokra, sőt megyei jogú városokra is jellemző, és amennyiben járásokra lebontva vizsgáljuk a népesség alakulását, akkor még inkább kirajzolódik az ország kettészakadása.

Az általános szabályozás, amely többnyire a lakosság száma alapján differenciál, illetve diszkriminál, nem képes a sokszínűséget megfelelően kezelni így a probléma megoldása a helyi képességeken, akaraton, elszánáson és feltételrendszeren múlik. A valóság részleges megismerése alapján is állítható, hogy a mai magyar települések állapota, helyzete és jövője jelentős mértékben múlik a településvezetők milyenségén.

A szereplőkről

Az önkormányzás többszereplős társadalmi folyamat. A meghatározóak az önkormányzat alanyai, a településen élő polgárok, közülük is kiemelten a választópolgárok. A község közösségének léte, összetétele, aktivitása, együttműködési képessége és készsége jelentős mértékben meghatározza, hogy az adott falu sorsa miképpen alakul a jelenben és a jövőben. A helyi lakó mint szolgáltatást igénybevevő, alapvetően befolyásolja az önkormányzás folyamatát. Bár lehetőség van rá, de nem általános és jellemző, hogy a polgárok közössége oly módon szerveződik, hogy képes legyen a közvetlen demokrácia lehetőségével, a helyi népszavazással élni. Mint lehetőség fontos, viszont az alkalmazását szükséges lenne tanítani, elsődlegesen a fiatalok számára, hiszen így a helyi közösség életét lényegesen befolyásoló ügyekben a közösség magához vonhatja a döntés lehetőségét. A fiatalok közösségi célú és a társadalmi folyamatokban való eligazodásuk, részvételük előkészítésének képzése hiányzik a jelenlegi oktatási rendszerből. Megítélésem szerint már az általános iskolát végző tanulók számára is fontos lenne, ha alapismeretekkel rendelkeznének az állam

és az önkormányzatok működéséről. A középfokú oktatásban pedig az alapismereteken túl a társadalmi részvétel lehetőségeivel és jelentőségével kellene megismertetni a fiatalokat. Miközben a 18. életévét betöltő fiatal ab ovo választási jogosítványokat szerez, közben nincsenek alapismeretei sem a társadalmi berendezkedésről, sem a demokrácia intézményrendszeréről. Ugyan a községek jelentős része előregedett, és éppen ezért a fiatalok megtartása kiemelten fontos lenne.

Magyarország az 1990-es politikai rendszerváltoztatáskor a közvetett demokrácia útjára lépett, vagyis mind az országos, mind a helyi ügyekben választások útján felhatalmazást nyert képviselők járnak el a közösségek dolgaiban. A közvetett demokrácia helyi letéteményesei a képviselő-testület tagjai. A képviselő-testület az önkormányzás meghatározó szerve, a legfontosabb ügyekben dönt a település életében. A képviselő-testület összetétele, együttműködési készsége, a tagok felkészültsége, elhivatottsága és elkötelezettsége az adott település életét jelentős mértékben meghatározza. Bár a 2010-es önkormányzati választások óta csökkent a megválasztható önkormányzati képviselők száma, de mégis előfordult, hogy nem volt elegendő jelentkező a képviselői tisztségre. 2014-ben ez a helyzet megismétlődött, sőt hét faluban nem volt jelentkező a polgármesteri tisztségre sem. Ezek a tények azt jelzik, hogy a falvakban folyamatos a leértékelődése az önkormányzati munkának.

A tisztségviselők közül kiemelkedik a közvetlenül választott polgármester. A polgármesteri tisztség a közvetlen választással még a nagyvárosokban, így a fővárosban is a legnagyobb legitimitású közéleti tisztség. A tízezer lakosnál népesebb, döntően városi településeken a pártpolitika befolyása fokozatosan, ciklusról ciklusra növekszik, így a polgármester személyiségén, egyéniségén és képességén túl a megválasztása során egyre nagyobb mértékben jelenik meg a párthoz való kötődése is. A községi polgármester választása esetén viszont többnyire a választópolgár elsődlegesen és meghatározó jelleggel a személyek alkalmassága, felkészültsége és egyénisége, valamint a helyi közösségbe való beágyazódottsága alapján dönt. A kistelepüléseken a párthovatartozás még mindig másodlagos kérdés, ezért nem véletlen, hogy a községi polgármesterek 89%-a független volt még a 2014. október 12-ei választáson is.

A községi önkormányzás milyensége meghatározó arányban a polgármester személyétől függ. Ez különösen igaz a hivatali székhellyel nem rendelkező kisközségekben. A polgármester ezekben a településekben valódi közszolga, vagyis mindenek. A polgármester személyisége, ambíciói, sőt érdeklődési köre is jelentős mértékben befolyásolja, hogy az adott község milyen irányba és jelleggel fejlődjön.

A községi jegyző szerepe a községi önkormányzásban a polgármester mellett kiemelkedően fontos, amennyiben a jegyző nem bürokrataként, illetve nem a polgármester alá-

vetettjeként, hanem a település menedzserként vesz részt a községfejlesztésben. A több községből álló közös hivatal esetén igazán nagy a kihívás, hogy miképpen képes a jegyző, a meglehetősen szűkre szabott hivatal támogatásával szolgálni és kiszolgálni a nem székhely-település polgármesterét és képviselő-testületét. A szakmai kapacitás hiánya miatt érthető, hogy azok a települések, amelyeken a közös hivatali rendszer 2013-as bevezetését megelőzően volt hivatal, továbbra is ragaszkodnak a helyi ügyintézés és szakmai háttér biztosításához, így sok helyen működnek egy-két fős „kirendeltségek”.

Ez a fajta szétbontása az amúgy is kis létszámú hivatalnak nem szolgálja a szakmai hatékonyságot, viszont a nem székhely-községekben is biztosítja a hivatali jelenlétet és támasztékot egyrészt a lakosságnak, másrészt a polgármesternek.

Két kísérletről

Miközben egyértelműen állítható, hogy az önkormányzatiság és az önkormányzás fokozatosan gyengül Magyarországon, mégis fellelhetőek kísérletek a trenddel szembeni helyi folyamatok megvalósítására. E tekintetben az elmúlt évtizedekben számtalan helyi jó gyakorlattal, példával, megoldással találkozhattunk. A magyar megoldások sokszor még európai sikereket is elértek, viszont továbbra sincs megoldva a jó gyakorlatoknak és a felhalmozódott tudásnak intézményes rendszerben történő átadása. Ezekben az innovatív megoldásokban is a községekben elsődlegesen a polgármesterek, mint helyi hősök szerepe a meghatározó.

Ugyanakkor kevés az olyan program, terv, amely döntően nem az egyes szereplők tenni akarásán múlik, hanem valamilyen szervezett és kiszámítható rendszert alkot. A községeket érintően most két folyamatban lévő aktuális kísérletet emeltem ki. Mindkét, röviden bemutatott kezdeményezés még a kezdeti szakaszában van, viszont annak jelzésére alkalmasak, hogy milyen kormányzati és önkormányzati szándékok léteznek 2019 tavaszán.

A Modern/Magyar Falvak Programja

A kistelepülések, a falvak ügye az egyes kormányzati ciklusokban eltérő mértékben jelent meg a kormányok kommunikációjában. Érdemi, átfogó program az elmúlt évtizedekben nem jött létre. Ezért is kapott jelentős figyelmet, amikor a 2018-as országgyűlési választások előtt Orbán Viktor miniszterelnök levélben kereste meg a kistelepülések polgármestereit, amelyben meghirdette a Modern Falvak Programot. A program fő céljaként a kistele-

pülések megerősítése és lakóik megtartása szerepelt, mivel a levelírója szerint Magyarország számára különösen fontosak az aprófalvak és kistelepek.

A parlamenti választásokat követően a kistelepek vezetői emlékeztették a miniszterelnököt a levelében írtakra és a legtöbb községet magába foglaló önkormányzati szerveződés, a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) hozzá is látott egy széleskörű szakmai bázison nyugvó javaslatcsomag kidolgozásához. Ennek a munkának az eredményeként elkészült a TÖOSZ 1.2 verziója, a „Magyar Falvak Program javaslatok.”⁸

A Modern Falu Program elnevezését a Kormány időközben Magyar Falvak Programra módosította és részben a TÖOSZ javaslatcsomagot is figyelembe véve megszületett a Magyar Falu Program keretében megvalósuló egyes programelemekkel összefüggő intézkedések végrehajtásáról, valamint azok 2019. évben szükséges támogatásáról szóló 1669/2018. (XII. 10.) Korm. határozat. A programhoz kapcsolódóan nagyon jelentősnek tűnő, több mint 72 milliárd Ft rendelkezésre állásáról döntött a kormány.

A 2019-es program támogatása négy területe:

1. *a lakhatás*, amely magában foglalja a „falusi CSOK” bevezetését, a tájegységi épített örökség továbbélésének támogatását, valamint a szolgálatlakás-programot;
2. *a közlekedés*, amelyben a mellékúthálózat fejlesztése, a falu- és tanyagondnoki szolgálat fejlesztése és a falu- és tanyabuszok megújítása jelenik meg;
3. *a közszolgáltatások* területén intézményfejlesztésre és egyes önkormányzati feladatok támogatására kerül sor;
4. *a helyi identitás* keretében értékmegőrzésre, a közösségi terek fejlesztésére, az egyházak bevonására nyílik pénzügyi forrás.

A pénzügyi támogatást pályázat útján nyerhetik el az önkormányzatok. Az első pályázatokat már meghirdették.⁹

A kiírás értelmében pályázatot nyújthatnak be az ötezer fő, és ez alatti lakosság számú települések önkormányzatai, valamint önkormányzati társulásai, amelyek valamennyi tagtelepülésének a lakóinak száma ötezer fő, vagy ez alatti. A magyar önkormányzati rendszer struktúrájából adódóan az ötezer lakos alatti települések száma 2874, vagyis a települési önkormányzatok több mint 90%-a érintett a magyar falvak program pályázaton.

⁸ Lásd:[http://xn--tosz-5qa.hu/uploads/hirek%20dokumentumai/modern_falvak_program_t%C3%B6osz_v1%202%20\(2\).pdf](http://xn--tosz-5qa.hu/uploads/hirek%20dokumentumai/modern_falvak_program_t%C3%B6osz_v1%202%20(2).pdf)

⁹ Lásd: <https://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/magyar-falu-program>

Amennyiben a rendelkezésre álló forrást elosztjuk a pályázatra jogosult önkormányzatok számával, akkor csupán 26 ezer forint jut átlagosan egy településre. Amennyiben csak a községek lakosságával, a 3 millió falusi polgárral számolunk, akkor egy lakosra nem egészen 25 forintnyi támogatás jut. Ugyanakkor az is nyilvánvaló, hogy erre a keretre az öt ezer lakos alatti 95 város is pályázni fog, köztük 18 járasszékhely város. Ezen települések érdekérvényesítő képessége lényegesen erősebb, mint a sok kisközségé. Ennek következtében a rendelkezésre álló támogatási összeg nyilvánvalóan kevés a megcélzott fejlesztések sokaságához képest. Természetesen ez csak egy év kerete, viszont a pályázatokban szereplő fejlesztések forrásigénye miatt egyértelmű, hogy nagyon sok település számára nem lesz elérhető ennek a programnak a támogatása sem.

Mindenesetre valami megmozdult a falvak ügyében. A kormányzati Magyar Falu Program, mint valódi program a Modern Városok Programjához hasonlóan nem olvasható, mert ilyen fejlesztési programot nem írtak le és nem tettek közzé. A program a meghirdetett pályázatokból „olvasható” ki és ebben rejlik a legfőbb problémája is, ugyanis nincs térségi dimenziója a programnak. Ismét egy nehezen átlátható „versenynek” nézünk elébe, aminek következtében a falvak között is újabb szigetszerű fejlesztésekkel fogunk találkozni.

Az írott kormányzati program hiányának ismeretében különösen felértékelődik a TÖOSZ által előállított program. Ebben többek között olvasható: „A Magyar Falvak Program komplex beavatkozásokat feltételez, szinergiával nem rendelkező pontszerű fejlesztésekkel a negatív demográfiai folyamatokat a munkacsoport nem tartja megfordíthatónak. Az előzetes helyzetfeltárás és az eddigi programok tapasztalatai alapján a munkacsoport nyolc tématerületet azonosított, ahol azonnali és a következő fejlesztési ciklust érintő strukturális beavatkozások tervezése, előkészítése szükséges: 1. letelepedés, 2 helyi közösségek – okos vidék, 3. megélhetés, 4. infrastruktúra, 5. közösségi közlekedés, 6. közszolgáltatások, 7. együttműködés – helyi menedzsment, 8. fejlesztési programok.”¹⁰

Ugyanakkor az önkormányzati szövetségi programjavaslat is döntően a kormányzati forrásokra fókuszál, ezért is örvendetes, hogy a TÖOSZ Innovatív Önkormányzatok Klubja keretében elindult a közös gondolkodás az okos falvak, az okos térségek programjának kialakítása érdekében, melynek célja az Első Magyar Okos Térség létrehozatala. Ennek a folyamatnak a támogatására már az Európai Unióban is elkezdődött a munka.¹¹

¹⁰ Lásd: Magyar Falvak Program javaslatok TÖOSZ 1.2 verzió 4. oldal

¹¹ Lásd: https://enrd.ec.europa.eu/enrd-thematic-work/smart-and-competitive-rural-areas/smart-villages_en

Veszprém Európa Kulturális Fővárosa 2023

Ma Magyarországon a nagyobb városok és környezetükben lévő kisebb települések közötti intézményesített tartós kapcsolat, együttműködés, partnerség nem jellemző. Az elmúlt csaknem három évtizedben egy jelentősebb kísérletre került sor, amikor is Székesfehérvár és tágabb térsége együttműködésének megszervezésére tett tudományos-szakmai alapon kísérletet Balsay István¹² polgármester vezetésével a megyeszékhely város az első önkormányzati ciklusban 1990-1994 között. A szakmai háttérrel Tóth József geográfus, egyetemi tanár kutatásai biztosították (*Tóth. 1993*).

Ezért is érdemes foglalkozni Veszprém Megyei Jogú Város pályázatával, amelyet az Európa Kulturális Fővárosa 2023 elnyerése céljából készített és nyújtott be.¹³ A sikeres veszprémi pályázat a többi versenyző megyei jogú város terveitől egy nagyon lényeges kérdésben tért el. A veszprémi pályázat nem csupán a megyeszékhely városra, hanem annak szélesebb környezetének bevonására épített. A hazai és európai szakértőkből álló zsűri döntése ezt a fajta térségi összefogáson alapuló pályázati elképzelést díjazta, azzal, hogy Veszprém nyerte el 2023-ban az Európa Kulturális Fővárosa címet.

A pályázatról azért érdemes jó példaként szólnunk, mert annak ellenére, hogy a pályázat jellegéből adódóan a központban a kultúra és a kulturális szolgáltatás áll és a térségi együttműködésben is ez a kiemelt terület van a fókuszban, maga a pályázat felépítése, végig gondoltsága és megközelítése több szempontból is alapja lehet a továbbfejlesztésnek. Egyrészt alapul szolgálhat a kultúrán kívüli tevékenységek, önkormányzati közszolgáltatások és gazdaságfejlesztés területi együttműködésen alapuló Veszprém térségi rendszerének kialakításához.

Másrészt megfontolandó szempontokat és elveket tartalmaz a többi megyeszékhely város, megyei jogú város, járásszékhely város számára is a térségi együttműködések tervezése és megvalósítása során.

A pályázat Veszprém és szűkebb (224 ezer fő) – tágabb (437 ezer fő) régiójának a kultúrán keresztül végiggondolt hosszú távú fejlesztési stratégiáját tartalmazza, kitekintve az európai és a kulturális vonatkozásokra, részletesen kitérve a kulturális és művészeti tartalomra, a megvalósításhoz szükséges biztosítandó kapacitásra, a közösség bevonására, valamint értelemszerűen a vezetés és a finanszírozás feltételrendszerére.

A pályázat egészen végigvonul az igény, hogy a központi városon kívül az együttműködésben érdekelt és bevonható városokon túl a vidéki térség községei, falvai miképpen válhatnak részesévé ennek a széles körű együttműködésnek.

¹² Lásd: <http://www.parlament.hu/kepviselo/elet/b144.htm>

¹³ Lásd: Veszprém pályázó város 2023 Európa Kulturális Fővárosa pályázatát <http://2023veszprem.hu/ekf-palyazat/> (letöltve: 2019. március 28.)

A továbbiakban a pályázatból csupán néhány alapelvre és megközelítésre térek ki, amelyek szélesebb összefüggésekben is alkalmazhatók és a falvak fennmaradását, fejlesztését és lehetőségeit segíthetik elő. Fontos felismerés, hogy a „vidéki élet vonzereje az elszórtan észlelhető jó példák ellenére nem igazán javul”,¹⁴ ezért a szigetszerű fejlesztés helyett az együttműködésben rejlik a vidéki térség és az azt alkotó települések jövője. A pályázat mindvégig azt üzeni, hogy a jövőben az eddigi együttélés helyett az együttműködésre kívánják fektetni a hangsúlyt.

Az európai dimenzió megjelenése a pályázatban

A pályázat jellegéből adódóan az európai dimenzió erőteljes. Érdeemes idézni a pályázatból a „Hogy mit kell tanulnunk Európától?” kérdésre adott választ:

„Kezdeményező-készséget és elhivatottságot minden szinten – a hozzájuk szükséges eszközök használatával együtt. Tisztában vagyunk azzal, hogy ez leginkább hozzáállás kérdése – de ehhez először is gyakorlati tapasztalatra van szükségünk. Ami persze nem megy alkalmazkodó-készség és kellő támogatás nélkül. Meg kell tanulnunk, hogyan kezelhetjük a sokféleséget, legyen szó akár emberek, akár világnézetek, akár gondolatok sokféleségéről – ehhez pedig kézzel fogható tapasztalatok kellene. Olyanok, amik segítenek felismerni, hogy a másféleséggel való szembesülés a hasznunkra is lehet, ahelyett, hogy magunkra csukjuk az ajtót és elbújunk a saját bizonytalanságunk mögött.”¹⁵

A mai magyar települési önkormányzatok sokaságára érvényes, hogy nem nyitott a közvetlen tágabb világ felé, és a magára hagyatottságuk érzése ellenére bezárkóztak. Ezek a zömében falvak, gyakran a településvezetővel az élen depresszióssá és tartósan beteggé válnak. A magára hagyatottság mellett a mellőzöttség érzése is megjelenik a községi polgármesterek megnyilatkozásaiból. Ezért fontos a hozzáállás és a támogatás kérdésének helyben történő végiggondolása.

A közösségépítés és identitás kérdése

Fontos, hogy a valóság ismeretének birtokában történjen meg az egyes települések fejlesztése, miközben a települések térségi szerepe is egyértelművé és elfogadottá válik. Nagyon hasznos módszernek tartom, hogy az egyes települések értékeinek, lehetőségeinek, képességeinek feltárásában külső szakemberek vegyenek részt, mint ahogy ezt tervezik. *„Projektünk keretében egyetemistákból és szakemberekből álló csoportok költöznek háromhetes periódusokra falvakba. Külföldi és hazai dizájnerek, gasztronómusok, etnológusok,*

¹⁴ Veszprém EKF pályázat 16. oldal

¹⁵ Veszprém EKF pályázat 5. oldal

építészek, történészek és filmkészítők, akik beszélgetésbe elegyednek a falusiakkal: interjúkat készítenek, különböző generációkat szólítanak meg, információt gyűjtenek a kétkézi munkáról, természetről, művészetről, a hagyományok meglétéről vagy hiányáról.

Nem általános irányelvek szerint zajlik ez a munka – minden falu maga szolgál inspirációként.

Mindenki ismer olyan helyeket, ahol a helyiek azt mondják „itt nincs semmi extra.” De tudjuk, hogy ez soha nem igaz. Ezt fogják bebizonyítani kis felderítő csapataink: felfedezik és bemutatják, mi tesz egy-egy települést igazán egyedivé.”¹⁶

A „falukutatás” újbóli elterjedésével mind a külső „vizsgáló” mind a „vizsgált” egy közös tanulási folyamaton megy keresztül. Amennyiben mindkét oldal szereplői kellően elkötelezettek, akkor minden bizonnyal feltárhatóak lesznek azok a fogódzók, amelyek megragadásával változás idézhető elő a faluban és erősödhet a település identitása. A közös munkához valamennyi szereplőt képessé kell tenni, vagyis valamennyi falu közösséget építeni szükséges.

Az erős települési identitások erősíthetik a térségi identitást is. Megfelelően utal erre a pályázat:

„Európa-szerte egyre nagyobb hangsúlyt kapnak a regionális identitások. A Balaton régiónak pedig különösen erős tartalékai vannak ezen a területen – tekintettel arra, hogy a közös balatonidentitást a lakosság nagy része valóban magáénak vallja.”¹⁷ A program épít az alulról építkező térségi együttműködésre, a közös felelősségvállalásra. Az elkövetkezendő évek gyakorlata fogja megmutatni, hogy ténylegesen működőképes-e egy megyeszékhely megyei jogú város szervezésében a térségi együttműködés és milyen hatást ér el a kis-települési önkormányzás területén.

Összegzés

Amennyiben csak az elmúlt csaknem három évtizedre tekintünk vissza megállapítható, hogy a kormányzatok érdemben nem nyúltak hozzá a magyar önkormányzati rendszer települési egységéhez, hanem megpróbálták hol jó szóval, hol mézesmadzaggal, hol erővel, politikai ráhatással integrálni a sok kicsi önkormányzatot. Végső soron ezek a törekvések mindegyike félmegoldáshoz vezetett, amelyet a következő kormányzat vagy megszüntetett, vagy átalakított a saját politikai szándéka szerint.

¹⁶ Veszprém EKF pályázat 51. oldal

¹⁷ Veszprém EKF pályázat 17. oldal

A 2010-es kormány- és hatalomváltás drasztikus változtatást hozott. A Jó Állam koncepciójának meghirdetése mellett a kormányzat az önkormányzati feladatok jelentős csökkentését határozta el. Ennek vált áldozatává az önkormányzati iskolarendszer, a megyei önkormányzás, részlegesen az egészségügy, a szociális ellátás, a hulladékgazdálkodás, a szennyvíztisztítás, a kéményseprés és még sorolhatnánk. Míg az első húsz esztendőben a lakossághoz közeli közszolgáltatások legfőbb teljesítője a helyi önkormányzat volt, most csak csökkentett üzemmódban tevékenykedhetnek.

Maradt az intézményhez kötött szolgáltatások közül a bölcsődei, az óvodai, a nappali szociális ellátás és részlegesen az idősgondozás, a család- és gyermekjóléti szolgáltatás, de az is integrált formában. A hatósági feladatok tekintetében sem sikerült egyértelműen tiszta helyzetet teremteni. A járási rendszer gyors ütemű bevezetésével egyidejűleg jelentős mértékben karcsúsították az önkormányzati hivatalok számát és létszámát. Ez utóbbi változtatás főleg a kisebb települések számára volt hátrányos azáltal, hogy szakmai erőforrás hiánya miatt a nem székhely települések számára a közigazgatási közszolgáltatás nem, vagy csak korlátozottan áll rendelkezésre.

Egyre erőteljesebb a településközi együttműködés helyett a szigetszerű fejlődés. A fejlesztési források koncentrálása következtében a kis és kisebb településeken élők elvándorlása felgyorsulhat, ami újabb, egyelőre nem vizsgált és elemzett problémákhoz vezethet.

A szabad társulások helyett a meglévő együttműködések feladása vagy gyengülése a jellemző. A korábbi térségi együttműködés, a kistérségi területfejlesztés háttérbe szorult. Nagyon sok helyen ma már nem található azok a térség-szervező szakemberek sem, akik a motorjai voltak az együttműködésnek.

Természetesen vannak jó és ellenpéldák, amelyeknek a feltárása, gyűjtése és ismertetése fontos volna. Emellett nagy szükség lenne az önkormányzati szereplők együttműködésre tanítására, a közösen megoldandó feladatok felismertetésére. Jelen pillanatban a nagyvárosok és a járásszékhely városok a meghatározóak úgy, hogy a térségükben lévő települések számára többnyire kevés lehetőség jut. Ezt az elkülönülő helyzetet erősíti tovább még a politikai beavatkozás is, leginkább a fejlesztési források elosztása tekintetében.

Természetesen tényleges városok nélkül nincs és nem lehet fejlődése a vidéknek. Ahhoz azonban, hogy a kis és apró települések képesek legyenek partnerei lenni a városoknak, összefogásra van szükség. Egyedül nem megy!

A jelenlegi kistérségi, pontosabban járási rendszert alapul véve, megállapítható, hogy a gyakran 40–50 települést magába foglaló térségekben a települések nehezen képesek együttműködni és hatékonyan ellátni a közös közszolgáltatási feladataikat.

A járássok mikrotérségekre (*Zongor, 2011*) való felosztása az aprófalvas megyékben gyakori, mivel csak közös összefogással képesek a kisebb települések biztosítani az alap-

szintű közszolgáltatásokat. Természetesen a mikrotérségi együttműködések rendszere alapvetően az aprófalvas térségekben értelmezhető, ezzel szemben külön vizsgálandó és szabályozandó a nagyvárosok és agglomerációs településeik együttműködése, az alföldi városi, nagytelepülési kapcsolatrendszerek. A társulások továbbfejlesztésénél a többszintű társulás rendszer irányába szükséges fordulni, amelynek eredményeként a mikro térségi társulások közös társulásai révén lehetne létrehozni a nagyobb térségi együttműködések.

A mikrotérségek elsődlegesen a közszolgáltatások ésszerű léptékű koncentrált ellátásának megvalósítását biztosíthatják. Egy biztos, hogy az értelmes, fenntartható decentralizált feladatellátás csak ésszerű, közös érdekeltségen alapuló integrációval valósítható meg. Amennyiben nem biztosított az együttműködés mikrotérségi lehetősége, abban az esetben a közszolgáltatást lényegesen távolabbi járási centrumokból fogják biztosítani, aminek következtében elsődlegesen a kistelepüléseken élő polgárok fogják a hátrányát elszenvedni.

A kistelepülések szempontjából talán még fontosabb, hogy ki áll a falu élén, vagyis ki tölti be a polgármesteri tisztséget, illetve milyen a képviselő-testület. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény elfogadásakor a már megválasztott kisebb települési polgármesterek javadalmazásának csökkentését helyezte kilátásba 2013-tól. Végül az időközben bekövetkezett módosításnak köszönhetően a „bércsökkenés” a 2014-es önkormányzati választások napjával következett be, így látványosan, anyagi értelemben is leértékelődtek a kisebb települési polgármesterek. A jelenlegi állapot 2017. január 1-vel alakult ki, amikor is sor került a bérek helyreállítására, vagyis nem béremelés történt a kisebb települések vezetőinél, hanem a korábbi állapothoz közeli helyzet állt elő. A polgármesteri javadalmazás gyakori változtatásának nyertesei a fővárosi és nagyvárosi polgármesterek lettek, míg a kisebb települések esetében maradt egzisztenciálisan a leértékelt állapot.

A kistelepülésekre jelenleg kétféle veszély leselkedik. Az egyik az erőforrások (szervezeti, személyi, tudásbéli és pénzügyi) hiányában rejlik, a másik pedig az autonómia csorbulásában, a települési döntések átcsúsztatása révén a pártpolitikai térbe. Mindkét veszély valósággá válása tovább növeli a vidék és a főváros, a kistelepülések és a nagyok közötti különbséget és elkülönülést, amely az ország meglévő kettészakadását gyorsítja.

Egyedül abban lehet bízni, hogy azok a helyi kezdeményezések, összefogások, jó megoldások, képesek lesznek, olyan helyzetet teremteni, amelynek révén a centralizációs és államosítási törekvések ellenére érvényre lehet juttatni a szubszidiaritás európai elvét, valamint a városi és községi önkormányzatok és vezetőik felismerik, hogy a térségük jövője szempontjából csak megfelelő partnerséggel lesznek képesek szolgálni az ott élő polgárokat.

Felhasznált irodalom

- Barsi Boglárka (2018): Boldog város az okos világban: Városok az információs társadalomban. In: *Magyar Építőművészet*, 5. szám
- Illéssy Miklós–T. Nagy Judit–Számadó Róza (2019): Összegző tanulmány. Az önkormányzati munka legfontosabb sikertényezői a 21. században – KÖFOP-2.3.4-VEKOP-15-2016-00002 „Önkormányzati Fejlesztések Figyelemmel Kísérése II.”
<http://bm-okl.hu/Document/Index?urlCode=5c2be4ee-0cf0-4aea-87ae-c64920a26d79>
- Kiss Tibor–Hetesi Zsolt: Jólét és fenntarthatóság a visegrádi országokban. Összehasonlító vizsgálat.
https://vtk.uni-nke.hu/document/vtk-uni-nke-hu/Kiss_Hetesi_JoletEsFenntarthatosag_cikk_hzsv1.pdf
- Magyar Falvak Program javaslatok TÖOSZ 1.2 verzió. In: *Önkormányzat*, 26. évf., 2018. 3. negyed-év, 8–20.
- Pálné Kovács Ilona (2014): Jó kormányzás és decentralizáció. Magyar Tudományos Akadémia.
http://www.regscience.hu:8080/jspui/bitstream/11155/535/1/palne_szekfoglalo.pdf
- Tóth József (1993): Nagyvárosok a magyar településrendszerben. In: *Comitatus*, 3. évf., 7-8. szám, 40–53.
- Veszprém pályázó város, 2023 Európa Kulturális Fővárosa pályázata. Veszprém-Balaton 2023 Zrt. Veszprém, 2018
- Zongor Gábor (2011): A települési önkormányzatok mikrotérségi együttműködése. In: *Új Magyar Közigazgatás*, 2011. október, 4. évfolyam, 10. szám, 27–33.
- Zongor Gábor (2018): *Önkormányzati HR. Az önkormányzat humán erőforrásai*. Önszervező önkormányzat 5. Dialóg Campus Kiadó, Budapest.

Bekényi József



A kistélepülési önkormányzatiság jelene és jövője a hatályos szabályozás tükrében

Bevezetés

Előjáróban szeretném leszögezni, hogy a témát sajátos módon kívánom körbejárni, felvállalva, hogy az általam fontosnak tartott szempontokat elemzem, így a megközelítés erősen szubjektív. Határozott álláspontom, hogy a mai önkormányzati rendszert, a kistélepülési önkormányzatiság jelenét és jövőjét nem lehet úgy feldolgozni, hogy kizárólag a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) szabályaiból indulunk ki, és csak a 2010 utáni történéseket vizsgáljuk. Nem elegendő előzményként visszautalni az 1990 és 2010 közötti időszakra, mert meggyőződésem, hogy nem lehet korszakokat felállítani. A kistélepülések működését meghatározó szabályozás, az önkormányzatok mozgásterét meghatározó társadalmi folyamatok, kormányzati döntések egymásra épülnek, egymásból következnek. Így a mai lehetőségeket meghatározó elemek egyik része 1990-ben, vagy az azt követező időszakban alakult ki, fejlődött, formálódott, deformálódott, új alakot öltött, de valamilyen formában ma is hatást gyakorol a rendszerre. A 2010 utáni változások jó része a korábban kialakult szabályozás tapasztalataira reagált, vagy új kihívásokra, jelenségekre fogalmazott meg válaszokat. Sokszor nem a szűken vett önkormányzati rendszerben felmerült problémák eredményeztek változást, hanem az államszerkezet átalakítása, illetve az egyes szakpolitikák reformja. Figyelemmel arra, hogy a helyi önkormányzatok az államszervezet részei és alapvető rendeltetésük a közfeladatok ellátása, így nem függetleníthetők ezeken a területeken lezajlott változásoktól. Ez alapján az egyik, általam feldolgozott kérdéskör a helyi önkormányzatok államszerkezetben elfoglalt helye, az önkormányzati modell fontos elemei. Másrésztől kiemelten kezelem a helyi önkormányzatok feladat-ellátását, illetve az önkormányzati feladatokhoz kapcsolódó jogi szabályozást, valamint gyakorlatot. Harmadrészt meghatározónak tekintem a finanszírozás rendszerét, amely alapvetően meghatározza az önkormányzatok

mozgásterét. Ezen általános összefüggések kapcsán is utalok a kistélepülési önkormányzatok sajátosságaira, de a társulások, valamint a hivatali feladatok közös ellátása kiemelten olyan témakörök, amelyek a kis lélekszámú települések működését jelentős mértékben meghatározzák, ezért elemzésük megkerülhetetlen.

A fentieknek megfelelően én jelentős teret szánok azoknak az elemeknek – álláspontom szerint ezek vannak túlsúlyban, amelyek 1990–2010 között alakultak ki, de ma is jelen vannak, így a jelenlegi korszak elemzésénél elegendő a változásokra utalni, mert reményeim szerint az átalakítás okaira rávilágítanak a korábbi időszak történései. Természetesen kitérek a 2010 utáni időszak viszonylag új jelenségeire, folyamataira is, szem előtt tartva a címben megjelölt témát. A két időszak között összekötő kapcsolatot jelent az, hogy 2010 után az önkormányzati rendszer jelentős változáson ment keresztül, de teljes önkormányzati modellváltás nem következett be, továbbra is minden önálló településen működik önkormányzat. A jelzett két időszakot nem összefüggően tekintem át külön-külön, hanem az általam fontosnak tartott kérdéseket feldolgozva haladok, de az adott kérdéskörön belül elkülönítem az 1990–2010 közötti évek történéseit a 2010 utáni eseményektől.

Előzmények és néhány alapvetés

Hangsúlyozni szükséges, hogy Magyarországon a korábbi, polgárinak mondható önkormányzati igazgatás szerves fejlődési folyamata megszakadt 1949 után. Az önkormányzatokat felváltották a szovjet mintára szervezett tanácsok, amelyek alapvetően az állam helyi szintű végrehajtó típusú igazgatási szervei voltak. A szocializmus időszakában ugyan megjelentek demokratikus intézmények, önkormányzati elemek, a fokozatos decentralizáció is egyre nagyobb teret nyert, de értelemszerűen a rendszer kereteit nem lehetett átörökölni. A téma szempontjából feltétlenül szükséges kiemelni, hogy a helyi igazgatás hatékonyságának fokozása érdekében községi szinten elindult, majd felerősödött a tanácsok összevonása, a községi közös tanácsok intézményének bevezetése. A közös tanácsi rendszernek ugyan voltak pozitív hozadécai, de ezeket messze meghaladták a negatív elemek. Ezek közül fontos utalni arra, hogy a társközségek többségének helyzete romlott, a fejlesztések elsődlegesen a székhely településeken valósultak meg, a helyi közösségek is fokozatosan elsorvadtak a társközségekben. A folyamatot jól szemlélteti, hogy a települések száma 1975–1990 között 3183-ról 3070-re csökkent. 1975-ben 1711 tanács működött az országban, melyből 1017 volt önálló. 1990-ben a tanácsok száma 1586-ra csökkent, melyből csak 948 volt önálló tanácsú, a községek kétharmada közös tanácshoz tartozott. A rendszerváltoztatás minden településnek biztosította a helyi önkormányzás jogát, melynek

eredményeként lényegében kétszer annyi önkormányzat kezdte el működését 1990 után, mint amennyi tanács létezett a tanácsrendszer utolsó éveiben. A települések száma lényegesen nem is változott az eltelt csaknem harminc évben, amit az alábbi ábra is szemléltet.

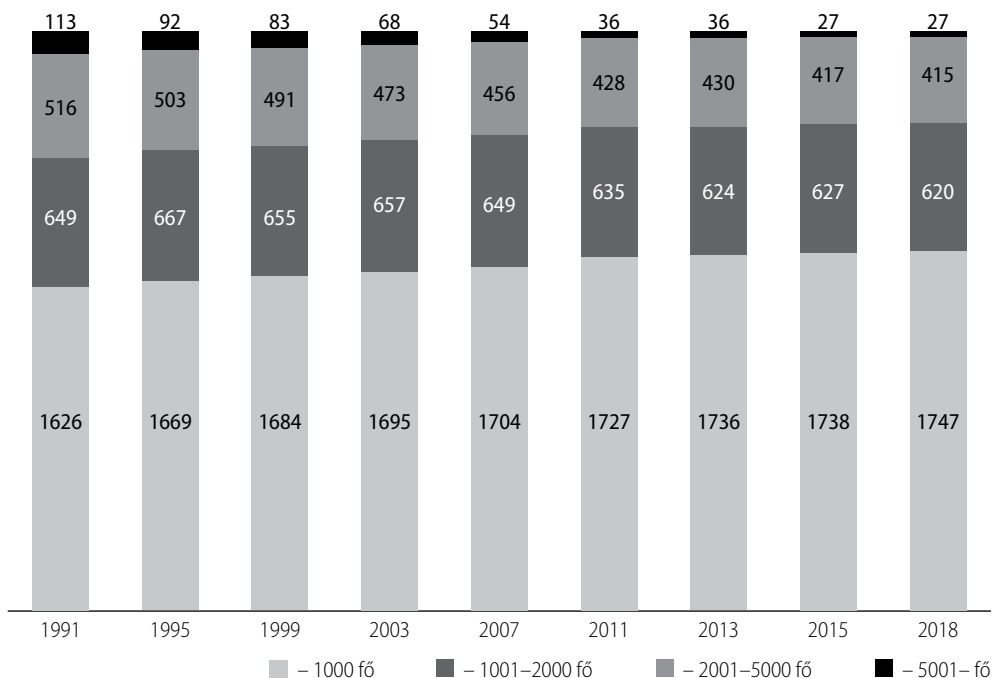
1. táblázat. A települések és a helyi önkormányzatok száma, 1991-2018.

Főváros, megye	Főváros	Megyei jogú város	Város	Község, nagyközség	Települések száma összesen	Települési	Megyei	Összesen
						önkormányzatok		
1991	1	20	145	2904	3070	3092	19	3111
1995	1	22	171	2931	3125	3148	19	3167
1999	1	22	195	2913	3131	3154	19	3173
2003	1	22	229	2893	3145	3168	19	3187
2007	1	23	265	2863	3152	3175	19	3194
2011	1	23	304	2826	3154	3177	19	3196
2013	1	23	304	2826	3154	3177	19	3196
2015	1	23	322	2809	3155	3178	19	3197
2018	1	23	322	2809	3155	3178	19	3197

Forrás: saját szerkesztés

Sokkal beszédesebb viszont a községek számának elemzése az *1. ábra* alapján.

A hazai településszerkezet elaprózódottságát jelzi, hogy a községi önkormányzatok több mint 55%-a ezer lélekszám alatt volt már a rendszerváltoztatás idején. Arányuk húsz év alatt 60% fölé emelkedett. A kis lélekszámú települések ráadásul nem egyenletesen oszlottak el az ország területén, az aprófalvas megyékben (Veszprém, Vas, Zala, Somogy, Baramya, Borsod-Abaúj-Zemplén, Nógrád) arányuk még az országos átlagnál is nagyobb volt. E településszerkezet ismeretében kellett döntést hozni arról, hogy 1990-ben milyen önkormányzati modellt alakítunk ki hazánkban.



1. ábra. A községek, nagyközségek számának alakulása a lakosságszám függvényében, 1991–2018

Forrás: saját szerkesztés

A magyar kistéleplési önkormányzati modell meghatározó elemei

Az alábbiakban a községi önkormányzatiság elmúlt három évtizedes történetét járjuk körbe olyan meghatározó közjogi és működési dimenziók mentén, mint a helyi önkormányzatok államszervezetben elfoglalt szerepe, az önkormányzati feladatrendszerben bekövetkezett változások, az önkormányzati társulások és a közös hatósági feladatellátás (a körjegyzőségektől a közös önkormányzati hivatalokig), valamint az önkormányzati finanszírozás egyes meghatározott kérdései.

A helyi önkormányzatok államszervezetben elfoglalt helye, szerepe

A rendszerváltoztatás alapjaiban változtatta meg a helyi igazgatást. Történelmi jelentőségű lépés volt, hogy visszatértünk az európai jogállamiság útjára. Előljáróban szükségesnek tartom kiemelni, hogy az 1990-ben kialakított helyi önkormányzati rendszer legfontosabb jellemzőit legmarkánsabban a rendszerváltoztatás befolyásolta, mert politikai szempont-

ből is kiemelten fontos volt, hogy a helyi hatalomgyakorlásban is a jogállami követelményeknek megfelelő helyi önkormányzatok váltsák fel a pártállamban működő tanácsokat. Az önkormányzati rendszer alapjainak letétele során, az értékválasztás kényszere miatt kevesebb figyelmet kaptak a gazdaságosság és a hatékonyság követelményei. A modellválasztás során elsődlegesen az európai gyakorlatot, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglalt alapelveket, valamint az 1945 előtti önkormányzati hagyományokat vettük alapul. Feltételeztük, hogy nálunk is működni fognak azok a mechanizmusok, amelyek máshol beváltak. Az eltelt időszak tapasztalatai alapján elmondhatjuk, hogy sok kérdésben ezek az előfeltételezések helyesek voltak. A működés során azonban napvilágra került több olyan ellentmondás is, amely már 1990-ben jelen volt a rendszerben, de csak később erősödött fel és okozott működési zavarokat. Itt szeretném hangsúlyozni, hogy az az önkormányzati rendszer kialakítását legmarkánsabban a rendszerváltoztatás befolyásolta.

Ennek tükrében teljesen érthető, hogy a monolitikus hatalomgyakorlásra épülő pártállami rendszer után kiemelten fontos volt a fékek és ellensúlyok kialakítása, amely megakadályozza, hogy valamely hatalmi tényező újra kizárólagos szerepet kapjon. Ennek figyelembevételével alakult ki a politikai pártok között az a konszenzus, amely erős, független önkormányzati rendszer kialakítását tűzte ki célul. Így az önkormányzatok jelentős szerepet kaptak a hatalmi tényezők között, de ehhez szükséges volt, hogy nagy önállósággal, széles feladat- és hatásköri rendszerrel rendelkezzenek és működésüket a demokratizmus jellemezze. E célkitűzések mentén kialakított önkormányzati rendszer egyik sajátossága az volt, hogy minden önálló település lakosságától függetlenül megkapta a helyi önkormányzás jogát. Egy településcentrikus, kétszintű önkormányzati szisztéma alakult ki, amelyben a területi önkormányzatként funkcionáló megyei önkormányzatok szerepe viszonylag gyenge volt.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXXV. törvény (továbbiakban: Ötv.) elfogadása már magában hordozta a széles feladat- és hatásköri rendszer és a szétaprózódott településszerkezet között feszülő ellentmondást. A gondot nem az jelentette, hogy 1990 után jelentős számú, kis lélekszámú települési önkormányzat kezdete meg működését, hanem az, hogy az Ötv.-be nem épültek be megfelelően a jelzett ellentmondás kiküszöbölésére alkalmas eszközök. Nevezetesen a differenciált hatáskör-telepítés, a kiterjedt társulási rendszer, valamint az erős középszint. A hasonló adottságú országokban ezek a jogintézmények beváltak, működőképes rendszereket eredményeztek.

Az önkormányzati rendszer 2010 utáni átalakítása kapcsán az általános kérdések közül elsőként azt szeretném hangsúlyozni, hogy a megújítás célrendszere, a változás egyes elemei politikailag éppúgy determináltak voltak, mint az önkormányzati rendszer 1990-

ben történt kialakítása. Míg a rendszer kialakítását meghatározóan a rendszerváltoztatás befolyásolta (amint erre utaltam), addig az átalakítás irányát az államfelfogás változása jelezte ki. 2010 után a kormányzó pártok erős, cselekvőképes, hatékony állam kialakítását tűzték ki célul. Egy olyan államét, amely képes az új kihívásokra gyorsan, szakszerűen reagálni, amely olyan területeken is beavatkozik a folyamatokba (pl. gazdasági válság kezelése), amelyeken ez korábban nem volt szokás. Szolgáltatásainak korszerűsítésével fokozza az ország versenyképességét, a technológiai vívmányokat is kihasználva felgyorsítja az ügyintézt, határozott lépéseket tesz a szolgáltató állam megvalósítása érdekében. Ki kell emelni azt is, hogy az önkormányzati rendszert érintő 2010 utáni változások egy komplex átalakítási folyamatnak csak egyik elemét jelentették. Az államszerkezet egésze átalakult, és megkezdődtek a korábban elmaradt ágazati reformok is. A fentiekből az következett, hogy a korábbi szerepek átalakulnak, a közfeladatok ellátásában is nagyobb szerepet kapnak az állami szervek, így változik az állam és az önkormányzatok között az 1990 utáni időszakban kialakult munkamegosztás is. A folyamat több évre elhúzódott, ez idő alatt születtek meg az ágazati törvények (vagy azok módosítása), átalakultak a kormányhivatalok, létrehozták a járási hivatalokat. Az önkormányzati rendszer szempontjából lényeges, hogy az új szabályozás szerint, lakosságszámtól függetlenül továbbra is valamennyi településen választottak képviselő-testületet, polgármestert.

A helyi önkormányzatok széles feladat- és hatásköri rendszer megmaradt, de az ágazati jogalkotás eredményeként számos, korábban az önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatás került állami szervekhez. Többek között az oktatási intézmények fenntartása, működtetése, a középfokú egészségügyi ellátás, a szakosított ellátást biztosító szociális intézmények. Ma már a korábban jegyző által ellátott államigazgatási hatáskörök mintegy 40%-át a járási hivatalok látják el. Annak megítélése, hogy az átrendeződés indokolt volt-e, külön szakmapolitikai elemzést igényel. Például az oktatást egységes egészként kell kezelni, nem bontható kétfelé: állami és önkormányzati oktatásra. Ágazatpolitikai megfontolások alapján dönthető el, hogy egy feladat ellátása az állami szervezetrendszeren belül történjen, vagy a helyi önkormányzatok biztosíthatják hatékonyabban az ellátást, illetve az egyházak, civil szervezetek milyen szerepet kaphatnak. A helyi közügyek meghatározása során a jogalkotó széles mérlegelési lehetőséggel rendelkezik, a helyi közügyek köre nem állandó, a társadalmi viszonyok sokszor változtatást igényelnek (*Verebélyi 1993*). Az mindenképpen megállapítható, hogy 2010 után a közfeladatok ellátásában a helyi önkormányzatok szerepe csökkent, így társadalmi súlyuk is, hiszen az államfelfogás változásával összefüggésben az állami szervek szerepvállalása nőtt. Szükséges hangsúlyozni, hogy ez a változás az önkormányzati szféra sok szereplőjében ellenérzéseket váltott ki, centralizációnak minősítették a feladatátrendezést és több fórumon bírálták annak módját és mér-

tékét. Ez jelentős vitákat váltott ki az érintettek között, hiszen a korábbi időszakokkal kapcsolatos értékelésekben gyakran szerepelt, hogy a jogalkotó „túlterhelte” az önkormányzatokat, mert szinte valamennyi közszolgáltatás ellátását az önkormányzatokra bízta.

Az önkormányzatok által ellátott feladatok

Az 1989-1990-ben demokratizált és 2012-ig hatályban lévő Alkotmány 42. § (1) bekezdése a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közössége számára rögzítette a helyi önkormányzás jogát és a 43. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzatok alapjogai egyenlők, kötelezettségeik azonban eltérőek lehetnek. Itt érdemes egy gondolat erejéig megállni. Az Alkotmány lényegében csak deklarálta a hazai rendszerben létező települési- és területi kategóriákat, és felruházta ezeket a helyi önkormányzás jogával, de jogi szempontból nem tett közöttük különbséget. Az Ötv. sem lépett ezen túl. A helyi önkormányzatokat gyűjtő kategóriaként használta, amelybe beletartoznak a települési önkormányzatok és területi önkormányzatként a megyék. A települési önkormányzatok egyes kategóriáit nem definiálta külön-külön, feladatkörük határait sem jelölte ki, lényegében „egy kalap” alá vette a néhány száz lelkes községi önkormányzatokat a sokszor tízszer nagyobb városokkal. Így a településkategóriák tekintetében nem támasztott követelményeket, illetve nem adott támpontokat a konkrét önkormányzati hatáskörök telepítéséhez. Kivételek voltak a megyei jogú városok, amelyek feladatellátását pragmatikus okból el kellett határolni a megyei önkormányzattól. Ezen túl Budapest is külön szabályozást igényelt, hiszen a fővárost és a kerületeket egyaránt települési önkormányzatként definiálta a szabályozás, de közöttük a munkamegosztást meg kellett határozni, illetve az egységes városi működést biztosítani. Egyik oldalról ez jelentette a kiindulópontot.

Más oldalról viszont az Alkotmány megteremtette a differenciált hatáskör-telepítés elvi alapját a fentebb idézett rendelkezésével, hiszen rögzítette, hogy az önkormányzatok kötelezettségei eltérőek lehetnek. Az Ötv. ennek alapján szintén leszögezte, hogy az önkormányzatoknak egymástól eltérő feladatai lehetnek, valamint lehetővé tette, hogy törvény a nagyobb lakosságszámú és teljesítőképességű önkormányzatoknak több kötelező feladatot állapíthasson meg. Az elvi lehetőség tehát adott volt az ágazati jogalkotás számára, egyéb feltételeket azonban az Ötv. nem határozott meg. Az ágazatok többsége csak igen szűk körben alkalmazta a differenciált feladatmeghatározást, amelynek hatását az is rontotta, hogy a kisebb lélekszámú települések vagy ezek társulása lényegében feltételek nélkül vállalhatta a nagyobbak számára előírt közszolgáltatások biztosítását, és „lehívhatta” az ellátást szolgáló forrásokat. Az ágazati jogszabályok többsége az adott kötelező fel-

adat ellátásához kapcsolódó szakmai szabályokat is eltérő mélységben szabályozták, gyakran hiányoztak a mérethatékonysági követelmények is.

A fentiekén túl a helyi igények kielégítéséhez a helyi önkormányzatok széles körben vállalhatták fakultatív feladatok ellátását is a kötelezően ellátandó feladatok veszélyeztetése nélkül. Ez utóbbi megállapítása azonban a szabályozási környezetben nehéz lett volna, ráadásul a törvényességi ellenőrzés sem rendelkezett megfelelő eszközökkel az esetleges jogsértések orvoslására. Gyakran előfordult, hogy egy település valamely fakultatív feladatra elköltötte a forrásait, majd kiegészítő támogatásért fordult a minisztériumhoz, arra hivatkozással, hogy valamely kötelező feladatot nem tudja finanszírozni. Ez így volt, hiszen a normatívák jó része felhasználási kötöttség nélkül illette meg az önkormányzatot, így azok átcsoportosítása jogszerű volt. Ilyen, és ehhez hasonló trükkökkel bővítették mozgásterüket egyes önkormányzatok.

A fentiek következményeként legalábbis elméleti szinten a kis lélekszámú településeken is ugyanazokat a kötelező feladatokat kellett ellátni, mint a jóval nagyobb teljesítőképességű, nagyobb önkormányzatoknál. A jogállami követelményeknek megfelelő ágazati törvények megalkotása elhúzódott, közel tíz év alatt születtek meg az önkormányzati feladatellátást meghatározó normák. Így folyamatosan bővült a kis települések ellátási kötelezettsége, de az ország gazdasági lehetőségeinek szűkülésével a feladatellátással arányban álló támogatás – Alkotmányban előírt – biztosításának kötelezettsége egyre kevésbé érvényesült. Közismert, hogy amíg az önkormányzati rendszer működésének első éveiben a normatíva a kiadások közel 90%-át fedezte a kötelező feladatok többségében, addig 2010-re ez az arány 50% körül mozgott. Ráadásul a saját bevételek sem emelkedtek számottevően. A kis települések döntő többségének lényegében érdemi mozgásteret jelentő saját bevétele nem is volt. A helyzetet az is nehezítette, hogy a 1990 után óriási lemaradást kellett pótolni a települési infrastruktúra kiépítésében (víz, gáz, szennyvíz, úthálózat stb.). Az ezekhez szükséges forrásokat más feladatokhoz rendelt normatívák átcsoportosításával, illetve hitel felvételével lehetett előteremteni.

Összefoglalva elmondható, hogy a differenciált hatáskörtelepítés lehetőségével az ágazatok szűkebb köre élt (pl. a szociális igazgatás az 1993. évi III. törvény esetében), az önkormányzati feladatellátást meghatározó szakmai törvények megoldásai igen eltérőek voltak, a hatékonysági, méretgazdálkodási követelmények igen szűk körben jelentek meg. A felmerülő társadalmi problémák kezelését gyakran áthárították a települési önkormányzatokra, miközben a megoldáshoz szükséges forrásokat csak részben biztosította a költségvetés. Mindezek különösen a kisebb létszámú településeket érintették érzékenyen, amelyek megfelelő anyagi és szakmai erőforrásokkal csak korlátozottan rendelkeztek.

A feladatellátás szabadságát az Ötv. biztosította, a jogszabályból adódó ellátási kötelezettségének az önkormányzat eleget tehetett saját költségvetési szerv útján, más gazdálkodó szervezet támogatásával, szolgáltatások vásárlásával, illetve egyéb módon. Legjellemzőbb volt a költségvetési szerv működtetése, bár el kell mondani, hogy a kistelepülések jó része kevés önálló intézménnyel rendelkezett, több költségvetési szervet közösen tartottak fenn, illetve lényegében sok szolgáltatást „vásároltak” nagyobb településektől (iskola, óvoda stb.) A hiányzó ágazati szakmai szabályok nem segítették az optimális üzemméret kialakítását, alapvetően a gazdasági kényszer hatására zártak be, vagy szerveztek át gazdaságtalanul működő intézményeket, de egy-egy ilyen döntés meghozataláig hosszú évek teltek el az országos átlag többszörösét költötték egy férőhely, vagy ellátott fenntartására. Sokszor „ejtette foglyul” a települést egy gazdaságtalanul működő intézménye, amely lekötötte a költségvetésének kétharmadát, háromnegyedét, de a képviselő-testület (melyben gyakran többségben voltak az adott intézmény dolgozói) nagyon nehezen szánta rá magát az átszervezésre. Az elmaradt ágazati reformok „bemerevítették” a sokszor korszerűtlen, gazdaságtalan ellátási struktúrát, jelentősen szűkítve ezzel az önkormányzatok, különösen a kistelepülések lehetőségeit.

A korábbi önkormányzati törvényt felváltó 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (a továbbiakban: Mötv.) a hatáskör-telepítésre vonatkozó szabályok megalkotása során, éppen a gyakorlati tapasztalatokra támaszkodva, túllépett az Ötv. szabályain. A differenciálást illetően lényegében két aspektust határozott meg. Egyrészt deklarálta az egyes önkormányzatok alaprendeltetését, így támpontot adott az ágazati jogalkotás számára és azt is kimondta, hogy az egyes önkormányzatoknak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek. Másrészt azt is rögzítette, hogy törvény a kötelező feladat- és hatáskör megállapításánál differenciálni köteles, figyelembe véve a feladat- és hatáskör jellegét, valamint a helyi önkormányzatok eltérő adottságait. Ez utóbbi tekintetében tételes felsorolást nem adott, de példalódzó jelleggel megjelölte a legfontosabbakat: a gazdasági teljesítőképességet, a lakosságszámot, valamint a közigazgatási terület nagyságát. Az Mötv. lényeges rendelkezése az is, hogy a hatáskör telepítésével egyidejűleg meg kell határozni a feladat- és hatáskörök ellátásához szükséges minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételeket.

Az Mötv. is lehetővé teszi a települési önkormányzat számára, hogy önállóan vagy más önkormányzatokkal közösen (társulás keretében) vállalja a nagyobb teljesítőképességű (lakosságszámú) önkormányzat számára előírt kötelező feladat ellátását. Az új szabályozás viszont már kiküszöbölte azt az anomáliát, amely az Ötv.-ből következett, nevezetesen, hogy feltétel nélküli volt a vállalás lehetősége, így a mérethatékonysági szempontok gyakran nem érvényesülhettek. Az Mötv. rendelkezései szerint a feladat a hatáskör eredede-

ti címzettjének egyetértésével vállalható, feltéve, ha a munka gazdaságosabban és legalább változatlan szakmai színvonalon, többlet állami támogatás igénybevétele nélkül ellátható. Változtak a fakultatív feladatvállalás szabályai is, ugyanis erre csak abban az esetben van lehetőség, ha a finanszírozás a saját bevételek, vagy külön erre a célra biztosított állami források terhére történik. Így már garanciális szabályok biztosítják a kötelező feladatok többségét, amelyet az Ötv. csak „kivánalomként” fogalmazott meg, de lényegében nem lehetett érvényt szerezni az egyébként fontos rendelkezésnek.

Határozott véleményem az, hogy a fenti rendelkezések a korábbi időszakhoz képest látszólag szűkítették a települési önkormányzatok, illetve a kistélepülések korlátlan döntési szabadságát, de mindenképp szükségszerűek voltak és alapvetően a kistélepülések érdekeit szolgálták. A szabályozás, legalábbis elvi szinten előírta a jogalkotó számára, hogy az egyes önkormányzatokhoz azokat a feladat- és hatásköröket telepítse, amelyeket képesek is ellátni, továbbá már a telepítéssel egy időben világosan derüljön ki a feladat tartalma, mert így hozzárendelhetők a megoldáshoz szükséges források is. Megmaradt a feladatvállalás és a fakultatív feladatellátás lehetősége is, de úgy, hogy a közpénzekkel való ésszerű gazdálkodás és a szakmai színvonal megtartása is biztosítható legyen, valamint az önként vállalt feladatok ne veszélyeztessék a kötelező feladatok ellátását. A gyakorlat Belügyminisztériumba érkezett megkeresések, az önkormányzati érdekszövetségekkel folytatott konzultációk, valamint a szakmai konferenciák is azt igazolták, hogy az önkéntes feladatellátásnál és a feladatvállalásnál nem merültek fel problémák, ésszerű döntések születtek és növekedett a kistélepülések stabilitása is.

A differenciált feladattelepítés esetén már árnyaltabb a kép. A 2010 után született ágazati törvények, illetve törvénymódosítások többsége igyekezett figyelembe venni az új követelményeket, de még most sem „egyenletes” a szabályozás. Azok az ágazatok (pl. szociális terület), melyek korábban is éltek ezzel a lehetőséggel bátrabban differenciáltak, míg mások úgymond nem kívánták korlátozni az önkormányzatok döntési szabadságát. A szakmai szabályok is elég eklektikusak, tetten érhető a „túl szabályozás” (pl. a falugondnoki szolgálatra vonatkozó előírások), de az „alul szabályozás” is (pl. a közvilágításra vonatkozó szabályozás).

Az Möt. az Ötv.-hez hasonlóan biztosította a feladatellátás szabadságát, főszabályként a képviselő-testületre bízva, hogy a feladatkörébe tartozó közszolgáltatásokról milyen módon gondoskodik (költségvetési szerv útján, gazdálkodó szervezet, nonprofit vagy egyéb szervezet alapításával, szerződés kötésével). 2010 után sem változott nagymértékben a korábban kialakult gyakorlat, hogy a települési önkormányzatok (különösen a kistélepülések) elsődlegesen a költségvetési szerveket preferálták, de nagyobb számban jelentek meg a gazdálkodó szervezetek, illetve a nonprofit szervezetek, illetve a szolgáltatásvásárlás

lehetőségével is gyakran éltek az önálló intézményekkel nem rendelkező önkormányzatok. Az Möt. lehetővé tette, hogy törvény korlátozza a feladatellátás szabadságát és előírja, hogy meghatározott közszolgáltatást kizárólag erre a célra alapított költségvetési szerv, vagy többségi befolyással rendelkező állami, vagy önkormányzati gazdasági társaság, illetőleg társulás útján lehet biztosítani. A jogalkotó több területen élt ezzel a felhatalmazással (pl. hulladékszállítás, parkolás) elsődlegesen ágazati célkitűzések megvalósítása érdekében. Itt kell utalni arra, hogy a jelzett feladatellátási mód elsődlegesen a közüzemi szolgáltatások területén jellemző, ahol a rendszerek más elemei is átalakításra kerültek (pl. a díjak megállapításának joga elkerült az önkormányzatoktól, csak minősített szolgáltatóval lehet szerződést kötni), amelyek eredményeképpen az önkormányzatok ráhatása az adott szolgáltatás ellátására jelentősen csökkent. E területeken mindenképp átgondolásra érdemes az önkormányzati szerepvállalás indokoltsága. Hangsúlyozni kívánom, hogy ezzel nem a nagyobb állami szerepvállalás mellett kívánok érvelni, de meggyőződésem, hogy a jogalkotó csak olyan hatásköröket telepíthet felelősen a helyi önkormányzatokhoz, amelyek megoldásában van önkormányzati mozgástér, illetve helyi érdekeltiségi elem. A jelzett területeken pedig a jogszabályi változásokkal összefüggésben az utóbbi években az önkormányzati feladatellátást megalapozó elemek a minimális szintre csökkentek. Összességében elmondható, hogy a feladat- és hatáskörök telepítésére és ellátására vonatkozó szabályozás változása előrelépést jelentett, stabilabbá, hatékonyabbá tette a rendszert és a kistépelések helyzetét is javította. Az egyes ágazati feladatok differenciálásán, illetve a szakmai szabályokon viszont még lehet finomítani.

Az önkormányzati társulások

A széles feladat- és hatásköri rendszer és az elaprózódott településszerkezet között feszülő ellentmondás kiküszöbölésére alkalmas, nemzetközi gyakorlatban bevált másik eszköz a társulás jogintézménye. A társulások segítségével a lakosság számára fontos közszolgáltatások több településre kiterjedően már működtethetők hatékonyan, magasabb szakmai színvonalon, költségtakarékosan, a méretgazdaságossági követelmények szem előtt tartásával. Az Alkotmány a szabad társulás elvét rögzítette, amelyet megerősített az Ötv. is. A törvényi szabályozás keretjelleggel csak a legfontosabb garanciális rendelkezéseket rögzítette (pl. a társulás jogi személyisége, a jogviták bírósági úton rendezése), tág teret hagyva a társulási megállapodásnak. A törvény sajátos megközelítést alkalmazva nem az együttműködés mélysége alapján tipizált, hanem az együttműködés tárgya szerint nevesített három társulási formát (hatósági igazgatási társulás, intézményirányító társulás, közös képviselő-testület), de kimondta, hogy a társulásnak más formái is lehetnek. A jogalkotó tehát alapvetően a helyi önkormányzatokra bízta azt a döntést, hogy társulnak-e, illetve az

együtműködés tartalmának, működésének meghatározását. Feltételezte, hogy a kis települések felismerik a közös feladatellátásban rejlő előnyöket és törvényi kötelezés nélkül is társulnak. Már az első évek tapasztalatai rámutattak arra, hogy a társulási hajlandóság messze nem az előzetes elképzelések szerint alakul. Elsősorban intézményirányító társulások alakultak, mert az Ötv. rendelkezései alapján a közös tanácsok által alapított intézmények jó része az érintett önkormányzatok közös tulajdonába került. Ezen túl a már bevált, elsősorban hatósági feladatokra, még a tanácsrendszerben szervezett együtműködések voltak jellemzőek.

Összességében viszont inkább az önálló feladatellátást preferálták az önkormányzatok, még a kis lélekszámú települések jó része is ezzel próbálkozott a legtöbb területen. Ennek okait részletesen lehetne elemezni, de itt csak négy lényeges tényezőre kívánok utalni nagyon röviden. Az egyik legfontosabb a közös tanácsi lét negatív tapasztalatai. Mint utaltunk rá a társulások jó részében elmaradtak a fejlesztések, a közösségi épületek felújítása elmaradt, a helyi közösségek jelentősen gyengültek. Ezek után nem lehet csodálkozni, hogy a közös feladatellátás iránt voltak ellenérzések. Ráadásul sokszor éppen azokkal a településekkel kellett volna együtműködni (a földrajzi viszonyok, a közös vagyon miatt az lett volna az ésszerű), akikkel egy közös tanácsban voltak és a közös lét miatt számos vélt, vagy valós sérelmet őrizgettek. A második említésre érdemes tényező az, hogy az önkormányzatiságból fakadó önálló működés lehetősége olyan újdonságot jelentett, amely sokakat arra inspirált, hogy kipróbálják, hogy mire képesek egyedül. Ez úgy gondolom teljesen érthető reakció volt, de semmiképpen nem kedvezett a hatékonysági, gazdaságossági szempontoknak. Az átfogó társulási rendszer kialakulását a fentiekben túl hátráltatta az is, hogy az önkormányzati törvény keretszabályai kevés eligazítást jelentettek, az érintette önkormányzatok bizonytalanok voltak a társulási megállapodások tartalmát illetően. Negyedrészt szólni kell arról is, hogy különösen az első időszakban nem igazán jelentek meg ösztönző elemek sem a költségvetésben, sem a szabályozásban.

A jogalkotás reagált a fenti helyzetre és a helyi önkormányzatok társulásairól és együtműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvényben (társulási törvény) meghatározta az együtműködések típusait figyelembe véve a részvevők között kialakult együtműködés mélységét, valamint az együtműködések során kialakult gyakorlatot. Ennek megfelelően már nem minden esetben kellett külön társulási döntéshozó szervezetet alakítani, továbbá nem minden társulás rendelkezett jogi személyiséggel (*Bekényi–Barabás–Deák–Pintérné–Vass, 2004*). A finanszírozási rendszerben is megjelentek bizonyos ösztönző elemek. Jelentősebb változást eredményezett a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény (kistérségi társulási törvény), amely a területfejlesztésben kialakított kistérségekre építkezett. A többcélú kistérségi társulások

létrehozása sem volt kötelező, de a társulás döntéshozó szerve egyben elláthatta a kistérségi fejlesztési tanácsok feladatait, amennyiben e feladatra a kistérségben levő valamennyi önkormányzat társult. Másrészt a társulás külön forrásokhoz jutott, amennyiben a kistérségben levő önkormányzatok több mint a fele részt a társulásban és a felsorolt közel húsz feladatkör közül a területfejlesztés mellett az oktatás és nevelés, a szociális, valamint az egészségügyi ellátás körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátásáról gondoskodott. A feltételek rugalmasak voltak, nem kellett, hogy valamennyi önkormányzat valamennyi hatáskörét átruházza a társulásra (*Bekényi–Barabás–Deák–Pintérné–Vass, 2004*). A törvényben „felajánlott” feladatok lényegében mindegyikében kialakult valamilyen együttműködés, de ez már kistérségenként eltérő képet mutatott. A külön finanszírozáshoz hozzá lehetett úgy is jutni, hogy a tényleges feladatokat „mikrotársulások” látták el, amelyek már igazodni tudtak a különböző önkormányzati feladatok eltérő üzemméretéhez (pl. más körben volt célszerű megszervezni az oktatási feladatokat, mint a hulladékszállítást), és átnyúlhattak a kistérségi határokon, de a kistérségi társulások egymással is köthettek megállapodást (pl. hulladékszállítást).

Az új típusú együttműködés egyik legfontosabb előnye, hogy a területfejlesztési kistérségeket vette figyelembe, amelyeket a települések közötti valós kapcsolatok alapján alakítottak ki. Feltételezte, hogy a fejlesztési feladatok közös megoldása szervesen összekapcsolható az önkormányzati feladatellátással és számolt a külön források ösztönző hatásával, amelynek hatására számos új mikrotérségi társulás jött létre a kistérségek szervezésében a forrás maximalizálása érdekében. Az ellenzőkkel szemben én úgy vélem, hogy ez nem bűn, továbbá a kistérségek szervezési keretet adtak az eltérő üzemméretű szolgáltatási társulásoknak és ezzel sikerült előre lépni a hatékonyabb, gazdaságosabb feladatellátást eredményező országos lefedettség felé. Itt csak utalok rá, hogy még ma is számos többcélú társulás működik, pedig a kistérségi társulási törvény már több mint hat éve nincs hatályban.

A 2010 utáni időszak kapcsán indokolt kiemelni, hogy *főszabályként az Alaptörvény is a szabad társulás elvét rögzítette* (32. cikk (1) bekezdés k) pont), ugyanakkor a 34. cikk (2) bekezdésében kimondta, hogy *„törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatainak társulásban történő ellátását.”* Az ágazati jogalkotás a mai napig nem élt ezzel a lehetőséggel, a 2000-nél kisebb lélekszámú községi önkormányzatok kötelezettsége közös önkormányzati hivatal alakítására nem sorolható ebbe a körbe, mert a közös hivatalokat nem tekintjük klasszikus társulásoknak. Az Möt. keretjelleggel szabályozta a társulások jogintézményét, jelentősen egyszerűsítve a szabályozást, tág teret hagyva a társulási megállapodásoknak. Jelentősebbnek minősíthető változás, hogy valamennyi társulás jogi személyiséggel rendelkezik, így saját nevében vállalhat kötelezettséget, alapíthat költségvetési szervet, gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet. Az önkormányzati feladatellá-

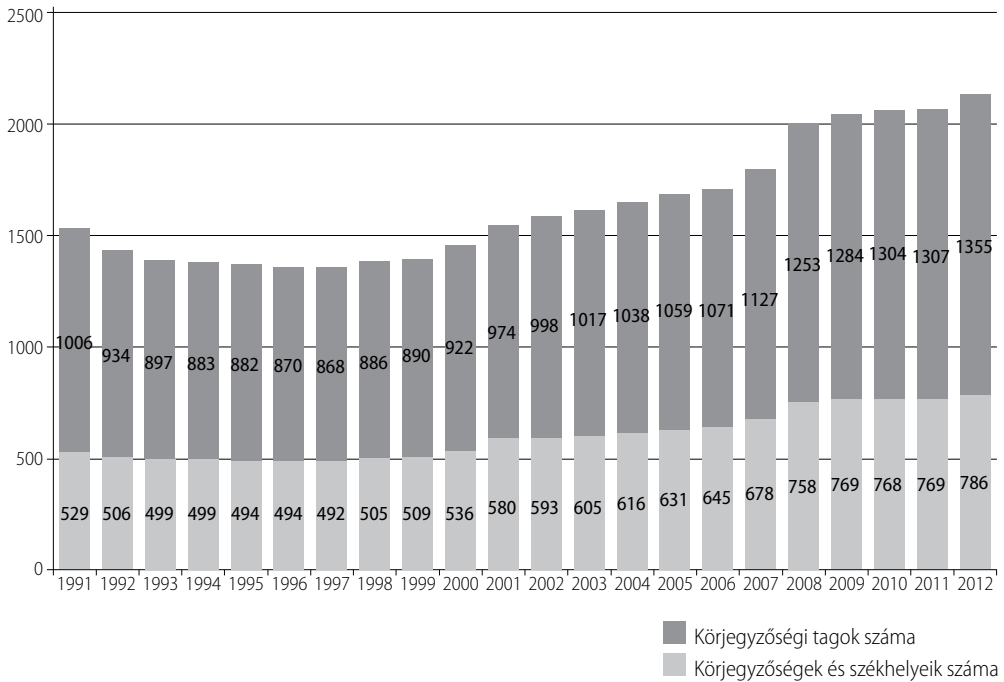
tásban való társulási részvétel stabilitása érdekében a szabályozás lehetővé teszi, hogy a társulásból történő kiválás esetén a társulási tagnak járó vagyontárgy kiadása legfeljebb öt évre elhalasztható, ha a természetben történő kiadás veszélyeztetné a társulás működését. Ez nagyon fontos rendelkezés, hiszen számos esetben uniós források felhasználásával valósultak meg a közös feladatellátást szolgáló fejlesztések, így az idézett rendelkezéssel biztosítható a támogatási szerződésben vállalt fenntartási kötelezettség akkor is, ha egy település meggondolta magát és az adott közszolgáltatásról a jövőben önállóan kíván gondoskodni.

Változást jelentett az is, hogy a társulások munkaszervezeti feladatait kizárólag polgármesteri hivatal vagy közös önkormányzati hivatal láthatja el. Az Möt. hatálybalépésével egyidejűleg hatályukat veszítették a külön társulási törvények. Az új szabályozás már figyelembe vette, hogy kialakult a közös feladatellátás gyakorlata, nincs szükség összetett, többlépcsős törvényi rendelkezésekre, rugalmas, egyszerű, életszerű rendszert kell kialakítani. Álláspontom szerint e követelményeknek az Möt. rendelkezései megfelelnek. Ugyanakkor el kell mondani, hogy sem az ágazati jogalkotás, sem a finanszírozási szabályok nem ösztönzik kiemelten a társulások működését, jórészt az érintettek belátására bízzák a társulások létrehozását. Álláspontom szerint az ésszerű feladatellátás, a megfelelő „üzemméretű” szolgáltatások a kistélepülések mozgásterét bővítik, így a jelenleginél kiterjedtebb társulási rendszer előrelépést jelenthetne. Álláspontom szerint a bölcsődei, óvodai ellátás, az időskorúak gondozásával kapcsolatos feladatok területén vannak kihasználatlan lehetőségek, de véleményem szerint pl. a klasszikusan önállóan gondolt településüzemeltetés is ésszerűbben szervezhető közösen. Figyelemmel arra, hogy az egyes közszolgáltatások más-más üzemméreteket igényelnek az ágazati jogalkotás képes a helyzetten változtatni, preferálva a közös feladatellátást. Természetesen nagyot lendíthetne az ügyön a helyi döntéshozók együttműködési hajlandóságának erősödése is. Szükségesnek tartom azt is kiemelni, hogy társulásban történő feladatellátás esetén a társulásban résztvevő önkormányzatok dönthetnek az ellátás fontos kérdéseiben, így valamennyi érintett önkormányzat érdekeinek, sajátos szempontjainak megjelenítésére is nagyobb lehetőség van.

Az önkormányzati hivatalok közös működtetése

A társulások mellett néhány gondolatban ki kívánok térni a körjegyzőségekre, amelyek a hivatali feladatok közös ellátására szolgálnak. Szükséges kiemelni, hogy a közös tanácsok hivatali apparátusa is közös volt, így az Ötv. hivatali feladatok ellátására vonatkozó szabályozásánál erre figyelemmel kellett lenni, hiszen ésszerűtlen lett volna a kis lélekszámú településeken önálló hivatalt működtetni. Ennek megfelelően épült be a szabályozásba a

körjegyzőség jogintézménye. Az ezernél kisebb lélekszámú községek részére az Ötv. a körjegyzőség alakítását írta elő, de könnyen teljesíthető feltételt fogalmazott meg az önálló hivatal működtetéséhez, nevezetesen képesítési követelményeknek megfelelő jegyző kinevezését. Ennek köszönhetően sokan éltek a törvényi lehetőséggel és a viszonylag kis lélekszámú településeken is saját apparátus létrehozásáról döntöttek. A tanácsrendszer utolsó évében 638 közös tanács működött, körjegyzőség viszont csak 529 alakult 1991-ben.



2. ábra. Körjegyzőségek és a körjegyzőségekhez tartozó önkormányzatok számának alakulása 1991–2012. Körjegyzőségek és körjegyzőségekhez tartozó önkormányzatok számának alakulása, 1991–2012

Forrás: saját szerkesztés

A számok jól mutatják, hogy 1997-ig folyamatosan csökkent a körjegyzőségek száma (a jelzett évben 492 körjegyzőség működött). Számos olyan néhány száz lelkes települést találunk, amely önálló hivatalt tartott fel. Nem igényel különösebb bizonyítást, hogy a helyi önkormányzatok működőképessége, sikeressége szempontjából milyen jelentős szerepe van a felkészült, szakképzett apparátusnak az önkormányzati döntések előkészítésében, végrehajtásának szervezésében. Az empirikus tapasztalatokra épített igazgatási modellezések (Sever, 1997) egyértelműen alátámasztották, hogy a helyi önkormányzatok

által ellátott szerteágazó feladatrendszer legalább minimális szakosodást igényel, így a hivatali apparátus rendeltetésének megfelelő működéséhez legalább 5-6 fő foglalkoztatása szükséges. Átlagosan pedig nagyjából egy ezer lélekszámú település feladatainak nagyságrendje igényel ilyen létszámot. Az így kialakított hivatal már optimális működést eredményezhet, a dolgozók kapacitása kihasználts, illetve a különböző feladatokhoz szükséges eltérő szakmai tudás is biztosítható.

Ennek tükrében feltétlenül szükséges megjegyezni, hogy a kis lélekszámú településeken működő 2-3 fős hivatalok nem jelenthettek megfelelő szakmai háttérrel az önkormányzati döntések meghozatalához, így működésük minimum szakszerűségi, hatékonysági kockázatot jelentett, ezért e települések optimális működését is hátráltatták. Igaz e tényező közvetlen negatív hatásainak kimutatása lényegében lehetetlen. Azt viszont a körjegyzőségi modellezés során feltárták, hogy egy ezernél kisebb lélekszámú település évente 600 000 forintot (1994-es adat) „spórolt”, ha körjegyzőséghez csatlakozott és nem önálló hivatalt működtetett (Sever, 1997.). A körjegyzőségek számának csökkenése, valamint az a tény, hogy az érintett települések jelentős része önálló hivatalt működtetett, amelynek negatív hatásai egyre inkább jelentkeztek a jogalkotást is cselekvésre készítette. Pontosabbak lettek a körjegyzőség alakításának feltételei, és egyre több elem épült be a kezdetektől működtetett ösztönző rendszerbe, ideértve a negatív ösztönzést is. A lépések eredményre vezettek, mert a körjegyzőségek száma erőteljes növekedésnek indult, és amint az ábrán is látszik 2010 után már 700 felé emelkedett. Árnyalja a képet, hogy még mindig számos ezernél kisebb lélekszámú község tartott fenn önálló hivatalt, illetve szintén nem volt elhanyagolható azon körjegyzőségek száma, ahol a körjegyzőségekhez tartozó települések együttes lélekszáma meg sem közelítette az ezer főt. Ezen túl sajnós az sem volt ritka, hogy az ösztönző támogatás elnyerése végett az érintettek formailag létrehozták a körjegyzőséget, de gyakorlatilag továbbra is önállóan működtették a 2-3 fős hivatalaikat és csak a körjegyző személye kötötte össze őket. Mondani sem kell, hogy e hivatalok egyáltalán nem tudták kihasználni a szakosodásból fakadó előnyöket, így a hivatalok egy nem csekély hányadának szakmai színvonala igen messze volt az optimálistól.

Az önkormányzati hivatal alaprendeltetése nem változott a 2010 utáni szabályozásban sem, a hivatali feladatok közös ellátásából fakadó előnyök érvényesítését az Möt.v. is célul tűzte ki. A törvény túllépve a korábbi rendelkezéseken a kétezernél kisebb lélekszámú községek számára előírta a közös önkormányzati hivatal létrehozásának kötelezettségét. A hatékony feladatellátás érdekében követelményként fogalmazódott meg az is, hogy a közös hivatalhoz tartozó települések összlakosság száma legalább kétezer fő legyen, vagy a közös hivatalhoz legalább hét település tartozzon. Korábban kifejtettük, hogy az Ötv. az ezer fő alatti települések számára irányozta elő körjegyzőség alakítását támaszkodva az

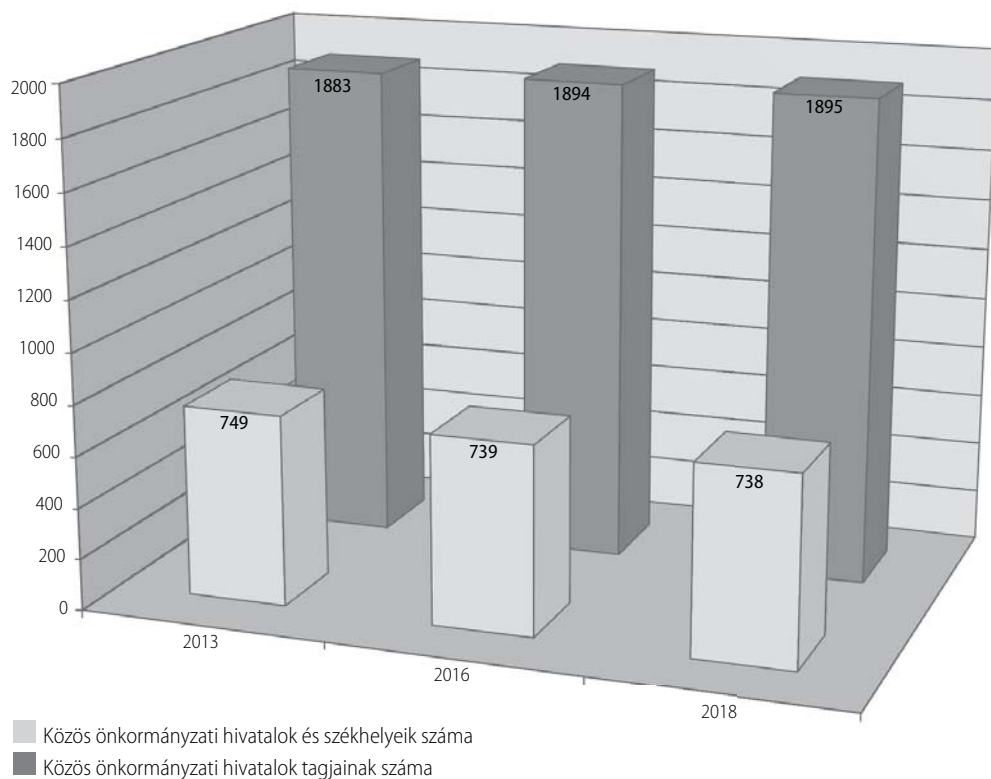
empirikus igazgatási modellezésre¹⁸, amely alátámasztotta, hogy az ésszerű hivatali működéshez szükséges létszám munkaidejének kihasználásához ilyen nagyságrendű településeken van elegendő feladat. Az Möt. már kétezer főben jelölte meg a közös hivatal működtetéséhez szükséges lakosságszámot. A szabályozás ezen elemének meghatározásakor abból indult ki, hogy az önkormányzati hivatalok államigazgatási feladatainak jó része átkerül a járásokhoz, illetve több önkormányzati feladat ellátásában vállalnak szerepet az állami szervek. Az elsődleges vizsgálatok alátámasztották,¹⁹ hogy ezek a feltételezések helyesek voltak. A közös hivatalhoz tartozó települések összlakosságszámának előírása is az optimális hivatalok kialakítását szolgálta, mert korábban számos olyan körjegyzőség működött két-három település részvételével, melynek lakosságszáma nem haladta meg az öt-száz főt. A gyakorlati tapasztalatok viszont arra is rámutattak, hogy a nagy taglétszámú körjegyzőségekben nehézkessé válik a munkavégzés, hiszen az egyes települések eltérő sajátosságokkal rendelkeznek, és valamennyi települést, polgármestert azonos szinten kell „kiszolgálni”. Ezt figyelembe véve fogalmazta meg az új szabályozás vagylagos feltételként a közös hivatal esetén a hét települést.

Az Möt. rendelkezései szerint közös hivalt az egy járáson belüli önkormányzatok alkothatnak, melyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól. Ez utóbbi rendelkezések már a körjegyzőségi tapasztalatokból kiindulva fogalmazódtak meg, figyelemmel arra, hogy 1990 óta a közlekedési feltételek javultak, továbbá a telekommunikációs eszközök használata, valamint az elektronikus ügyintézés lehetősége miatt egyre kevésbé fontos a települések közötti távolság. Főszabályként továbbra is az érintett települések köthetnek megállapodást közös önkormányzati hivatal létrehozására, de megállapodás hiányában a kormányhivatal jelöli ki a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket és meghatározza a megállapodást is, amelyet később az érintettek módosíthatnak. A stabil hivatali működést szolgálja, hogy a megállapodásokat az általános önkormányzati választásokat követő hatvan napon belül kell megkötöni és az egész önkormányzati ciklusra szólnak. E rendelkezés egyaránt szolgálja az állampolgárok érdekeit (nem változik gyakran az a hivatal, amelynek ügyeiket intézhetik) és munka-

¹⁸ A hivatkozott modellezésekre két ütemben került sor. Először 1994 előtt a körjegyzőségek vonatkozásában, majd a második önkormányzati ciklusban az önálló hivatalok tekintetében. A modellezést és a hozzá kapcsolódó munkálatokat a belügyminisztérium szakértői és a megyei kormányhivatalok kollégái végezték. Az eredmények alapján ajánlások is készültek a racionális hivatali működéshez. A modellezés részleteit bemutatja a már hivatkozott, Sever Lászlóné által szerkesztett kézikönyv.

¹⁹ A Belügyminisztériumban több vizsgálatot végeztek az új hivatali struktúra tapasztalatainak feltárására. Az adatelemzéseken túl, minden kategóriából több hivatal tevékenységének konkrét elemzésére is sor került. E munkaanyagok alapján készült több kormányjelentés, illetve kormány-előterjesztés, amely az önkormányzati hivatalok működésével, illetve létszámhelyzetével foglalkozott.

szervezési szempontból is jó megoldás. A közös önkormányzati hivatalokat első alkalommal 2013. január elsejével kellett létrehozni (az Möt.v. vonatkozó rendelkezései ekkor léptek hatályba, illetve a járási hivatalok is ekkor kezdték meg működésüket), majd az első átalakításra 2014-ben nyílt mód, és az idén lehet majd változtatni a megállapodásokon, ha szükséges. A 2013-as átalakulás nagyságrendjét, valamint a hivatali struktúra átalakításának hatását jól mutatja, hogy míg 2011-ben 770 körjegyzőség működött, és összesen 2077 település tartozott ezekhez, addig 2013-ban 749 közös önkormányzati hivatal kezdte meg működését, amely viszont 2632 települést szolgál. Ennek alapján megállapíthatjuk, hogy míg a 2011-ben az önkormányzati szféra összesen 1870 hivatalt tartott fenn, addig 2013-ban már csak 1294 hivatalt. A hivatalok száma tehát 576-tal lett kevesebb, amely 30%-os csökkenést jelent. A lenti adatsor azt is jól szemlélteti, hogy a struktúra nagyságrendileg lényegében nem változott, a 2014. évi önkormányzati választásokat követően, legfeljebb belső mozgások zajlottak.



3. ábra. A közös önkormányzati hivatalok számának alakulása, 2013-2018

Forrás: saját szerkesztés

A közös önkormányzati hivatali struktúrával kapcsolatban összességében elmondható, hogy a szabályozás a kistélepülések szakszerű önkormányzati működéséhez szükséges hivatali háttér megteremtésében előrelépést jelentett a korábbi szabályozáshoz képest. A finanszírozási rendszer a hivatalok elismert létszámát alapul véve külön forrásokat is biztosít. A támogatást az elismert hivatali létszám alapján a személyi és dologi kiadások elismert átlagos költségei figyelembevételével határozzák meg. Az egy hivatali létszámra számított 4,5 millió forint fajlagos összeg magában foglalja a finanszírozott személyi és dologi kiadásokat. E feladat finanszírozásánál is érvényesül a beszámítási szabályok alkalmazása, mely szerint a hivatal működési támogatása a helyi adóerő-képesség függvényében illeti meg az adott önkormányzatot. A hivatali feladatok finanszírozásának kialakítása egységes elvek mentén, több, a hivatalok működését meghatározó tényező figyelembevételével történt. A közös hivatalt működtető önkormányzatok esetében korrekciós tényezőként szerepel a közös hivatalt fenntartó önkormányzatok száma és együttes lakosság száma, a közös hivatalt alkotó településeken működő nemzetiségi önkormányzatok száma, továbbá, ha a közös hivatal székhelye járási székhely. A működés tapasztalatai²⁰ viszont arra is rámutattak, hogy a hivatali munkateher nem mindenütt csökkent a várt mértékben, így a kis létszámú hivatalokban csak feszített munkával teljesíthetők a feladatok, és a viszonylag alacsony bérek miatt több helyen gondot okoz az eltávozott munkatársak pótlása. Ehhez segít az idei évtől a Kiegyenlítő Bérrendezési Alap, amely fedezetet nyújt a köztisztviselők bérének rendezéséhez. Meg kell említeni azt is, hogy egyes közös hivatalok nem éltek megfelelően a nagyobb létszámú hivatal „szakosodásban rejlő” előnyével, lényegében több, összevont körjegyzőséget működtetnek közös hivatalként. Ezen a területen előrelépést jelenthet a „jó gyakorlat”, a bevált modellek terjesztése, de uniformizálni a közös hivatalokat nem lehet.

Itt érdemes néhány gondolatban utalni arra, hogy a közigazgatás területén az informatika, a telekommunikációs eszközök robbanásszerű fejlődése új távlatokat nyitott az egyes szolgáltatások területén, valamint a korszerű hivatali működésben. A kistélepülések jó része anyagi források hiányában a korszerű megoldásokat csak részben tudta elérni, illetve gondot jelentett a gyors, nagy sebességű internet hiánya is. Ezen a területen a kormányzat is jelentős lépéseket tett, elsődlegesen az internethálózat kiépítésével. A másik fontos elem az önkormányzati „Application Service Providing” (ASP) projekt elindítása volt, amely az önkormányzatok részéről meglehetősen vegyes fogadtatásra talált. Az ASP modell lényege, hogy a felhasználók egy egyszerű böngészőprogrammal az interneten ke-

²⁰ A már hivatkozott, Belügyminisztériumban készített vizsgálatok egyértelműen igazolták, hogy az érintett önkormányzatok munkateherre vonatkozó észrevételei helytállóak voltak.

resztül vehetik igénybe a távoli szolgáltató központtól a tevékenységük támogatásához szükséges szoftvereket, alkalmazásokat. Az ASP rendszer több elemből áll (a keretrendszer, a szakrendszerek, az adattárház, valamint a támogató rendszerek), amelyek ingyenesen állnak az önkormányzatok rendelkezésére. Egyes rendszerekhez a csatlakozás kötelező volt. A kezdeti nehézségek után a rendszer egyre jobban működik és különösen a kistélepülések számára könnyíti meg egyre inkább a munkavégzést, az adatszolgáltatást és fontos információkat nyújt a helyi önkormányzatok számára is.

A finanszírozás egyes kérdései

A kistélepülések helyzetét meghatározó tényezők közül néhány gondolatban utalni kívánok a finanszírozás egyes, általam lényegesnek ítélt kérdéseire is. A tanácsrendszer alapvetően kiadásorientált forrásszabályozása (lényegében magasabb szinten meghatározták, hogy mely feladatok ellátásához biztosítanak fedezetet) ugyan sokat finomodott, folyamatosan bővítette a helyi önállóságot és mozgásteret, de az alapjellemezővel szakítani nem tudott. A helyi igények csak másodlagos szerepet játszottak, alapvetően magasabb szinten határozták meg, hogy mely társadalmi célok fontosak. A helyi önkormányzati rendszer kialakítása ezen a területen is óriási változásokat hozott. Az önkormányzati gazdálkodást már decentralizáltabb, normatív, forrásorientált szabályozásra építették (*Varga, 2003*). Ez már azt jelentette, hogy az önkormányzatok bevételi forrásait jogszabályok, alapvetően normatív, kiszámítható, átlátható módon határozták meg és a törvényi keretek között a prioritásokat is helyben alakították ki, nevezetesen azt, hogy mire költik a forrásokat. Az így kialakított szisztémában, az első években a saját bevételek tették ki a források több mint 40%-át, az állami támogatások közel 40%-ot, a maradékot a társadalombiztosítási finanszírozás és az egyéb támogatások. Hangsúlyozni kell, hogy az állami támogatások jelentős része felhasználási kötöttség nélkül illette meg az önkormányzatot, tehát az adott forrásból átcsoportosíthatott más célra. mivel az adott feladatot teljesíteni kellett. Ez a helyi mozgásteret jelentősen bővítette. A kialakított rendszerben minden települést alanyi jogon megilletett 2 millió forint. Nem kell mondani, hogy ez 1990-ben az aprófalvak számára milyen hatalmas forrást jelentett. Az állandó lakosok vagy a lakosság meghatározott csoportjaiba (pl. 65 éven felüliek, külterületi lakosok) tartozók száma alapján biztosított „fejkvóták” is a kisebb települések számára voltak kedvezőek, hiszen ezekben sokszor nem volt intézmény, így az ellátottak alapján garantált forrásokkal alig lehetett számolni. A rendszer indulásakor a személyi jövedelemadó még teljes egészében önkormányzati saját bevételnek minősült (ez később már osztott bevétellé vált és aztán kivezetésre került az önkormányzati bevételek közül), a helyi adók mellett viszonylag széles volt az egyéb saját bevételek köre is, közöttük az önkormányzatoknak biztosított vagyon hasznosításából

származó források is. A cél és címzett támogatások elsődlegesen a fejlesztésekhez kapcsolódtak. El kell mondani, hogy a kistélepülések többségének saját bevételei nem voltak számottevőek, így a rendszerbe beépítették a kiegészítő támogatásokat, amelyeket akkor igényelhet a település, ha önhibáján kívül nem volt elegendő bevétele a kötelező feladatok finanszírozására (ÖNHIKI).

A rendszer természetesen folyamatosan fejlődött, alakult. A normatívák száma fokozatosan nőtt, köztük egyre több lett a felhasználási kötöttséggel járó („pántlikázott” pénz), az önkormányzatokat rászorították arra, hogy a lehetséges helyi adókat szedjék be, és ne a kiegészítő támogatásra pályázzanak. Az átalakítást jelentősen befolyásolta az ország gazdasági helyzetének romlása, így mint jeleztük az önkormányzatok gazdasági lehetőségei is egyre szűkültek, amely a bővülő feladatokkal együtt lassan ellehetetlenítette az önkormányzatokat, különösen a kis településeket. Jól jelzi ezt a folyamatot, hogy a rendszer indulásának első éveiben az önkormányzatok mintegy 5%-a szorult kiegészítő támogatásra (pl. 1993-ban 162 önkormányzat), ez aztán meredeken emelkedett (pl. 1995-ben már 821 település vette igénybe ezt a lehetőséget. A kétezres évek közepéig az ÖNHIKI-s önkormányzatok aránya 40% körül mozgott (pl. 2006-ban 1323 önkormányzat volt érintett), ezt sikerült 2010-re visszaszorítani nagyjából 15%-ra. Összességében megállapítható, az önkormányzati rendszer kialakításakor a gazdasági önállóságot biztosító feltételeket is megteremtette a jogalkotó, és a normatív alapú finanszírozás által kínált lehetőségeket a helyi önkormányzatok többsége jól kihasználta. Az ország gazdasági helyzetének romlása, az elmaradt ágazati reformok, az önkormányzatok közötti jelentős gazdasági különbségek (a helyi bevételek megoszlása), a hatékonysági problémák (amelyek egy jó része a szabályozásból fakadt) együttesen vezettek oda, hogy a kétezres évek elejétől a helyi önkormányzatok fokozatosan ellehetetlenültek (Báger, 2008).

A fentiekből is következik, hogy 2010 után az önkormányzati rendszer korszerűsítésének részeként a finanszírozás is átalakításra szorult. Elsőként azzal kellett szembenézni, hogy jelentős adósságállomány halmozódott fel, amelyet kezelni kell, hiszen e nélkül a helyi önkormányzatok további működése kerül veszélybe és a feladatrendszer átalakítása miatt sem lehet a korábban felvett hiteleket érintetlenül hagyni. Az önkormányzatokat több lépésben konszolidálták, ennek keretében 2082 önkormányzat és társulás 1370 milliárd forint tartozását vállalta át az állam. Ez a lépés élénk vitákat gerjesztett, különösen a kistélepülések sérelmezték, hogy mivel többségüknek nem volt érdemi hitelállománya, így álláspontjuk szerint a „jól” gazdálkodó önkormányzatokat kedvezőtlenül érintette a döntés. Természetesen ez az érvelés, ebben a formában nem volt igaz, de jól hangzott. A kép sokkal összetettebb volt, mert valóban voltak olyanok, akik a „jó” gazdálkodásuknak köszönhették, hogy nem volt hitelük. Mások azonban nem az ésszerű, gondos gazdálko-

dás eredményeként nem adósodtak el, hanem, mert például nem kaptak hitelt, vagy semmilyen fejlesztést nem indítottak el a településen. Tagadhatatlan, hogy a konszolidációs folyamatnál nem vizsgálták a hitelfelvelek megalapozottságát, de ez nem is lehetett szempont, hiszen az önkormányzatokat az új rendszerben tiszta lappal kellett elindítani. Végül az a döntés született, hogy a konszolidációval nem érintett önkormányzatok kompenzálásként külön forráshoz jutnak, amely fejlesztési célra is felhasználható, így a kistélepülések sem lettek a konszolidációs folyamat vesztesei.

A kialakítandó új szabályozással szemben követelményként fogalmazódott meg, hogy megakadályozza az önkormányzatok újbóli eladósodását, stabil működést biztosító finanszírozási rendszer jöjjön létre. Ennek megvalósítására többlépcsős szabályozás alakult ki. Az Alaptörvény is több fontos rendelkezést tartalmazott a közpénzekkel való gazdálkodás, illetve az államháztartás működése tekintetében, továbbá kimondta, hogy a költségvetési egyensúly megőrzéséhez a helyi önkormányzatok hitelfelvele és kötelezettségvállalása feltételekhez, a Kormány hozzájárulásához köthető. E mellett rögzítette az önkormányzati gazdálkodás önállóságát, a saját bevételek és az önkormányzati tulajdon feletti rendelkezési jogot, továbbá a kötelező támogatásokhoz kapcsolódó költségvetési és vagyoni támogatásra való jogosultságot. Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (ún. Stabilitási törvény) alapján a Kormány hozzájárulásával létesíthető adósságot keletkeztető jogügylet az önkormányzati szektorban, ha az a törvényben meghatározott önkormányzati feladatellátáshoz szükséges kapacitás létrehozását eredményezi és ennek működési kiadásai is biztosítottak. Így lényegében működési hiány hiteltől nem fedezhető. Az MÖtv.-ben, valamint az államháztartási jogszabályokban az is előírásra került, hogy a költségvetés hiánnyal nem tervezhető.

Az új finanszírozási rendszerben az alapvető bevételi források is maradtak, így a saját bevételek mellett a különböző támogatások biztosítják a működést. A saját bevételek között továbbra is kiemelt helyen szerepelnek a helyi adók, azonban el kell mondani, hogy ez a kistélepülések többségénél nem jelentős, számukra továbbra is a támogatások a fontosak. Az MÖtv. 2013-tól vezette be az új, feladatalapú finanszírozási rendszert. A változtatás alapvető célja a feladatokhoz jobban igazodó, stabil működést lehetővé tevő, egységesebb ellátási színvonalat segítő finanszírozás kialakítása volt, amelyben a támogatások többsége felhasználási kötöttséggel illeti meg az önkormányzatokat. A finanszírozási rendszer jobban figyelembe veszi az egyes települések sajátosságait, a helyi önkormányzatok jogszabályon alapuló elvárt saját bevételeit és a tényleges bevételeket is. A feladatfinanszírozás az önkormányzat általános működéséhez és ágazati feladatainak ellátásához teremt forrásokat, elsődlegesen a kötelező feladatokhoz, az önként vállalt feladatok a saját bevételekből és a kifejezetten erre a célra szolgáló állami támogatásokból finanszírozhatók.

A helyi önkormányzatok kiegészítő támogatásai alapvetően pályázati úton igényelhetők működési célra (elsődlegesen a hivatali teendők ellátására és településüzemeltetési feladatokra), fejlesztések megvalósítására, rendkívüli támogatásként (a működőképesség megőrzéséhez), valamint továbbra is rendelkezésre állnak a vis maior támogatások (a természeti csapásokból származó önkormányzati tulajdonban esett károk rendezésére, valamint védekezési költségekre). Az új rendszerben is működik, de finomodott a forráski-egyenlítés, illetve a beszámítás rendszere, valamint megjelent a szolidaritás elve (szolidaritási hozzájárulás). Az új finanszírozási rendszerről összességében elmondható, hogy stabilabb gazdálkodást tesz lehetővé, jobban igazodik az ellátandó feladatokhoz, ugyanakkor a felhasználási kötöttséggel biztosított támogatások azt jelentik, hogy az ellátási prioritások kialakításában csökkent a helyi mérlegelés lehetősége, illetve a fejlesztési célokra elsődlegesen pályázni szükséges. Ez utóbbi területen vannak kifejezetten olyanok, amelyek a kistelepüléseket célozzák. Ezek közül kiemelhető a Magyar Falu Program, de említ-
hetők a tanyafejlesztéssel, a falugondnoki szolgálattal kapcsolatos pályázatok, a közfoglalkoztatáshoz, szociális szövetkezetekhez kötődő programok, illetve az elmaradott térségek felzárkóztatásához kapcsolódó lehetőségek, illetve az uniós források is, amelyek közül számos elérhető az önkormányzatok számára is. Fontosnak tartom kiemelni, hogy az intelligens megoldások, az „okos település” (smart city), nem csak a városok számára nyitottak, a kis lélekszámú településeken is igen jól hasznosíthatók a települések komfortfokozatának növelésére, a lakossággal való kapcsolattartásra, a költségek csökkentésére. Álláspontom szerint a kistelepülések működése az új rendszerben biztonságosabb, kiszámíthatóbb, viszont tény, hogy a fejlesztések elnyeréséhez intenzívebb munkát kell folytatni, amelyhez nagyobb szakértelemre és kreativitásra is szükség van. Számos kis lélekszámú település példája mutatja, hogy jelentős források mozgósíthatók és látványos fejlesztések valósíthatók meg a jelenlegi rendszerben is.

Összegzés

Bevezetőmben jeleztem, hogy sajátos módon kívánom a témát áttekinteni, felvállalva az erősen szubjektív súlyozást, kiemeléseket. Ezt kívánom követni a zárórészben is, amely nem klasszikus összegzés, inkább gondolat kísérlet az általam lényegesnek vélt szempontok megjelenítésére. Egy rendszer felépítését, működését, jelenét, jövőjét számtalan tényező határozza meg. A magam részéről ezek közül négyet tartok kiemelésre méltónak, amelyek a helyi önkormányzatiságot, ezen belül a kistelepülések helyét és szerepét, ha úgy tetszik jelenét és jövőjét meghatározták, meghatározzák. A legfontosabb: az adott rendszer

államszerkezetben elfoglalt helye, szerepe, amely meghatározza a rendszerre vonatkozó jogi környezetet, azon belül természetesen a helyi önkormányzatok által ellátott feladatokra vonatkozó ágazati szabályozást is. Második: azok a társadalmi kihívások, amelyekre minden rendszer kialakítja a maga válaszait. Harmadik: a gazdasági feltételek, hiszen ezek jelentősen behatárolják a cselekvési szabadságot. Negyedik: az egyes önkormányzatok által kialakított saját stratégia, szerepük szubjektív meghatározása, amelynek – véleményem szerint – óriási jelentősége van. Bizonyítja ezt, hogy lényegében azonos feltételekkel rendelkező önkormányzatok között jelentős különbségek alakultak ki, a helyi kreatitásnak, átgondolt tervezésnek, és nyilvánvalóan a kemény munkának köszönhetően. Természetesen az általam kiemelt tényezők a magyar önkormányzati rendszert illetően is folyamatosan változtak 1990 után és változnak napjainkban is.

Az 1990–2010 közötti időszak

A fenti tényezőkre is tekintettel az alcímben jelzett időszakról összefoglalóan meg lehet állapítani, hogy az önkormányzati rendszer a kistelepülések számára is gyökeres, pozitív változást eredményezett a tanácsrendszerhez képest. Erős, településcentrikus, nagy önállósággal rendelkező önkormányzatok jöttek létre, amelyek a helyi közügyek intézésében meghatározó szerepet kaptak. Ugyan a széles feladat- és hatásköri rendszer és az elaprózódott településrendszer között feszülő ellentmondás kiküszöbölésére szolgáló jogintézmények felemásan épültek be a rendszerbe, így magukban hordozták a működési zavarok kialakulásának lehetőségét, de mindezek ellenére a helyi önkormányzatok döntő többsége kihasználta az önkormányzatsból fakadó előnyöket és a települések soha nem látott fejlődésen mentek keresztül. Nagyon sok településen 1990 után épült ki a minőségi élethez szükséges infrastruktúra (ivóvíz- és szennyvízhálózat, gázvezeték, telefonhálózat, portmentes utak), bővült, korszerűsödött a lakossági ellátásokhoz szükséges intézményrendszer, az államigazgatási ügyek többségét is helyben, a polgármesteri hivatalokban, a körjegyzőségekben intézik. Az ország gazdasági nehézségei viszonylag korán jelentkeztek, mégis sokan a rendszerváltoztatást követő öt-hat évet minősítették az önkormányzatok „aranykorának”. Minek tudható be ez a siker? Vélhetően széles körű elemzéssel feltárhatók lennének a meghatározó tényezők. A magam részéről vállalva a szubjektív megközelítést, három elemet tartok fontosnak kiemelni. Egyrészt az önállóságból fakadó alkotó erőt. A települések döntő többségében szinte tapintható volt a tenni akarás, annak megélése, hogy a helyi közösségek végre maguk dönthetnek saját sorsukról. Ez olyan kreativitást, energiákat szabadított fel, amely korában nem volt tapasztalható. Természetesen ehhez kellett az anyagi források. Az alanyi jogon járó települési támogatás különösen a kistelepülések számára jelentős nagyságrendű szabad forrást jelentett. Másrészt a felhasználású

kötöttség nélküli normatívák átcsoportosításával az adott településen legégetőbb problémáinak kezelésére is lehetett megoldást találni. Harmadrészt szólni kell arról, hogy a rendszerváltoztatáskor kialakított államfelfogásban a helyi önkormányzatok igen komoly szerepet kaptak, a közfeladatok ellátásán túl hatalmi tényezőként is számoltak velük.

A helyi önkormányzatok szinte valamennyi ágazatban meghatározó szerepet töltek be a lakossági közszolgáltatások ellátásában, így többségük számára a legfontosabb volt az ellátásokhoz szükséges intézményrendszer fenntartása, működtetése. Sokan az önkormányzatiság mércéjének tekintették az önálló intézmények létét, és mindent elkövettek, hogy megtartsák még a gazdaságtalanul, alacsony színvonalon működtethető iskolákat, egyéb költségvetési szerveket. Ennek az attitűdnek a kialakulásához nagymértékben hozzájárult, hogy a jogszabályok erős önkormányzati szerepvállalást alakítottak ki, továbbá az, hogy a korszerűtlen struktúrákon kevés változtatást indukált az ágazati jogalkotás, sokszor azért, mert az átalakítások óhatatlanul társadalmi feszültséggel jártak volna. Így azonban az esetenként túlméretezett, helyenként korszerűtlen, gazdaságtalanul működtethető intézményrendszer fenntartása a kistélepléseken az egyre apadó források jelentős részét lekötötte.

A jelentős eredmények, a pozitív változások mellett ma már kevesen vitatják, hogy a helyi önkormányzatok működése fokozatosan elnehezült. A kétezres évek közepétől egyre nagyobb erőfeszítést igényelt a feladatok ellátása, az eladósodás folyamata felgyorsult és egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy az önkormányzati rendszer korszerűsítése elodázhatatlan, de átfogó ágazati reformok nélkül igazi áttörés nem várható. Igyekeztem bemutatni azokat a tényezőket is – elsősorban a kistéleplésekre vonatkozó szabályozás tükrében –, amelyek a rendszer erodálásához hozzájárultak. Egy jelenséget egy rövid gondolat erejéig szeretnék kiemelni. Ahogy az önkormányzati önállóság megélésének komoly szerepe volt a rendszerváltoztatás utáni időszak sikereiben, paradox módon az önállóság túlhangsúlyozása, az ésszerű együttműködés rovására ugyancsak jelentős mértékben hozzájárult az önkormányzati rendszer negatív folyamatainak felerősödéséhez.

Személyes véleményem e korszakról zárógondolatként az, hogy a helyi önkormányzatok legjelentősebb szerepe a viszonylag zavartalan „átmenet” biztosítása volt az egypártrendszerből, a többpárti demokráciába, mind a helyi politikában, mind a közszolgáltatások biztosításában. Meggyőződésem, hogy e társadalmi kihívásnak alapvetően megfeleltek, érdemeik megkérdőjelezhetetlenek.

A 2010 utáni időszak

Tagadhatatlan, hogy a 2010 utáni változások új helyzet elé állították a helyi önkormányzatokat, elsődlegesen az államfelfogás változása miatt. Az „erős, cselekvő állam” filozófiájá-

ból következően a közfeladatok ellátásában az állami szervezetek jelentősége nőtt. Az egyes ágazatok korszerűsítésének folyamatában nagyobb hangsúlyt kap a szolgáltatások színvonalának emelése, az egyes intézmények közötti indokolatlan különbségek mérséklése, valamint a méretgazdaságossági követelmények érvényesítése. E célok megvalósításához több, korábban a helyi önkormányzatok által ellátott feladat került az állami szervekhez, így a helyi önkormányzati működésében már nem játszik olyan markáns szerepet az intézményfenntartás (pl. a megyei önkormányzatoknál ez már lényegében eltűnt). A fentiekben túl egyéb új társadalmi kihívások jelentek meg, amelyek, illetve amelyekre adott válaszok közvetlenül, vagy közvetett módon érintik az önkormányzatokat. Ilyenek például a gazdasági válság kezelése, az ország versenyképességének fokozása, az uniós források hatékonyabb kihasználása, a modernizációban, az infokommunikációs eszközökben rejlő lehetőségek kiaknázása. Mindezek a változások nem egy időpillanatban következtek be, így – hasonlóan az 1990 utáni időszakhoz – állandó alkalmazkodást igényeltek, igényelnek az önkormányzatoktól.

Az eltelt időszakot áttekintve elmondható, hogy a kistéleplési önkormányzatiságot érintő, a korábbi anyagrészekben bemutatott Möt.v. rendelkezések (differenciált hatáskörtelepítés, társulások, közös önkormányzati hivatalok, feladatellátási szabadság stb.) több, a korábbi szabályozásban meglévő anomáliát kiküszöböltek, vagy legalábbis megteremtették a korrekció lehetőségét. Az átalakítás alkalmasabbá tette a rendszert az ágazati reformok befogadására. A kistéleplések gazdasági stabilitása nőtt, fenntartható pályára került a feladatellátás, a technológiai fejlődésben rejlő lehetőségek az önkormányzatok többségének számára is elérhetővé váltak.

Az állam és az önkormányzatok közötti feladatátrendezés következtében több területen (pl. oktatás, egészségügy, szociális ellátások) jóval nagyobb az állami szervek szerepe, mint 2010 előtt volt, így különösen a kistéleplési önkormányzatok fogalmazódott meg a kérdés, hogy milyen jövőkép rajzolható fel. Úgy vélem, hogy a stratégiát minden önkormányzat maga dolgozhatja ki a helyi viszonyok figyelembevételével, a lakossági igényekre alapozva, de figyelemmel a társadalmi, jogszabályi környezetre, a fejlődési trendekre, mert ezek nagyban meghatározzák a mozgásteret. A fentiek közül néhány tényezőt szeretnék kiemelni.

Elsőként a fenntarthatóság kérdéskörét, amely nem csak az önkormányzatok számára jelent kihívást. A természeti és a társadalmi erőforrásokkal való hatékony gazdálkodás ma már megkerülhetetlen. A településüzemeltetés területén, az önkormányzati intézmények működésében szükséges előtérbe helyezni azokat a fejlesztéseket, átalakításokat (energiahatékonysági beruházások), amelyek révén csökkenthetők a kiadások és egyben megőrizhető a természeti környezet. Helyben szükséges megoldást találni pl. a globális felmelege-

désből fakadó jelenségekre (pl. a hőmérséklet emelkedése, szárazság, intenzív esők, viharok), amelyek meghatározzák a település arculatát is (fásítás, árnyékolástechnikák), de segítséget jelentenek a lakosságnak és a helyi termelőknek is (pl. csapadékvíz-elvezetés, az öntözést is lehetővé tevő záportározók).

Úgy vélem, hogy már korábban is kevesen vitatták, hogy nem lehet minden közszolgáltatást helyben biztosítani (pl. oktatás, szakosított egészségügyi ellátások), a kistelepülések jelentős részén egyes ellátások az igénybe vevők kis száma miatt gazdaságosan nem szervezhetők meg az elvárt színvonalon. Kiemelt társadalmi érdek fűződik ahhoz, hogy minőségi oktatást lehessen biztosítani pl. az alapfokú oktatásban, mert ez jelentős versenyképességi tényező, de ugyanez mondható el az egészségügyi ellátásról is. Mindezeket azonban úgy szükséges megszervezni, hogy az ellátó intézmények valamennyi településről gyorsan, kényelmesen elérhetőek legyenek. Így a kistelepülési önkormányzatok számára is fontos, hogy a városok, járásszékhely városok, megyei jogú városok fejlesztése összehangolt ellátási rendszert eredményezzen és a közlekedési feltételek is javuljanak, továbbá erősödjön a társulási hajlandóság. E területen több kormányzati program indult (pl. Modern Városok), amely a kis lélekszámú települések számára is kedvező. Itt kell megemlíteni az önkormányzatok szerepét a gazdaságfejlesztésben, amely természetesen a gazdasági teljesítőképesség és a területi elhelyezkedés függvényében más-más dimenziót kínál az egyes településeknek. Az elérhető közelségben létesülő új munkahelyek mellett, a helyi adottságokat felhasználva a kistelepüléseken is erősíteni kell a foglalkoztatást. A helyi termékek arányának növelése a közétkeztetésben, a szociális szövetkezetek alakulásának ösztönzése, a természeti adottságok kihasználása (pl. turizmus) hozzájárulhat a kis- és közepes vállalkozások bővüléséhez, amelynek révén javulhat a települések önfenntartó képessége is.

A fentiek nagyban hozzájárulhatnak a kistelepülések népességmegtartó képességének erősítéséhez. Talán a jövőkép szempontjából a legfontosabb a települések élhetőbbé tétele. Ez összetett feladat, mert egyrészt igényli, hogy a település infrastruktúrája megfeleljen a XXI. századi követelményeknek. Pormentes úthálózat, teljes körű közüzemi szolgáltatások, szélessávú internet, gondozott zöldterületek, az aktív kapcsolódást segítő létesítmények, területek, egyszerűen szerethető lakókörnyezet. Másrészt elengedhetetlen a helyi közösség fejlesztése, a lakosság bevonása a helyi önkormányzatba, a település társadalmi és kulturális életének szervezésébe. Az emberi kapcsolatok erősítése, a humán erőforrások aktivizálása új lendületet adhat a kistelepüléseknek. Álláspontom szerint ezen a területen számos jó példa valósult meg az elmúlt években a korábban már jelzett hazai és uniós források segítségével, amelyek iránymutatóak lehetnek más helyi közösségek számára is. Meggyőződésem, hogy a kistelepülések önkormányzatai a megváltozott feltéte-

lek között is megtalálják a település fejlődését biztosító lehetőségeket, és ennek mentén alakítják ki jövőképüket.

Felhasznált irodalom

- Báger Gusztáv (szerk.) (2008): Értékelő tanulmány a 2009. évi költségvetés makrogazdasági mozgásterének néhány összefüggéséről. Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest.
- Bekényi József–Barabás Zoltán–Deák László–Pintérmé Vig Ilona–Vass György (2004): A települési Önkormányzatok többcélú társulásának szabályozása. Módszertani értelmezések. (In: Dr. Németh Jenő (szerk.): *Kistérségek kézikönyve*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2004.)
- Sever Lászlóné (szerk.) (2003): *Racionális létszámmodell és működés az önkormányzati hivatalokban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1997.
- Varga Sándor (2004): Önkormányzati forrásszabályozás. In: Kusztosné Nyitrai Edit (szerk.): *A helyi önkormányzatok és pénzügyeik*. Municipium Magyarország Alapítvány, Budapest.
- Verebélyi Imre (szerk.) (1993): *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.



Gyergyák Ferenc

A Magyar (Modern) Faluközösség önkormányzati szövetségi szemszögből

(TÖOSZ Modern Falu Munkacsoport
tevékenysége)

A községi önkormányzati igazgatás történelmi előzményei

A községi önkormányzati igazgatás jelenéről és jövőjéről annak történelmi előzményei nélkül nem értekezhetünk, mivel a községi igazgatás fejlődésének pályáíve bizonyos szempontból determinálja annak továbbfejlődési lehetőségeit is. Ezért indokolt – ha dióhéjban is – eleink községi igazgatásának áttekintése, figyelemmel egyes igazgatási megoldások hasonlóságára.

A feudális viszonyok között a klasszikus községi igazgatásról még nem beszélhetünk. A faluközösség önkormányzata a földközösségben gyökerezik, a közös földbirtoklásból és az önálló gazdálkodásból eredt az erős egymásrautaltság, amelyből következően szükségszerű volt az együttműködés, és ebből következően a faluközösség nem csak gazdasági szervezet, hanem jogi közösség is volt (Paládi–Kovács, 2002). A legfontosabb döntések a falugyűléseken születtek. A községek választott szervei a tanács, a bíró voltak, és a bíró munkáját a közösség – ezen belül is a tehetős gazdák – köréből választott esküdtek segítették.²¹

A községi közigazgatással és önkormányzattal felmerülő írásos tevékenységeket a jegyző végezte, akit a falu szabadon, de a földesúr jóváhagyásával fogadott, aki nem tagja,

²¹ 1836. évi IX. törvénycikk községeknek belső igazgatásáról 1. § „A Község Bírója a Földes-Úr által kijelölt legalább három alkalmas lakosok közül – az esküdt emberek pedig és Kis-Bírák minden földes-úri kijelentés nélkül, és ugyan mind ezek, mind amaz olly helyeken, hol az eddig divatozott gyakorlat szerint a helybeli lakosok öszvessége minden külömbség nélkül befolyt az Előljárók választásába, továbbá is ezen módnak megtartásával, – egyebütt pedig, hol eddig bár melly külömböző választási módok divatoznak, minden a helységben vagy annak határában házat, vagy egyéb fekvő javakat bíró, és a választáson jelenlévő helybeli lakosoknak egyenként számítandó szavazatával esztendőnként fognak választani; – a közbirtokosokra nézve a Bíró választása eránt az rendeltetvén különösen: hogy ha azok magok közt három nap alatt sem egyeznének-meg a kijelelendők eránt, illy esetben az illető Szolga-Bíró a községnek bíróságra alkalmas három személyeket választás végett terjesszen elő. (...)”

hanem alkalmazottja volt a tanácsnak. A jegyző korábban földesúri pénzen szerződtetett, írni-olvasni tudó azon személy volt, aki a szolgabírói leiratokat közvetítette, és a földesúri szolgáltatásokkal kapcsolatban a hozzá fordulóknak panaszait megfogalmazta.²² A jegyző a községek belső igazgatásáról szóló 1836. évi IX. törvénycikk alapján lett a község alkalmazottja: „Jegyzőt pedig, ki jó erkölcséről és ügyességéről ösmeretes, a Földes-Úrnak jóváhagyása mellett az illető Község szabadon fogad, melly jóváhagyás megtagadása esetében a Megye Közönsége a fennforgó nehézségeket elintézi, és minden esetre arra fog figyelmeztetni, hogy a Községek Jegyzők nélkül ne maradjanak.”²³

A feudális korban nem a rendi alkotmány szabályozta egyetemlegesen a községek jogéletét, a közhatalom nem foglalkozott a községekkel, berendezkedésüket, igazgatásukat a magánjog körébe utalta, amely a földesúr és a jobbágyok között kötött szerződésekben realizálódtak. Mária Terézia úrbéri rendeletében a választott tisztségviselők megválasztásának kérdésében jelent meg a jobbágyközségek belső igazgatásának szabályozása (*Paládi-Kovács, 2002*).

Az úrbérrendezést követően – jórészt a régi községi gyakorlatot is törvényesítve, összefoglalva és rendszerezve – az 1836. évi IX. törvénycikk szabályozta a községi igazgatási szervezetet, a bíró- és jegyzőválasztást. A törvénycikk továbbá megerősítette a földesúr bírójelölési jogát, de a korábbi egymástól eltérő, különböző gyakorlatot megváltoztatva egységesítette, hogy a bíróválasztásban már nem az egész község, hanem csak a „*helységben vagy annak határában házat vagy egyéb fekvő javakat bíró*”²⁴ lakosok vehettek részt (*Szabó, 2005*).

Az 1848-as törvények eredményeképpen a jobbágybirtok földesúri joghatóság alóli felszabadulása alapvető változásokat hozott a községi igazgatás terén, mivel a földesúri joghatóság megszűnése után a község vált az önkormányzat egyedüli helyi szervévé, önállóan és közvetlenül a vármegyei igazgatási szint alatt. Az 1848/49-es forradalom és szabadságharc bukását követően a községi szervezet polgári viszonyrendszerének első magyarországi szabályozására az 1859. április 24-én kibocsátott uralkodói pátensben került sor. Ez volt az első községi önállóságot biztosító jogszabály, amely alapját képezte az önkormányzati autonómia dualizmus kori későbbi szabályzásának is (*Szabó, 2005*). A pátens előírta községi képviselő-testületek felállítását, amely testület felét az ingatlannal rendelkező községbeliek választották, másik felét a legtöbb adót fizetők (virilisek) kétharmadából nevezték ki.

²² Bárdos László: *A jegyző – (jegyzői anotációk)*.

<http://www.onkormanyzatiklub.hu/az-onkormanyzati-rendszer-megujitasa/1281>

²³ 1836. évi IX. törvénycikk 1. §.

²⁴ 1836. évi IX. törvénycikk 1. §.

Az államigazgatás egyre növekvő mértékű bürokratizálódása és az ebből adódóan a községi igazgatási szervekre háruló egyre bonyolultabb kötelezettségek miatt a községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. törvénycikk (az ún. községi törvény) a korábbi tanácsoknak összetett feladatkörét differenciálta, továbbá a községi önkormányzatot egységes alapelvekre fektette le. A községi törvény a község szervezetét három részre tagolta: választó szerv (választó közösség), önkormányzati szerv (képviselő-testület) és előjáróság. A választó közösség választotta meg a képviselő-testület választás alá eső (nem virilis és nem hivatalban lévő) tagjait, a bírót és a tanácsbelieket. A község az önkormányzati jogot képviselő-testülete által gyakorolta, a képviselő-testület a közösség ügyeiben határozott, az előjáróság pedig egy végrehajtó szerv volt.

A községi törvény a községeket három csoportba osztotta:

„1. § A községek

- a) városok, melyek a jelen törvény 64. §-a szerint rendezett tanácssal bírnak;
- b) nagy községek (mezővárosok és nagyfaluk), melyek rendezett tanácssal nem bírnak ugyan, de a törvény által rájuk ruházott teendőket saját erejükből teljesíteni képesek;
- c) kis községek, melyek a törvény által a községekre ruházott teendőket korlátozott anyagi viszonyaik miatt saját erejükből teljesíteni nem képesek és e végből más községekkel kell szövetkezniük.”

Következésképpen már a községi törvény ismerte és szabályozta „kis községek” esetében a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényben (a továbbiakban: Ötv.) szabályozott körjegyzőség²⁵ és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CXXXIX. törvényben (a továbbiakban: Mötv.) szabályozott mai közös önkormányzati hivatalnak²⁶ megfelelő közös hivatal jogintézményét, de nem közös hivatalnak, hanem előjáróságnak nevezve azt. Lényeges különbség azonban, hogy az előjáróságot a község – a jegyző kivételével – három évre választotta tisztújító széken a szolgabíró elnöklete alatt.

A község az önkormányzat jogát képviselő-testülete által gyakorolta. A képviselő-testület felerészben a választó közösség választottaiból, hasonlóan felerészben pedig a legtöbb egyenes államadót fizető községi lakos vagy birtokos nagykorú honpolgárokból állt.²⁷ A képviselő-testület határozatait és a törvényhatóság rendeleteit a községi előjáróság hajtotta végre. A községi előjáróság

– kis községekben: a bíróból és helyetteséből, (másod- vagy törvénybíróból) legalább 2

²⁵ Ötv. 39-40. §.

²⁶ Mötv. 85. §.

²⁷ 1871. évi XVIII. törvénycikk 34. §.

tanácsbeliből, (esküdt, hites) és a körjegyzőből;

- nagy községekben: a bíróból és helyetteséből, (másod- vagy törvénybíró) legalább 4 tanácsbeliből, pénztárnokból, községi jegyzőből, illetőleg jegyzőkből, közgyámból, és a hol van, a rendes községi orvosból.

Vagyis a kis községek esetében a közös hivatalt jelentő előjáróságban körjegyzőt alkalmaztak.²⁸

1919-ben a Tanácsköztársaság alatt megszűntek a községi önkormányzati testületek, helyüket a direktóriumok váltották fel. A tanácsköztársaság bukása után helyre állt a régi közigazgatási gyakorlat, újra felálltak a képviselő-testületek és az előjáróságok. Itt még érdemes említést tenni a tanyai igazgatás rendezéséről szóló 1944. évi II. törvénycikkről, amely alapján *„a nagy- és kisközségek kötelesek voltak a külterületükön lévő népesebb lakott helyeken (sűrűbb tanyai településeken) a közigazgatási tennivalók ellátását oly módon biztosítani, hogy a lakosságnak a közigazgatási hatóságokkal és közegeikkel való érintkezése megkönnyíttessék”*²⁹, és ahol a helyi viszonyok szükségessé tették, az előzőek biztosítása céljából a tanyai településeken állandó szervezetet (kirendeltséget) kellett létesíteni.

Az 1871. évi XVIII. törvénycikk és az azt részlegesen módosító 1886. évi XXII. törvénycikk lényegében meghatározta a községek alkotmányos helyzetét, a községi igazgatás és a helyi autonómia viszonyrendszerét egészen a történelmi Magyarország felbomlásáig, és hatással volt a két világháború közötti községi igazgatásra is.

A tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény (első tanácstörvény) alapján az 1950. október 22-én tartott zárt listás választáson szovjet mintára létrehozta az egymással hierarchikus viszonyban lévő megyei, járási és települési (városi, községi és városi kerületi) tanácsok rendszerét (tanácsrendszer). Községi tanácsot olyan községben kellett alakítani, amelynek lakossága az ötszáz főt elérte.³⁰ Az első tanácstörvény – szemben a korábbi önkormányzati autonómiákkal – a tanácsokat az egységes és központosított államhatalom helyi szerveiként határozta meg. A tanács élén elnök (tanácselnök) állt, és rendkívül korlátozott, formális szabályrendelet-alkotási jogkörrel rendelkezett. Az igazgatás és adminisztráció (helyi igazgatás) élén a végrehajtó bizottság állt. A tanácsok központi irányítását 1950-1953 között a belügyminiszter, 1953-1954-ben a Minisztertanács látta el, ellenjegyzésük nélkül a tanács semmilyen rendelkezése nem lépett érvénybe.

²⁸ V.ö. Ötv. 36. § (4) bekezdése és Mötv. 81. § (1) bekezdés

²⁹ 1944. évi II. törvénycikk 1. § (1) bekezdés

³⁰ 1950. évi I. törvény 3. § (3) bekezdés

A tanácsokról szóló 1950. évi X. törvény (második tanácstörvény) lazított a központi irányítás közvetlenségén és egyéni választókerületi rendszert vezetett be. A második tanácstörvény alapján már – lakosságszámtól függetlenül – minden községben létrejöttek a tanácsok,³¹ és létrehozta a községi közös tanácsok jogintézményét, mivel a kisebb lélekszámú községek a közelfekvő községgel együtt közös községi tanácsot alkothattak.³² Az ez alapján elindult tanácsai körzetesítés és integráció során a kistelepülések elvesztették önállóságukat, mivel vagy felszámolták őket a szomszédos nagyobb településsel történő egyesítéssel, vagy közös tanácsok irányítása alá helyezték.

A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény (harmadik tanácstörvény) már népképviselői-önkormányzati és államigazgatási szervekként határozta meg a tanácsokat, továbbá oldotta a központi irányítás szigorát: utasítások helyett már törvények és más szintű jogszabályok határozták meg a tanácsok működését. A harmadik tanácstörvény megszüntette a járási tanácsokat, a járás megszűnt tanácsai szint lenni és a járási tanácsot felváltó járási hivatal a megyei tanács hivatala lett. Ezzel a tanácsrendszer háromszintűről kétszintűvé vált. Azonban a törvény továbbra is fenntartotta az önálló községi tanácsok és közös községi tanácsok egymás melletti rendszerét, és községi igazgatási feladatokat végrehajtó szervekként a községi tanács végrehajtó bizottsága szakigazgatási szerve látta el. Az 1984. évi közigazgatási reform 1984. január 1-jével – a járások megszüntetése mellett – általánosan bevezette a városkörnyéki rendszert és a települések irányítása és kapcsolatrendszere szempontjából – a megyei tanács megerősítése mellett – olyan keretek jöttek létre, amelyek a települések közötti kapcsolatokat számára a társulások tranzaktív formát nyújtotta a városkörnyéki igazgatás bevezetésével.

Községi önkormányzati igazgatás 1990-2019

Az Alkotmány³³ módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény jelentette a közjogi rendszerváltoztatást – 1989. október 23-án Magyarország népköztársaságból köztársaság lett és deklarálta, hogy *„A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam, amelyben a polgári demokrácia és a demokratikus szocializmus értékei egyaránt érvényesülnek.”*³⁴

³¹ 1954. évi X. törvény 2. § (1) bekezdés c) pont

³² 1954. évi X. törvény 2. § (2) bekezdés

³³ A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány).

³⁴ 1989. évi XXXI. törvény 2. §-ával módosított Alkotmány 2. § (1) bekezdés. A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény 1. §-a az Alkotmány 2. § (1) bekezdését módosította: *„(1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”*

A rendszerváltoztatás nem eredményezte azonnal a tanácsrendszer megszűnését, az 1989. évi XXI. törvény az Alkotmány 43. § (1) bekezdés *a*) pontját módosította, rögzítve, hogy „*(A tanács) a képviseli a lakosság érdekeit, működési területén a lakosság önkormányzati szerve.*”³⁵

A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi LXIII. törvény³⁶ 4. §-a az Alkotmány IX. Fejezete helyébe új IX. Fejezetet léptetett hatályba a helyi önkormányzati képviselőtestületek tagjai 1990. évi választásának napjával „*A helyi önkormányzatok*” címmel. Az 1990. évi LXIII. törvény megalkotását követően az Országgyűlés megalkotta az Ötv.-t,³⁷ és kimondta, hogy a megszűnő tanács és szervei jogutódja a helyi önkormányzat.³⁸

1990. szeptember 30-án és október 14-én tartották Magyarországon az első szabad önkormányzati választást, amellyel egyben megszűnt a közigazgatás tanácsai struktúrája. A megtartott kétfordulós általános önkormányzati választások eredményeképpen 1990 októberében megszűnt a tanácsrendszer, és 3073 településen kezdhetette meg munkáját új képviselő-testület (19 helyen még időközi választást kellett tartani).³⁹ A létrejövő területi és települési önkormányzatok alkotják napjainkig is a magyar helyi önkormányzati rendszert.

*„Harminc évvel ezelőtt, a rendszerváltoztatás hajnalán – ugye évfordulós ünnepek lesznek – egyfajta demokratikus dühből, kicsit talán az akkori tanácsrendszer ellenpontozásaként létrejött mintegy 3200 kis köztársaság. Hogy ez a demokratikus düh milyen volt, milyen szakmai megfontolások érvényesültek, majd Verebélyi professzor úrék új könyve talán részletes tájékoztatást fog adni, de akkor abban a hiszemben indult el a rendszerváltoztatás, hogy a helyi önkormányzatok azok valójában igen komoly pillérei lesznek és maradnak a magyar társadalom fejlődésének. Látható volt, hogy azért a nagy demokratikus düh, ez a hihetetlen nagy autonómiára való törekvés azért nem csak ellenpólusa a rendszerváltoztatás időszakát megelőző korszaknak, hanem valójában a történelmi hagyományokból is táplálkozik.”*⁴⁰

³⁵ 1989. évi XXXI. törvény 28. §.

³⁶ Az Országgyűlés a törvényt 1990. augusztus 2-ai ülésnapján fogadta el és 1990. augusztus 9-én került kihirdetésre.

³⁷ Az Országgyűlés az Ötv.-t 1990. augusztus 3-ai ülésnapján fogadta el és 1990. augusztus 14-én került kihirdetésre.

³⁸ Ötv. 103. § (3) bekezdés.

³⁹ Húsz éve voltak az első szabad önkormányzati választások. 2010. szeptember 30. 08:09 MTI, *Múlt-kor* történelmi magazin és történelmi portál.

https://mult-kor.hu/20100930_husz_eve_voltak_az_első_szabad_onkormanyzati_valasztasok?pIdx=1

⁴⁰ Prof. Dr. Stumpf István alkotmányíró előadása a TÖOSZ 2019. május 29-én megtartott jubileumi Küldöttgyűlésén.

https://onkormanyzati.tv/stream/infoter2?fbclid=IwAR1jJ1OPN0Ip_bSLQ9nyvh5MclRMjulYVEMi3Xsk70aP83ATjMCn7jM-GG0

Az Ötv. hatálybalépésével⁴¹ megszűnt a kisközségek igazgatását ellátó közös községi tanácsok rendszere, és a törvényalkotó a kisközségek szerény költségvetési helyzete és közigazgatási szakember ellátottsági hiátusa miatt a gazdaságosabb és szakmailag magasabb színvonalú közigazgatási működés és ügyintézés érdekében – a magyar közigazgatás ezirányú hagyományait követve – az Ötv. megalkotásakor – a polgármesteri hivatalok mellett⁴² – a körjegyzőség jogintézményét.⁴³ Az Ötv. rendelkezései alapján

- az ezernél kevesebb lakosú, a megyén belül egymással határos községek az igazgatási feladataik ellátására körjegyzőséget alakítanak és tartanak fenn;
- ezernél több, de kétezernél kevesebb lakosú község is részt vehet körjegyzőségben, körjegyzőség székhelye kétezernél több lakosú település is lehet;
- a körjegyzőség fenntartásának költségeihez az érdekelt képviselő-testületek a településük lakosságszámának arányában járulnak hozzá.

A körjegyzőség alakításáról az érdekelt települések képviselő-testületei állapodtak meg. A körjegyzőségek kialakításának nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt a tényt, hogy az egymással való együttműködés kialakításának helyenként akadályát jelentette a közös községi tanácsok negatív tapasztalatai a közös községi tanácsi nem székhely települések esetében a korábbi fejlesztések székhelytelepülés-orientáltsága miatt, amelyek nem hatottak pozitívan a közös községi tanácsban lévő települések egymáshoz való viszonyára. Ez a hatás esetenként még napjainkban is érződik a közös önkormányzati hivatalok kialakításánál.⁴⁴

A körjegyzőséget vezető körjegyzőt a képviselő-testületek együttes ülése nevezte ki. A körjegyző kinevezéséhez a körjegyzőséghez tartozó képviselő-testületek mindegyikének többséggel hozott egybehangzó döntése volt szükséges és a körjegyzőség munkájával

⁴¹ Az Ötv. a 113. § rendelkezése alapján az önkormányzati képviselő-testületek tagjai 1990. évi választásának napján lépett hatályba.

⁴² Ötv. „38. § *A képviselő-testület egységes hivatalt hoz létre – polgármesteri hivatal elnevezéssel – az önkormányzat működésével, valamint az államigazgatási ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására.*”

⁴³ Ötv. 39.-40. §.

⁴⁴ Példaként említhető Rezi község esete (Zala megye), amely még az önkormányzati rendszer létrejötte előtt kivált Cserszegtomaj Községi Közös Tanácsból és az Ötv. időszakában Rezi Község Önkormányzatának önálló polgármesteri hivatala volt. Az Möt. megalkotásakor lakónépessége nem érte el a 2000 főt (2011. évben 1141 fő), így közös önkormányzati hivatalt kellett alakítania és a Karmacsi Közös Önkormányzati Hivatalhoz csatlakozott, holott földrajzilag, közösségi tömegközlekedésileg stb. a 6 km távolságra fekvő Karmacs helyett a 4 km távolságra fekvő Cserszegtomaj lett volna a kedvezőbb, kézenfekvő lehetőség.

kapcsolatos kérdésekben szükség szerint a képviselő-testületek együttes ülésen határoztak.⁴⁵ Az Ötv. 1994. évi módosításakor a körjegyző kinevezéséhez az egyszerű többség helyett minősített többséggel hozott egybehangzó döntést írta elő a törvényalkotó,⁴⁶ amely egyrészt a korábbi szabályozáshoz képest konszenzusosabb döntést igényelt az érintett képviselő-testületektől, másrészt a körjegyző legitimációját erősítette.

A körjegyző:

- ellátta a képviselő-testületek, a bizottságok és a települési képviselők működésével kapcsolatos igazgatási feladatokat, a polgármesterek hatáskörébe tartozó államigazgatási döntések előkészítését és végrehajtását;
- köteles volt mindegyik képviselő-testület ülésén részt venni (akadályoztatása esetén megbízottja vett részt) és ott a szükséges tájékoztatást megadni;
- évente beszámolt minden képviselő-testületnek a körjegyzőség munkájáról;
- hetente legalább egy napon köteles volt minden községben (akadályoztatása esetén megbízottja) ügyfélfogadást tartani.⁴⁷

A körjegyzőség alakítása és fenntartása az érintett községek képviselő-testületének önkéntes elhatározásán múlt, nem volt kötelező, az ezer főnél kevesebb lakosú község képviselő-testülete is létrehozhatott önálló hivatalt (polgármesteri hivatalt), ha a képesítési követelményeknek megfelelő jegyzőt nevezett ki.⁴⁸

Az Ötv. a közös községi tanácsokról a körjegyzőségekre történő zökkenőmentes átállás érdekében rendelkezett arról is, hogy a törvény hatálybalépésekor fennálló közös tanács (a továbbiakban: közös tanács) társközségének új képviselő-testületének 1990. november 30-ig kellett döntenie arról, hogy

- intézményeit önállóan, vagy más képviselő-testülettel közösen tartja fenn,
- körjegyzőséget hoz létre, (mely községekkel, milyen székhellyel), vagy önálló hivatalt alakít, és jegyzőt nevez ki,
- közös képviselő-testületet alkot (mely községgel, milyen székhellyel), továbbá
- a közös tanács társközségei – ha nem alakítanak közös képviselő-testületet – megállapodnak a meglévő vagyon megosztásában, valamint

⁴⁵ Ötv. 40. § (1) bekezdés

⁴⁶ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXIII. törvény 26. §.

⁴⁷ Ötv. 40. § (2)-(5) bekezdés

⁴⁸ Ötv. 39. § (2) bekezdés.

- a közös tanács székhelyének képviselő-testülete nem tagadhatja meg, hogy a település körjegyzőség székhelye legyen.⁴⁹

A körjegyzőség jogintézményének létrehozásának szükségességét már az 1990-es kis-települési lakossági statisztikai adatok is bizonyítják az 500 lakos illetve az 500–1000 lakos közötti községek esetében – l. a *9-10. térképet (311. oldal)*.

A körjegyzőség létrehozásának megkönnyítésére – részben figyelemmel az egymással határos községek közötti együttműködési szándék hiányára, továbbá a körjegyzőségek alakításának ösztönzésére⁵⁰ – 2011. január 1-jétől a törvényalkotó lehetővé tette, hogy az ezernél kevesebb lakosú, megyén belüli községek akkor is alakíthassanak és tarthassanak fenn körjegyzőséget, ha a körjegyzőségek alkotó községek közigazgatási területét legfeljebb két település közigazgatási területe választja el.⁵¹

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (a továbbiakban: Alaptörvény) 2012. január 1-jével hatályon kívül helyezte az Alkotmányt, és a helyi önkormányzati rendszer több mint két évtizedes működési tapasztalatai alapján újrászabályozta a helyi önkormányzatokra vonatkozó alkotmányos szabályokat,⁵² és megalkotta az Ötv.-t felváltó Möt.-t. A körjegyzőség szellemiségét megőrizve az Möt. megalkotásakor a törvényalkotó a körjegyzőség helyébe 2013. január 1-jével – a polgármesteri hivatal, mint önálló hivatal jogintézményét megtartva – a közös önkormányzati hivatal jogintézményét vezette be a kisközségi önkormányzati igazgatási rendszerébe (*Bekényi–Gyergyák, 2013*). Az új jogintézményben tovább racionalizálva a gazdaságosabb működtetés, a magasabb szakmai színvonal és ezzel a hatékonyabb ügyintézés feltételeinek megteremtése érdekében – a körjegyzőségeknél meghatározott ezer főnél kisebb lakosságszám, a körjegyzőség-alakítás önkéntessége helyett – a törvényalkotó a kétezer fő lakosságszám alatti települések esetében kötelező társulásként⁵³ írta elő a közös önkormányzati hivatalok létrehozását.

⁴⁹ Ötv. 104. §.

⁵⁰ Az ösztönzés nem csak a jogi szabályozás változásában, a feltételrendszer könnyítésében, hanem a körjegyzőség állami költségvetésből biztosított többlet normatív támogatásában is megjelent.

⁵¹ Ötv. 39. § (1) bekezdése, módosította a 2010. évi CLIII. törvény 4. § (4) bekezdése.

⁵² Alaptörvény 31-35. cikk.

⁵³ Alaptörvény 34. cikk (2) bekezdés: „Törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását.” Vö. Möt. 84. § (1) bekezdés: „A helyi önkormányzat képviselő-testülete az önkormányzat működésével, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására polgármesteri hivatalt vagy közös önkormányzati hivatalt hoz létre. A hivatal közreműködik az önkormányzatok egymás közötti, valamint az állami szervekkel történő együttműködésének összehangolásában.”

Közös önkormányzati hivatalt kell létrehoznia azoknak a járason belüli⁵⁴ községi önkormányzatoknak, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosság száma nem haladja meg a kétezer főt (a kétezer fő lakosság számot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz) oly módon, hogy a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosság száma a legalább kétezer főt el kell érnie (kivéve, ha a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét). Ha a kialakítandó közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések közül valamelyik város, a kétezer fős összlakosság számra vonatkozó követelményt nem kell alkalmazni.⁵⁵

Közös önkormányzati hivatal létrehozásáról vagy megszüntetéséről az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületei az általános önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül állapotodnak meg. Amennyiben a határidőn belül nem kerül sor a közös önkormányzati hivatal létrehozására, vagy ahhoz valamely település nem tud csatlakozni, akkor a megyei kormányhivatal vezetője a határidő lejártát követő hónap első napjával jelöli ki a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket.⁵⁶ A kijelölés esetén is teljesülnie kell az előző bekezdésben ismertetett törvényi feltételeknek. A kijelölésről szóló döntés ellen az érintett önkormányzat képviselő-testülete – jogszabálysértésre hivatkozással – a bírósághoz fordulhat.⁵⁷

A kormányhivatal vezetőjének 2014. január 1-je és 2018. december 31-e közötti időszakban nem kellett előzetesen az érintett települési önkormányzatok véleményét kikérnie. Az egyes belügyi tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CXXI. törvény 86. §-val a törvényalkotó 2019. január 1-jétől módosította az Möt. 85. § (3a) bekezdését: a kormányhivatal vezetője a kijelölő döntés és az önkormányzati hivatalról szóló megállapodás pótlását megelőzően – legalább tizenöt napos véleményezési határidő biztosítása mellett – ki kell kérnie az érintett települési önkormányzatok véleményét a kormányhivatal vezetőjének döntése alapján létrejövő közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településekkel és a pótolandó közös önkormányzati hivatalról szóló

⁵⁴ A megyén belüli közös hivatal alakítási lehetőséget szűkítette a törvényalkotó egy járason belüli lehetőségre, figyelemmel a 2013. január 1-jével új közigazgatási egységként létrejött járásokra. Kezelhetetlen helyzetet teremtett volna, ha a közös önkormányzati hivatalt létrehozó és fenntartó települések különböző járásokhoz tartoztak volna.

⁵⁵ Möt. 85. § (1)-(2) bekezdés.

⁵⁶ A megállapodás kormányhivatal vezetője általi pótlásának lehetőségét 2014. január 1-jétől a kormányablakok kialakításával, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CCXVIII. törvény 41. § (2) bekezdésével megállapított Möt. 85. § (3a) bekezdése tette lehetővé.

⁵⁷ Möt. 85. § (3) bekezdés.

megállapodás tartalmával összefüggésben.⁵⁸ A kormányhivatal vezetőjének döntését az érintett önkormányzat képviselő-testülete közigazgatási perben megtámadhatja.

Az államigazgatás 2010-es évek elején lezajlott területi reformja a községi önkormányzati igazgatást is jelentősen érintette. A reform előtt a területi államigazgatás legnagyobb problémaforrása abban nyilvánult meg, hogy 1990-ben az államigazgatást felváltó közigazgatás két alrendszerként megjelenő önkormányzati igazgatás és államigazgatás által kialakult rendszerben éles elhatárolódás mutatkozott meg a Kormány felügyelete alá tartozó államigazgatási feladatok, illetve az önkormányzatok felelősségi körébe tartozó önkormányzati igazgatási feladatok között. Azonban települési szinten volt olyan szerv, amelynek ügyintézőinél a két alrendszer felelősségi köre alá eső feladatok elvégzése, teljes mértékben, már-már áttekinthetetlenül összefonódott, ez pedig a jegyző vezetése alatt álló polgármesteri hivatal (körjegyzőség) volt (*Zöld-Nagy-Virág, 2013*). A feladatrendszer reformjának első lépéseként egy deregulációs hullám kezdődött, amely által, a még hatályban lévő, de funkciójukat veszítő jogszabályokat helyezték hatályon kívül, ezzel „kitisztítva” a jogrendszert és azt egyszerűbbé és átláthatóbbá tette. E téren a következő állam által elhatározott feladat az önkormányzati és az államigazgatási feladatok elválasztása volt. A községi önkormányzati igazgatás szempontjából a következő fontos lépés volt, hogy a 2013. január 1-jével új közigazgatási egységként létrejött járások területére hatáskörrel és illetékességgel rendelkező, megyei kormányhivatalok belső szervezeti egységeiként („ki-rendeltségeiként”) létrehozott járási hivatalokhoz jelentős mértékben kerültek át olyan államigazgatási hatósági feladatok, amelyeket korábban a községi önkormányzati igazgatás látott el. *„A jogalkotó által alkalmazott rendezőelv szerint a helyismerethez kötődő, mérlegelési jogkörbe tartozó, azonnali reagálást igénylő ügyek, valamint az önkormányzat képviselő-testületének rendeletalkotási jogkörével összefüggő jegyzői hatáskörök az államigazgatás*

⁵⁸ Az Alkotmánybíróság a 22/2015. (VI. 18.) AB határozatában a Möt. 85. §-ának nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezés alapján az Möt. közös önkormányzati hivatal létrehozására vonatkozó törvényi rendelkezéseinek vizsgálata során megállapította, hogy bár a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (a továbbiakban: Charta) magyar jogrendszerbe való inkorporálása megtörtént, de az Országgyűlés nem tett eleget a Charta 4. Cikk 6. pontjából adódó konzultációs kötelezettség Möt.-beni törvényi szabályozásának. E jogalkotói mulasztás ellentétes az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésének azon rendelkezésével, amely szerint: *„Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.”* Ezért az Alkotmánybíróság e határozatában megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy az Möt.-nek a kormányhivatal vezetője által pótolta közös önkormányzati hivatali megállapodásról szóló szabályaiban nem szabályozta az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdésének megfelelően a döntéshozatali eljárás során az érintett helyi önkormányzatok véleménye kikérésének, a véleménynyilvánítás módjának és rendjének szabályait, és felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói kötelezettségének 2015. december 15-ig tegyen eleget.

(hatóság) helyi szervénél, a jegyzőnél maradnak, míg az egyértelműen állami feladatok a járási hivatalokhoz kerülnek.” (Horváth M.–Józsa, 2016). A rendezőelv gyakorlatba való átültetése egyes alaposabb helyismeretet igénylő államigazgatási területeken (pl. szociális igazgatási, gyám- és gyermekvédelmi ügyek) ténylegesen nem eredményezett érdemi feladatcsökkenést az önkormányzati igazgatás számára, mert bár a hatáskör átkerült a járási hivatalokhoz, azonban a járási hivatalok az érdemi döntések meghozatalához szükséges tényállástisztázás szükséges adatokat, eljárási cselekményeket a képviselő-testületek hivatalaitól kéri.

Amellett sem lehet szó nélkül elmenni, hogy a közös önkormányzati hivatalok jelenlegi rendszere – főként az aprófalvas települések által létrehozott közös önkormányzati hivatalok esetében – a szűkös személyi és tárgyi feltételek, a kapacitáshiány miatt sok esetben és sok tekintetben nem képes érdemi minőségi igazgatási szolgáltatást nyújtani. Következésképp nem beszélhetünk olyan igazgatási és közszolgáltatási minimumról, amely bármely településen élő ügyfelet alanyi jogon megilletne, függetlenül attól, hogy milyen jogállású és milyen lakosságszámú településen veszi azt igénybe. E minimum meghatározása az állam feladata lenne, de ettől érthetően ódzkodik, mivel a jogszabállyal előírt kötelező minimumot akkor az állami költségvetésből finanszíroznia is kellene.⁵⁹ A fentiek miatt szükséges az állam részéről a járási hivatalok és a jegyzők közötti államigazgatási hatáskörök megosztásának, a közös önkormányzati hivatalok jelenlegi rendszerének újragondolása, finomhangolása.

A községi önkormányzati igazgatást segítő állami intézkedések közül kiemelendő az ASP rendszer⁶⁰ bevezetése. Az Országgyűlés által 2016. május 24-i ülésnapján elfogadott és 2016. július 1-jén hatályba lépett Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény módosításáról szóló 2016. évi LIV. törvény (a továbbiakban: Mötvm.) alapján a helyi önkormányzatoknak kötelező jelleggel csatlakozniuk kell az állam által biztosított elektronikus információs rendszerhez, az önkormányzati ASP rendszerhez (ASP2).⁶¹ Az önkormányzati ASP rendszer az önkormányzati feladatellátást támogató, számítástechnikai hálózaton keresztül távoli alkalmazásslolgáltatást (Application Service Provider, ASP) nyújtó elektronikus információs rendszer.⁶² A Mötvm. miniszteri in-

⁵⁹ Vö. Mötvm. 18. § (1) bekezdés, 84. § (4) bekezdés, 117. § (1) bekezdés a) pont.

⁶⁰ Az ASP modell lényege, hogy a felhasználó nem egy számítógépes programot vásárol meg, amit a helyi számítógépre telepít, hanem egy távoli szolgáltató központtól szolgáltatásként veszi igénybe az alkalmazásokat, internetbőngésző használatával. Az ilyen szolgáltatás igénybevétele technológiailag és gazdaságilag is kedvezőbb megoldást jelent a településeknek a különféle feladataik támogatásához.

⁶¹ Lásd Mötvm. 114. §.

⁶² Az önkormányzati ASP rendszerről szóló 257/2016. (VIII. 31.) Korm. rendelet 1. § 6. pont.

dokolása⁶³ szerint az elektronikus közigazgatás kiterjesztésének lényegi eleme az önkormányzatoknál folyó, a teljes lakosságot érintő közigazgatási munka számítástechnikai eszközökkel történő támogatása az állam részéről, amely egyfajta központi szolgáltatásként való, országos szintű kiterjesztését célozza. Néhány település már – önkéntes jelleggel – alkalmazta a technológiát (ASP1), ám az Mötvm.-mel az állam célja egy egységes informatikai szisztéma kialakítása az önkormányzati feladatellátáshoz.

Az ASP2 elemei:

- szakrendszerek,
- keretrendszer,
- támogató rendszerek és
- az Mötvm. 114. § (4) bekezdése szerinti önkormányzati adattárház.

Az ASP2 szakrendszerei:

- iratkezelő rendszer,
- önkormányzati települési portálrendszer,
- az elektronikus ügyintézési portálrendszer, ideértve az elektronikus űrlap-szolgáltatást,
- gazdálkodási rendszer,
- ingatlanvagyon-kataszter rendszer,
- önkormányzati adórendszer,
- ipar- és kereskedelmi rendszer,
- hagyatéki leltár rendszer.

Az ASP2-höz történő csatlakozás több ütemben történik:

- az első ütemben 2017. január 1-jével 1733 települési önkormányzat,
- a második ütemben 2018. január 1-jétől további 1261 települési önkormányzat,
- a harmadik ütemben 2019. január 1-jével a korábban nem csatlakozott települési és területi önkormányzat csatlakozott.

A települési önkormányzatok működése, a kisközségi igazgatás megléte és fejlesztése meghatározó az adott település megtartó ereje, identitásmegőrzése szempontjából. A település megtartó ereje és a természetes népességcsökkenés (születések és halálozások számának negatív egyenlege) között nincs közvetlen összefüggés, szemben a nem természete-

⁶³ Pintér Sándor belügyminiszter által jegyzett előterjesztés.

tes népességcsökkenéssel (elvándorlással). Az elvándorlásnak okai komplexek, ezek közül kiemelt jelentőségű

- a munkahely hiánya, illetve a nem megfelelő munkahely és bérezés,
- a piaci és közszolgáltatások minősége, illetve hiánya,
- a (tömeg)közlekedési lehetőségek.

Magyarország településeinek (önkormányzatainak) jogállásuk szerinti áttekintése jól mutatja a községek dominanciáját: 346 város (főváros 23 kerülettel, 23 megyei jogú város és 322 város) és 2819 község (ebből 127 nagyközség).

Jól ismert tény nemcsak a témával foglalkozó szűkebb szakmai körök, de a szélesebb közvélemény számára is, hogy mely megyeink rendelkeznek jellemzően aprófalvas, kisközségi településszerkezettel. A különböző rendelkezésre álló statisztikák alapján jól nyomon követhető, hogy kisközségek esetében a lakónépesség csökkenése 1990–2018 évek távlatában jellemzően erőteljes az 1990-ben még 500 főnél kisebb lakosságszámú településeken, valamint az 500–1000 lakosságszámú települések esetében, főként a nyugat- és dél-dunántúli és az észak-magyarországi megyékben.

Az 500 főnél nagyobb lakosságszámú településekből 1990–2018 között 181 település lakosságszáma csökkent 500 fő alá, és ezzel szemben csak 28 olyan település van, amely ezen időszakban 500 főnél kisebb lakosságszámú településből 500 fő feletti lett.

Az 1000 fő lakosságszám feletti településekből 1990–2018 között 120 település lakosságszáma csökkent 500–1000 fő közé, és ezzel szemben csak 56 olyan település van, amely ezen időszakban 500–1000 fő közötti településből 1000 fő feletti lakosságszámú, és csak 25 olyan település van, amely 500 fő alatti településből 500–1000 fő közötti lakosságszámú település lett. Az apró, 1000 lakos alatti (500 lakosnál kisebb, 500–1000 lakossal bíró) kistelepülések 1990–2018 közötti lakosságszámbeli változásait összegzi a *11. térkép (312. oldal)*.

Ezen települési népességcsökkenési adatok komoly kihívást jelentenek a kisközségek lakónépességének megőrzése, a közszolgáltatások biztosítása érdekében, hogy a letelepedés, helyben maradás feltételeinek megteremtésével a kistelepülések elnéptelenedése, hosszabb távon megszűnése mérsékelhető legyen korunk egyre fokozódó urbanizációs folyamatának ellenpontosására, amely hatással van a helyi közigazgatásra.

A TÖOSZ Modern Falvak Munkacsoport tevékenysége

A 2018-as országgyűlési választások előtt Orbán Viktor, Magyarország miniszterelnöke levélben kereste meg a kistélepülések polgármestereit, amelyben meghirdette a Modern Falvak Programot (időközben a program neve előbb Magyar Falvak Programra, majd Magyar Falu Programra módosult). Ezt követően a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (a továbbiakban: TÖOSZ) 2018. július 18-án a folyamatok meggyorsítása érdekében szakértők, önkormányzati szövetségek, szervezetek bevonásával munkacsoportot hozott létre, hogy beavatkozási javaslatot állítson össze, amely biztosítja az egyedi fejlesztési utak tervezését és megvalósítását. A munkában bekapcsolódtak az érintett minisztériumok (Miniszterelnökség, Belügyminisztérium, Emberi Erőforrások Minisztériuma, Innovációs és Technológiai Minisztérium) szakértői is. A munkacsoportban 160 önkormányzati vezető és szakember⁶⁴ dolgozott. Az előzetes helyzetfeltárás és az eddigi programok tapasztalatai alapján a TÖOSZ munkacsoportja nyolc tématerületet azonosított – amelyet hét almunkacsoport vizsgált –, ahol azonnali és a következő fejlesztési ciklust érintő beavatkozások tervezése, előkészítése szükséges:

- letelepedés,
- helyi közösségek – okos vidék,
- megélhetés,
- infrastruktúra,
- közösségi közlekedés, közszolgáltatások,
- együttműködés – helyi menedzsment,
- fejlesztési programok.⁶⁵

A munkacsoport által kidolgozott Magyar Falvak Program (a továbbiakban: Program) komplex beavatkozásokat feltételez. A munkacsoport az egyes tématerületekre javaslatokat dolgozott ki, amelyek az adott terület helyzetértékelését követően egyrészt konkrét azonnali beavatkozásokat határoztak meg, valamint javaslatokat fogalmaztak meg a szükséges strukturális változásokra.

A Program a javaslatokat a helyben maradás és a falura költözés elengedhetetlen alapjait tartalmazó pillérrendszerbe csoportosította. A javaslatok és az azonnali beavatkozások többsége már meglévő rendszerekhez kapcsolódnak, amelyek könnyen és kis ráfordí-

⁶⁴ Lásd TÖOSZ Magyar Falvak Program 1.2 verzió 6-8. o.

⁶⁵ TÖOSZ Magyar Falvak Program 1.2 verzió 4. o.

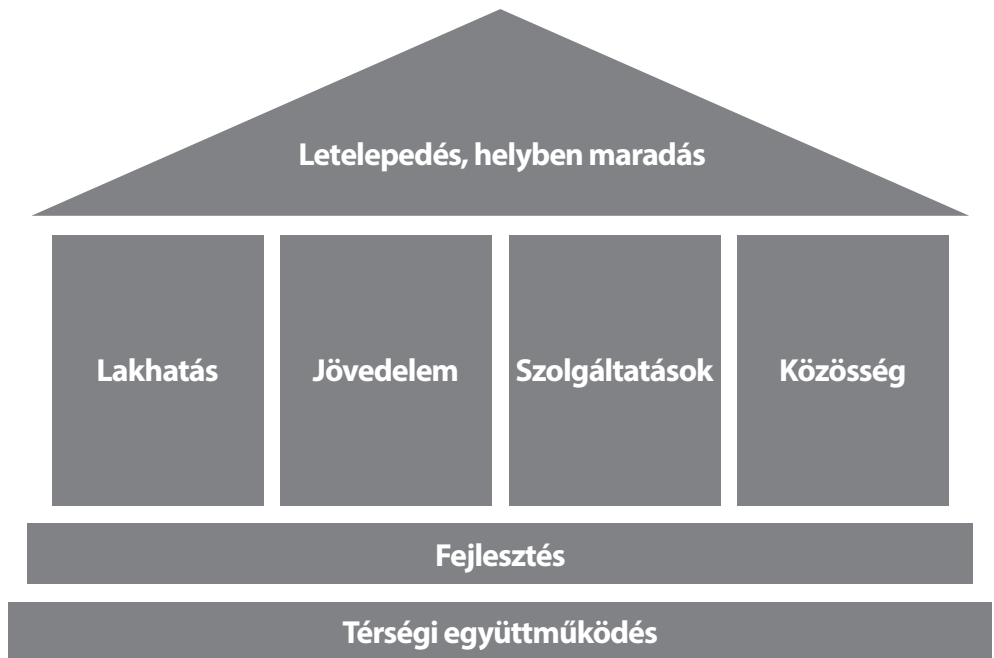
[http://töosz.hu/uploads/hirek%20dokumentumai/modern_falvak_program_töosz_v1%202%20\(2\).pdf](http://töosz.hu/uploads/hirek%20dokumentumai/modern_falvak_program_töosz_v1%202%20(2).pdf)

**1. kép. A munkacsoport alakuló ülése
a TÖOSZ Önkormányzati Információs
és Koordinációs Központjában
2018. július 18-án**

Forrás: TÖOSZ, fotó: Kolin Péter



tással bevezethetők. A résztvevő szakértők kiemelt erőforrásként kezelték a szinergiát, a programok egymásra épülését. A letelepedést és a helyben maradás növelését négy vertikális és azokat támogató két horizontális pillér támogatja. A Program a pillérrendszer alapján határozta meg a helyzetképet, a célokat, a megvalósulást szolgáló javaslatokat és az azonnali beavatkozás intézkedéseit.



1. ábra. A Program pillérrendszere

Forrás: TÖOSZ Magyar Falvak Program 1.2 verzió 5. o.

A munkacsoport álláspontja – amelyet szakértői javaslatként a TÖOSZ Magyar Falvak Program tartalmaz – szerint a népesség megtartást és betelepülést szolgáló főbb pillérek:

- *Lakhatás biztosítása a betelepülők és a helyben maradók részére* – A falvak többségében nincs megfelelő bérbé adható ingatlan, így nem tud lehetőséget felkínálni sem a közszolgáltatások ellátásához kapcsolódó szolgálati lakások, sem a fiatalok helyben tartását segítő „fecskeházak” vonatkozásában. Jelenleg nem áll rendelkezésre támogatás a nagyszámban rendelkezésre álló meglévő, helyenként nagy számú lakatlan falusi ingatlanok megvásárlásához.
- *Jövedelem biztosítása* – Az agrárgazdaság jelentős változásai következtében mára nem a mezőgazdaság jelenti a falvakban élők jövedelmét. A helyben maradáshoz és letelepedéshez a térségben megfelelő jövedelemszerzési lehetőségre van szükség az iparban és szolgáltató szektorban. Csak megfelelő vásárlóerővel rendelkező helyi lakosság esetében van reális esélye a mikrovállalkozások fejlesztésének. Térségi gazdaságfejlesztés keretében szükséges vállalkozások letelepedésének ösztönzése és a helyi mikrovállalkozások fejlesztése. A vállalkozások letelepedésének és működésének feltétele a képzett, motivált, kompetenciával rendelkező munkaerő, valamint a helyi, térségen belüli közlekedés megoldása. A helyi mikro- és kisvállalkozások fejlesztése a helyi fogyasztói piac, vásárlóerő növekedésére épülhet, amelyhez megfelelő támogatási rendszer szükséges.
- *A térségben elérhető köz- és egyéb szolgáltatások* – A letelepedést lehetővé tevő, megfelelő színvonalú életminőséghez magas minőségű, elérhető köz- és egyéb szolgáltatásokra van szükség a térségben: oktatási, egészségügyi, szociális szolgáltatások, valamint kereskedelmi, szolgáltatói, szórakozási, kikapcsolódási, sportolási lehetőségek. A szolgáltatások eléréséhez közösségi közlekedésre van szükség a térségben.
- *Aktív helyi közösségek* – A falu értékeihez tartoznak az aktív helyi közösségek. A helyben maradásnál, valamint a falvakban történő letelepedés során támaszkodni lehet a helyi identitásra, a civil szerveződésekre, a szomszédság hálóra, a kötődést erősítő szerepekre, amelyet tovább ösztönözhet a falusi civil kezdeményezések kiemelt támogatása, a polgármesterek képzése, a gyerek és ifjúsági önkormányzatok létrehozásának és működésének támogatása.
- *Térségi együttműködések támogató fejlesztések* – A helyben maradáshoz, letelepedést szolgáló fejlesztések (lakhatás, gazdaság és szolgáltatásfejlesztés, közösségfejlesztés) komplex beavatkozást igényelnek, amelyek jelentősen eltérhetnek az egyes térségekben. Javasolt a meglévő programok átalakítása, integrált komplex programok kialakítása a térség igényei, erőforrásai, a települések nagyságai és más térségi mutatók alapján.

- *A térségi együttműködés* – A különböző típusú együttműködéseknek jelentős szerepe van az egyes közszolgáltatások optimális feladatellátás-szervezési léptékének kialakításában, fenntartásában, illetve a megfelelő méretű szolgáltatási egységek működtetésében. A minőségi, versenyképes közszolgáltatások biztosítását a lakosság és a vállalkozások részére a települések nagy része önállóan nem tudja biztosítani. Szükséges a térségi szintű együttműködés, a koordináció az érintett kormányzati szereplők és az önkormányzatok között.

A TÖOSZ munkacsoportja a javaslatcsomagban kiemelten hangsúlyozta, hogy a kialakult településszerkezet életben tartása csak akkor lehetséges, ha megtaláljuk falvaink új funkcióját, lehetőséget teremtünk az ott élőknek, hogy lakóhelyük környékén munkát találjanak, a mai kornak megfelelő szolgáltatásokat könnyen elérjék. A vidék jelenleg csapdában van. A korunk igényeinek megfelelő szolgáltatások nem vagy nehezen elérhetők, mert kistelepüléseken nem kifizetődők, ezért már rég megszűntek, illetve megszűnőben vannak. Mindez néhány évtizeden belül visszafordíthatatlan változást okoz, falvak tűnnek el örökre.

1. táblázat. Településtípusok kihívásai és lehetőségei

A település típusa	Kihívások	Lehetőségek
Agglomerációs települések – Kb. 800 település – Növekvő lakosságszám, az aktív keresők 2/3-a ingázó	<ul style="list-style-type: none"> – szolgáltatások biztosítása, mert a szolgáltatások a városokban koncentrálnak – alkalmazkodás a változó munkaerőpiaci kihívásokhoz – a vidéki identitás fenntartása 	<ul style="list-style-type: none"> – városi színvonalú szolgáltatás megteremtése
Idegenforgalmi szerepkörű települések – 38 település	<ul style="list-style-type: none"> – „overtourism”, a turisták kiszorítják a hagyományos közösségeket – kiürülő hagyományok, környezet-szennyezés 	<ul style="list-style-type: none"> – hálózatosodás, a turizmus adta lehetőségek kiterjesztése a környezetre
Hagyományos falvak, tanyás települések	<ul style="list-style-type: none"> – harc a földért és a tájért a különböző aktivitások között – az új és a régi lakosok közötti konfliktusok a település szerepéről 	<ul style="list-style-type: none"> – képes arra, hogy magas jövedelmű háztartásokat vonzzon – könnyű hozzáférés a városi szolgáltatásokhoz és kultúrához – relatíve jó közlekedés
Hátrányos helyzetű apró- és kistelepülések – 900 település – csökkenő népesség	<ul style="list-style-type: none"> – a nagy távolságok miatt drága szolgáltatások – túl kicsi gazdaságok, könnyebben kitéve válságoknak 	<ul style="list-style-type: none"> – természeti erőforrások hasznosítása – vonzó olyan cégeknek, melyeknek nincs szükségük gyakori városi kapcsolatokra – egyedülálló környezet

Forrás: TÖOSZ Magyar Falvak Program 1.2 verzió 9. o.

A munkacsoport a Programban megfogalmazott javaslatcsomagban az alábbi intézkedéseket javasolta a Kormánynak a Magyar Falvak Program keretében megvalósításra (l. a 2.1.–2.20. táblázatot):

2.1. táblázat

Intézkedés elnevezése	Szent István portarendező, újratelepítő program
Az intézkedés célja	A 2000 fő alatti településeken megállítani a fiatalok tömeges elvándorlását, helyben tartani a szakképzett és diplomás embereket, valamint vonzóvá tenni a településeket a fiatalok számára, hogy szívesen telepedjenek le.
Az intézkedés tartalma	<p>A vagyonkezelő tulajdonában lévő hitelkárosultaktól kapott ingatlanokat egy pályázati konstrukció keretében kaphassák meg az önkormányzatok, úgy, hogy az ingatlan nagyságának (négyzetméter) megfelelő felújítási támogatást is kap hozzá az önkormányzat. A felújításra 150 000 Ft-os irányadó négyzetméter ár már fedezi a költségek egy részét.</p> <p>Speciális CSOK az építkezők számára, meglévő lakóingatlanok felújításához. Költségfalura támogatás ingatlanszerzés céljából.</p> <p>Fecskeház-program indítása helyben maradó vagy beköltöző fiatalok részére, önálló élet megkezdése céljából.</p> <p>Szolgálati lakások vásárlása, felújítása a közszolgáltatásokban dolgozó munkavállalók részére.</p> <p>Elhagyott házak kezelése:</p> <ul style="list-style-type: none"> – A településeken lévő és a faluképet rontó ingatlanok, legyenek lakhatók és a beköltözők számára bérelhetőek. – A falura történő beköltözés mint fő elősegítése mellett, a falukép javításában nagy szerepet játszik az intézkedés bevezetése, és a vagyonkezelő is tehermentesül az állagmegóvás törvényi kötelezettségétől. – Azon tulajdonosok részére, akik nem képesek rendezni kötelezettségeiket, az önkormányzat vételi szándékot jelez az ingatlanra. – A jelzáloggal terhelt ingatlanok esetén, az önkormányzat bevonja az érintett pénzintézetet a probléma megoldásának érdekében. – A letelepedés segítéséhez falusi próbálakhatási program indítása, amelyben a falura költözést tervezők rövidebb ideig és nagy befektetés nélkül „kipróbálhatják” a falun élelét.
Javasolt felelős(ök)	Modern Települések Fejlesztéséért felelős kormánybiztos
Javasolt ütemezés	2019–2023
Becsült forrásigény	5 Mrd Ft/év
Javasolt indikátor(ok)	Felújított ingatlanok száma, db, m ² Betelepült lakosság, fő
Egyéb megjegyzések	Törvényalkotási feladat: eszközök és eljárás gyorsító szabályozások.

2.2. táblázat

Intézkedés elnevezése	Térségi gazdaságfejlesztés, az ipari foglalkoztatottság növelése vállalkozások letelepítésével
Az intézkedés célja	Térségi gazdaságfejlesztés, magas hozzáadott értékű ipari és szolgáltató vállalkozások letelepítése
Az intézkedés tartalma	Térségi erőforrásokat, helyzetet bemutató adatok, információk gyűjtése a vállalkozások szempontjai alapján, a vállalkozások számára hozzáférhető adatbázisba. Befektetési ügynökség, szolgáltatás létrehozása megyei szinten, a megyéhez tartozó térségek gazdaságfejlesztésének támogatására. Vállalkozástípusok szegmentálásával, a térségi erőforrások, lehetőségek figyelembevételével. Meghatározott szempontok alapján a kiemelten támogatandó ágazatok (valójában alágazatok vagy termékek/termékcsoportok) meghatározása. A fejlesztés szempontjából potens célcsoport (vállalkozók) azonosítása. (Ez magában foglalja a már a térségben működő vállalatok, illetve az oda betelepülni hajlandók felkutatását, azonosítását.)
Javasolt felelős(ök)	Innovációs és Technológiai Minisztérium
Javasolt ütemezés	2019–2023
Becsült forrásigény	20 Mrd Ft/év
Javasolt indikátor(ok)	Az ipari foglalkoztatottak számának növekedése, min. 5000–1000 új munkahely járason belül.

2.3. táblázat

Intézkedés elnevezése	Térségi mikro- és közösségi vállalkozások fejlesztése
Az intézkedés célja	A térségi és közösségi mikrovállalkozások indításának, fejlesztésének támogatása
Az intézkedés tartalma	A térségben vállalkozni képes és szándékozó fiatalok megszólítása, vállalkozói alapképzésük, tanácsadásuk és mentorálásuk biztosítása (szükség esetén kezdőtökével). A tanácsadási program nem csak a fiatal vállalkozókra terjedne ki, hanem minden résztvevőre. Célunk, hogy segítsük a vállalkozóvá válást, üzleti képzéseket, mentorálást, különböző gyakornoki lehetőségeket, illetve speciális ösztöndíjakat (vállalatvezetőknek is) biztosítsunk. A fiatalok helyben tartása és a letelepülők részére megfelelő jövedelemszerzési lehetőségek biztosítása. („Lépj a piacra” program kiterjesztése és a támogatási összeg növelése a falun vállalkozni kívánók részére) Innovatív megoldások bemutatása, ismeretterjesztés. Tanácsadói szolgáltatás.
Javasolt felelős(ök)	Innovációs és Technológiai Minisztérium
Javasolt ütemezés	2019–2023
Becsült forrásigény	10 Mrd Ft/év
Javasolt indikátor(ok)	Térségi vállalkozások számának növekedése, db/év Vállalkozói árbevétel növekedés, Ft/év

2.4. táblázat

Intézkedés elnevezése	Térségi szolgáltatás fejlesztési és fenntarthatósági tervek elkészítése
Az intézkedés célja	Helyi szolgáltatások hiányosságainak meghatározása és felszámolása
Az intézkedés tartalma	<p>A térségi szolgáltatási minimum meghatározása. A szükséges szolgáltatások meghatározása (szolgáltatások, kapacitások, minőség), elérhetőség meghatározása (távolságok, utazási idő).</p> <p>A szolgáltatások között minden, a lakhatáshoz a minőségi élethez szükséges szolgáltatás figyelembevétele szükséges (például: oktatás, egészségügy, szociális, kereskedelem, közlekedés, vendéglátás, egyéb szolgáltatások).</p> <p>A térségi szolgáltatási minimum összeállítása, meglévő szolgáltatások összegyűjtése (térségi szolgáltatási térkép és adatbázis összeállítása) és szolgáltatásfejlesztési terv összeállítása (a térség gazdaságszerkezetének, az ingázási irányoknak és a távolságok figyelembevételével).</p>
Javasolt felelős(ök)	Belügyminisztérium
Javasolt ütemezés	2020–2023
Becsült forrásigény	5 Mrd Ft/év
Javasolt indikátor(ok)	Térségi szolgáltatási minimum összeállítása Térségi fejlesztési tervek összeállítása

2.5. táblázat

Intézkedés elnevezése	Térségi fejlesztéshez kapcsolódó közadatokhoz való hozzáférés biztosítása
Az intézkedés célja	A térségi együttműködésekhez, gazdaságfejlesztéshez, szolgáltatásfejlesztéshez szükséges adatok és információk biztosítása
Az intézkedés tartalma	<p>Az állami adatgyűjtő rendszerekben a vidéket érintő adatok, információk felmérése, közadatként való közzététel lehetőségének megteremtése.</p> <p>A térségi szolgáltatásokra, gazdaságra, foglalkoztatásra, lakosságra, erőforrásokra vonatkozó adatok, információk közadatként való szolgáltatása.</p> <p>Az intézkedés kapcsolódik a DJP 2.0 Közadat Programjához.</p>
Javasolt felelős(ök)	Belügyminisztérium
Javasolt ütemezés	2019–2023
Becsült forrásigény	500 millió Ft/év
Javasolt indikátor(ok)	Adatok, információk igénylésének száma

2.6. táblázat

Intézkedés elnevezése	Falugondnoki rendszer fejlesztése, gépjárművek cseréje
Az intézkedés célja	A falu- és tanyagondnoki szolgálat tárgyi feltételeinek biztosítása.
Az intézkedés tartalma	Falu- és tanyagondnoki busz, gépjárművek cseréje, új járművek beszerzése.
Javasolt felelős(ök)	Emberi Erőforrások Minisztériuma
Javasolt ütemezés	2019–2023
Becsült forrásigény	10 millió Ft/gépjármű 3 Mrd Ft/év
Forrástérkép	Magyar Államkincstár, helyi önkormányzatok
Javasolt indikátor(ok)	300 db gépjármű/év
Egyéb megjegyzések	6 év után lehetőség a gépjármű cserére

2.7. táblázat

Intézkedés elnevezése	Falugondnoki rendszer fejlesztése, állami finanszírozás felülvizsgálata
Az intézkedés célja	A falu- és tanyagondnoki szolgálat folyamatos működésének biztosítása.
Az intézkedés tartalma	Falugondnokság feladatfinanszírozásának felülvizsgálata. A falu- és tanyagondnoki szolgálat folyamatos működésének biztosítása. A falu- és tanyagondnoki szolgálat tárgyi feltételeinek biztosítása. Új falugondnoki szolgáltatások indítása – a falugondnoki szolgálat kiterjesztése azokra a településekre, ahol jelenleg nem működik. Térség gondnokság bevezetése a térségi kapcsolatok erősítésére és szolgáltatások, munkahelyek elérésére – szolgáltatási portfólió kiterjesztése, plusz járművel, feladattal, finanszírozással, szabályozással (fizetős szolgáltatások indítása). Falugondnokok képzési, továbbképzési és szupervíziós rendszerének kialakítása, a falugondnokok képzésének biztosítása. Az állami finanszírozás emelése. 1500 szolgálat (6,2 MFt/szolgálat)
Javasolt felelős(ök)	Emberi Erőforrások Minisztériuma
Javasolt ütemezés	2019–2023
Becsült forrásigény	9,3 Mrd Ft/év
Javasolt indikátor(ok)	Falu- és tanyagondnokságok száma. Ellátottak száma, gépjárművek száma.

2.8. táblázat

Intézkedés elnevezése	Falugondnoki rendszer fejlesztése, menetrend szerinti közlekedéshez történő csatlakozás biztosítása
Az intézkedés célja	Menetrendek összehangolása.
Az intézkedés tartalma	A kistelepülések lakosai számára a menetrend szerinti közlekedéshez való csatlakozás biztosítása 600 fő lakónépesség alatt. A 200–600 fős településeken térségi és járási hatáskör legyen a menetrendek összehangolása és vétőjoga (MÁV-VOLÁN).
Javasolt felelős(ök)	Modern Települések Fejlesztéséért felelős kormánybiztos
Javasolt ütemezés	2019–2023
Javasolt indikátor(ok)	A járat változtatások költsége nem lehet magasabb, mint a mostani tényleges VOLÁN-költség

2.9. táblázat

Intézkedés elnevezése	Térségi infrastruktúrafejlesztés, útépités
Az intézkedés célja	A települések között, valamint a településen lévő közutak felújítása. Állami pályázati forrás és fejlesztési szolgáltatás biztosítása a kistelepülési önkormányzatok részére.
Az intézkedés tartalma	A felújítandó utak hossza: <ul style="list-style-type: none">– településeket összekötő új építésű út: 25 km– településeket összekötő út felújítás: 500 km– belterületi utak felújítása: 1000 km– belterületi járdák építése: 500 km– kerékpárutak építése: 500 km– tanyás térségek közötti útépités: 100 km A tervezés, közbeszerzés és a projektmenedzsment-feladatok ellátására központi erőforrás és szervezet szükséges, a térségi igények alapján.
Javasolt felelős(ök)	Innovációs és Technológiai Minisztérium
Javasolt ütemezés	2019–2023
Becsült forrásigény	120 Mrd Ft/év
Javasolt indikátor(ok)	Épített utak hossza, m Felújított utak hossza, m
Egyéb megjegyzések	Térségi szolgáltatási terv alapján

2.10. táblázat

Intézkedés elnevezése	Térségi digitális infrastruktúrafejlesztés és IKT mentor program
Az intézkedés célja	A vidék térségeinek részvétele a Digitális Jólét Program 2.0 megvalósításában
Az intézkedés tartalma	Minden településen legyen igénybe vehető a szélessávú internet, ami alkalmas szolgáltatások igénybevételére, szolgáltatások fogadására, indítására (DJP 2.0 SZIP program). E-ügyintézésben segítségnyújtás a kistelepülések lakosainak addig is, amíg megvalósulnak a Digitális Oktatási Stratégia célkitűzései (DJP 2.0 DJP mentorhálózat).
Javasolt felelős(ök)	Innovációs és Technológiai Minisztérium
Javasolt ütemezés	2019–2020
Becsült forrásigény	20 Mrd Ft
Javasolt indikátor(ok)	Szélessávú internet eléréssel rendelkező háztartások száma, db
Egyéb megjegyzések	DJP 2.0 Programmal együttműködve

2.11. táblázat

Intézkedés elnevezése	Térségi infrastruktúrafejlesztés, vízközmű rekonstrukció
Az intézkedés célja	A térségi vízközmű infrastruktúra rekonstrukciója, fejlesztése. Az ivóvízzel, szennyvízzel, esővízzel, felszíni vizekkel, hulladékvízzel és öntözővízzel kapcsolatos fejlesztések, rekonstrukciók támogatása.
Az intézkedés tartalma	A térségi vízközmű-infrastruktúra rekonstrukciója, fejlesztése. Az ivóvízzel, szennyvízzel, esővízzel, felszíni vizekkel, hulladékvízzel és öntözővízzel kapcsolatos fejlesztések, rekonstrukciók tervezése, beruházása.
Javasolt felelős(ök)	Belügyminisztérium
Becsült forrásigény	60 Mrd Ft/év
Forrástérkép	Hazai finanszírozás
Javasolt indikátor(ok)	Felújított közművek száma, db, m Létrehozott közművek száma, db, m
Egyéb megjegyzések	Közművek bekötése minden területen ingyenes

2.12. táblázat

Intézkedés elnevezése	Megújuló Energia Program
Az intézkedés célja	Önfenntartó és jövedelemtermelő képesség növelése
Az intézkedés tartalma	Napelemek, közösségi napelemparkok, biogáz erőművek létrehozása, geotermikus energia felhasználása, közvilágítás fejlesztése.
Javasolt felelős(ök)	Innovációs és Technológiai Minisztérium
Javasolt ütemezés	2019–2023
Becsült forrásigény	Napelemek 50%-os támogatása, 10 Mrd Ft 8000 háztartás/év Biogáz erőmű, 10 db/év Geotermia, 5 db/év Közvilágítás led-es áttérése, 3 Mrd Ft/év – 50 000 db lámpatest Önkormányzati tulajdonú napelemparkok, 3 Mrd Ft/év – 20, 0,5 MW-os napelempark támogatása/év 36 Mrd Ft/év
Forrástérkép	EU-társfinanszírozás
Javasolt indikátor(ok)	1. Napelemek száma és az előállított kW mennyisége 2. Biogáz erőművek száma 3. Geotermikus erőművek száma 4. Közvilágítás átalakítása 5. Önkormányzati tulajdonú napelemparkok
Egyéb megjegyzések	Települési napelemparkok építése 1 Mrd Ft/park

2.13. táblázat

Intézkedés elnevezése	Aprófalv program
Az intézkedés célja	Az aprófalvas térségek rehabilitációjának támogatása
Az intézkedés tartalma	Innovatív pilot-projektek a falu új funkciójának megtalálására (5-50 Mft-ig, komplex fejlesztésekre) Falukarbantartó projektek, kicsi, közbeszerzést nem igénylő infrastrukturális fejlesztések, karbantartások (max. 25 Mft/falu).
Javasolt felelős(ök)	Modern Települések Fejlesztéséért felelős kormánybiztos
Javasolt ütemezés	2019–2023
Becsült forrásigény	– 5 Mrd Ft (500 pilot projektre) – 50 Mrd Ft/év falu karbantartó projektre
Egyéb megjegyzések	Az intézkedés egyes elemeihez javasolt differenciált megvalósítási eszközöket társítani, figyelemmel az egyes térségek településszerkezetében mutatkozó különbségekre (pl. aprófalvas dunántúli vagy dél-alföldi mezővárosi térségek).

2.14. táblázat

Intézkedés elnevezése	Térségi egészségügyi alapellátás fejlesztése
Az intézkedés célja	A programba minden olyan intézményt, közszolgáltatásként vagy közösségi célként értelmezhető tevékenységet bevonni, amelyek fejlesztése érzékelhető módon javítja a lakosság életminőségét.
Az intézkedés tartalma	Háziorvosi és házi gyermekorvosi rendelők, fogorvosi rendelők, védőnői tanácsadónak, alapellátáshoz kapcsolódó háziorvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi ügyeleti ellátások infrastrukturális és eszköz fejlesztése.
Javasolt felelős(ök)	Emberi Erőforrások Minisztériuma
Javasolt ütemezés	2019–2023
Becsült forrásigény	55 Mrd Ft
Javasolt indikátor(ok)	Felújított, m ² Szolgáltatást igénybe vevő lakosság, fő
Egyéb megjegyzések	Térségi szolgáltatási terv alapján

2.15. táblázat

Intézkedés elnevezése	Térségi szociális alapellátás fejlesztése
Az intézkedés célja	A programba minden olyan intézményt, közszolgáltatásként vagy közösségi célként értelmezhető tevékenységet bevonni, amelyek fejlesztése érzékelhető módon javítja a lakosság életminőségét.
Az intézkedés tartalma	Nappali és bentlakásos intézmények, valamint idősellátás és rászorulók számára (étkezés, felügyelet, gondozás) infrastrukturális és eszközfejlesztés.
Javasolt felelős(ök)	Emberi Erőforrások Minisztériuma
Javasolt ütemezés	2019–2023
Becsült forrásigény	10 Mrd Ft/év
Javasolt indikátor(ok)	Felújított, m ² Szolgáltatást igénybe vevő lakosság, fő
Egyéb megjegyzések	Térségi szolgáltatási terv alapján

2.16. táblázat

Intézkedés elnevezése	Térségi családi idősotthonok építése
Az intézkedés célja	Minőségi időskori intézményi ellátás, a várólisták csökkentése, helyben élő idősök elhelyezése.
Az intézkedés tartalma	Idősotthonok építése
Javasolt felelős(ök)	Emberi Erőforrások Minisztériuma
Javasolt ütemezés	2020–2023
Becsült forrásigény	30 Mrd Ft/év
Javasolt indikátor(ok)	Ellátottak (gondozottak) száma, fő
Egyéb megjegyzések	Térségi szolgáltatási terv alapján

2.17. táblázat

Intézkedés elnevezése	Helyi közszolgáltatási és fenntarthatósági tervek elkészítése
Az intézkedés célja	Helyi alapközszolgáltatás hiányosságainak felszámolása
Az intézkedés tartalma	5 év
Javasolt felelős(ök)	Miniszterelnökség, Belügyminisztérium, Emberi Erőforrások Minisztériuma, Pénzügyminisztérium, Ovi-Sport Közhasznú Alapítvány.
Javasolt ütemezés	2019–2024
Becsült forrásigény	25 Mrd Ft/év
Forrástérkép	MÁK, fővárosi és megyei kormányhivatalok, helyi önkormányzatok
Javasolt indikátor(ok)	Lakosság, ellátottak, közszolgáltatási egységek száma. Felmenő rendszerben lévő gyermeklétszámhoz nyújtott alapszolgáltatások (óvoda, iskola, középiskola). Óvodai infrastruktúra építése esetén kötelező jelleggel Ovi-Sport bevezetése, amelynek megvalósítója a Nemzeti Ovi-Sport Programot működtető Ovi-Sport Közhasznú Alapítvány. Az óvodákban a mindennapos testnevelés mindig is kötelező volt, ennek az infrastrukturális és szakmai feltételeinek biztosítása az Alapítvány kizárólagos feladata lenne. Ténylegesen mérhető indikátorok: az Ovi-Sport Programba bevont óvodások és szüleik, óvodapedagógusok száma.
Egyéb megjegyzések	Járásonként minimum egy középfokú oktatási intézmény legyen

2.18. táblázat

Intézkedés elnevezése	Felmérés készítése a köznevelési intézmények műszaki állapotáról
Az intézkedés célja	Köznevelési infrastruktúra műszaki állapotának javítása, szolgáltatás minőségének növelése.
Az intézkedés tartalma	Az intézmények műszaki állapotának felmérése egységes módszertan alapján.
Javasolt felelős(ök)	Emberi Erőforrások Minisztériuma
Javasolt ütemezés	2019–2023
Becsült forrásigény	Humán infrastruktúrafejlesztés beruházás 50 Mrd Ft
Forrástérkép	Emberi Erőforrások Minisztériuma, Klebersberg Központ
Javasolt indikátor(ok)	Tankötelezettek száma, tantermek és kiegészítő helyiségek állapota
Egyéb megjegyzések	Közszolgáltatási tervek alapján éves infrastrukturális beruházások (óvoda, iskola, egészségügyi és szociális alapközszolgáltatások)

2.19. táblázat

Intézkedés elnevezése	Térségi együttműködésben résztvevők és a polgármesterek képzése
Az intézkedés célja	A térségek lehatárolásához az együttműködések kialakításához szükséges motiváció, kompetenciák és ismeretek fejlesztése, alkalmazható módszertanok elsajátítása
Az intézkedés tartalma	<p>A választások után felkészíteni az új és az újonnan választott polgármestereket a vezetői feladataik ellátására. A képzés által megerősödik a polgármester, nő a motivációja és javul az együttműködési hajlandósága.</p> <p>A térségi együttműködésben részt vevők közös képzése. Fontos, hogy a képzés ne egyéni legyen, hanem a potenciális térségi együttműködés résztvevői együttes képzésben részesüljenek.</p> <p>A képzés főbb tartalmi elemei:</p> <ul style="list-style-type: none"> – együttműködés célja, lehetősége, szükségessége – motiváció fejlesztése, tréning, – együttműködéshez szükséges kompetenciák fejlesztése, – helyi együttműködés szervezetének fejlesztése (csapatépítés), – együttműködési, koordinációs módszertanok, – együttműködés működtetése, menedzsment – jó példák. <p>A képzés célcsoportja:</p> <ul style="list-style-type: none"> – polgármesterek, – intézményvezetők, – térségi kormányzati szervezetek vezetői, – gazdasági önkormányzatok. <p>A képzésbe oktatóként a helyi, vagy a jó példaként bemutatott együttműködések vezetőinek bevonása szükséges.</p> <p>A képzést pilot-jelleggel Baranya megyében javasoljuk bevezetni. A pilot alapján kerülhet sor a képzés véglegesítésére és a 2019-es önkormányzati választás után az országos bevezetésre.</p>
Javasolt felelős(ök)	Önkormányzati szövetségek a TÖOSZ koordinálásával
Javasolt ütemezés	2019–2023
Becsült forrásigény	500 millió Ft/év
Javasolt indikátor(ok)	Képzésekben részt vevők száma, fő

2.20. táblázat

Intézkedés elnevezése	Térségi együttműködések kialakítása az életminőség javítására
Az intézkedés célja	A térségi együttműködések létrehozása és működtetése, a szükséges humán erőforrás, módszertan és szabályozási háttér biztosítása.
Az intézkedés tartalma	<p>A térségi együttműködések az önkormányzatiság megerősítése mellett a térség gazdasági szerkezete alapján jönnek létre, a térség településein élő lakosság életminőségének javítása, valamint a térség gazdasági fejlődése érdekében. A térségi együttműködésben a települések önkéntesen vesznek részt. Az együttműködés létrehozása olyan folyamat, amely tartalmazza a potenciális résztvevők közös felkészítését, képzését.</p> <p>Az intézkedés tartalma:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Létrehozza az együttműködés kialakításának jogi kereteit. – Biztosítja az együttműködés működéséhez szükséges humán erőforrást. – Kialakítja az együttműködés létrehozásához és működtetéséhez szükséges módszertanokat. – Jó gyakorlatokat gyűjt és tesz közzé az együttműködések kialakításához és működtetéséhez. – Kidolgozza az együttműködések minősítési és elfogadási rendszerét, valamint a minőségbiztosítást. – Létrehoz egy módszertani központot, amely a helyi igények alapján nyújt módszertani, tanácsadói, moderátori szolgáltatást, az önkormányzati tanácsadók bevonásával. – Javaslatokat dolgoz ki az együttműködések fejlesztésére, pilotok indítására, azok értékelésére. – Az intézkedés keretében pilot-jelleggel jönnek létre együttműködések Baranya megyében, amelyek tapasztalatai alapján kerülnek véglegesítésre a módszertanok és a szabályozási keretek. A pilotok kiterjesztésére az önkormányzati választások után kerülhet sor.
Javasolt felelős(ök)	Modern Települések Fejlesztéséért felelős kormánybiztos
Javasolt ütemezés	2019–2022
Becsült forrásigény	500 millió Ft/év
Javasolt indikátor(ok)	Létrejött térségi együttműködések

Forrás: TÖOSZ Magyar Falvak Program 1.2 verzió 21–35. o.

A TÖOSZ munkacsoportja a javaslatcsomagban leszögezte, hogy az Orbán Viktor miniszterelnök által meghirdetett Modern Falvak Program megvalósítása a térségi együttműködésekre épül, amelyben a kisfalvak és a nagyobb települések is egyaránt részesülhetnek a fejlesztési forrásokból. A megvalósítás főbb szempontjait:

- Biztosítani kell a hosszú távú, kiszámítható kereteket, amely elősegítik a valós térségi megállapodások megkötését.

- Térségi együttműködés alapján létrehozott szolgáltatás fejlesztési és fenntarthatósági tervek elkészítése.
- A települési önkormányzatok kompetens részvétele a térségi együttműködésekben, elegendő erőforrás és kompetencia rendelkezésre állása.
- A térségi együttműködésekhez szükséges erőforrások biztosítása.
- A komplex és integrált fejlesztési lehetőségek megteremtése.
- A kistélepülések részére külön források kis projektekre (Aprófalú Program).⁶⁶

A munkacsoport által kidolgozott Program javaslatcsomagját a TÖOSZ Elnöksége a 2018. szeptember 11-ei ülésén megtárgyalta és azt elfogadva támogatta a javaslatcsomag átadását a Kormány részére.

Ezt követően a TÖOSZ Modern Falvak Munkacsoportja által, százhatvan szakértő közreműködésével a Magyar Falvak Program kialakítását elősegítő évi 400 milliárd forint forrásigényű szakmai javaslatcsomagot⁶⁷ a TÖOSZ Önkormányzati Információs és Koordinációs Központjában 2018. szeptember 25-én Schmidt Jenő, a TÖOSZ elnöke adta át Gyopáros Alpár Modern Települések Fejlesztéséért felelős kormánybiztos részére.⁶⁸ Ezt követően került sor a kormányzati Magyar Falu Program részletes kidolgozására és elfogadására.

Gyopáros Alpár Modern Települések Fejlesztéséért felelős kormánybiztos a TÖOSZ Modern Falvak Munkacsoportjának munkájáról és a munkacsoport által kidolgozott javaslatcsomagról a következőket mondta: *„Hangsúlyozni kell, hogy több éves, sőt akár évtizedes programként számolunk a Magyar Falu Programmal. ... Itt szeretném megragadni az alkalmat, hogy megköszönjem Önöknek, a TÖOSZ tagjainak, kb. 160 polgármesterének és szakértőjének azt az előkészítő munkát, amellyel segítették a Magyar Falu Program idei koncepciójának elkészítését is. A munkacsoportok mind-mind kiváló munkát végeztek, hiszen olyan hasznos javaslatok születtek, amelyek nagy részét beépítettük a Magyar Falu Programba, köszönet tehát Önöknek minden javaslatért és külön köszönet minden végrehajtási szakaszban Önöktől érkező visszacsatolásért is.”*⁶⁹

⁶⁶ TÖOSZ Magyar Falvak Program 1.2 verzió 35. o.

⁶⁷ [http://xn--tosz-5qa.hu/uploads/hirek%20dokumentumai/modern_falvak_program_t%C3%B6osz_v1%202%20\(2\).pdf](http://xn--tosz-5qa.hu/uploads/hirek%20dokumentumai/modern_falvak_program_t%C3%B6osz_v1%202%20(2).pdf)

⁶⁸ <http://xn--tosz-5qa.hu/news/377/73/ToOSZ-javaslatcsomag-a-Kormany-reszere/>

⁶⁹ Gyopáros Alpár Modern Települések Fejlesztéséért felelős kormánybiztos köszöntője a TÖOSZ 2019. május 29-én megtartott jubileumi Küldöttgyűlésén.

https://onkormanyzati.tv/stream/infoter2?fbclid=IwAR1j1OPN0lp_bSLQ9nyvh5McJRMjUlYVEMi3Xsk70aP83ATjMCn7jM-GG0

A Kormány 2018 októberében döntött az ötezernél kisebb lélekszámú településekre vonatkozó Magyar Falu Program koncepciójáról.⁷⁰

A Kormány döntése alapján 2019-ben elindult a Magyar Falu Program, amelynek már első évében, 2019-ben 150 milliárd forint áll rendelkezésre a 2887, ötezernél kisebb lélekszámú település⁷¹ fejlesztéseinek megkezdésére. Ebből 50 milliárd forint a Falusi Útalap létrehozásával a 3–5 számjegyű mellékúthálózat fejlesztését, 25 milliárd forint a Falusi CSOK lehetőségének megteremtésével a fiatalok falusi lakhatási lehetőségeinek javítását, 75 milliárd forint pedig – 18 pályázati kiírással – a falusi életminőség javítását, a közszolgáltatások színvonalának emelését szolgálja.⁷²

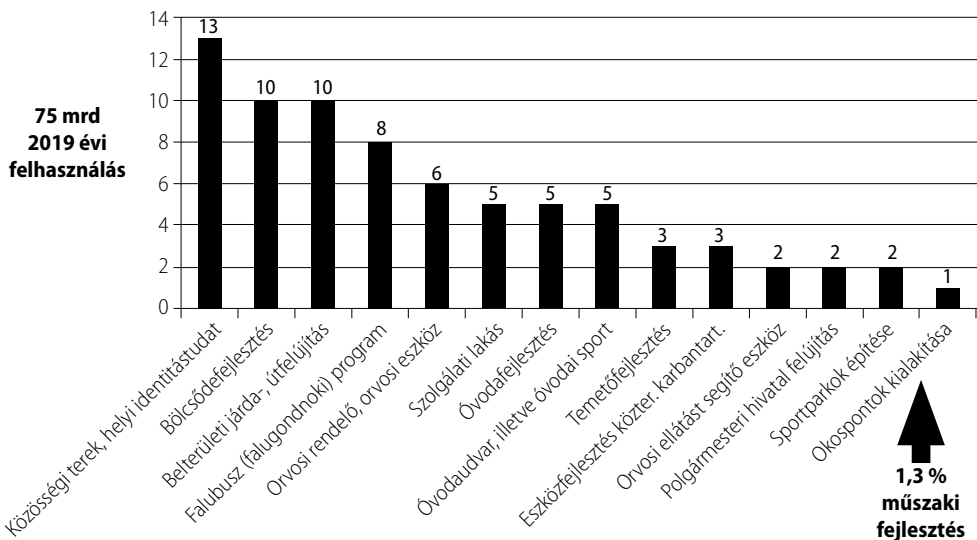
A kormányhatározat alapján a Magyar Falu Program keretében a közszolgáltatások színvonalának emelését szolgáló megvalósuló lakhatással, közszolgáltatásokkal, közösségi terek és helyi identitástudat programelemek alprogramjainak költségvetési támogatásáról szóló keretben a 2019. költségvetési évben az alábbi fejlesztésekre lehet pályázni:

- a) szolgálati lakás: 5 milliárd forint,
- b) bölcsődefejlesztés: 10 milliárd forint,
- c) óvodafejlesztés: 5 milliárd forint,
- d) óvodaudvar, illetve óvodai sport: 5 milliárd forint,
- e) orvosi rendelő, orvosi eszköz: 6 milliárd forint,
- f) mintaprogram – orvosi ellátást segítő eszköz: 2 milliárd forint,
- g) polgármesteri hivatal felújítása: 2 milliárd forint,
- h) belterületi járdafelújításhoz szükséges anyag támogatása, belterületi útfelújítás: 10 milliárd forint,
- i) sportparkok építése: 2 milliárd forint,
- j) temetőfejlesztés: 3 milliárd forint,
- k) eszközfejlesztés közterület karbantartására: 3 milliárd forint,
- l) falubusz (falugondnoki) program: 8 milliárd forint,
- m) helyi közösségi terek fejlesztése történelmi egyházak bevonásával – a helyi identitástudat erősítése: 7 milliárd forint,
- n) nemzeti és helyi identitástudat erősítése önkormányzatok és nemzeti kulturális intézmények bevonásával: 6 milliárd forint,

⁷⁰ <https://hirlevel.egov.hu/2018/10/22/gulyas-gergely-a-kormanyinfon-magyar-falu-program-koncepcioja-fovarosi-fejlesztési-tanacs-kozigazgatási-létszámcsökkentés/>

⁷¹ 2786 község és 101 város.

⁷² 1669/2018. (XII. 10.) számú Korm. határozat a Magyar Falu Program keretében megvalósuló egyes programelemekkel összefüggő intézkedések végrehajtásáról, valamint azok 2019. évben szükséges támogatásáról



2. ábra. Magyar Falu Program 2019. évi közzolgáltatás fejlesztési támogatási keretösszegei

o) mintaprogram – okospontok kialakítása: 1 milliárd forint.⁷³

A fejlesztések megvalósítása nem kíván önerőt, a támogatás előfinanszírozás formájában áll a kedvezményezettek rendelkezésére.

Összegzés – Merre az előre?

„A községi polgárnak az igénye, hogy színvonalas, szakszerű, törvényes, kulturált ügyintézéshez és közzolgáltatáshoz jusson.”⁷⁴ A községi igazgatásnak – a közzolgáltatások és azok minőségének biztosítása mellett – erre is választ kell adnia ahhoz, hogy a helyi identitás és a komfortérzet kialakuljon, megőrződjön, aminek eredményeként megvalósulhat a község lakosságának helyben maradása.

A községi igazgatásban a lehetőségek – egyes, jogszabályok által meghatározott keretek között – biztosítottak. Az önkormányzati autonómiának a szervezetalakítási autonó-

⁷³ 1669/2018. (XII. 10.) Korm. határozat 1. pont.

⁷⁴ Fürcht Pál: *A körzetközpontok egységesítése az igazgatási munka tekintetében.*
<https://static.valasztas.hu/ujweb/jog1/vf2/39fuzj.htm>

miája⁷⁵ lehetővé teszi, hogy az önkormányzat maga határozza meg szervezetét, ugyanakkor az állam racionális okok mellett ezt korlátozza, amikor kötelező a polgármesteri hivatal létrehozása és fenntartása,⁷⁶ továbbá kötelező társulási formaként előírja a kistélepülések számára a közös önkormányzati hivatal létrehozását és fenntartását.⁷⁷ A törvényalkotó ugyanakkor nem szabályozta, hogy a közös önkormányzati hivatalnak milyen szervezeti struktúrában kell működnie, a szervezeti struktúrát az érintett önkormányzatok képviselő-testületei alakítják ki az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés d) pontjában⁷⁸ biztosított szervezeti alakítási autonómiájuk keretében. Ebből következően jelenleg sokszínű a szervezeti megoldások tárháza: a törvényalkotó által szándékozott közös önkormányzati hivaltól (székhely hivatal és a nem székhely településen lévő ügyfélfogadási helyszín, kirendeltség) a „papíron lévő” közös önkormányzati hivatalokig (a korábbi polgármesteri hivatalok ténylegesen megőrizték önálló működésüket a székhely településen lévő közös önkormányzati hivatal élén a jegyzővel és a kirendeltségek élén a korábbi jegyzővel, mint aljegyzővel). E téren mindenképpen indokolt „rendet tenni” és a törvényalkotó szándékának megfelelő tényleges és valós közös önkormányzati hivatalok kialakítására különböző jogi és pénzügyi szabályozók bevezetésével (közös önkormányzati hivatalok szabályozása, a jelenlegi „ezerszínű” közös önkormányzat hivatali megoldások standardizálása iránymutatással, állami finanszírozással és pénzügyi ösztönzéssel).

Ugyanakkor, mint korábban már jeleztük, a kisközségek – különösen az aprófalvak – esetében a humán erőforrás, a tárgyi és finanszírozási feltételek szűkössége vagy ezek közül valamelyik hiánya miatt – amely egyben kényszerrel is jelent a közös hivatal fenntartása, mint megoldás irányába – a községi önkormányzati igazgatás megszervezése és kialakítása mikrotérségi szinten indokolt a községi polgárnak a színvonalas, szakszerű, törvényes, kulturált ügyintézéshez jutásának biztosításához. A járási szintű együttműködés nem megoldás sem az önkormányzati autonómia miatt; sem mert ez a járási hivatal quázi önkormányzat hivatali duplikálását jelentené; sem azért, mert az egy közös önkormányzati hivatal a hivatal közigazgatási hatásterületével összes érintett önkormányzat képviselő-testületei és szervei működésének „kiszolgáltatására” alkalmatlan.) A mikrotérségi kialakításnak azonban még ellene hat a hatályos jogi szabályozás, amely szerint a közös önkormány-

⁷⁵ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés d) és k) pont, 34. cikk (1) bekezdés, Mötv. 53. § (1) bekezdés j) pont.

⁷⁶ Mötv. 84. § (1) bekezdés.

⁷⁷ Alaptörvény 34. cikk (2) bekezdés, Mötv. 85. §.

⁷⁸ „32. cikk

(1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között

...

d) meghatározza szervezeti és működési rendjét;...”

zati hivatalt alkotó és fenntartó települések között egy, a közös önkormányzati hivatalhoz nem tartozó település lehet, továbbá a máig ható – a 2. pontban – felvázolt közös községi tanácsok negatív emléke, és ennek esetenkénti hatása a közös önkormányzati hivatalok kialakítására. A községi közös tanácsok negatív emléke és a települések ebből adódó egymáshoz való viszonya az érintett települések képviselő-testületei számára kvázi kényszert is jelentenek a döntéshozatalban a közös önkormányzati hivatal létrehozásához szükséges társulási megállapodás megkötéséhez szükséges együttműködési tárgyalások során.⁷⁹

Az előzőekben vázoltak együttesen mind abba az irányba mutatnak, hogy a közös önkormányzati hivatal jogintézménye jelenleg hatályos jogi szabályozásának felülvizsgálata, finomhangolása szükséges.

A községi igazgatás fejlesztésének és a település népességmegtartó erejének egyik lehetséges megoldási alternatívája a Kormány Magyar Falu Programjában nem szereplő Okos Falu kialakítása. *„Az okos falu alapellátottsága kulcskérdés lehet. ... A három évtizede ránk köszöntött piacgazdaságban a falvak mérete és fekvése nagyon erőteljesen befolyásolta ezt az ellátóképességet, és annak hiánya – a gyengülő eltartóképességgel együtt – számottevő elvándorlást generált.”* (Csatári, 2019). A Magyar Falu Programnak több olyan eleme van, amely a községi igazgatás tárgyi feltételrendszerét, annak fejlesztését közvetlenül vagy közvetve támogatja (polgármesteri hivatal felújítása, falugondnoki program, helyi községi terek fejlesztése), de ezek nem az Okos Falu projektekhez kötődnek. Ugyanakkor az Okos Falu önmagában nem jelent megoldást, a megoldás – akár csak a községi igazgatásban a minőségi szint meglépésének a mikrotérségi igazgatás kialakítása és működtetése – az Okos Térség kialakítása és működtetése. Ez utóbbira jó példaként hozható fel a 2018. október 10-én megalakult első magyar Okos Térség, amelyet Alsómocsolád, Bikal, Mágocs, Mekényes, Nagyhajmás önkormányzatai hoztak létre.⁸⁰

Arra a kérdésre a választ, hogy „Merre az előre?” az egyetlen üdvözítő megoldást Magyarország változatos településszerkezete, az egyes települések – egyes tipizálható azonos tulajdonságai ellenére/mellett – egymástól eltérő sajátosságai miatt lehetetlen megadni. Minden település egy entitás, az állam csak a kereteket tudja meghatározni, szabályozni a működő, községi polgár igényét kielégítő megoldást⁸¹ a településen élőknek és az általuk

⁷⁹ Éppen ezért is szabályozta a törvényalkotó az Möt. 85. § (3a)-(3e) bekezdéseiben a kormányhivatal vezetője általi közös önkormányzati hivatalról szóló megállapodás pótlásának jogintézményét.

⁸⁰ <https://www.socialandbusiness.hu/megalakult-az-első-okos-terseg-magyarorszagon/>
<http://töosz.hu/news/417/73/Okos-falvakrol-ertekeztek-a-ToOSZ-Innovativ-onkormanyzatok-Klubjaban/>

⁸¹ Mind az Európai Unió, mind a hazai államigazgatás az egyenfinanszírozással az egyenmegoldásokat támogatja, a másságot, a komplex helyzeteket nem tudja kezelni.

megbízott vezetőknek együttesen kell megtalálniuk.⁸² Végül is ez a helyi önkormányzás lényege és értelme.

Felhasznált irodalom

- Bekényi József–Gyergyák Ferenc (2013): Közös önkormányzati hivatalok megalakulása, a jelenleg még önálló polgármesteri hivatalok, körjegyzőségek átalakulásának folyamata közös hivatallá. In: Új Magyar Közigazgatás 2013. február, 6. évf. 1. szám pp.38-40.
- Bárdos László: *A jegyző* (jegyzői annotációk). <http://www.onkormanyzatiklub.hu/az-onkormanyzati-rendszer-megujitasa/1281>
- Csatári Bálint (2019): A magyar vidék jövőbeni lehetőségei és az okos falu tervek – Mi a siker kulcsa? In: *Duna-Tisza Közi Falugondnoki Hírlevél*, 2019/1. szám.
- Horváth M. Tamás–Józsa Zoltán (2016): Az államigazgatás helyi és területi szervei: koncentráció és koncentrárum. In: *A magyar jogrendszer állapota*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, Budapest
- Központi Statisztikai Hivatal (2018): *Magyarország közigazgatási helynévkönyve*. 2018. január 1.
- Paládi-Kovács Attila (szerk.) (1988–2002): *Magyar Néprajz, VIII. kötet – Társadalom*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Szabó Pál Csaba (2005): Községi igazgatás és önkormányzati autonómia a késő-dualizmus kori Magyarországon. In: *Acta Universitatis Szegediensis. Acta Historica*, 123., Szeged, 2005.
- TÖOSZ Magyar Falvak Program 1.2 verzió. [http://töosz.hu/uploads/hirek%20dokumentumai/modern_falvak_program_töosz_v1%202%20\(2\).pdf](http://töosz.hu/uploads/hirek%20dokumentumai/modern_falvak_program_töosz_v1%202%20(2).pdf)
- Zöld-Nagy Viktória–Virág Rudolf (2013): *A területi államigazgatás integrációja*. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest.

⁸² Nehéz megmondani, hogy egy adott településen miért laknak ott, miért költöznek oda az emberek. Ez nem(csak) a különböző közszolgáltatási, ellátási mutatókon múlik. Ez komfortzóna, érzelmi szint: ahol szeretnek lakni az emberek, oda szívesen költöznek mások is.



Szabó Tamás

Együttműködések és kistelepülési önkormányzati koordinációk – az elmúlt évtized jogalkotásának közpolitikai hatásai

Bevezetés

A KSH által kiadott legfrissebb *Magyarország közigazgatási helynévkönyve 2018. január 1.* című kiadvány adatai szerint a 3155 magyarországi településből 2652 település községi, 127 település pedig nagyközségi jogállású. Ez azt jelenti, hogy az összes település több mint 88%-a község, nagyközség. Ami a lakosság településtípusok szerinti megoszlását illeti a magyarországi települések mintegy harmada 500 főnél kevesebb lakosú. Az 1000 főnél kevesebb lakosú községek száma megközelíti az 1800 települést, ami több mint az összes magyarországi település fele. 2000 főnél kevesebb lakosú a települések háromnegyede, ezek közül 12 nagyközség, 6 város, a többi község. Az 5000 főnél kevesebb lakosú települések száma pedig meghaladja a 90%-ot (KSH, 2018). Összehasonlítva a 2018-as adatokat a KSH korábbi hasonló kiadványainak adataival, azt láthatjuk, hogy ezek az arányok lényegében nem változtak a 2010-es évek során. A felsorolt települési adatok európai összehasonlításban fragmentált, a kistelepülések (községek, nagyközségek) jelentős számbeli dominanciájára épülő településstruktúrát mutatnak, hasonlóan jó néhány más európai országokra, mint Franciaország, vagy a térségbeli országok közül a Cseh Köztársaság vagy Szlovákia (Pálné, 2008; Swianiewicz, 2014). A községek jelentős szám- és aránybeli fölénye még úgy is szembeötlő, hogy az 1990-2014 időszakban gyakorlatilag megduplázódott a városi jogállású települések száma, miközben relatíve kevés várossá vált település esetben beszélhetünk jelentős lakossági és infrastrukturális növekedésről (pl. a fővárosi agglomerációban vagy egyes Balaton-parti településeknél), a várossá nyilvánítási eljárást jelenleg szabályozó 321/2012. (XI. 16.) Korm.rendelet 2015-ös szigorító módosítása – amely kere-

tében konkrét demográfiai, intézményi és infrastrukturális paramétereket határoztak meg – nem történt hazánkban várossá nyilvánítás.⁸³

Jelen tanulmány célja annak bemutatása, hogy milyen tendenciák, folyamatok határozták meg az elmúlt 3 évtized helyi, különös tekintettel a községi önkormányzati feladatellátásban tapasztalt formális együttműködések, társulási kooperációkat – mind a hatósági, mind a közszolgáltatási dimenziókban. Alapkérdés, hogy a 2010-es kormányváltás óta lezajlott, az önkormányzati és állami feladatellátás rendszereit már-már paradigmatiságus jelleggel érintő jogszabályi változások (Alaptörvény, új önkormányzati törvény, új ágazati törvények, korábban már hatályos jogszabályok módosítása) miként alakították át a községi önkormányzatok közötti társulások világát.

Szükséges leszögezni, hogy jelen tanulmány a települési, azon belül pedig kifejezetten a községi, nagyközségi jogállású önkormányzatok közötti formalizált ún. társulások együttműködések vizsgálatára épül. Az azonos szintű önkormányzatok közötti formális és informális, eseti vagy állandó együttműködések a horizontális önkormányzati koordinációk talán legfontosabb és egyben leginkább konkrét megnyilvánulásának tekinthetjük. Ugyanakkor tágabb értelemben a horizontális önkormányzati koordinációk közé számíthatjuk a hazai és külföldi testvértelepülési együttműködések, a külső szervezeti keretben (pl. egyesület, alapítvány) történő kooperációkat, az eseti pályázati céllal kialakított konzorciumokat vagy a gyakorlatban rendkívül nehezen vizsgálható informális kapcsolatokat (*BM-ÖKI, 2018*).

A tanulmány nem vizsgálja a városokat érintő településközi kapcsolatokat, valamint az ún. vertikális önkormányzati koordinációkat – a megyei önkormányzatok, valamint a területükön található települési önkormányzatok kapcsolatait. Annyit viszont érdemes jelezni, hogy a megyei önkormányzatok szerepe, jövőbeli lehetőségei, a már jelenleg is betöltött koordinációs funkciói a hazai önkormányzati rendszer egy másik szintén nagyon izgalmas kérdése.

Települési együttműködések a tanácsrendszer időszakában

A tanácsrendszer időszakának fontosabb települési folyamatai két dimenzió mentén írhatóak le. Az egyik a települések számát alapjaiban befolyásoló területszervezési döntések,

⁸³ A várossá nyilvánítás 1990 utáni folyamatáról, valamint a 2015-ös jogszabályi szigorításról bővebben – Szabó Tamás: A várossá nyilvánítás kérdésköre 2015 után – elmúlt negyedszázad kapcsolódó folyamatainak értékelése (Új Magyar Közizgatás, 2015. december, 8. évfolyam 4. szám 28-36. old.)

mint az új község kialakítása; a községegyesítés; község városhoz való csatolása (annektálás) és a várossá nyilvánítás. Szigeti Ernő egy 1996-os tanulmányban összegezte a tanácsrendszer időszakának területszervezési döntéseit. 1945-1960 között 169 új község (köztük sok ún. tanyaközség az Alföldön) megalakítása, valamint 136 községegyesítés, illetve városhoz csatolás történt. Az 1960-1990 időszakban viszont már több mint 1700 községegyesítés és városhoz csatolás eredményeként az önálló települések száma 230-cal csökkent, valamint mindössze 19 új község alakult a vizsgált időszakban. A Szigeti által rendszerezett statisztikákból látható, hogy az 1956 végén induló Kádár-korszak meghatározó területszervezési folyamata a településegyesítés (községegyesítések, községek városokhoz való csatolása) számított, ennek fontos jogszabályi és egyúttal közpolitikai oka volt, hogy a „harmadik tanácstörvény”,⁸⁴ valamint annak végrehajtási rendelete⁸⁵ a közös tanácsok létrehozásának ösztönzése mellett a községegyesítés feltételeit jelentősen megkönnyítette (Szigeti, 1996). A közvetlen területszervezési döntések mellett a települési folyamatok másik meghatározó típusát, az ún. tanácsszervezési döntések jelentették. Lényegében ez határozta meg, hogy az önálló települések – különösen a kistelepülések, községek – önálló tanács vagy közös tanács formában működtek. Amikor 1950-ben szovjet mintára bevezették a tanácsrendszert, kifejezetten a települési szintre méretezett tanácsrendszer volt a preferált települési tanácsai modell. Az „egy település egy tanács” elv keretében integrációs, összevont jellegű tanácsszervezést csak a 300 lakosnál kisebb törpefalvak esetében tartottak indokoltnak, így ezeket hozzácsatolták népesebb települési tanácsokhoz. Ugyanakkor az 1960-as évek elején jelentős tanácsai összevonási hullám következett be, az így létrejött községi közös, illetve összevont város-község tanácsok politikai háttérében az 1959-1960-ban végrehajtott erőszakos „szövetkezesítési” folyamat állt. A „tétesítés” keretében a még magánkézen maradt földtulajdonokat mezőgazdasági termelőszövetkezetekbe vonták be, és a falvanként addig jobbára tagolt agrárüzemek egyesítésének hatékony igazgatási háttérét igyekeztek kialakítani a kistelepülési tanácsok összevonásával. Az „első tanácstörvény”⁸⁶ bevezetésének évében, 1950-ben Magyarországon 2857 önálló községi tanács és 170 községi közös tanács volt – ez utóbbiak 360 községet foglaltak magukban. Az 1950-es években a számarányok radikálisan nem változtak, de 1970-ben összesen már csak 1875 községi tanács működött – ebből 1249 önálló és 626 községi közös tanács. 1986-ban 1363 községi tanács működött, amelyből már 701 volt közös tanács volt, 2271 kisebb-nagyobb települést foglalva magába. Közvetlenül az 1990-es önkormányzati választást meg-

⁸⁴ 1971. évi III. törvény

⁸⁵ 11/1971. (III.31.) Korm.rendelet

⁸⁶ 1950. évi I. törvény

előzően az egypártrendszer utolsó éveinek tanácsi dekoncentrációs folyamatainak köszönhetően már 1627 tanács volt, amelyből 632 közös tanács – a községek kétharmada volt már része valamilyen közös tanácsnak. Ebből a koncentrált tanácsi szisztémából alakult ki 1990 végére egy rendkívül decentralizált, „az egy település egy önkormányzat” elvre épülő demokratikus önkormányzati rendszer, amely 3092 önálló települési önkormányzatot, benne 2915 községi helyhatóságot jelentett (*Verebélyi, 1993; Szigeti 1994; Fürcht, 2009*).

Az államszocialista évtizedekben a településpolitika erőteljesen differenciált, egyértelmű politikai preferenciát és közvetlen lobbikat kaptak a megyeközpont, megyeszékhely városok a többi városhoz, valamint általában a városok a községekhez képest. A községi közös tanácsoknál az államigazgatási feladat- és intézményszervezésnél az adminisztratív módon kijelölt székhelytelepülésekhez összpontosították a tanácsi és egyéb állami hivatali feladatokat, intézményi erőforrásokat – ide koncentrálták az alapfokú oktatást vagy a kulturális közszolgáltatásokat. A községi közös tanácsokban érintett, társított kisebb községeket a különböző állami tervek – így az 1971-es OTK⁸⁷ – az ún. „szerepkör nélküli község” kategóriába sorolták, elvonva tőlük a fejlesztési forrásokból való részesedés komolyabb lehetőségét. Az extenzív iparfejlesztés jegyében megvalósított erőltetett és egyoldalú városfejlesztés következtében a községi közös tanácsok székhelyközségei alárendelt helyzetbe kerültek a városokhoz képest az állami fejlesztéspolitikai prioritások és forrásallokáció (pl. az állami lakásépítkezések egyértelműen a városokba koncentrálásával) tekintetében, mint a községi közös tanácsokban a társközségek.

1990-ben, de még az önkormányzati választások előtt a még működő közös tanácsok (benne a városi és községi közös tanácsok) 2116 magyarországi települést érintettek. A közös tanácsokban működő, de nem székhely társközségek száma 1484 db volt. Közvetlenül az 1990-es első önkormányzati választást megelőzően 632 községi közös tanács, valamint 17 olyan városi tanács volt, amely közös tanácsként funkcionált, ez utóbbiak mintegy 50 községet kapcsoltak magukhoz. Látható, hogy a kötelező tanácsi kooperációk jórészt a községekre, illetve a helyi tanácsi alapfeladatokra – intézményfenntartás és hatósági hatáskörök – koncentráálódtak. Ugyanakkor a rendszerváltás előtti években elindult a bizonyos tekintetben az állampárti politika által is támogatott tanácsi függetlenedési, önállósodási folyamat, amely a közös tanácsokból való kilépésben és önálló községi tanácsi jövő választásában öltött testet. Az 1985-ös tanácsi statisztikákhoz képest 1990-re közel 10%-ot csökkent a közös tanácsok száma (638 db), illetve 7%-kal kevesebb lett a közös tanácsokhoz tartozó települések száma (*Szigeti, 1994; Somlyódy, 1990, Fürcht, 1994*).

⁸⁷ Országos Településhálózat-fejlesztési Kon koncepció

A városkönyéki igazgatási modell 1968 után

A rendszerváltás előtti tanácsi szintű együttműködéseknel szükséges szólnunk az 1968-tól kísérleti jelleggel elindított ún. városkönyéki igazgatási modellről, mint a tanácsrendszer speciális települési együttműködési igazgatási formulájáról. Ennek koncepcionális alapja a természetes városi vonzáskörzet, mint igazgatási kategória „lopakodó” megjelenése volt a tanácsi feladatellátás és igazgatás rendszerében. Meghatározott községi tanácsi hatáskörök első fokú területi koncentrációját hajtották végre a városi tanácsok és intézményrendszerben. A helyi közigazgatás strukturális alapját továbbra is a tanácsrendszer jelentette, így területi szinten a megyei és 1971-ig a járási tanácsok, illetve helyi szinten az önálló települési és közös tanácsok. A városkönyéki igazgatás így eredetileg egyfajta kiegészítő, választható alternatívát jelentett a tanácsi feladatellátásban. Az 1971-ben megszülető ún. „harmadik” tanácstörvény megszüntette a járási tanácsokat, viszont a járási hivatalok rendszerét érintetlenül hagyta. Az 1971. évi I. törvény 66.§ (2) szerint a „*Városkönyéki község tekintetében a járási hivatalt vagy annak elnökét megillető hatáskört a városi tanács végrehajtó bizottságának titkára, illetőleg szakigazgatási szervei gyakorolják*” – ez a passzus teremtett lehetőséget, hogy a korábban kizárólagos járási tanács és hivatalrendszer alternatívájaként megjelenjenek a városi tanácsok és szakigazgatási szervek a városkönyéki községekben a mikrotérsgéi feladatellátó szerepkörben. Az 1971-es tanácstörvény végrehajtási rendelete a 11/1971. (III. 31.) Korm.rendelet 12.§(4) pont a következőket tartalmazta a városkönyéki község kapcsán: „*Községi tanácsot városkönyéki községi tanácsá akkor lehet nyilvánítani, ha a város és község között kölcsönösen szoros társadalmi, gazdasági, ellátási, munkaerő-foglalkoztatási, földrajzi és közlekedési kapcsolatok vannak, továbbá a község és város összehangolt fejlesztése különösen indokolt.*”

1968–1983 között csupán néhány tucat esetben került kialakításra ilyen szisztéma. A járási hivatalok végleges megszüntetésére 1983, december 31.-vel került sor;⁸⁸ ám ekkor még a városkönyéki igazgatás rendszerben 61 város és mindössze 207 városkönyéki település, község tartozott (Bartke, 1985). A járási hivatalok 1983-as megszüntetésével párhuzamosan megszületett az állami döntés a korábban csak alternatívnak tekinthető városkönyéki szisztéma általános bevezetéséről. A tanácstörvény 1983-as módosítása szüntette meg a járási hivatalokat,⁸⁹ az alsó-középszintű területi államigazgatásban kizárólagossá

⁸⁸ A járási rendszer kialakításakor 1950-ben 140 járást alakítottak ki, ezek száma később 150-re növekedett, viszont a megszűnés időszakában mindössze már csak 83 járás volt Magyarországon.

⁸⁹ A járási szint „kivezetése” a tanácsrendszer időszakában, egy lassabb többlépcsős folyamat volt: előbb az 1971-es „harmadik” tanácstörvény szüntette meg a járási tanácsokat, miközben a járási hivatalok (élükön a járási VB titkárok) igazgatási feladatellátása megmaradt még közel másfél évtizedig. Az 1971. évi I. tanácsokról szóló törvény 75.§ 8) bekezdését 1983-ban a következőképpen módosította az Országgyűlés: „Ha feladatot és hatáskört megállapító jogszabály eltérően nem rendelkezik, a járási hivatal és elnöke helyett, a városi (városi jogú nagyközségi) tanács végrehajtó bizottságának megfelelő szakigazgatási szervét kell érteni. A járás, mint jogszabályi megjelölés hatályát veszti” – www.jaras.info.hu/jogszabalyi-hatter/torvenycikkek-es-rendeletek-1536-1983

téve a városkörnyéki igazgatási modellt. Az immáron kötelező városkörnyéki igazgatási rendszer területi lehatárolásait és települések szerinti besorolását a Népköztársaság Elnöki Tanácsának 23/1983. számú határozata rögzítette, kijelölve a konkrét városkörnyéki igazgatási egységeket. Az 1983-as tanácsi reform döntően a hatósági ügyintézés területére koncentrálna a városkörnyéki igazgatás hatókörét, mivel párhuzamosan megerősítették a helyi tanácsok önállóságát elsősorban a közszolgáltatási területen (*Beluszky, 1985*). A megszüntetett 83 járás helyébe az átszervezések eredményeként 139 városkörnyéki igazgatási egység jött létre, amik többé-kevésbé a rendszerváltozásig működtek. A városkörnyéki igazgatási egységek központi településeinek tanácsi szervezeteit ruházták fel a városkörnyéki térségi igazgatási funkciók gyakorlásával, végrehajtásával. Az akkori városi-ányos települési joghatósági viszonyok miatt 34 esetben községi jogállású település kapta a körzetközponti szerepkört, ezért ezen kiemelt községek megkapták az ún. városi jogú nagyközségi speciális jogállást, amit egészen a rendszerváltásig viseltek. Az 1983-as politikai döntés egyértelmű volt abból a szempontból, hogy a városok, valamint az igazgatási körzetközponti szerepkörre kijelölt községek rendelkezzenek saját városkörnyéki igazgatási rendszerrel, ez viszont az ország eleve rendkívül heterogén településhálózati szerkezetéből fakadóan kirívó aránytalanságokat hozott. Így az alföldi Karcag városához mindössze egyetlen városkörnyéki település, addig az aprófalvas baranyai térségben található Siklós városhoz 92 község kapcsolódott (*Kara, 1996*).⁹⁰ A tanácsok, és így a települések közötti kapcsolatok intézményei az ún. városkörnyéki koordinációs bizottságok voltak. A hatósági igazgatási feladatokat a városi tanácsoknál kijelölt várostérségi referensek látták el az érintett községek számára. A hatósági feladatellátáson túl voltak olyan városkörnyéki igazgatási egységek, ahol közösen és hatékonyan látták el a feladatokat (pl. szemétszállítás) vagy az érintett tanácsok közös tanácsi vállalatot, intézményt vagy városkörnyéki pénzalapot hoztak létre, illetve közös beruházásokat valósítottak meg. A politikai változások előszelei azonban nem kedveztek a városkörnyéki igazgatási modellnek, így 1988-1989-re rohamos ütemben épültek le ezek igazgatási egységei (*Ivancsics, 1985; Frücht, 2003; Bekényi–Bércesi–Német, 2003*). A városkörnyéki igazgatási modell mellett működtek egyéb kooperációk tanácsi igazgatási kooperációk (adóügyek, szabálysértés, gyámügy, kisajátítás, ipar- és kereskedelmi igazgatás) az 1970–1980-as évtizedekben.

⁹⁰ Bővebben jelen tanulmány szerzőjének doktori disszertációjában – Szabó Tamás: Városkörnyéki önkormányzati kooperációk az agglomerációs térségekben – PhD értekezés (Budapesti Corvinus Egyetem, 2016)
phd.lib.uni-corvinus.hu/899/1/Szabo_Tamas.pdf

Önkormányzati társulások 1990–2012.

Az 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról [a továbbiakban: Ötv.] széles körben definiálta a minden település számára kötelező jelleggel ellátandó feladat- és hatásköröket. A rendszerváltó parlament már a törvény előkészítése során tisztában volt az új települési önkormányzati szisztéma széttagolt jellegével, ami különösen szembeötlő volt az 1970 után egyre nagyobb mértékben koncentráldott helyi tanácsrendszer viszonyaihoz képest. Ezért igyekezett a törvényalkotó 1990-ben széles közjogi együttműködési, társulási lehetőségeket teremteni a majdani települési önkormányzatok számára: előbb az akkor hatályos Alkotmányban megerősítették az önkormányzati társulás alkotmányos alapjogát – [1949. évi XX. tv. 44/A. § (1) h)], valamint az Önkormányzati törvényben konkrétan szabályozták az önkéntes önkormányzati társulások létrehozásának jogát – benne önkormányzati hatósági társulás, a közös intézményfenntartó társulás, a közös képviselőtestület,⁹¹ valamint a körjegyzőségek⁹² társulásos jogintézményeivel – [1990. évi LXV. tv. 39-44.§].

A rendszerváltó parlament a települési autonómia szellemében lebontotta a tanácsrendszer korábbi kötelező jellegű településközi intézményi kooperációit. Másrészt a korábbi kötelező települési kooperációk (közös tanácsok) helyébe lépő új települési önkormányzati társulásokat a törvény csak önkéntes alapon határozta meg.⁹³ Az Ötv. társulásos intézményei közül a jegyzői – és vele a viszonylag kisszámú jegyzői önkormányzati feladatok mellett a helyhatóságokhoz rendelt államigazgatási kompetenciák – feladatok közös megszervezésére irányuló körjegyzőség volt a leginkább megfeleltethető a korábbi községi közös tanácsok hivatali tevékenységének.

A tanácsrendszer negatív emlékezete, valamint az 1990-ben „kivívt” települési önkormányzati autonómia és a társulások önkéntes jellege azonban sokáig visszafogta a települések „kedvét” a társulásoktól, és vele a közös feladatellátástól (*Somlyódyné, 1991*). Jó néhány kistépülés ugyanakkor már a rendszerváltás időszakában felismerte a körjegyző-

⁹¹ A közös képviselőtestület társulási megnevezést az egykori községi közös tanácsokra emlékeztető negatív konnotáció miatt módosították az ún. társult képviselőtestület társulási jogintézményre az 1997-es Ötv. módosítás során. [1997. évi CXXXV. tv.]

⁹² Az Ötv. 1990-es önkormányzati társult jogintézményei közül egyedül a körjegyzőségek rendelkeztek az egypártrendszer előtti intézményi hagyományokkal, a körjegyzőségek nagyszámban működtek már a Horthy-korszakban.

⁹³ Kötelező jelleggel egyedül az 1000 lakos alatti aprófalvakat rendelte a törvény körjegyzőségbe – 1990. évi LXV. tv. 39.§ (1) – ugyanakkor az első években az 1000 főnél kisebb lakosú települések 34,6% mégis önálló polgármesteri hivatalt hozott létre. – Frücht Pál: A körjegyzőségek működésének főbb tapasztalatai (in: Magyar Közigazgatás 1992/12. szám)

ségi jogintézmény hatékony munkaszervezési lehetőségeit: az 1990 decemberében megválasztott első települési képviselőtestületek közül 1526 falusi önkormányzat már 1991 elejére 529 körjegyzőséget hozott létre – közülük jó néhány település a tanácsrendszer időszakában részese volt községi közös tanácsi szervezésnek, működésnek. 1994-ben viszont már csak 499 körjegyzőség működött 1388 tagönkormányzattal – növekedett a körjegyzőségekből kiszakadó, immáron önálló hivatalt működtető települések száma, aminek fontos oka volt, hogy az érintett településnek sikerült időközben saját jegyzőre szert tenni a rendszerváltás utáni években. Ezen kívül jelentős számú – még a tanácsrendszer időszakában gyökerező – hatósági igazgatási társulás, illetve jóval kevesebb intézményfenntartó társulás létezett. A közös képviselőtestületek száma azonban elég ritka volt, ezek száma 1992-ben alig volt 20 db. Az Ötv. 1997-es módosítás a közös képviselőtestület jogintézményét ún. társult képviselőtestületre módosította, de ez inkább csak elnevezésbeli pontosítást jelentett, érdemben ez továbbra sem tette népszerűvé ezt a társulási formát: 2005-re 4 db, 2006-ra pedig 3 db társult képviselőtestület volt Magyarországon (*Hoffman, 2011*). Napjainkban példa a társult képviselőtestületi viszonyra Bugac és Bugacpusztaháza községek kapcsolata Bács-Kiskun megyében.

Az 1990-es években létrejöttek egyéb – nem az Ötv.-n alapuló – települési együttműködések, így a kistérségi fejlesztési társulások, ezek száma az MTA RKK⁹⁴ 1994-es felmérése alapján már mintegy 140 db volt, és mintegy 1800 települési önkormányzatot érintett valamilyen módon. Ezek létrejöttében kiemelt szerepet játszottak a különböző elnyerhető fejlesztési források, elkülönített állami pénzalapok, így az 1990-es években a Területfejlesztési Alap, Foglalkoztatási Alap vagy az Európai Unió előcsatlakozási alapok (pl. PHARE-program). A fejlesztéspolitikában fontos változást hozott az 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről. Ez megteremtette a hazai területfejlesztési politika önálló decentralizált lábát azzal, hogy nevesített pénzügyi forrásokat (pl. TEKI, CÉDE, LEKI)⁹⁵ biztosított a törvény keretében létrejövő területfejlesztési tanácsok rendszerének – megyei területfejlesztési tanácsok, kistérségi fejlesztési társulások allokációjára számára. Ezen túl egyéb speciális gazdasági alapú kooperációk, együttműködések alakultak ki a települési önkormányzatok között, például önkormányzatok közös tulajdonában lévő közszolgáltató gazdasági társaságok, ahol általában a kiterjedt intézmény- és feladatellátó kapacitással bíró települések saját közszolgáltató vállalataik (pl. szemétszállítás) szolgáltattak

⁹⁴ MTA Regionális Kutatások Központja

⁹⁵ Területi Kiegyenlítő Alap, Céljellegű Decentralizált Alap, Leghátrányosabb Helyzetű Kistérségek Támogatása – ezeket a hazai decentralizált területfejlesztési forrásokat 2006-2007 körül a központi kormányzati megszorítások részeként megszüntetésre kerültek.

az együttműködésben érintett egyéb települések területén. A különböző társulási típusok közül legnagyobb mértékben az intézményi társulások (pl. közoktatási vagy szociális intézmények, szolgáltatások közös fenntartása) száma növekedett a 2000-es években: amíg 1992-ben még csak 120 db, addig 2003-ra már 1274, a 2005. évre 1586 db-ra emelkedett (Horváth M., 1995; Hoffman, 2011). Mivel 1998–2010 között 2/3-os parlamenti jogalkotói konszenzus nem mutatkozott a kötelező társulások megvalósítására, így eszközként a közvetett kormányzati fiskális „ráhatás” (normatív többlettámogatások és pályázati források) maradt a különböző társulások ösztönzésére. Habár már korábban is működtek bizonyos központi pénzügyi ösztönzők, de 1998 után látványosabb mértékben növekedett a körjegyzőségek, és vele a körjegyzőségekhez kapcsolódó kistelepülések száma (Szigeti, 2010). A 12. térképen (312. oldal) a Magyarország helynévkönyve 2012 KSH kiadvány adatai alapján összegeztük országos bontásban az önálló polgármesteri hivatallal rendelkező településeket, a körjegyzőségi székhelytelepüléseket valamint a körjegyzőségekhez csatlakozott – így önálló hivatalt nem működtető – társtelepüléseket. Ez rögzíti a körjegyzőségi modell alkonyának időszakát, mielőtt bevezetésre kerültek kötelező jelleggel a közös önkormányzati hivatalok rendszere az új önkormányzati törvény értelmében.

A többcélú kistérségi társulások 2004 után

A hazai önkormányzati társulások életében az ezredforduló utáni évtizedben fontos változást hozott a 2004. évi CVII. a többcélú kistérségi társulásokról szóló törvény elfogadása, amely a korábbiakhoz képest jóval komplexebb formában tette lehetővé – igaz továbbra is önkéntes alapon – a települési önkormányzatok társult közös feladatellátását. A törvény 18 nevesített feladattípushoz rendelte a közös feladatellátást, érintve a jegyzői hatósági feladatok, valamint a humán és közüzemi közszolgáltatások mellett agrárigazgatási feladatokat, környezetvédelmet, belső ellenőrzést vagy a terület-, illetve turizmusfejlesztést.⁹⁶ A többcélú kistérségi társulások számára közvetlenül nevesített költségvetési, valamint egyéb hazai pályázati forrásokat igyekezett biztosítani az Országgyűlés és a Kormányzat. A többcélú kistérségi társulások területi keretévé a statisztikai kistérségek váltak, amely alapjául egy 1994-es KSH elnöki közlemény szolgált,⁹⁷ ezek száma az 1994-es 138-ról 2011-re már 175-re emelkedett. A többcélú kistérségi társulások keretében lehe-

⁹⁶ A klasszikus humánigazgatási feladatok mellett érintette a vonalas infrastrukturális szolgáltatásokat, gazdaság- és turizmusfejlesztést, agrárigazgatási feladatokat, környezetvédelmet, belső ellenőrzést, területfejlesztést – 2004. évi CVII. tv. 2.§ (1)

⁹⁷ 9006/1994. (S.K.3)

tóság volt az érintett települések között már működő különböző társulások kooperációkat (közös feladatellátás és intézményi társulások) „beintegrálni” az új komplex intézményi keretbe. Az új társulási keret gyors térnyerése mellett növekedtek a körjegyzőségek,⁹⁸ és egyéb intézményi és hatósági társulások is. A többcélú kistérségi társulások rendszere alig néhány év alatt lefedte az egész ország területét: a kodifikáció évében, 2004-ben 118 db, 2006-ban 163 db, 2008. január 1.-én pedig már 173 többcélú kistérségi társulás működött hazánkban. Habár a területi lehatárolás nem számolt a statisztikai kistérségi, megyehatáron átívelő gazdasági, társadalmi és igazgatási kapcsolatokkal, az új társulási jogintézmény helyi közszolgáltatásokra irányuló pozitív hatása tagadhatatlan volt, ugyanis ezen keresztül olyan feladatok is elláthatóvá váltak széles körben, különösen a kistérségi szektorban, mint az önkormányzati belső ellenőrzés, vagy a házi jelzőrendszeres segítségnyújtás.⁹⁹

A többcélú kistérségi társulások néhány év alatt történő országos elterjedését meghatározta a célzott központi finansziális ösztönzés. Mivel rendszerváltás után a települési önkormányzatok nagyon kevés kooperációs célt fogalmaztak meg, így az együttműködési motiváció és hajlandóság még az előzetesen vártakhoz képest is elmaradt, ezért több szakértő már a rendszerváltás utáni években javasolta az ún. negatív forrásszabályozás eszközét,¹⁰⁰ amelynek lényege, hogy meghatározott minimumparaméterek alatti feladatellátáshoz csak csökkentett központi anyagi támogatás (normatíva) legyen adható. Ezt a központi kormányzati költségvetési tervezés csak valamikor az 1990-es évek közepén kezdte el tudatosan alkalmazni, 1998-1999 környékén a kistérsülések már átlagosan 5–15%-os plusztámogatást kaphattak bizonyos normatívák után a közös feladatellátáshoz; az összes önkormányzati társulások száma 20%-kal, a társulásban részt vevő települések száma pedig 8%-kal növekedett (*Fürcht, 2003; Kara, 1998*). Ez a tendencia folytatódott az ezredforduló utáni években, de különösen a többcélú kistérségi társulások esetén vált a negatív forrásszabályozás dominánssá a központi finanszirozásban, ami jelentős motiváló hatással volt a többcélú társulások rohamos térnyerésének (*Ágh–Németh, 2003; Ágh, 2008*).

⁹⁸ A körjegyzőségek száma: 2003-ban 605 db; 2005-ben 634 db; 2006-ban 633 db; 2007-ben 718 db. (Hoffman, 2011).

⁹⁹ A 2000-es évek második felében több értékelő-összegző statisztikai alapú tanulmány született a többcélú kistérségi társulásokról – így az önkormányzatokért felelős szaktárcák (Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium; Belügyminisztérium), valamint különböző szakmai háttér- és érdekszervezetek (Magyar Közigazgatási Intézet; Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége)

¹⁰⁰ A fogalomról bővebben – Kókényesi József: A városkörnyéki igazgatás gazdasági alapkérdései (in: KÖÖSZ-MJVSZ-MKI: Város és vonzáskörzete Szerk.: Szabó Gábor ÖNKORKÉP, Budapest, 1996)

Önkormányzati reform és adósságkonszolidáció a 2010-es években

Magyarországon az 1990-es önkormányzati kodifikáció kiemelt közjogi és közpolitikai fókuszú volt a települési autonómia alkotmányos-törvényi megteremtése, ugyanakkor a hosszútávon fenntartható önkormányzati gazdálkodás finanszírozási keretfeltételei hamar devalválódtak – pl. a helyben befizetett SZJA visszaosztási arányának radikális állami elvonása már az 1990-es évek folyamán elindult.¹⁰¹ Az önkormányzatok strukturális működési problémái elsősorban a kistélepülések intézményi (humán- és anyagi erőforrások) kapacitáshiányában nyilvánultak meg. Horváth M. Tamás még a 2000-es években egy tanulmányban vizsgálta az önkormányzatok gazdasági kapacitásképességét, ennek során 2005. évi pénzügyminisztériumi és KSH statisztikák alapján a következő szerzői számításra jutott az egy lakosra jutó önkormányzati bevételek tekintetében: községekben 171 847 Ft/fő; városokban 273 705 Ft/fő; Budapesten 382 070 Ft/fő (*Horváth M., 2007*). Minél nagyobb volt egy település, jó eséllyel annál nagyobb bevételgeneráló képességekkel rendelkezett, fajlagosan jelentősen több forrást biztosítva ezzel a saját bevételekből az önkormányzat által ellátott feladatokra, közszolgáltatásokra.

Az önkormányzati kapacitáshiány egészen korai megnyilvánulása volt, hogy sok település képtelen volt a működési költségeket kigazdálkodni, ez különösen az érdemi saját bevétellel nem vagy alig rendelkező községeket érintette. A központi költségvetési politika ezért hamar rákényszerült az ún. működési célú kiegészítő pénzügyi támogatási rendszerek alkalmazására. 1993-ban vezették be az ún. ÖNHIKI¹⁰² alapot, amit eredetileg a valóban korlátozott bevétellel rendelkező kistélepülések, községek megsegítésére rendeltek, az első években mintegy 200 önkormányzatot érintett az ÖNHIKI. Ez az arány 2008-ra már 2000 feletti település volt, 2010-ben az önkormányzatok közel kétharmada volt ÖNHIKI-s a 2012. évben pedig 1216 település volt érintve.¹⁰³ Az ÖNHIKI rendszerét egészítették ki a 2000-es évek közepén az „működésképtelen önkormányzatok egyéb támogatása” jogcímmel (*Domokos, 2012; Ivády, 2010*). 2014-től pedig megváltozott a költségvetés kapcsolódó struktúrája, és az ÖNHIKI helyett az ún. Helyi önkormányzatok kiegészítő támogatásai melléklet rendelkezik konkrét pályázati jellegű előirányzat keretében – pl. önkor-

¹⁰¹ 1990-ben a helyben befizetett SZJA 100%-át kapták vissza az önkormányzatok a parlamenttől a központi költségvetési törvényen keresztül, ez már 1992-re 50%-ra, 2000-re 40%-ra – *forrás: éves költségvetési törvények*

¹⁰² ÖNHIKI – önhibáján kívül hátrányos helyzetben lévő önkormányzatok

¹⁰³ Forrás: 1216 önkormányzat kapott ÖNHIKI-s támogatás – in: Magyar Polgármester online folyóirat (<http://www.magyarpolgarmester.hu?site=104&c=615&menu=c02>)

mányzatok rendkívüli támogatása; helyi közösségi közlekedés támogatása; lakossági víz, ivóvíz- és csatornaszolgáltatás támogatása; kiegyenlítő bérrendezési alap; bölcsődei férőhelyek kialakítása – a részletekről bővebben a 2018. évi L. tv. Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről 3. melléklet I-III.

A tapasztalatok szerint az 1996-ban törvényi úton létrehozott önkormányzati adósságrendezési gyakorlat¹⁰⁴ jobbra csak kistelepüléseket érintett. Egy 2009-es tanulmány összegezte az 1996–2008 között lezajlott önkormányzati adósságrendezéseket, a legnépesebb érintett település a Pest megyei Páty volt mintegy 5000 fős lakossággal, a többi, közel kéttucat település egy-két kivételtől eltekintve mind 3000 lakos alatti község volt (*Kovács–Vigvári, 2009*). Az Állami Számvevőszék a témával kapcsolatos 2018-as szakmai elemzése szerint az 1996–2017 időszakban 69 önkormányzatnál összesen 75 db adósságrendezési eljárás indult, ebből hat községnél két esetben is. Az ÁSZ kiadvány 2. számú melléklete tartalmazza a konkrét településlistát, amely Szigetvár, Heves és Esztergom városok, valamint a Heves Megyei Önkormányzat kivételével csak községi, nagyközségi jogállású településeket érintett erősítve a törvény hatálybalépését követő évtized tapasztalatát (*ÁSZ, 2018*).

A romló finanszírozás és az időről időre felbukkanó kormányzati megszorítások hatására egyre szélesedő önkormányzati, különösen kistelepülési kapacitáshiány csak az egyik jelentős problémakonténer volt az önkormányzati szektorban (*Horváth M.–Péteri–Vécsesi, 2014*). A másik, a 2000-es évek végére jelentkező roppant méretű szektorális eladósodás volt. Ennek gyökere jórészt a korábbi időszak – sokak szerint felelőtlen – kötvénykibocsátásából fakadt, amit csak tetézett a 2008 végén kirobbanó pénzügyi és gazdasági világválság egyik hazai hatásaként jelentősen megduzzadt az önkormányzati adósságállomány (hitelek, kötvények). Az önkormányzati adósság megnövekedésében a feltűnően laza jogi szabályozás is szerepet játszott, mivel a kötvénykibocsátásról – mint speciális hitel felvétel – nem rendelkezett az Ötv., így nagyobb önkormányzatok (főváros, kerületek, megyei jogú városok, megyei önkormányzatok) bárminemű külső kontroll nélkül bocsáthattak ki akár többmilliárd Ft értékben 5-8 éves lejáratú kötvényeket. Mivel az önkormányzatok eladósodása jórészt devizaalapú volt, ez tovább nehezítette a radikálisan eladósodott szektor helyzetét. Érdeemes ugyanakkor leszögezni, hogy a kötvénykibocsátás sokkal inkább a korábban megbízhatónak tartott nagyobb helyi önkormányzatokat (fővárosi kerületek, megyei jogú városok, megyei önkormányzatok) érintette, mivel a kistelepülések számára egyszerűen nem álltak rendelkezésre a kötvénykibocsátáshoz szükséges anyagi és szakmai, humán erőforrás-feltételek (*ÁSZ, 2009*).

¹⁰⁴ 1996. évi XXV. törvény a helyi önkormányzatok adósságrendezéséről

A 2011-ben elfogadott Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Möt.) a korábbi jogi szabályozáshoz képest jelentősen szigorítva állami-kormányzati engedélyhez kötötte a helyhatóságok kölcsönfelvételét. Másrészt a korábbi központi költségvetési normatív finanszírozás helyett egy új típusú szigorúbb logika („feladatfinanszírozás”), valamint a 2011 előttihez képest szűkebb hatáskörlistát határoztak meg. A törvényi szigorítás mellett a helyi önkormányzatok gazdasági stabilizálásához és a meglévő adósságállomány újratermelődésének megakadályozására a második Orbán-kormány a felhalmozódott önkormányzati adósságállományának állami átvállalását, konszolidációját választotta. Ennek nyitánya a megyei önkormányzatok mintegy 170 milliárd Ft-os adósságának átvállalása volt, az adósságrendezés azonban elsődlegesen a települési önkormányzatok felhalmozódott tartozásainak átvállalására irányult. Az 5000 lakos alatti települések teljes körű, 100%-os konszolidációban, az 5000 lakosnál népesebb települések (városok, megyei jogú városok, fővárosi kerületek és a Fővárosi Önkormányzat) arányosan részleges átvállalásban részesültek. A települési önkormányzati szektor eladósodásának mértékét jelzi, hogy csak az 5000 lakos alatti településeknél 1710 községi, nagyközségi önkormányzat volt érintve. A 2014 tavaszán befejeződő önkormányzati adósságkonszolidáció során az állam által átvállalt teljes adósságállomány értéke 1344,4 milliárd Ft volt (*Lentner, 2014*).

Zongor Gábor, aki a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének (TÖOSZ) 1999-2016 között volt a főtitkára, a következőképpen értékelte a 2011-es önkormányzati kodifikációt: amíg az 1990-es évek elején még az *„egyedül mindenre képesek vagyunk”* szemlélet jellemezte a polgármestereket és a képviselőtestületeket, addig különösen az 1996-os területfejlesztési törvény hatálybalépése után már *„az egyedül nem megy igazsága”* vált meghatározóvá. A fragmentált településszerkezet problémáit tetézte a mindenkori parlament és kormányzat azon káros gyakorlata, hogy valódi differenciálás nélkül egységesen *„zúdította rá”* a különböző hangsúlyozottan államigazgatási feladatokat az önkormányzati szektorra (jegyzőkre és önkormányzati apparátusokra), miközben azok ellátásához szükséges forrást nem biztosította elégséges mértékben a központi szint (*Zongor, 2012*). Egyre inkább kinyílt a feladattelepítés, illetve a finanszírozás közötti olló. Az Möt. egyrészt kimondta, hogy a különböző települési és területi (megyei) önkormányzatoknak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek, másrészt a törvény a kötelező feladat- és hatáskörök meghatározásánál köteles differenciálni a különböző jogállású önkormányzatok között a gazdasági teljesítőképesség, a lakosságszám, valamint a közigazgatási terület nagyságának figyelembevételével.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Az 1990-es Ötv. nem fogalmazott meg ilyen összefüggést a kötelező önkormányzati feladatok illetve az önkormányzati jogállás között, ami a helyhatóságok fontos kritikája volt.

Az Möt. mellett számos egyéb, a helyi feladatellátáshoz és közszolgáltatásokhoz kapcsolódó ágazati törvény-, valamint alsóbb szintű jogszabályalkotás történt a 2010-2014 parlamenti és kormányzati ciklusban, ami tovább módosította az állam és önkormányzati feladatrendszeret. Megtörtént a megyei önkormányzati intézmények (középiskolák, szociális intézmények, megyei fekvőbeteg intézmények) átvétele, valamint a Fővárosi Önkormányzat intézményi „profilisztása” – benne a fővárosi kórházakkal. A korábban városi, megyei jogú városi tulajdonban lévő kórházak is az államhoz kerültek; a több ezer köznevelési (közoktatási) intézmények fenntartói joga pedig kifejezetten a célra létrehozott központi hivatal, a Klebelsberg Iskola fenntartó Központ (KLIK) szállt. A kormányzat területi hatósági feladatellátásért felelős megyei kormányhivatalok közvetlen helyi, térségi feladatellátásának segítésére megtörtént az államigazgatási járások kialakítása (járásai hivatalok; Budapesten a fővárosi kerületi hivatalok).¹⁰⁶ Ugyanakkor az önkormányzati feladatellátás része maradt a bölcsődei és óvodai feladatok, az egészségügyi alap- és járóbetegellátás, illetve a helyi szociális feladatok egy meghatározott része (pl. szociális alap- és szakosított ellátások).

Önkormányzati társulások és együttműködések 2012 után

Az előző fejezetben tisztáztuk a 2010 utáni önkormányzatokat érintő jogszabályi átalakítások kormányzati közpolitikai, valamint gazdasági, költségvetési okait. Jelen fejezetben kifejezetten az önkormányzati társulások közjogi szabályainak módosításait mutatjuk be – külön alfejezetben a közös önkormányzati hivatalokat, mint kötelező önkormányzati társulásokat, külön alfejezetben pedig az önkéntes önkormányzati társulásokat. Az átalakult jogi környezet intézményi hatásait is itt elemezzük: hány közös önkormányzati hivatal működik ma, milyen területi eloszlásban; hogyan alakultak át az önkéntes társulások – milyen struktúrák jöttek létre a 2004–2013 között meghatározó többcélú kistérségi társulások helyén. A fejezet tartalmaz egyfajta ágazati áttekintést is a társulások jelenéről, tovább árnyalva az önkéntes önkormányzati társulások világát.

¹⁰⁶ 2011. évi CLIV. törvény a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről. 2012. évi XXXVIII. törvény a települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek átvételéről és az átvételhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról. 2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről. 2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint ezzel összefüggő törvények módosításáról.

Az új önkormányzati társulási rendszer szisztematikus empirikus feltérképezése történt meg a Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Irodája (BM-ÖKI) jóvoltából 2016–2018 között, amely munkálatokban jelen tanulmány szerzője, mint vezető kutató vett részt. A BM-ÖKI az Önkormányzati Fejlesztések Figyelemmel Kísérése II. Kutatás I. *Önkormányzati horizontális és vertikális együttműködési mechanizmus kiterjesztését megalapozó kutatása* elnevezés alatt összegzi a munkát, ami nyilvánosan elérhető az interneten¹⁰⁷ (BM-ÖKI, 2018).

Közös önkormányzati hivatalok, mint kötelező társulások

Az 1990–2012 időszakhoz képest fontos változást jelent, hogy a korábbi szabályozástól eltérően a 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény helyi önkormányzatokról szóló fejezete már kifejezetten lehetőséget teremt a kötelező önkormányzati társulásokhoz: *„törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását”* – [Alaptörvény, 34. cikk, (2)].¹⁰⁸ Az Möt. 85.§ (1) pontja pedig a 2000 lakosú vagy annál kisebb lélekszámú települések számára kötelező jelleggel, 2000 lakos felettieknek pedig lehetőségként határozta meg az ún. közös önkormányzati hivatalba történő tömörülést. Az Möt. – kihasználva az Alaptörvény adta lehetőséget – a 2000 lakosnál kisebb települések esetében immáron kötelező jelleggel közös önkormányzati hivatalok felállítását rendelte el a korábban önkéntes alapon létrejött körjegyzőségek helyett – a főszabály a 2012. december 31. megszűnési időpont volt.

A 13. térképen (313. oldal) országos bontásban ábrázoltuk a megszűnő körjegyzőségi rendszert 2013. január 1-vel felváltó közös önkormányzati hivatali struktúrát – önálló hivattal rendelkező települési önkormányzatok; közös önkormányzati hivatali székhelytelepülések, közös önkormányzati hivatal társtelepülései.

A legfrissebb. 2018. január 1. közigazgatási információkat tartalmazó KSH helynévkönyv szerint 738 közös önkormányzati hivatal működik Magyarországon, ami 2633 települést érint, mint székhely valamint társközségek. A közös önkormányzati hivatalok székhelytelepülései túlnyomórészt szintén községi, nagyközségi jogállásúak, így elenyésző arányban vannak közöttük városi, járásszékhely városi, és egészen minimális esetben megyei jogú városok. A közös önkormányzati hivatalok rendszere az összes magyarországi település 83,5%-át foglalja magában (BM-ÖKI, 2018; KSH, 2018).

¹⁰⁷ <http://bm-oki.hu/News/ViewFile?fileId=1149>

¹⁰⁸ Eme passzus révén az Alaptörvény tulajdonképpen biztosítja a lehetőséget, hogy akár a nyugat-európai nagyvárosi szövetségek, agglomerációs tanácsok mintájára kötelező nagyvárosi önkormányzati társulások jogintézményt hozhasson létre törvény.

A közös önkormányzati hivatalok regionális megoszlása:

- Pest megye 27 közös önkormányzati hivatal (Budapesten nincs ilyen)
- Közép-Dunántúl 100 közös önkormányzati hivatal
- Nyugat-Dunántúl 136 közös önkormányzati hivatal
- Dél-Dunántúl 140 közös önkormányzati hivatal
- Észak-Magyarország 166 közös önkormányzati hivatal
- Észak-Alföld 100 közös önkormányzati hivatal
- Dél-Alföld 69 közös önkormányzati hivatal.

Tanulságos megvizsgálni a közös önkormányzati hivatalok székhelytelepüléseit – a 2018. január 1-én működő 738 közös önkormányzati hivatalból mindössze 3 székhelytelepülése megyei jogú város; 124 db-nak városi, járásszékhely városi önkormányzat; 47-nek nagyközségi jogállású település, valamint 564 közös önkormányzati hivatalnál községi önkormányzat a székhely. A közös önkormányzati hivatalok számának megyei szintű megoszlása leképezi a megyei szintű települési fragmentációkat, így a legtöbb közös hivatal az aprófalvas Borsod-Abaúj-Zemplén megyében található: 86 db, a legkevesebb pedig a dél-alföldi Csongrádban, 14 db (*KSH, 2018*).

A 14-15. térképen (313-314. oldal) a 2018. január 1-i állapot szerint ábrázolja országos, illetve megyei bontásban a közös önkormányzati hivatali rendszert – önálló hivattal rendelkező települési önkormányzatok; közös önkormányzati hivatali székhelytelepülések, közös önkormányzati hivatal társtelepülései. Különösen a megyei bontású térkép (15. térkép) igen sokat mondó, mivel a közös önkormányzati hivatalok megyei szintű előfordulása mellett megmutatja azt is, hogy az adott megyében mekkora arányt képviselnek az önálló hivattal nem rendelkező társtelepülések között az önálló kirendeltséggel bíró, valamint önálló kirendeltséggel sem rendelkező aprófalvak. Különösen nagy, bőven 100 feletti az önálló kirendeltséggel sem rendelkező községek száma és aránya Zalában, Borsod megyében, Somogyban és Vas megyében, valamint Baranyában – ez utóbbiban mindössze 5 olyan település található, amelynek van önálló polgármesteri hivatala. Ugyanakkor mindössze 20-nál kevesebb az önálló kirendeltséggel sem rendelkező települési önkormányzatok száma Csongrádban, Jász-Nagykun-Szolnok megyében, Hajdú-Biharban és Békés megyékben. Akár egymással szomszédos megyékben is jelentős különbségek vannak az önkormányzati hivatali struktúrákban, jó példa Borsod és Heves megyék összehasonlítása a kirendeltséggel sem rendelkező községek megyén belüli száma, aránya között.

Önkéntes önkormányzati társulások

A jogszabályi változások érintették a helyi önkormányzatok önkéntes társulásait is. 2013. január 1-vel hatályát veszítette a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény, valamint a többcélú kistérségi társulásokról szóló 2004. évi CVII. törvény. Az új önkormányzati törvény azonban továbbra is fenntartotta az önkéntes önkormányzati társulások lehetőségét, a 87. § a következő generális szabályban rögzítette az önkéntes társulások fogalmát: *„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.”*

A korábban létrehozott önkéntes önkormányzati társulások felülvizsgálatának céljából 2013. június 30.-ig kellett nyilatkozniuk az érintett települési képviselő-testületeknek a társulások megszüntetéséről vagy további fenntartásáról. A Möt. ezzel indirekt módon a korábbi többcélú kistérségi társulások közös akaratból történő megszüntetésének, és vele a kistérségi munkaszervezetek felszámolásának irányába nyomta a településeket. A már hivatkozott BM-ÖKI kutatás keretében átfogó önkormányzati együttműködési adatbázist készült a különböző elérhető nyilvános adatbázisok (NAV, MÁK, KSH) mentén, kiegészítve azt a kutatás során beszerzett különböző információkkal. A Magyar Államkincstár 2017. februári nyilvántartása szerint 1517 élő önkormányzati társulás működött Magyarországon, amelyek összesen 10 765 db önkormányzati társulási tagságot rögzített – a számokból is kiderül, hogy a társulásokban érintett települések általában több különböző formális társulásban is részt vesznek. Egy önkormányzat átlagosan 3,41 társulásban vesz részt, ami jellegét tekintve lehet közös feladatellátás – közüzemi, humán közszolgáltatás –, valamilyen tervezési, fejlesztési koordináció. A kutatási jelentés legfontosabb megállapítása, hogy egy település minél kisebb, annál nagyobb valószínűséggel rákényszerül a társulásban történő feladatellátásra – ez alapvetően determinálja a vidéki, rurális térségek lakosságához kapcsolódó helyi hatósági igazgatás (közös önkormányzati hivatalok), valamint helyi közszolgáltatás (önkéntes önkormányzati társulások) jellegét.¹⁰⁹ A településméret, illetve az egyéb objektív paraméterek (pl. lakosságszám, gazdasági pozíciók, térségi szerepkör) mellett a különböző jogszabályi változások meghatározó hatással vannak a 2013 után kialakult önkormányzati társulásos feladatellátásra (BM-ÖKI, 2018).

¹⁰⁹ Az elemzés a Belügyminisztérium KÖFOP-2.3.4-VEKOP-15-2016-00002 azonosítószámú, „Önkormányzati fejlesztések figyelemmel kísérése II.” című kiemelt projektje keretében elkészített együttműködési adatbázis felhasználásával készült, az azokból levont következtetések kizárólag jelen szakanyag kutatásának eredményei, azok a Belügyminisztérium hivatalos álláspontját nem tükrözik

A BM-ÖKI Kutatási Jelentés a települések közötti horizontális koordinációkat a következő típusokba sorolja:

- Önkormányzatok közötti közszolgáltatási szerződések (pl. a mikrotérségi központ község vagy város a saját intézményei révén szolgáltat a társult települések számára általában anyagi ellentételezés fejében);
- közös intézményfenntartás – a működtetési költségeket eleve megosztják;
- mikrotársulás – kisebb területi kiterjedésű, általában csak néhány településre kiterjedő kooperáció (pl. óvodafenntartó társulások);
- többcélú kistérségi társulás – jó eséllyel az eleve kevés, kisszámú települést tartalmazó többcélú társulások maradtak fent, bár a közös feladatellátás sok esetben módosult (pl. közoktatási feladatok elkerülése az önkormányzatoktól);
- pályázati, konzorciumi együttműködések – ezek hosszú távú fenntartása főleg a pályázat megvalósulását követő ún. fenntartási időszak után tűnik problémásnak.

A BM-ÖKI országos kiterjedésű kutatásának empirikus eredményei jelzik az olvasó számára, hogy az évtized átfogó önkormányzati és közigazgatási átalakítások hatására miként alakult át az önkéntes önkormányzati együttműködések világa. A községi társulások aktuális felvázolásához a BM-ÖKI kutatás anyagain, illetve személyes kutatási tapasztalataimon túl a KSH Önkormányzati Törzsadattár 2017. második féléves nyilvános adatbázisát használtam, amelyhez az információkat a települési önkormányzatok szolgáltatták az Országos Statisztikai Adatfelvételi Program keretében – alapja az OSAP 1621-es űrlap.¹¹⁰ Ezekből különböző megyei területi szintű összefüggések olvashatók ki. Igazodva a településstruktúra tagolt jellegéhez, a soktelepüléssel, aprófalvak dominálta megyékben található a legtöbb önkéntes önkormányzati társulás – kiemelkedik Szabolcs-Szatmár-Bereg megye a maga 93 db, Borsod-Abaúj-Zemplén megye 86 db; Baranya megye 85 db önkéntes önkormányzati társulással. A legkevesebb formális társulás Komárom-Esztergom megyében 14 db, Békés megyében 25 db, Fejér megyében 27 db. A megyei településszám és önkéntes önkormányzati társulások számát, illetve az azok közötti arányt ábrázolja az alábbi térkép.

A 16. térkép (314. oldal) komplex megyei bontásban egyszerre ábrázolja a megyei településszámot, a községek (és nagyközségek) megyei számát, valamint a KSH Önkormányzati törzsadattár 2017. második féléves adatait: az önkéntes önkormányzati társulások számát. Az adott megyére jellemző önkéntes társulási intenzitást pedig az egy önkén-

¹¹⁰ KSH Önkormányzati törzsadattár 2017. második félév
<https://hirlevel.egov.hu/2018/05/13/osap-1621-onkormanyzati-torzsadattar-2017-masodik-felev/>

tes önkormányzati társulásra jutó településszámmal és eltérő színárnyalattal ábrázoltuk, ebből látható, hogy a legsűrűbb önkéntes társulási intenzitás Borsod-Abaúj-Zemplén, Komárom-Esztergom, valamint Vas megyékben tapasztalható, ahol ez az arányszám 4,00 felett van, a legalacsonyabb intenzitás pedig Csongrád megyében tapasztalható, ahol 60 településre 33 önkéntes társulás esik, és a társulási intenzitás 1,81.

Szakágazati aspektusban a legtöbb települést érintő önkormányzati társulások jellemzően a közüzemi fejlesztési, működtetési céllal létrehozott formalizált együttműködések, így a hulladékgazdálkodási, szennyvíz- vagy ivóvíz-gazdálkodási társulások. Előfordul, hogy 50-nél, vagy akár száznál több települést érintő ilyen kifejezetten egy területre (ágazatra), célra irányuló települések közötti koordinációk. A KSH Önkormányzati törzsadatár szerint jelenleg megyei szinten a legtöbb települési önkormányzatot magába foglaló társulás a Nyugat-Balaton és Zala Folyó Medence Nagytérség Szilárdhulladékai Kezelésének Korszerű Megoldására Önkormányzati Társulás, amely gyakorlatilag Zala megyei összes települését lefedi. Ezek az „óriástársulások” tehát kifejezetten egycélú koordinációk. A közüzemi területtel szemben a humán közszolgáltatások esetében már jóval kevesebb – akár csak néhány – települést érintő önkormányzati társulások a dominánsak (szociális és/vagy gyermekvédelmi mikrotársulások; óvodatársulások). Ugyanakkor nem meglepő módon az aprófalvas térségekben, járásokban, mikrotérségekben működő humán társulások akár 20-nál több települést (köztük túlnyomó többségben községek, aprófalvak) is tagjaik között tudhatnak – pl. a Baranya megyei Beremendi Szociális és Gyermekjóléti Társulás 22 tagönkormányzattal; Borsodban a Putnok és Térsége Önkormányzati Társulás 26 tagönkormányzattal; Komárom-Esztergomban egycélú óvodafenntartó társulás 20 tagönkormányzat együttműködésében (Lucfalva-Nagykeresztúr-Márkháza-Kisbárcány Köznevelési Intézményi Társulás). A KSH Önkormányzati törzsadatár megyei adattábláit tekintve időnként rendkívül leleményes és atipikus társulásokat találhatunk a közösen ellátott feladatok ágazatközi jellege szerint – esetenként egymástól akár nagyon távol eső humán és gazdasági jellegű feladatokat szervezve egyazon társulás alá. Erre jó példa Somogy megyében a Marcali Többcélú Kistérségi Társulás, amely keretében 40 település 27 feladatot közösen lát el integrált társulások formában a különböző szociális, gyermekjóléti és egészségügyi alapfeladatoktól kezdve az óvodafenntartáson vagy a mozgókönyvtári szolgáltatás társulások megszervezésén át egészen a helyi közfoglalkoztatás, a környezet- és természetvédelem, a belső ellenőrzés, a telephely-engedélyezési eljárások vagy a helyi gazdaság- és turizmusfejlesztésig. Különösen extrém példának tűnik az egyik legalacsonyabb népességű hazai város, a Borsod megyei Pálháza székhellyel létrejött Hegyközi Területfejlesztési és Alapellátási Társulás, amely 21 önkormányzat 43 feladatot közös társu-

lások formában lát el.¹¹¹ Mivel a társulásban érintett önkormányzatok önként és teljesen autonóm módon határozhatják meg a közösen ellátandó feladatok listáját, rendkívül komplex, időnként akár kuszának is tekinthető „társulási dzsungel” jellemző az aprófalvas térségekben – nagyon differenciált a hazai települési önkormányzatok társulási stratégiája: hol, milyen társulási modellek alakulnak ki. Vannak olyan mikrotérségek, ahol a 2013 előtt működött többcélú kistérségi társulások harmonikusan és nagy határfokkal működtek – pl. Marcali –, így nem meglepő módon ezeknél jobb eséllyel megmaradtak az integráltabb (több feladatra kiterjedő) társulási együttműködések. Korábban már esett szó a BM-ÖKI kutatása kapcsán a magyarországi települési önkormányzatok együttműködési hajlandóságát mérő 3,41 átlagról – 1 hazai település átlagosan 3,41 önkéntes önkormányzati társulásban vesz részt. A KSH Önkormányzati törzsadatár településsoros adatait vizsgálva azt találjuk, hogy országos összevetésben már rendkívül kevés, csak néhány település esetén találjuk azt, hogy egyidejűleg 7-nél több társulásban is tag, és csak mindössze 2 településnél látunk 10-nél több társulási tagot – a Tolna megyei Bába község 11 önkormányzati társulásban vesz részt, a Heves megyei Tiszanána pedig 13 társulásban tag. Olyan társulásra is akad példa, ahol viszonylag korlátozott a társulásban együttműködő települési önkormányzatok száma, ugyanakkor kiterjedt, komplex közös feladatellátást valósítanak meg – a Baranya megyében 2017-ben létrejött Nyugat-Hegyháti Önkormányzati Társulásban 6 település 18 kifejezetten gazdaság- és területfejlesztési területeken alakított ki együttműködést (piacüzemeltetés; turizmus; közfoglalkoztatás; növénytermesztés és állattenyésztés).¹¹²

A következőkben ágazati összevetésben mutatjuk be, hogy az állam és önkormányzatok közötti feladattranszferek milyen hatással voltak az önkormányzati feladatellátásra (jobbára eltűnt vagy átalakult, de bővülésről nem beszélhetünk), illetve a létező társulások összetételére, jellegére.

Együttműködések szociális, valamint gyámügy és gyermekvédelmi területeken

Az önkormányzatok szociális feladatellátása fontos átalakuláson ment keresztül 2010 után. A szociális segélyezés rendszerét az 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szabályozza. A törvény a szociális támogatások, ellátások rendszerét

¹¹¹ Az igazsághoz hozzátartozik, hogy viszonylagos a társult formában ellátott feladatok kiterjedése, mivel ez erősen függ a társulási megállapodásban foglaltaktól – konkrétan mennyire részletezik és differenciálják az alapidokumentumban a közösen ellátandó feladatokat.

¹¹² Jellemző módon a Nyugat-hegyháti Önkormányzati Társulást működtető 6 település a szociális és egyéb humán feladatokat más társulásokon keresztül (pl. Sásdi Többcélú Kistérségi Társulás) biztosítja a területükön.

három csoportba rendezi pénzbeli szociális ellátásokra (időskorúak járadéka, aktív korúak támogatása,¹¹³ ápolási díj, települési támogatás), természetben nyújtott szociális ellátásokra (köztemetés, közgyógyellátás, egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság), valamint ún. szociális szolgáltatásokra (szociális alapszolgáltatások és szakosított intézményi szolgáltatások).¹¹⁴ Ami a szociális segélyezés hatósági vonatkozásait (pénzbeli ellátások, természetben nyújtott ellátások) illeti, azt az 1993-es eredeti kodifikáció az önkormányzatokra testálta, és habár voltak kisebb változások – pl. ápolási díjak odaítéléséről 2007-ig a települési képviselőtestületek dönthettek –, alapvetően az önkormányzati jegyzők államigazgatási hatósági hatáskörébe voltak utalva a helyi települési szociális segélyezési kompetenciák. A pénzbeli ellátások forrását a központi költségvetés állta állami normatívák formájában az önkormányzatoknak. A pénzbeli ellátásokhoz hasonlóan a természetben nyújtott szociális ellátások, valamint a szociális alapszolgáltatások és szakosított ellátások szintén az önkormányzati feladatellátás részévé váltak. A természetben nyújtott szociális ellátásokra való jogosultságot szintén a települési jegyzők (több település hivatali feladatait ellátó körjegyzőségek esetén a körjegyzők) állapíthatták meg. A szociális alapszolgáltatások egy részét a szociális törvény értelmében a települési önkormányzatok kötelező feladatai közé sorolták, más részét a lakosságszámhoz kötötték (pl. tanyagondnoki szolgáltatáshoz normatívát 70 lakostól, falugondnoki szolgáltatásra 600 lakosság fölött igényelhet egy település), amelyre a normatíva szintén a központi költségvetésből hívható le, amit a települések kiegészíthettek a saját forrásaikból. A szociális szakosított intézményi ellátások – mint személyes gondoskodás – rendszerét az 1993. évi III. törvény differenciált hatáskör-telepítés révén rendelte kötelező feladatként az önkormányzatokhoz: a differenciálás alapja a település lakosság száma – 3000 lakos feletti, 10 000 lakos feletti kötelező szakosított ellátások; a fővárosokhoz illetve a megyei jogú városokhoz rendelt szakosított szociális ellátások (pl. idősek otthona, hajléktalan-ellátó intézmények, rehabilitációs intézmények). A differenciált hatáskör-telepítés mellett a leginkább szóba jöhető megoldás a különböző szociális szolgáltatások esetén az önkormányzatok önkéntes együttműködése mutatkozott – elsődlegesen a közös intézményfenntartó társulások keretében, majd a többcélú kistérségi társulásokról szóló 2004-es törvény hatálybalépését követően a kistérségi

¹¹³ A törvény szerint aktív korúak ellátásának minősül a foglalkoztatást helyettesítő támogatás valamint az egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás.

¹¹⁴ A törvény szerint szociális alapszolgáltatás: étkeztetés, házi és jelzőrendszeres házi segítségnyújtás, családsegítés, közösségi szolgáltatások, támogató szolgáltatás, utcai szociális munka, falugondnoki és tanyagondnoki szolgáltatás. A törvény szerint szociális szakosított ellátás: ápolást, gondozást nyújtó szolgáltatások; rehabilitációs intézmények; átmeneti ellátást nyújtó intézmények; lakóotthonok; támogatott lakhatás.

ségi területi szintre tevődött át jó néhány szociális szolgáltatás ellátása, különösen a vidéki falusias térségekben.

A 2010 utáni intézményi átalakítások jelentősen érintették a szociális segélyezés világát. A változások elsősorban a hatósági igazgatást – a pénzbeli ellátások, valamint a természetben nyújtott szociális ellátások – érték. 2013-2015-ben több szakaszban kerültek át a pénzbeli ellátáshoz kapcsolódó hatósági hatáskörök (kérelmek befogadása, elbírálása, döntéshozatal) az önkormányzatok jegyzőitől a járási, fővárosi kerületi hivatalokhoz – így az időskorúak járadéka, az aktív korúak ellátásai, ápolási díj, valamint a 2017-ben bevezetésre került a tartós ápolást végzők időskori támogatása, egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság, alanyi és normatív közgyógyellátás. A pénzbeli szociális ellátások közül kizárólag az ún. települési támogatás maradt önkormányzati, még hozzá képviselőtestületi hatáskörben, amit meghatározott célhoz (pl. lakásfenntartás, lakdíjhátralék) köthet az önkormányzat. A természetbeni szociális ellátások közül a köztemetés, valamint a méltányossági közgyógyellátás maradt az önkormányzati ellátások körében. Amíg 2013 előtt a szociális segélyezés rendszerében a pénzbeli és természetbeni ellátások igazgatását az állam a települési önkormányzatokon keresztül intézte, napjainkra az állam már közvetlen módon magához vonta a feladatot a járási és fővárosi kerületi hivatalok tevékenységén keresztül.¹¹⁵ Mindebből az következik, hogy a szociális segélyezés új rendszerében az önkormányzatok már csak méltányossági alapon, kiegészítő jellegű szerepvállalást tehetnek – települési támogatás; méltányossági közgyógyellátás; köztemetés –, ami alapvetően függ az adott önkormányzat anyagi lehetőségeitől és helyi társadalmi prioritásoktól. A szociális segélyezésben lezajlott centralizációs irányú hatáskörtranszfer természetesen csökkentette a települési önkormányzatok szociális büdzsáját. A pénzbeli és természetbeni szociális ellátások mellett a rászorultsági alapú szociális feladatellátás harmadik meghatározó eleme a szociális szolgáltatások (alapszolgáltatások és szakosított ellátások) – mint szociális human közszolgáltatások – azonban továbbra is alapvetően önkormányzati körben maradtak.

A szociálpolitika fontos önálló szegmense a gyámügy és gyermekvédelem, ahol irányadó jogszabály az 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (továbbiakban: Gyvt.). A törvény komplex rendszert alakított ki a hatósági vonatkozások, illetve az intézményi közszolgáltatások tekintetében. A hatósági gyermekvédelem vonatkozásában 1990-től az első fokú kompetenciák a települési jegyzőknél, a bonyolultabb döntéseknél pedig a városi önkormányzatok keretében működő városi gyámhivata-

¹¹⁵ A járási, fővárosi kerületi hivatalok első fokon hozott hatósági szociális határozataival szemben másodfokon a megyei és fővárosi kormányhivatalok járnak el.

loknál voltak. Hatósági másodfokon az 1990-es évek első felében önállóan működő megyei, fővárosi gyámhivatalok, mint területi gyámhivatalok voltak az illetékes hatóság, amiket beintegráltak az 1996-tól felállított megyei, fővárosi közigazgatási hivatalokba. A Gyvt. a hatósági feladatok mellett a kapcsolódó közszolgáltatások széles tárházát alakította ki, benne a különböző pénzbeli és természetbeni (rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény, gyermekétkeztetések, gyermektartásdíj megelőlegezése, otthonteremtési támogatás) valamint a személyes gondoskodást nyújtó alapellátásokkal és gyermekvédelmi szakellátásokkal.¹¹⁶ A gyermekvédelmi intézményi szolgáltatások esetében a Gyvt. – hasonlóan az 1993-ban bevezetett szociális törvényhez – differenciáltan telepít hatáskört: így 10 000 lakos felett kötelező bölcsődei ellátást; 30 000 lakos felett családok átmeneti otthonát; megyei jogú városoknak gyermekjóléti központot működtetni.

A területi államigazgatás 2013-as átalakítása, intézményi bővítése a járási és fővárosi kerületi hivatalokkal komoly változásokat eredményezett a kapcsolódó hatósági feladatelátásban. A gyámügyi és gyermekvédelmi első fokú hatósági hatáskörök (pl. védelembé vétel, nevelésbé vétel, gyermekvédelmi gyám kirendelése) 2013. január 1-től az önkormányzati jegyzőktől átkerültek a járási, fővárosi kerületi hivatalokhoz, a másodfokú hatósági döntések már 2011-től a megyei, fővárosi kormányhivatalok illetékes főosztályainál voltak. A települési jegyzőknek csupán bizonyos kiegészítő feladatai maradtak a gyermekvédelemben, így környezettanulmány készítése a gyámhatóság (járási, fővárosi kerületi hivatal) kérésére vagy a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultság megállapítása.

Intézményi vonatkozásban fontos változást jelentett, hogy 2012-ben több tucat önkormányzati szociális intézményt – benne dominánsan gyermekjóléti szolgálatok – vett át az állam az újonnan létrehozandó Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (SZGYF) szervezetéhez elsődlegesen a fővárosi, megyei valamint megyei jogú városi önkormányzatoktól. A gyámügyben és gyermekvédelemben a hatósági igazgatás teljes egészében a területi államigazgatás¹¹⁷ ressortja lett; az intézményi szolgáltatások terén azonban továbbra is domináns az önkormányzati jelleg, bár itt is erősödött a közvetlen állami intézményi szolgáltatás az SZGYF képében.

A szociális ügyekben és gyermekvédelemben az állami és önkormányzati szerepvállalás mellett nem szabad elfeledkeznünk szolgáltatói oldalról a magyarországi civil és ma-

¹¹⁶ Gyermekvédelmi alapellátások: gyermekjóléti szolgáltatás, gyermekek napközbeni ellátása, gyermekek átmeneti gondozása, esélynövelő szolgáltatások. Gyermekvédelmi szakellátások: otthon nyújtó ellátás, utógondozói ellátás, területi gyermekvédelmi szakszolgáltatás [Gyvt. 15.§].

¹¹⁷ Első fokon a fővárosi kerületi illetve vidéken a járási hivatalok; másodfokon a fővárosi valamint megyei kormányhivatalok.

gánszektör szociálpolitikai szerepvállalásáról. A közoktatáshoz hasonlóan – bár attól elmaradó mértékben –, egyre erőteljesebbnek tekinthető az egyházak karitatív szerepvállalása, de fontos megemlíteni a magánalapítványi formában működő szociális intézményeket. Volumenét tekintve ugyanakkor a magán szociális intézményrendszer csupán kiegészíti az állami és önkormányzati szociális intézmények tevékenységét főleg azokon a területeken, ahol nincs kiterjedt intézményi háló (pl. drogrehabilitáció), valamint intézményi férőhelyek hiánya orvosolható piaci alapon (pl. luxus jellegű idősek otthona).

A korábban már leírt folyamatot – miszerint a szociális, valamint gyermekvédelem területén a többcélú kistérségi társulások helyét átvették a kisebb területi kiterjedésű önkormányzati mikrotársulások – remekül alátámasztják a KSH Önkormányzati törzsadat-tár 2017. második féléves települési és megyei szintű adatai. Különösen az aprófalvas, fragmentált településstruktúrájú megyékben domináns a korábbi többcélú kistérségi társulási keretek közül kiszakadó szociális mikrotársulások akár szociális alapszolgáltatások, akár szakosított ellátásokról (pl. idősek otthona, rehabilitációs intézmények) van szó. A szakosított ellátások esetében a szolgáltatási kínálatnál meghatározó, hogy milyen nagyságú (lakosság, intézményi struktúra) a társulásban központi szerepet játszó település, legyen az község, nagyközség vagy városi jogállású település, és ebből következően a szociális törvény differenciált hatáskör-telepítés révén milyen szakellátások működtetését rendelte kötelező jelleggel a településhez.

Egészségügyi együttműködések

Hasonlóan más szakpolitikákhoz, az egészségügyben is az állami felelősség és feladatellátás felértékelése tapasztalható a 2010-es kormányváltás óta. Az 1990–2012 közötti időszakban a kórházak, valamint a járóbeteg-ellátást biztosító szakrendelők fenntartói jogosítványait a települési (fővárosi, városi), illetve megyei önkormányzatok látták el – a hazai kórházak közel 85–90%-át érintette ez, a fennmaradó fekvőbeteg-ellátó intézmények (egyetemi klinikák, illetve az ún. országos gyógyintézmények – pl. Gottsegen Kardiológiai Intézet) közvetlen állami, minisztériumi fenntartásban maradtak. 2011-2012-ben megtörtént a kórházak intézményfenntartói jogosítványainak átadása állami intézményfenntartó részére – ez volt 2011–2015 között, a GYEMSZI, 2015 óta pedig az ÁEKEK.¹¹⁸ Bár ez a folyamat elsődlegesen a nagyvárosok, városok egészségügyi feladatait érintette, a községeket nem, mivel nem működtettek kórházakat. Érdemes megemlíteni, hogy jó néhány, korábban önkormányzati működtetésben lévő önálló járóbeteg-szakrendelő is állami

¹¹⁸ Gyógyszerészeti Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet 2011-2015 között, Állami Egészségügyi Ellátó Központ 2015-től.

fenntartásba került, így Pest megyében több intézmény (pl. Szigetszentmiklós, Monor). Az egészségügyi alapellátásban tevékenykedő házi orvosok, házi gyermekorvosok helyzetét a 2000-ben elfogadott „praxistörvény”¹¹⁹ rendezi, amely már az ezredforduló óta lehetővé teszi, hogy egészségügyi alapellátási szerződést köthessenek a települési önkormányzatok az egészségügyi alapfeladatok helyi ellátása érdekében.

Ami az önkormányzatok jelenlegi egészségügyi szakpolitikai feladatait illeti, a megyei önkormányzatoknak semmilyen kapcsolódó hatásköre nincs. A települési önkormányzatok számára pedig az egészségügyi törvény,¹²⁰ az Möt.v., valamint az egészségügyi alapellátásról szóló 2015. évi CXXIII. törvény rendelkezései az irányadóak. Az Möt.v.) 13.§ (1) 4. pontja a települési önkormányzatok feladataként szabja meg „*az egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások biztosítását.*” A 2015-ös alapellátási törvény közvetlen módon nevesítette az önkormányzatok egészségügyi alapellátási kötelezettségeit a törvényben nevesített alapellátások biztosítása mentén: házi orvosi és házi gyermekorvosi ellátás; fogorvosi ellátás; a kapcsolódó ügyeleti ellátás; a védőnői ellátás; az iskola-egészségügyi ellátás.¹²¹ Az önkormányzatok feladata, hogy saját területükön egy vagy több egészségügyi alapellátási körzetet hozzanak létre, és az egyes körzetekhez kapcsolódóan az alapellátási szereplőkkel (különösen a házi orvos és házi gyermekorvos) ún. egészségügyi alapellátási szerződést kössenek, így biztosítva az alapellátást.¹²² Az önkormányzatoknak természetesen lehetősége van, hogy a különböző alapellátásokat – különösen a ritkán lakott vidéki térségekben – önkéntes önkormányzati társulások keretében biztosítsák a lakosság számára, ezek általában néhány településre kiterjedő a járási területi szintnél kisebb mikrotérségi együttműködések. Ilyen önkéntes társulások keretében működhetnek jó néhány településen a házi orvosi, a házi gyermekorvosi, fogászati, közös házi orvosi, fogorvosi ügyeleti ellátást. Új típusú, a jogszabály adta szolgáltatási együttműködési lehetőség az ún. praxisközösség a 2015-ös alapellátási törvény szerint megoldható az alapellátást nyújtó különböző szereplők integrált együttműködése, valamint ún. csoportpraxis keretében az alapellátások mellé járóbeteg-ellátások integrálása az egészségi együttműködésbe, szolgáltatásba.¹²³

¹¹⁹ 2000. évi II. törvény az önálló orvosi tevékenységről.

¹²⁰ 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről

¹²¹ Az iskola-egészségügyi ellátás önkormányzati feladat maradt, miközben a közoktatás szakmai, finanszírozási és egyéb hatáskörei az államigazgatás részévé vált.

¹²² Az már az egészségügyi alapellátás területi nehézségeit mutatja, hogy nagyszámú, 363 tartosan (legalább 6 hónapja) betöltetlen házi orvosi körzet illetve 242 betöltetlen fogorvosi körzet van az ÁEEK Alapellátási Osztályának 2019. május 1. közlése szerint – bővebben lásd <https://oali.aEEK.hu/index.php/praxiskezoelo-nyilvtartas/tartosan-betoltetlen-korzetek>

¹²³ Speciális járási területi vonatkozás, hogy az egészségügyi törvény a járásszékhely városi önkormányzatok feladatává tette – együttműködve a többi önkormányzattal ún. járási egészségügyi terv készítését, a tervezési folyamatba bevonva a járásban található egészségügyi szolgáltatókat, a megyei kormányhivatalt valamint a járási hivatalt.

A KSH Önkormányzati törzsadattár 2017. második féléves települési és megyei szintű adatsorai szerint a kistelepülések között ritkábbak az önmagában kizárólag egészségügyi célú társulásos együttműködések, helyette inkább jellemző valamilyen szélesebb koordinációs rendszerbe (szociális, egészségügyi és egyéb feladatok közös társulásban) való illeszkedés. A klasszikus egészségügyi alapellátáson túli ágazati feladatellátás alig-alig jelenik meg (pl. komplex egészségnevelés), másrészt a szociális területhez képest inkább jellemző az önálló egészségügyi feladatellátás a hazai települési önkormányzatok szintjén.

Együttműködések a köznevelés területén – óvodafenntartó társulások

A közoktatás rendszeréről a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény általánosan rendezi az óvodai nevelés, az általános iskolai oktatás, középiskolai oktatás (gimnáziumok, szakgimnáziumok, szakközépiskolák, szakiskolák), a felnőttoktatás,¹²⁴ az alapfokú művészeti oktatás, a fejlesztő nevelés-oktatás, valamint az ún. sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai és iskolai nevelését, oktatását. A rendszerváltás után a közoktatási intézmények az önkormányzatokhoz kerültek, nagyobb mértékben a településekhez, de jó néhány intézmény (elsősorban középiskolák és kollégiumok) a Fővárosi Önkormányzat, valamint a megyei önkormányzatok fenntartásában működtek. Az 1990-es önkormányzati törvény a települési helyhatóságok kötelező alapfeladatai között határozta meg az óvodai, valamint alapfokú oktatás, nevelés területeit. Természetesen nagyon sok apró település helyben intézmény vagy infrastruktúra hiányában (sok helyen már jóval 1990 előtt bezártak az egykori kisiskolák) önállóan a településen már a tanácsrendszer időszakában sem tudta ellátni az intézményesített óvodai nevelést, közoktatást. Ezek a települések önkéntes önkormányzati társulások keretében igyekeztek eleget tenni a törvényben meghatározott kötelező feladatuknak – erre szolgáltak a különböző közös óvodai és iskolai intézményi társulások, majd 2004 után a létrejövő komplex többcélú kistérségi társulásokba igyekeztek megoldani a térségi közoktatást (pl. meghatározták, hogy a többcélú társulás területén mely településeken és milyen oktatási intézmények működjenek, milyen beiskolázási mikrokozmetek alkalmazásával). A különböző rendelkezésre álló statisztikák szerint 2003. évben az önkéntes intézményi társulások száma 1274 db, 2005-ben már 1586 db volt, ezek nagyobb része iskolafenntartó társulás volt kistelepülések között. Ugyanakkor az önálló intézményfenntartó társulások száma zuhanni kezdett 2005 után, köszönhetően a többcélú kistérségi társulási keret gyors térnyerésének (Szabó, 2016). A 2010-ben hivatalba lépett kormány valamint a mögötte álló széles parlamenti többség a teljes közoktatási,

¹²⁴ A felnőttképzésről külön törvény rendelkezik a 2013. évi LXXVII. törvény keretében.

köznevelési rendszer újragondolásába fogott bele, aminek az eredménye lett a 2011-es köznevelési törvény. Az új közoktatási modellben az önkormányzatok (kivéve a nemzeti-ségi önkormányzatok) 2013. január 1-től elveszítették iskolafenntartó pozícióikat, amely feladatot a közvetlen erre a feladatra létrehozott országos állami iskolafenntartó intézmény a Klebelsberg Iskolafenntartó Központ kapta meg.¹²⁵

A sokak szerint rohamtempóban kialakított állami tanügyi igazgatási rendszerben az átalakításokat követő „forró történések” (pedagógussztrájkok) hatására jelentős dekoncentrált területi irányú módosítások történtek 2015-2016-ban: előbb közvetlen minisztériumi irányítás és fenntartás alá helyezték a szakképző intézményeket, majd megtörtént a fővárosi és megyei területi tankerületek (9+51 db) kialakítása és az országos iskolafenntartó központ hatáskörszűkítése. Az iskolarendszer „államosítása” jelentősen megosztotta a korábban domináns helyzetben lévő önkormányzati szektor szereplőit. A nehezebb anyagi kondíciók között működő, jobbára kistéleplési önkormányzatok már korábban is panaszkodtak a központi költségvetéstől kapott közoktatási állami normatívákra, mondván az nem fedezi a valós intézményi szükségleteket – így ez a települési kör különösebben nem hadakozott a kormánnyal az iskolák megtartása érdekében. Ezzel szemben sokkal több kritikát fogalmaztak meg a jobb anyagi helyzetben lévő nagyvárosi, fővárosi kerületi vagy gazdag vidéki települések (pl. a fővárosi agglomerációban) – közülük sokan szerették volna megtartani iskoláikat, de a törvény azt csak a nemzeti-ségi önkormányzatoknak engedélyezte. Egy 2016-os a magyarországi nemzeti-ségekkkel foglalkozó szakmai kiadvány szerint 8 országos nemzeti-ségi önkormányzat mintegy kéttucat oktatási intézménynek volt a fenntartója, továbbá 13 köznevelési (iskola, óvoda) intézményt települési nemzeti-ségi önkormányzatok működtettek¹²⁶ – ezen intézmények finanszírozása továbbra is közvetett módon, a központi költségvetésen keresztül történik a települési önkormányzatok állami normatíva részeként. Ugyanakkor a 2016–2019 időszakban elérte a nemzeti-ségi önkormányzatok által fenntartott közoktatási intézmények száma már elérte a 90-et.¹²⁷ A paradigmikus hatású átalakítás révén a mintegy 800–900 iskolafenntartó önkormányzat fenntartói feladatai kerültek 2013. január 1-től az államhoz, ami egy roppant méretű és

¹²⁵ Az ipari, kereskedelmi és egészségügyi szakképző iskolák 2015-ben „függetlenedve” a Klebelsberg Iskolafenntartó Központtól és az EMMI-től, átkerültek a nemzetgazdasági tárcához, majd a 2018-as parlamenti választás és kormányalakítást követően az újonnan létrejött Innovációs és Technológiai Minisztériumhoz. A mezőgazdasági középiskolák pedig 2015-től az agrártárca fenntartásában működnek (2014–2018. Földművelésügyi Minisztérium, 2018-tól Agrárminisztérium).

¹²⁶ http://nemzetisegek.hu/repertorium/2016/02/belivek_34-53.pdf

¹²⁷ Soltész Miklós: Megsokszorozódott a nemzeti-ségekk által fenntartott iskolák száma 2010 óta. <https://magyarnemzet.hu/belfold/soltesz-miklos-megsokszorozodott-a-nemzetisegi-iskolak-altal-fenntartott-iskolak-szama-2010-ota-7087799/>

hatásait tekintve paradigmaticus változást jelentett a magyar iskolaügyben. Ugyanakkor szükséges megemlíteni, hogy a civil, azon belül is az egyházi intézményi fenntartás, működtetés legnagyobb mértékben a közoktatásban van jelen. Már a 2013 előtt jelentős számú település adta át egyházi intézményeknek (egyházmegyék, egyházközségek) akkor még a fenntartásukban lévő oktatási intézményeket. Ennek az expanciónak az eredményeként a 2016/2017-es tanévben a KSH adatszolgáltatása szerint Magyarországon működő közel 3500 általános iskola közül közel félezer volt egyházi fenntartásban (mintegy 14%-os), a gimnáziumok esetében még magasabb, 22%-os az arány.¹²⁸ Természetesen ma is lehetőség van intézményátvételre, annyi különbséggel, hogy a köznevelési szerződést immáron az állam kötheti kizárólagosan egyházi jogi személlyel vagy a magánintézmény (pl. alapítványi) fenntartójával.

A közoktatási intézményektől eltérően a köznevelési törvény az óvodai nevelést ellátó intézmények működtetését, fenntartását a települési önkormányzatoknál hagyta. Hasonlóan az iskolarendszerhez vagy a bölcsődei szolgáltatáshoz, az óvodai nevelés ellátása roppant erőfeszítéseket igényelt már az 1990-es évek elején az országos dimenzióban alapvetően folyamatosan csökkenő gyermeklétszámú kistéleplési önkormányzatoktól. Az iskolafenntartó társulásokhoz hasonlóan létrejöttek az óvodai társulások, ezek dominanciája a kistéleplési feladatellátásban megmaradt napjainkban is, a struktúrára mindössze a szabályozási környezet bizonyos változásai vannak hatással – pl. 2018. augusztus 31-től nem lehet közös intézménybe szervezni az óvodai és bölcsődei ellátásokat – a jelenlegi struktúrára. A KSH Önkormányzati törzsadattár 2017. második féléves adatai szerint megkülönböztethetünk egycélú, pusztán a közös óvodafenntartásra korlátozódó társulásokat – ezek általában csak néhány települést érintenek –, valamint az olyan kooperációkat, ahol valamilyen szélesebb ágazatközi (szociális, egészségügyi, óvodafenntartás stb.) együttműködésbe ágyazódik az óvodai nevelés társulások ellátása.

Együttműködések kulturális területen

Ami a kulturális igazgatás önkormányzati vonatkozásait illeti, a hatályos önkormányzati törvény a kötelező települési feladatok közé sorolta a „*kiemelt kulturális örökség védelmét*”, valamint az „*országos szerepkörrel összefüggő kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása, közművelődési tevékenység támogatása, filmszínház, előadóművészeti szervezet támogatását*”. A kulturális közintézmények fenntartása és üzemelteté-

¹²⁸ Van, ahol már többségben vannak az egyházi gimnáziumok – 2017. szeptember 9.
https://hvg.hu/itthon/201736_egyhazi_kontra_vilag_gimnaziumok_par_helyen_tobbsegben_afelekezeti_alma_materek

se egyszerre jelenik meg az állam és a települések szintjén. Alapvetően a kultúráért felelős kormánytag (jelenleg az EMMI miniszter) gyakorolja a fenntartói jogosítványt egy sor kulturális intézmény (színház, múzeum – pl. Magyar Nemzeti Galéria, Nemzeti Színház, Petőfi Irodalmi Múzeum) felett. Ugyanakkor nagyszámú kulturális közintézmény van települési – különösen a főváros, megyei jogú városok és városok – önkormányzati tulajdonban, általában a gazdagabb, tehetősebb településekre jellemző a széles kulturális intézményi és szolgáltatási portfólió működtetése. Empirikus tény, hogy akár a közüzemi, akár a szociális területhez képest jóval ritkábbak a kifejezetten kulturális, közművelődési területen kialakított önkormányzati társulások együttműködések, kooperációk – pl. nagyváros ún. „mozgó könyvtárát” üzemeltet környező kistelepüléseken; műemlékvédelem; könyvtári állomány gyarapítása; kulturális műsorok; közgyűjteményi feladatok; óvodai nyelvoktatás – ezek viszont nagy eséllyel bővíthetik a községi önkormányzatok kulturális feladatellátását, és vele a kistelepüléseken élők „kultúrafogyasztását”.

Közüzemi társulások

Összehasonlítva a humán közszolgáltatásokkal a közüzemi területen még nagyobb jelentősége van, hogy adott közszolgáltatás milyen méretgazdaságossági paraméterekkel működtethető – az önkormányzatok vonatkozásában ez elsősorban a víziközmű-szolgáltatások és a hulladékgazdálkodás esetében kiemelt fontosságú. A közszolgáltatások optimális területi méretének kutatása a nemzetközi önkormányzati szakirodalom fontos szegmense. Az empirikus tapasztalatok szerint a különböző közszolgáltatások optimális ellátási mérete, üzemgazdaságossága nagymértékben függ az adott szolgáltatás volumenétől, a szolgáltatásban érintett lakosságszámtól, valamint a lakosság területi szóródásától – koncentrált vagy dekoncentrált jellegéről (*Bel–Warner 2015*). 1990 óta az „egy település egy önkormányzat” elv következetes közjogi szabályozásának köszönhetően a rurális, kistelepülések dominálta térségekben a társult feladatellátás a rendelkezésre álló kizárólagos szervezési alapelv a közüzemi szolgáltatások területén. Ezt a determinációt erősítette a kapcsolódó törvényi és rendeleti jogi környezetben 2010 után bekövetkező változások – a víziközmű-szolgáltatásnál a 2011. évi CCIX. törvény szabályozta újra a területet, ezt több alsóbb szintű végrehajtási jogszabállyal is kiegészítették.¹²⁹ A hulladékgazdálkodási területen a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény az irányadó, amely 36.§ (1) mondja ki, hogy „A települési önkormányzatok hulladékgazdálkodási feladataik ellátása érdekében egymással társulhatnak. A társulás tartalmát és feltételeit a helyi önkormányzatok társulá-

¹²⁹ 379/2015 (XII.8.) Korm.rendelet létrehozva az ún. szennyvízelvezetési-agglomeráció kategóriát; 1382/2013. (VI.27.) Korm.határozat a vízgazdálkodási tanácsokról

saira vonatkozó jogszabályok keretei között társulási megállapodásban állapítják meg” Anélkül, hogy jobban belemennénk a két közüzemi szolgáltatási terület szabályozási részleteibe,¹³⁰ annyit érdemes leszögezni, hogy a változások eredményként a korábbiakhoz képest nagyobb léptékű, esetenként akár a megyei (NUTS3) területi szinten is túllépő már-már regionális léptékű önkéntes önkormányzati kooperációk alakultak ki. Fontos látni, hogy a két említett szolgáltatási területen az elmúlt félévtizedben kialakult társulások esetek túlnyomó többségénél valamilyen Európai Unió (főleg KEOP-os)¹³¹ forrásból biztosított infrastrukturális fejlesztés – ivóvíz-védelem; hulladékkezelés; csatornázás – megvalósítása és meghatározott időszakra szóló fenntartása volt a koordinációs szándékot leginkább meghatározó motivációs tényező. A KSH Önkormányzati törzsadattár 2017. második féléves megyei bontású társulási adatai alátámasztják a leírtakat. Az aprófalvas térségek által dominált megyékben kiemelkednek a 100 feletti tagönkormányzatot magába foglaló hulladékgazdálkodási társulások – pl. Borsodban a Sajó-Bódva Völgye és Környéke Hulladékkezelési Önkormányzati Társulás 125 településsel; a Kaposvár megyei jogú város vezetésével működő 163 településre kiterjedő Kaposmenti Hulladékgazdálkodási Önkormányzati Társulás; a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Szilárdhulladék-gazdálkodási Társulás 240 településsel. A BM-ÖKI koordinációs kutatásának kvalitatív mélyinterjúi, esetleírásai bizonyítják, azt a nemzetközi szakirodalomban már többször megfogalmazott empirikus tapasztalatot, hogy minél több tagja van egy önkormányzati társulásnak, annál problematikusabb a napi szintű működés – pl. a társulási tanács belső kommunikációs, koordinációs és szervezeti anomáliái (BM-ÖKI, 2018). A közösségi közlekedés, tömegközlekedés összehangolása, tervezése megjelenhet önkormányzati társulási tanácsi napirendeken, ám közös szolgáltatásszervezést gyakorlatilag nagyítóval sem találni falusias térségekben, mivel ennek feltétele az, hogy a centrumtelepülés rendelkezzen saját tulajdonú közlekedési vállalattal.

Területfejlesztés, helyi gazdaságfejlesztés

A települési önkormányzatok 1990 utáni társulások együttműködései kapcsán már esett szó arról, hogy a területfejlesztésben már az 1990-es évtized első felében nagyszámú kooperációk alakultak, ezekből jelentősen kivették a részüket a községek. Az 1996-os területfejlesztési törvény által biztosított hazai decentralizált pénzügyi alapok, valamint a létrejövő területfejlesztési tanácsok – benne az ún. kistérségi fórumok intézményével – ked-

¹³⁰ Erről bővebben I. Horváth M. Tamás (szerk.): *Kilengések – közszolgáltatási változások* (Dialog-Campus, Budapest-Pécs, 2013)

¹³¹ Környezet és Energia Operatív Program

vező intézményi lehetőséget teremtettek a kistépülések számára a közös fejlesztésekről, kapcsolódó stratégiai tervezésről és koordinációról. Természetesen a folyamatot jelentős mértékben dinamizálták az idővel megnyíló EU-s pályázati források (előcsatlakozási alapok, 2004-től az önkormányzatok számára közvetlenül elérhető pályázati pénzek). A területfejlesztés vált a 2004-ben létrejövő többcélú kistérségi társulások egyik meghatározó közös feladatává – kistérségi fejlesztési irodák, menedzserek kezdtek el tevékenységüket, amiben fontos szerepet kapott a különböző települések (városok, községek) fejlesztési terveinek összehangolása.

Azonban 2011-ben az Országgyűlés radikálisan újraszabta a területfejlesztési intézményrendszert: az 1996-os területfejlesztési törvényt módosító 2011. évi CXCVIII. törvény 39. § (1) a) pontja 2012. január 1. határidővel megszüntette a regionális, valamint a kistérségi fejlesztési tanácsokat, illetve a Budapest Agglomerációs Fejlesztési Tanácsot – így egyedül a Balaton Fejlesztési Tanács maradt meg a korábbi másfél évtized területfejlesztési intézményrendszeréből. Mindezzel párhuzamosan a területfejlesztést kizárólagosan és kifejezetten a megyei önkormányzatokhoz rendelte az MÖtv. Már esett szó arról, hogy az országot gyakorlatilag teljesen lefedő többcélú kistérségi társulások jó része is átalakult 2012 után, amely eredményeként viszonylag kevés társulás maradt meg a korábbi komplex formában. Ugyanakkor a községi szintű területfejlesztés – köszönhetően a hiányos anyagi, humán erőforrásoknak – önkormányzati társulási szintre történő delegálása továbbra is meghatározó. A KSH Önkormányzati törzsadattár 2017. második féléves megyei bontású társulási adatai jelzik, hogy a komplex, több feladatkört érintő társulások jelentős részénél a területfejlesztés nagyon gyakran megjelenik közös feladatként, ugyanakkor a területrendezés már sokkal ritkábban.

A helyi gazdaságfejlesztést, mint a települési önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatát az MÖtv. 13.§ (1) 13. pontja nevesíti.¹³² Megállapítható, hogy a rendelkezésre álló erőforrások – különösen a saját bevételek – függvényében a nagyobb települések (városok, megyei jogú városok, főváros) önállóan, jóval nagyobb eséllyel képesek a napi gyakorlatban megvalósítani a helyi gazdaságfejlesztési kezdeményezéseket, mint a kapacitáshiánnyal küzdő kistépülések. Nem meglepő, hogy a gazdálkodás és helyi gazdaságfejlesztés egyre több önkéntes önkormányzati társulás közös feladatellátásánál jelenik meg különböző meghatározott tevékenységek mentén – pl. közfoglalkoztatási koordináció; belső ellenőrzés; térségi turisztikai informatikai adatbázis létrehozása; internet és kábeltévé kiépítése.

¹³² A pontos megfogalmazás: „helyi adóval, gazdaságszervezéssel és turizmussal kapcsolatos feladatok”

Egyéb speciális társult feladatellátás

A KSH Önkormányzati törzsadattár 2017. második féléves adatai jelzik, hogy számos egyéb helyi önkormányzati kompetencia, kezdeményezés van, ami megjelenhet társult feladatellátásban. Ezek felvállalása bizonyos tekintetben az adott társulást alkotó önkormányzatok innovációs mutatójának is tekinthető. Az előzőekben megvizsgált ágazati feladatvállalásoknál mindenképpen ritkább, de a korábbiakhoz képest egyre határozottabban vállalnak fel önkormányzati társulások rendészeti, védelmi vagy valamilyen igazságügyi szolgálati jellegű feladatokat – pl. polgári védelem; ebrendészet és gypmesteri tevékenység; tűzvédelem; közbiztonság; áldozatsegítés; ár- és belvízvédelem. Az egyéb speciális jellegű társult önkormányzati feladatellátás esetében nagyon nehéz területi (regionális, megyei) jellegzetességekről beszélni, sokkal inkább az érintett települési önkormányzatok, helyi döntéshozók közös gondolkodása, innovációs közpolitikai potenciálja határozza meg a közös feladatellátás eme spektrumát.

Összegzés

Az évtized első felében történt nagyarányú, már-már paradigmaticus jelentőségű jogszabályi változások nemcsak az állami és önkormányzati feladatellátás rendszereit helyezte új alapokra, de hatással volt a helyi (település, megyei) önkormányzatok összes fontosabb működési aspektusára. A változások hatása elérte a települési önkormányzatok közötti horizontális társulások koordinációk, együttműködések világát, amely néhány éven belül jelentősen átalakította a működő önkormányzati társulások jellegét és feladatellátását. A körjegyzőségek „örökébe lépő” 2000-nél kevesebb lakosú településeket magába foglaló közös önkormányzati hivatalok, immáron kötelező jelleggel koncentrálták a székhelytelepülésekre az önkormányzatok hatósági tevékenységét.

A változások még nagyobb mértékben érintették az 1990 óta egyébként is folyamatosan alakuló települések közötti önkéntes önkormányzati társulások rendszerét. A jórészt a helyi közszolgáltatások területi alsó-középszintű összehangolására és ezzel bizonyos szintű koncentrációját megvalósító, 2004 után létrejött komplex többcélú kistérségi társulások a 2012-2013-as jogszabályi módosítások hatására az elmúlt több mint féltized során jelentős részben megszűntek vagy átalakultak. A folyamatot erősítette, hogy közoktatás (általános és középiskolák) az Möt. elfogadásával és a köznevelési törvény megszületésével kikerültek a kötelező önkormányzati feladatok sorából. A közüzemi területen történt kodifikációs változások (új hulladék- és víziközmű-törvények) jelentős mértékben átalakították a kapcsolódó közszolgáltatási piacot, ami együttal hatással volt a közüzemi önkor-

mányzati társulások összetételére is, sokkal inkább a nagyobb területi kiterjedésű közüzemi együttműködések irányába helyezve a koordinációs hangsúlyt. A humán közszolgáltatások területén a korábbi kistérségi keretek fellazulása következtében ugyanakkor a közüzemi szolgáltatási területtel éppen ellentétes irányú folyamat révén, ma már sokkal inkább a kevesebb feladatot érintő és kisebb területi kiterjedésű önkormányzati mikrotársulások dominálják a településközi együttműködések.

Amíg korábban a többcélú kistérségi társulásokban a humán közszolgáltatások akár túlnyomó része vagy egésze bekerülhetett a közös feladatellátásba, addig napjainkban sokkal inkább már több, egymás mellett párhuzamosan működő önkéntes társulások a jellemzőek (pl. ugyanazon községi önkormányzat egyidejűleg tagja lehet szociális társulásnak, óvodatársulásnak, illetve egyéb konzorciumi együttműködéseknek). Finanszírozási szempontból ugyanakkor történt egy jelentős, el nem hanyagolható változás, amíg korábban a központi költségvetés többletfinanszírozással dotálta a társult feladatellátást, addig ez az ösztönző eszköz kikerült 2013-tól az alkalmazásból, a székhelytelepülés önkormányzatára, valamint a társulásban érintett társönkormányzatok „jóindulatú” hozzájárulására bízva az operatív működtetés biztosítását, finanszírozását – ez kétségkívül visszalépést jelent a korábbi részletszabályozáshoz képest, így indirekt módon az együttműködések ellen hat.

Egyidejűleg tapasztalhatunk tehát területi koncentrációs és dekoncentrációs irányú folyamatokat a települési önkormányzatok önkéntes társulásos együttműködéseinek tekintetében. A kormányzat a 2018-as Magyar Falu Program meghirdetésével, valamint a kapcsolódó közvetlen kormányzati kezdeményezések, programok (pl. falusi CSOK-kezdmények) világosan artikulálta, hogy nem lehet tovább várni a magyarországi kistélepülések, községek világát sújtó gazdasági-foglalkoztatási, közszolgáltatási és demográfiai „problémakonténer” kezelésével, aminek fókuszában a vidék, a magyar falu rendkívül kicsi népességmegtartó ereje, képessége áll. Ugyanakkor az ország rendkívül tagolt településstruktúrája és a kistélepülések jelentős számbeli dominanciája történeti hagyomány. Kérdés, hogy szimpla pályázati alapú pénzügyi injekciókkal miként lehet enyhíteni vagy akár megfordítani immáron több évtizedes gazdasági és társadalmi trendeket.

A hazai községek jövőképéből kihagyhatatlan az önkormányzati társulásos együttműködések jövőjéről való gondolkodás, bizonyos szempontból továbbra is ez tekinthető a kizárólagos megoldásnak a falusi lakosság számára alapvető közszolgáltatások biztosítására, de akár a munkahelyteremtés vagy a helyi gazdaságfejlesztés és foglalkoztatásbővítés tekintetében is meghatározó lehet – feltéve, ha a kormányzat és a központi jogalkotás továbbra is ragaszkodik a minden magyarországi települést megillető helyi önkormányzás jogának jövőbeli biztosításáról.

Felhasznált irodalom

- Ágh Attila (2008): Az IDEA program a közigazgatási reform szolgálatában. In: Kádár Krisztián (szerk.): *IDEA és valóság – Az IDEA közigazgatás-korszerűsítési program négy éve*. Közigazgatásfejlesztési Társaság, Budapest, 9–32.
- Ágh Attila–Németh Jenő (szerk.) (2003): *Kistérségi közigazgatás – szakértői tanulmányok*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest
- Állami Számvevőszék (2018): *Elemzés – eléri-e célját az önkormányzati adósságrendezés?* Állami Számvevőszék, Budapest.
https://asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2018/adossagrendezés_elemzes.pdf?ctid=1237
- Állami Számvevőszék (2014): *Jelentés a települési önkormányzatok társulásának és feladatellátásának ellenőrzéséről*. Állami Számvevőszék.
<http://www.asz.hu/jelentes/14194/jelentes-a-telepulesi-onkormanyzatok-tarsulasanak-es-feladatellatasanak-ellenorzeserol/14194j000.pdf>
- Állami Számvevőszék (2009): *Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben*. ÁSZ, Budapest.
<http://www.asz.hu/tanulmanyok/2009/penzugyi-kockazatok-az-onkormanyzati-rendszerben/t272.pdf>
- Bartk István (1985): A vonzáskörzetek gazdasági (társadalmi) tervezése. In: *A vonzáskörzetek gazdasági és közigazgatási kérdései – Nemzetközi Tudományos Konferencia, Pécs, 1983. november 1–3.*, Pécs, MTA Regionális Kutatások Központjának Dunántúli Tudományos Intézete.
- Bekényi József – Gyergyák Ferenc (2013): Közös önkormányzati hivatalok megalakulása, a jelenleg még önálló polgármesteri hivatalok, körjegyzőségek átalakulásának folyamata közös hivatallá. In: *Új Magyar Közigazgatás*, 2013/1. szám, 38–41.
- Bekényi József–Bércesi Ferenc–Németh Jenő (2003): A kistérség fogalma, funkciói, intézményrendszere. (Előzetes koncepció – Vitaanyag) In: *Magyar Közigazgatás*, 2003/4. szám, 194–209.
- Bel, G.–Warner, M. E. (2015): *Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence*. Public Administration. 2015/ 93(1). szám, 52–67.
- Beluszky Pál (1985): A vonzáskörzet-kutatás néhány kérdése. In: *A vonzáskörzetek gazdasági és közigazgatási kérdései*. Nemzetközi Tudományos Konferencia, Pécs, 1983. november 1-3., MTA Regionális Kutatások Központjának Dunántúli Tudományos Intézete, Pécs.
- Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Iroda (2018): *Kutatási Jelentés – Kutatás I. Önkormányzati horizontális és vertikális együttműködési és koordinációs mechanizmus kiterjesztését megalapozó kutatás*. BM-ÖKI. www.bm-oki.hu/News/ViewFile?fileId=1149

- Domokos László (2012): *Kockázatok a működésben és növekvő eladósodás a magyarországi önkormányzatoknál*. Állami Számvevőszék, Budapest.
<http://www.asz.hu/publikaciok/2012/kockazatok-a-mukodesben-es-novekvo-eladosodas-a-magyarorszagi-onkormanyzatoknal-az-allami-szamvevoszek-ellenorzeseinek-tapasztalatai/psz201202165.pdf>
- Fürcht Pál (2009): Sok a helyi önkormányzat Magyarországon? In: *Új Magyar Közigazgatás*, 2009/3. szám, 43–47.
- Fürcht Pál (2003): Kistérségi koncepció. In: *Magyar Közigazgatás*, 2003/3. szám, 129–138.
- Fürcht Pál (1994): Körjegyzőségi modell. In: *Magyar Közigazgatás*, 1994/4. szám, 193–202.
- Fürcht Pál (1992): A körjegyzőségek működésének főbb tapasztalatai. In: *Magyar Közigazgatás*, 1992/12. szám, 724–731.
- Hoffman István (2011): A helyi önkormányzatok társulási rendszerének főbb vonásai. In: *Új Magyar Közigazgatás*, 2011/1. szám, 24–34.
- Hoffmann István: *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
- Horváth M. Tamás–Péteri Gábor–Vécsei Pál (2014): A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990-2012. In: *Közgazdasági Szemle*, LXI. évfolyam, 2014. február, 121–147.
- Horváth M. Tamás (szerk.) (2013): *Külengések – Közszolgáltatási változások*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs-
- Horváth M. Tamás (2007): A helyi önkormányzatok kapacitáskeretei. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Nézetek és látszatok – Decentralizáció a pénzügyi környezet szemszögéből*. Közigazgatási Olvasmányok, KSzK ROP 3.1.1 Programigazgatóság, Budapest, 15–38.
- Horváth M. Tamás (1995): Az önkormányzatok közötti együttműködés keretei és problémái. In: *Magyar Közigazgatás*, 1995/10. szám, 570–576.
- Iványi Gábor (2010): Működésképtelen történet. Index, 2010. január 6.
http://index.hu/velemenyt/jegyzet/2010/01/06/mukodeskeptelen_tortenet/
- Iváncsics Imre (1983): A városkörnyéki igazgatás szerepe a területfejlesztésben. In: *A vonzáskörzetek gazdasági és közigazgatási kérdései*. Nemzetközi Tudományos Konferencia, Pécs, 1983. november 1–3. MTA Regionális Kutatások Központjának Dunántúli Tudományos Intézete, Pécs, 277-284.
- Kara Pál (1998): Helyi önkormányzati rendszerünk értékei, fejlesztési lehetőségei. In: *Magyar Közigazgatás*, 1998/10. szám, 577–581.
- Kara Pál (1996): A város és vonzáskörzetének szervezeti, strukturális lehetőségei. In: Szabó Gábor (szerk.): *ÖOSZ-MJVSZ-MKI: Város és vonzáskörzete*. ÖNKORKÉP, Budapest, 1996. 93–106.
- Kovács Róbert–Vigvári András (2009): Látélet a községi önkormányzatok pénzügyi helyzetéről. In: *Új Magyar Közigazgatás*, 2009/5. szám, 26–35.

- Kökényesi József (1996): A városkörnyéki igazgatás gazdasági alapkérdése. In: Szabó Gábor (szerk.): *KÖÖSZ-MJVSZ-MKI: Város és vonzáskörzete*. ÖNKORKÉP, Budapest, 159–181.
- Központi Statisztikai Hivatal (2018): *Magyarország közigazgatási helynévkönyve*. 2018. január 1.
- Lentner Csaba (2014): A magyar önkormányzatok adóssághozjáról. In: *Állami Számvevőszék, Pénzügyi Szemle*.
<http://www.asz.hu/penzugyi-szemle-cikkek/2014/a-magyar-onkormanyzatok-adossagkonszolidacioja/lentnercs-2014-3-m.pdf>
- Pálné Kovács Ilona (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs.
- Somlyódy Edit (1991): Önállóság és egymásrautaltság a Baranya megyei kistérségek szemszögéből. In: *Magyar Közigazgatás*, 1991/8. szám, 750–755.
- Somlyódy Edit (1990): *A kistérségek az önkormányzattá válás útján*. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs
- Swianiewicz, Pawel (2014): An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. In: *Local Government Studies*, 2014, Vol.40., No.2., 292–311.
- Szabó Tamás (2016): *Városkörnyéki önkormányzati kooperációk az agglomerációs térségekben*. PhD értekezés. Budapesti Corvinus Egyetem. phd.lib.uni-corvinus.hu/899/1/Szabo_Tamas.pdf
- Szabó Tamás (2015): A városállás nyilvánítás kérdésköre 2015 után – az elmúlt negyedszázad kapcsolódó folyamatainak értékelése. In: *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évfolyam, 4. szám, 28–36.
- Szigeti Ernő (2010): A körjegyzőségi rendszer térszerkezeti jellemzői. In: *Közigazgatástudományi Közlöny*, 2010/1. szám.
- Szigeti Ernő (1996): A községalakítások múltja és jelene. In: *Magyar Közigazgatás*, 1996/9. szám, 513–527.
- Szigeti Ernő (1994): A körjegyzőségek területi struktúrája. In: *Magyar Közigazgatás*, 1994/10. szám, 609–619.
- Verebélyi Imre (1993): Kis vagy nagyméretű alapszintű önkormányzatok. In: *Magyar Közigazgatás*, 1993/4. szám, 193–205.
- Zongor Gábor (2017): Város és vidék, illetve a városkörnyéki közpolitikai kapcsolatok alakulása Magyarországon. In: Laki Ildikó-Szabó Tamás (szerk.): *Agglomerációs várostérségi tanulmányok – Nagyvárosi, városi és települési dilemmák a 21. században*. Települési Önkormányzatok Szövetsége – Homo Oecologicus Alapítvány, Budapest, 10., 44.
- Zongor Gábor (2012): Kétségek és kérdések az új önkormányzati rendszerrel kapcsolatban. In: *Új Magyar Közigazgatás*, 2012/7-8. szám, 1-2.



Hoffman István

A községi önkormányzati fakultatív feladatellátás lehetőségei napjainkban

Bevezetés – az önkormányzatok fakultatív feladatairól

A helyi önkormányzatok feladatainak elemzése során az eddigi hazai és nemzetközi kutatások elsősorban a kötelező feladatok vizsgálatára összpontosítottak. Ennek okai, egyrészt a kötelező feladatok jelentik az önkormányzati tevékenységek „gerincét”, hiszen az egyes államok központi jogalkotói (törvényhozói) a legfontosabb helyi ügyeket kötelező feladatnak minősítették, és így azok ellátását előírták – bizonyos esetekben differenciáltan, az egyes önkormányzati szintek között megosztva – az egyes helyi-területi önkormányzatoknak. Másrészt, az önkormányzatok feladatainak enumerációján (azaz az önkormányzatok hatásköreinek törvényi felsorolásán) – az ún. *ultra vires* elven – alapuló, elsősorban angolszász önkormányzati rendszerekben ez a feladattípus fogalmilag kizárt, hiszen ezekben az államokban az önkormányzat nem láthat el olyan feladatokat, amelyeket a törvény nem telepített rájuk (*Leyland–Anthony, 2016*). Az elmúlt két évtized önkormányzati reformjait megelőzően ezekben az országokban fel sem merült az ilyen jellegű feladatok kutatása. Ezek a reformok ugyanis a korábbi, hatásköri listán alapuló rendszert közelítették a kontinentális, az önkormányzatok általános hatáskörén alapuló rendszerekhez, ahol már lehetőség van fakultatív feladatellátásra is. Így a kérdés, mint kutatási tárgy ezekben az országokban is előtérbe került. Harmadrészt, az önkormányzati fakultatív feladatok rendkívül széles spektrumon mozognak, sokfélék és számosak, valamint önkéntes jellegük miatt az egyes országokon belül is jelentősen eltérnek, amely megnehezíti kutatásukat, így ilyen projektekre csak korlátozottan került sor. Végül, de nem utolsósorban a közigazgatás-tudományokban többféle értelmezése is kialakult ezeknek a feladatoknak, amely szintén nehezítette a tudományos elemzések folytatását.

Mindezen nehézségek ellenére az önkéntes, fakultatív feladatok vizsgálata nélkül nehezen képzelhető el egy önkormányzati rendszer elemzése. A fenti feladatok ugyanis az

önkormányzati innováció legfontosabb területei, amelyek sok esetben számos, később országos szinten is megjelenő, gyakran kötelező feladattá váló közigazgatási tevékenység bölcsőinek is tekinthetőek. Mindezeken túl az önkormányzatok sajátosságai – elsősorban ott, ahol a kötelező feladatok köre széles és a központi szabályozás azokkal kapcsolatban rendkívül erőteljes – itt jelennek meg elsősorban (*Marcou–Verebélyi, 1993*). Így a helyi önkormányzatok fakultatív feladatainak részletes elemzése nélkül nem írható le pontosan az egyes államok önkormányzati rendszere, és az önkormányzatiság sem jellemezhető megfelelően. Természetesen az önkormányzatoknak az önként vállalt feladatok elvállalásával kapcsolatos mozgásterében is jelentős eltérések mutatkoznak, amelyek szintén hatnak egy adott önkormányzati rendszer működésére.

Fakultatív feladatok az egyes önkormányzati rendszerekben

A fakultatív feladatok elsődlegesen a helyi közügy általános fogalmán (generálklauzuláján) alapuló rendszerekben jelennek meg. Azaz azokban az országokban ahol az önkormányzatok általában elláthatnak bármely, a helyi közügy fogalma körébe vonható és más szerv hatáskörébe nem tartozó feladatot, így hatásköreiket nem egy törvényi felhatalmazás keretei között láthatják el. A fenti feladatok köre ugyanis nem értelmezhető azon országokban, ahol az önkormányzatok feladat-és hatásköreit törvény határozza meg (ultra vires rendszer), ugyanis ott a törvényben biztosított feladatok ellátása értelemszerűen kötelező. A helyi közügy általános fogalmán alapuló rendszerek szintén ismerik a törvényben meghatározott kötelező feladatok körét. Míg ezen, kötelező feladatok ellátásának lehetőségét a helyi önkormányzatok nem mérlegelhetik, addig a helyi közügy fogalma alá vonható, a kötelező feladatok körébe nem tartozó ügyekben az önkormányzat saját akaratából, önállóan, a helyi választópolgárok igényére figyelemmel dönthet arról, hogy a feladatot el kívánja-e látni vagy sem. Ezen tevékenységek elvégzésének a kikényszerítésére sem az egyénnek, sem a felügyeleti hatóságnak nincsenek jogi eszközei.

Ezek az ún. önként vállalt, fakultatív feladatok. Az önként vállalt feladatok a helyi közügy fogalma alá vonhatóak, hiszen az önkormányzatok általános hatásköri korlátját jelentik a helyi közügyek. Így az egyes önkormányzatok önként sem vállalhatnak magukra a helyi közügy keretébe nem fogható ügyet, azaz olyan kérdést, amely vagy nem helyi jellegű – például honvédelem vagy kontinentális rendszerű államokban a rendészet – vagy nem tekinthető közügynek (azaz az egyének magánautonómiájának részét képező magánügy). Mivel a kötelező feladatok ellátása – azok országos relevanciája miatt is – kiemelkedően fontos, ezért az egyes államok alkotmányjoga és közigazgatási joga a fakultatív fel-

adatok elvállalása tekintetében kimondja, hogy azok nem veszélyeztethetik a kötelező feladatok ellátását.

Ennek érdekében elsősorban a francia önkormányzati modellt követő államokban lehetőség nyílik arra is, hogy a törvényességi ellenőrzést vagy felügyeletet ellátó szerv kezdeményezhesse az elmulasztott jogszabályi kötelezettségként megjelenő kötelező feladat teljesítésének pótlását. A francia önkormányzati jogban így a törvényességi ellenőrzési feladatokat ellátó prefektus kezdeményezheti a közigazgatási ügyekért felelős kvázi bírósági szervezetnél, hogy az kötelezze a törvényben meghatározott jogalkotási kötelezettsége teljesítésére vagy a kötelező feladatai ellátására a települési önkormányzatot (helyettesítő aktus). A helyettesítő aktus kiadásának kezdeményezésére azonban csak kötelező feladattal kapcsolatban van lehetőség. Így amennyiben egy francia település a fakultatív feladatok felvállalásával veszélyezteti a kötelező feladatok ellátását, a helyettesítő aktus révén a feladatvállalás újragondolására kényszeríthető.

Más államokban a helyettesítő aktus helyett a kötelező feladatok elsődlegességét úgy biztosítják, hogy az azokat megállapító törvényi rendelkezésre hivatkozva támadja meg a felügyeleti szerv a kötelező feladat ellátását veszélyeztető önkéntes feladatokat felvállaló aktusok körét. A fakultatív feladatok jelenítik meg elsősorban azokat a közszolgáltatásokat, amelyek iránt az egyes települések és területi egységek lakosainak vannak igényei, de azok központi megszervezését az állam nem vállalta magára.

A modern európai önkormányzati rendszerekben az önkormányzati törvények csak a kötelező és az önként vállalt feladatok közötti különbségtételt tartalmazzák, és nem szólnak e két kategórián túlmutató elemekről. A kötelező feladatoknak az önkormányzati jogban és az ágazati törvényekben megjelenő differenciált telepítése körében azonban egy érdekes jelenségnek lehetünk tanúi. A differenciált feladattelepítés révén ugyanis a jogalkotó kijelöli a jogalkotó által megfelelőnek tekintett ellátási és szolgáltatási területet, ezzel meghatározza a szolgáltatási rendszer „csontvázát”. Ez a rendszer azonban önmagában eléggé merev, és nem számol annak lehetőségével, hogy bizonyos esetben a jogalkotó által kijelölt feladatok ellátását a polgárokhoz is közelebb el lehetne látni, illetve, hogy egyes esetekben a kijelölt egységek nem képesek ellátni feladataikat. A szervezeti alapokat kialakító önkormányzati törvények jellemzően csak korlátozottan foglalkoztak azzal a kérdéssel, hogy mi történik akkor, ha egy meghatározott, kötelezően telepített feladat ellátását egy kisebb önkormányzati egység hajlandó és képes is ellátni. Ebben a kérdéskörben jellemzően az egyes ágazati kódexek határoztak meg eljárási szabályokat a különböző államokban. Általánosságban kiemelhetjük, hogy jellemzően a kötelező feladattelepítés rendszerének áttörésére nincs jogszabályi lehetőség. Azonban bizonyos különös részi szabályok – elsősorban az oktatási és a szociális közszolgáltatások terén – lehetővé teszik, hogy

az alacsonyabb szintű vagy kisebb önkormányzati egységek is elláthassák a magasabb szintű vagy nagyobb egységek kötelező önkormányzati feladatait, és hogy a feladat önkéntes átvállalása esetén hozzájuthassanak az ahhoz nyújtott állami támogatáshoz. Az egyes országok – így például Franciaország vagy Németország – ágazati törvényei e körben különböző megoldásokat alkalmaznak, azonban azokat áttekintve ki lehet emelni, hogy jellemzően akkor teszik lehetővé a feladat kisebb vagy alacsonyabb szintű önkormányzatok (vagy azok társulásai) általi átvállalását, ha az érintett egységeknek van megfelelő anyagi erje és teljesítőképessége, illetve, ha az igénybevevők köre ezt indokolja. A fenti feltételek fennállását gyakran az ellenőrző vagy felügyeleti hatóságok vizsgálják. E modell működésére jó példát jelent a francia szociális kódex, amely rögzíti, hogy az elsődlegesen a megyei (département) önkormányzatok hatáskörébe tartozó szociális alapszolgáltatási feladatok ellátását a települési (községi) önkormányzatok társulásai is elláthatják, ha megfelelő anyagi erővel, ellátotti létszámmal, dologi és személyi feltételekkel rendelkeznek.

Így az önkormányzati feladatok kötelező és önként vállalt feladatokra tagolásának határvidékén, az egyes ágazati törvények szabályozásaiban kezd kialakulni egy olyan feladat-típus, amelyik nem sorolható be egyértelműen egyik kategóriába sem. Ez a feladat önként vállalt annyiban, hogy bár a helyi közügy körébe tartozik, de az adott helyi szervnek nem írja elő jogszabály az ellátását, hanem az adott egység maga dönt annak felvállalásáról. Annyiban viszont kötelező jellegű, hogy egy nagyobb vagy magasabb szintű önkormányzat kötelező feladata, és hogy a többi kötelező feladat ellátása esetén általában az átvállaló kisebb önkormányzat is részesül a kötelező feladatokhoz kapcsolódó állami finanszírozásban.

Mindezekre tekintettel a fakultatív feladatellátás több módon értelmezhető. A tételes jogi szabályozás korlátozott jelenléte mellett a nemzetközi szakirodalomban sem alakult ki az önkormányzati fakultatív feladatok egységes definíciója. Amennyiben a különféle, hazai és nemzetközi irodalmi munkákra (*Loughlin–Hendriks–Lidström, 2011*) tekintünk, látható, hogy a fakultatív feladatoknak két fontosabb megközelítése alakult ki: egy szűkebb és egy tágabb fogalmi megközelítés. A szűkebb megközelítés alapján a fakultatív feladatok körébe csak azok, a helyi közügy körébe vonható feladatok vonhatóak, amelyek nem tartoznak egyetlen helyi önkormányzat kötelező feladatai körébe sem. A szűkebb értelemben vett felfogás ettől, az önkéntes feladatvállalástól elkülöníti az önként átvállalt (alternatív) feladatok körét, amelyet alapvetően az önkormányzati térszerkezet korrekciós eszközének tekintenek: ide azokat a feladatokat sorolják, amelyek valamely magasabb szintű vagy nagyobb méretű és a külön törvényekben meghatározott feltételeknek megfelelő, jellemzően nagyobb gazdasági teljesítőképességű önkormányzatoktól vállalnak át az alacsonyabb szintű vagy kisebb méretű helyi önkormányzatok (*Nagy–Hoffman, 2016; Szabó,*

2017). Ez a megközelítés a német dogmatikájú államokban vált elterjedtté. A tágabb megközelítés a fakultatív feladatok körébe vonja mind a hagyományos, szűkebb értelemben vett fakultatív ellátáson kívül az alternatív feladatok körét is. A fenti elméleti keretekre figyelemmel álláspontom szerint a fakultatív feladatok elemzéséhez egy szűkebb értelmezést kell alapul venni. Így csak korlátozottan kell elemezni azon feladatok körét, ahol a jogalkotó széles hatáskört enged az önkormányzatoknak az egyébként kötelező feladat ellátásában,¹³³ valamint egyértelműen el kell tekinteni az önként átvállalt (alternatív) feladatok elemzésétől – jóllehet azok vizsgálatából az önkormányzati rendszeren belüli feladat- és hatáskör-megosztással kapcsolatban fontos megállapításokat lehetne tenni, de egy ilyen vizsgálat jelentősen túlmutatna ennek a tanulmánynak az elemzési körén.

Fakultatív községi feladatellátás az Ötv. időszakában

Elsőként rögzítenünk szükséges, hogy a korábban hatályos 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (a továbbiakban: Ötv.) – amely a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény önkormányzati alapjogokat elismerő szabályozásán alapult, kimondta a helyi közügyek tekintetében a helyi feladatellátás elsőbbségét, amikor is rögzítette, hogy *„törvény kivételesen utalhat helyi közügyet más szervezet feladat- és hatáskörébe.”* Ez azt jelentette, hogy az Ötv. szerint a helyi közügyek ellátásáért elsősorban a helyi önkormányzati szervezetrendszer felelős. Államigazgatási szerv csak kivételesen és törvény rendelkezése alapján láthatott el a helyi közügy körébe tartozó feladatot.

Az Ötv. 1. § (4) bekezdésének 1. és 2. mondata kimondta, hogy a *„helyi önkormányzat – a választott helyi képviselő-testület által, vagy a helyi népszavazás döntésével – önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabályt nem sért.”* Azaz a helyi önkormányzat önként vállalt, fakultatív feladatként eljárhatott minden olyan ügyben, amely 1.) a helyi közügy körébe vonható, azaz nem minősül országos közügynek, 2.) az adott ügyet jogszabály nem utalt más, államigazgatási

¹³³ Ilyen feladat például a települési támogatás megállapítása. A települési támogatás biztosítása a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 45. §-a alapján a települési önkormányzatok kötelező feladata, ám annak tartalmát és terjedelmét viszonylag nagy önállósággal szabályozzák az egyes önkormányzatok, így az ellátás terjedelme is eltérő lehet. Azonban a feladat kötelező jellegű, és itt – a szélesebb ellátási körrel – a helyi önkormányzat nem önként vállal feladatot, hanem a helyi igényekhez igazítja a kötelező feladatellátást. Így ezt a kérdést csak annyiban vizsgáljuk, amennyiben az itt vállalt kötelezettségek kihatnak a helyi önkormányzat egyéb feladatellátására. A települési támogatás kötelező feladat jellegét illetően l. részletesebben: Tóth, 2016.

szerv hatáskörébe. A fakultatív feladatellátás harmadik korlátja, hogy az nem ütközhetett semmilyen más jogszabály rendelkezéseibe.

Az Ötv. 1. § (4) bekezdésének harmadik mondata tartalmazta a kötelező feladatok ellátásának elsőbbségét akkor, amikor kimondta, hogy *„az önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását.”* Azaz az önkormányzatnak elsődlegesen a törvényben meghatározott kötelező feladatait kellett teljesíteni, és amennyiben ezek teljesítése után van anyagi, szervezeti, személyi lehetősége más, a helyi közösség igényeit tükröző helyi közügyek ellátására, abban az esetben azt magára vállalhatta. Amennyiben a fakultatív feladat teljesítése miatt nem tett eleget a kötelező feladattal összefüggő ellátási kötelezettségének, akkor azzal kapcsolatban a törvényességi ellenőrzést végző szerv észrevételt tehetett.

Az 1990-es Ötv.-nek a kötelező feladatok differenciált feladat- és hatáskör-telepítését lehetővé tevő szabályának korrekcióját jelentette az a rendelkezés, amely szerint *„a kisebb lakosság számú település önkormányzata – amennyiben saját maga vagy társulásával arról közösen gondoskodni tud – működési területén önként vállalhatja a törvény által a nagyobb lakosság számú települési önkormányzatnak, illetve megyei önkormányzatnak kötelezően előírt közszolgáltatás megszervezését. Ilyen esetben költségvetése számára igényelheti az átvállalt feladattal arányos fedezet biztosítását.”* Mivel a törvényalkotó a differenciált feladat- és hatáskör-telepítéssel egy merev, bizonyos esetekben életidegen feladat-ellátási rendszert alakított ki, ennek ésszerű korrekciós lehetőségét biztosította a fenti rendelkezés, hogy ennek révén a képviselőtestületek önként átvállalhatták a nagyobb önkormányzatok feladat- és hatáskörébe utalt ügyek vitelét.

A magyar jogtudomány (Csefkó, 2000; Kilényi, 2008) éppen erre az önkéntes átvállalásra alapozta azt az álláspontját, hogy ez gyakorlatilag az önként vállalt feladatok egyik esetköre. Amennyiben az Ötv. normaszövegét, a normaszövegből fakadó – elsősorban pénzügyi jogi – következményeket, valamint a normaszöveg rendszertani felépítését vesszük figyelembe, és ehhez még hozzáolvassuk az 1990-es törvényjavaslat miniszteri indokolását, akkor megállapíthatjuk, hogy az önkéntes átvállalást egy sajátos feladatcsoportnak tekintették többen is (Verebélyi, 1999). A fenti keretek között a magyar jogban széles körben megjelentek 1990-et követően a helyi önkormányzati fakultatív feladatok. A községi feladatellátásban jelentős szerepre tett szert az önként átvállalt feladatok köre, amikor községek, kistépülések önkormányzati testületei nagyobb települési vagy akár megyei önkormányzatok feladatait vállalták át. Sok esetben ez összefüggött a várossá nyilvánítás szabályaival, ugyanis a városi címre aspiráló nagyközségi önkormányzatok térségi szerepkörének bizonyításához ilyen, önkéntes feladatátvállalások nagyon jól jöttek.

A fakultatív feladatok felvállalásánál kiemelhetjük, hogy az Ötv. általános szabályai széles körben és kevés korlátozással tették lehetővé a feladatok átvállalását. Jóllehet az Ötv. is rögzítette a kötelező feladatok elsőbbségének elvét, azonban az akkor működő törvényességi ellenőrzési rendszer, valamint az, hogy a kötelező feladat elmulasztásának szankciójaként a bonyolult és nehézkes alkotmánybírói jogorvoslat állt egyedül rendelkezésre, a szabályozást egyfajta „lex imperfecta” lett: az elméleti lehetőség ellenére gyakorlatilag nem indult az Alkotmánybíróság előtt a kötelező feladatellátásra irányuló eljárás. Mindezekon túl az Ötv. időszakának önkormányzati támogatási rendszere a szabad felhasználású normatívákra alapult, így arra is lehetőség és szabadság volt, hogy a kötelező feladatokhoz nyújtott állami forrásokat jogszerűen fakultatív feladatok ellátására használják fel az önkormányzatok. Értelmszerűen ez jelentősen megkönnyítette az önkormányzatok számára a fakultatív feladatellátás megszervezését, ugyanis annak legerősebb korlátját a helyi közügyek jelentették: ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság több iránymutató határozatot is hozott, amelyek közül a legfontosabb a 348/H/1994. AB határozat volt – ez a Gyulai Városi Rendészet, mint önként vállalt feladat kapcsán szögezte le, hogy a közrendvédelmi feladatok elsődlegesen államigazgatási jellegűek és csak a külön jogszabályban meghatározott keretek között lehetséges önkormányzati rendészet működtetése.

A kötelező feladatok körét az Ötv.-ben a jogalkotó Országgyűlés rendkívül széles körben határozta meg, ugyanakkor a differenciált feladat telepítésének eszközét csak szűk körben – elsősorban a szociális és gyermekvédelmi feladatellátás területén – alkalmazta. Ezért a gyakorlatban községi önkormányzatok elsődlegesen a kötelező feladataik ellátására összpontosítottak, sokszor azok ellátásával is súlyos gondok akadtak, és sok esetben nem tudtak azoknak sem megfelelően eleget tenni (*Horváth M., 2007*). Figyelemmel a kötelező feladatok jelentős számára, illetve a központi forrásokból nem teljes mértékben vagy kifejezetten alulfinanszírozott kötelező feladatokra (állami normatívák) nem meglepő módon a községi önkormányzatok fakultatív feladatellátása a kínálkozó széles közjogi mozgástér ellenére viszonylag szűk maradt. A fakultatív feladatok a községekben elsődlegesen a kulturális feladatok ellátásában, valamint kivételesen a jóléti ellátások körében jelentek meg, így elsődleges céljuk a helyi közösségek erősítése volt. Az ezredforduló időszakától kezdődően egyre inkább előtérbe került a helyi környezetvédelem, valamint a helyi termelők támogatása, azonban a források szűkössége miatt elsősorban a kisebb anyagi, de jelentősebb személyi erőforrást jelentő fakultatív feladatok irányába fordultak. E körben különösen ki kell emelni már az 1990-es évektől széles körben elterjedő ún. falunapok kulturális, közösségépítő feladatellátását, amely az önkormányzati pénzeszközök részleges igénybevétele mellett nagymértékben támaszkodott a községi kisközösségek anyagi, de sokkal inkább személyes erőforrásaira (*Kis, 2011; Ragadics–Varga–Füzesi, 2007*).

Az Möt. hatása a községi fakultatív feladatellátásra

A 2011-ben elfogadott 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (a továbbiakban: Möt.) alapjaiban nem változtatta meg az önkormányzati feladatok rendszerének a kötelező, önkéntes (fakultatív) és önként átvállalt (alternatív) feladatokon alapuló rendszerét. Az új szabályozásban azonban jobban előtérbe került a kötelező önkormányzati feladatellátás védelme, így ez értelemszerűen visszahatott a fakultatív feladatokra. Hasonlóan a korábbi irányadó törvényre, az Möt. is a helyi önkormányzatok kompetenciájába utalta a fakultatív feladatok ellátásáról szóló döntéseket. Ez azt jelenti a jog nyelvén, hogy a helyi közügy keretei között a helyi önkormányzatok szabadon vállalhatnak fel feladatokat, amelyek ellátásáról a helyi közösségek – a közvetett vagy közvetlen demokrácia – eszközeivel döntenek. Ezen feladatok egy jelentős része nem jelenik meg központi jogszabályokban, azokról az önkormányzat dönt: amennyiben a feladat ellátása a természetes személyek, jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait és kötelezettségeit érinti, akkor rendeletben vállalhatja, amennyiben ilyen kihatásai nincsenek, akkor határozatban rendelkezhet róla.

Ugyanakkor önként vállalt önkormányzati feladatok megjelenhetnek törvényekben is. Egyes törvények lehetővé teszik, de nem írják elő kötelezően, hogy az önkormányzatok bizonyos meghatározott feladatokat ellássanak. Azaz, ezeknél a feladatoknál az önkormányzat döntési felelősségébe tartozik a feladat ellátása. A törvényi – és az ahhoz esetlegesen kapcsolódó végrehajtási rendeleti – meghatározottság csak a feladat ellátásában jelent kötöttséget. Ilyen törvényben meghatározott fakultatív feladata az önkormányzatoknak a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (Fgytv.) 44. § (1) bekezdés a) pontja szerint az, hogy az önkormányzatok támogathatják a fogyasztóvédelem civil önszerveződéseit, valamint a c) pont alapján fogyasztóvédelmi tanácsadó irodát működtethetnek. Hasonlóan szintén önként vállalt feladatokat határoz meg a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény (Vtv.) 5. § (1) bekezdése. A törvényben meghatározott fakultatív feladatokat az különbözteti meg a kötelező feladatoktól, hogy a törvény vagy rögzíti, hogy ezek a feladatok önként vállaltak (ezt a módszert alkalmazza a Vtv.), vagy azok ellátásával kapcsolatban feltételes módot, továbbá az „*elláthatja, megszervezheti*” szófordulatot (ezt a módszert alkalmazza az Fgytv.), illetve az önkormányzat döntési szabadságára való utalást alkalmazza.

Fontos kodifikációs különbség, hogy az Ötv. 46. § (4) bekezdésében foglalt szabályozástól eltérő kereteket határoz meg az Möt. a feladat felvállalásáról szóló döntéssel kapcsolatban. Egyértelmű, hogy a kérdésben az Möt. 41. § (1)–(2) bekezdései alapján alapvetően az önkormányzat képviselő-testülete rendelkezik hatáskörökkel. Azonban az Möt.

10. § (2) bekezdése immáron azt is lehetővé teszi, hogy helyi népszavazás döntsön a feladat önkéntes felvállalásáról. Ez a döntés biztosan érinti a helyi költségvetést, valamint érintheti a képviselő-testület döntési hatáskörébe tartozó személyzeti és szervezeti kérdéseket is, azonban a Mötv. általános szabálya alapján itt kifejezetten megengedett a helyi népszavazás.

Az Mötv. általános szabályozása alapján tehát az önkormányzat csak olyan ügyeket vállalhat fel, amelyek a helyi közügy körébe tartoznak, és amelyet jogszabály nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. Így az önkormányzat csak és kizárólag helyi közügyet láthat el, értelemszerűen országos közügyet nem, ennek megfelelően a Kúria több iránymutató döntésében kiemelte, hogy a helyi közügy körébe nem tartozó kérdésekben nem vállalhat fel önkéntesen feladatot (l. Kúria Köf.5.019/2005/5. számú határozatát). A helyi közügyek közül csak az lehet önként vállalt feladat, amelyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe. Azaz, amennyiben egy helyi közügyet jogszabály egyértelműen más szerv hatáskörébe utal, azt nem vállalhatja fel önként az önkormányzat. Így például az 1993. évi III. törvény a szociális ellátásról és szociális igazgatásról (továbbiakban: Szt.) 1. § (2) bekezdése lehetővé teszi, hogy az önkormányzatok önként vállalt feladatként a törvényben meghatározottakon kívüli egyéb pénzbeli, természetbeni és személyes jellegű ellátásokat nyújtsanak, de ha az Szt., valamint annak végrehajtási rendeletei a törvényben meghatároznak egy ellátást, és annak nyújtását más szerve bízhatják, akkor az alapvetően nem lehet a fakultatív feladatvállalás tárgya, annak átvételére – külön jogszabályi rendelkezések alapján – csak az önkéntes feladatátvállalás keretében kerülhet sor.

A fakultatív feladatellátás legfontosabb korlátja, hogy az önkormányzatok csak azt tehetik meg, ami jogszabállyal nem ellentétes. E körben jut lényegi szerephez az, hogy a fakultatív feladatról rendelkezik törvény, illetve kapcsolódnak hozzá végrehajtási rendeletek. Amennyiben az önként vállalt feladatról nem alkottak központi jogszabályt, akkor az önkormányzat feladatellátását alapvetően csak az önkormányzati jog, valamint az államháztartási jog rendelkezései korlátozzák, egyebekben viszonylag szabadon jár el. Ha az önként vállalt feladatról külön törvény – valamint ahhoz kapcsolódóan végrehajtási rendelet – rendelkezik, akkor azok szabályait az önkormányzatnak be kell tartania. Jó példát jelent erre a színházi és az előadó-művészeti tevékenység. Az előadó-művészeti szervezetek támogatásáról és sajátos foglalkoztatási szabályairól szóló 2008. évi CXIX. törvény 3. § (1) bekezdése alapján ezen szervezetek működtetése önként vállalt önkormányzati feladat lehet. A támogatás igénybevétele és a feladat ellátása során azonban az önkormányzat szolgáltatásszervezési szabadságát korlátozzák a törvény és annak végrehajtási rendeletei. Az Mötv. 10. § (2) bekezdésének rögzíti, hogy az önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskö-

rök ellátását. Ez a rendelkezés rögzíti a kötelező feladatok ellátása elsődlegességének elvét. A szabály eltérést nem engedő rendelkezés, azaz a helyi közösség a törvény alapján csak úgy vállalhat fakultatív feladatot, ha maradéktalanul eleget tett minden kötelező feladatának. Amennyiben a kötelező feladatok körében fennálló hiányosság mellett lát el a helyi önkormányzat fakultatív feladatot, az törvénytörtő, és azzal kapcsolatban a törvényességi felügyelet eszközeinek alkalmazására nyílik lehetőség. Ezek között külön ki kell emelni az Möt. 140. § szerinti közszolgáltatás körében is alkalmazható helyettesítő (pótló) aktus lehetőségét, valamint az ahhoz kapcsolódó, az Möt. 141. §-ában szabályozott törvényességi felügyeleti bírságot.

Szintén a kötelező feladatok ellátásának elsődlegességét biztosítja, hogy az Möt. rögzítette azt, hogy az önkormányzatok mely forrásait fordíthatják a fakultatív feladatellátásra. Az új szabályozás szerint ezek finanszírozása a később részletesen kifejtett saját bevételekből, valamint az e célra biztosított külön forrásokból lehetséges. Ilyen külön forrásokat általában az ágazati törvények rendelkezései alapján a mindenkor évi költségvetési törvények határoznak meg. Jó példa erre a már említett előadó-művészeti törvény, amely részletesen meghatározza ennek a fakultatív feladatnak a támogatási feltételeit. Az új szabály alapján azonban a fakultatív feladatellátás finanszírozásába egyéb, a saját bevételeken, és az erre rendelt támogatásokon túli forrás, így például állami normatíva, feladatfinanszírozási támogatásnak a bevonása törvénytörtő. A közszolgáltatás-szervezés és fakultatív feladatellátás körében az önkormányzat szabadságát továbbá az is erősen korlátozza, hogy az Möt. új rendelkezései alapján a normatív alapú állami támogatások, valamint az önkormányzati feladatok ellátásához nyújtott feladatalapú ellátás ún. kötött felhasználású támogatás, azaz el kell számolni azzal, hogy a forrásokat ténylegesen a támogatás alapjául szolgáló célra fordították. Ezt a kötöttséget erősítette meg az Möt. által bevezetett feladatalapú finanszírozás, amelynek elsődlegesen a kiegészítő jellegű finanszírozásra vonatkozó szabályai csökkentették a helyi önkormányzatok mozgásterét. Ez alapján a feladatalapú állami támogatást a kötelező feladatok ténylegesen elvárt költségeihez igazodó, a helyi adóbevételeket kiegészítő rendszerként határozzák meg. A kötött felhasználás miatt ezekkel – mint jeleztük – tételesen el kell számolni. Mindezeket túl az önkormányzatok fakultatív feladatellátáshoz kötődő mozgásterét az is szűkítette, hogy nemcsak az Möt. várta el a legfontosabb saját bevétel, a helyi adóbevétel kötelező feladatok finanszírozására történő felhasználását, hanem maga a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény is, amelynek a 36/A. §-a a helyi iparüzési adóbevételekkel kapcsolatban rögzítette, hogy azok különösen a helyi kötelező önkormányzati szociális pénzbeli támogatások finanszírozását kell, hogy szolgálják. Mivel a fakultatív feladatok finanszírozása elsődlegesen a he-

lyi saját bevételekből, annak is a legjelentősebb tételét kitevő helyi adókból lehetséges, így ez a szabályozás a meglevő döntési szabadságot tovább szűkítette.

Fontosabb fakultatív feladatok a magyar jogban

A magyar önkormányzati rendszerben a fakultatív feladatellátás fontosabb területei illeszkednek az európai trendekhez. Az előzőekben foglalt áttekintéshez kötöden öt fontosabb területet emelnénk ki a hazai fakultatív feladatellátás köréből, amelyek részletesebben vizsgálónánk.

Kulturális, közművelődési és sporttal összefüggő szolgáltatások

A kulturális és közművelődési szolgáltatások rendszere a 2012/2013-as közszolgáltatási és önkormányzati modellváltással jelentősen átalakult. A megyei önkormányzatok feladatait először a megyei intézményfenntartó központok vették át, majd 2013-tól a megyei intézményfenntartó központoktól a megyei levéltárakhoz, valamint a megyeszékhely megyei jogú városokhoz (Pest megyében Szentendre városhoz) kerültek át a levéltáron kívüli közgyűjteményi fenntartási feladatok, így a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Közműv. tv.) alapvetően az önkormányzatok köztelező feladataira építő, településközpontú rendszert alakított ki. A Közműv. tv. a magyar önkormányzati rendszer töredezettségéből akadó problémákat immáron nem elsősorban társulások módszerrel, hanem a különböző (méretű és típusú) települési önkormányzatok közötti differenciált feladat- és hatáskör-megosztással kezelték.¹³⁴ A Közműv. tv. 2017. július 8-ától hatályos, módosított szövege jelentős lépést tett a közösségi művelődés koncepciójának irányába is, amikor a – fakultatív jelleggel – megalakítandó Közművelődési Kerekasztal véleményezési jogát intézményesítette a legtöbb, a közművelődést érintő döntéssel kapcsolatban,¹³⁵ valamint amikor arról rendelkezett, hogy valamennyi települési önkormányzat kötelező feladata a helyi közművelődési fórum megszervezése.¹³⁶ A fenti, fakultatívan kialakítandó, sajátos igazga-

¹³⁴ Ez a megoldás összhangban állt a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény általános megközelítésével, amely a városkörnyékiséget értelmezte a települési önkormányzati szint fragmentáltsága kezelésének egyik központi eszközeként (Nagy-Hoffman, 2016).

¹³⁵ Így az intézmények működtetésével kapcsolatos döntésekhez [Közműv. tv. 78/J. § (1) bek.], a nem állami fenntartókkal kötött közművelődési megállapodáshoz [Közműv. tv. 79. § (1) bek.], valamint a közművelődési rendelet megalkotásához és felülvizsgálatához [Közműv. tv. 83/A. § (1)-(2) bek.] előírta a Közművelődési Kerekasztal általi véleményezést.

¹³⁶ L. Közműv. tv. 76. § (4) bek. c) pont

tási forma – amely akár lehet az önkormányzati innováció alapja – értelemszerűen a törvényben nem szabályozott, de a helyi közügy generálklauzulájába bevonható szolgáltatások megszervezését is magukra vállalhatják az önkormányzatok, ezzel a lehetőséggel rendszerint élnek is. A szakirodalom általában kiemeli, hogy a magyar rendszerben ezek általában a települési identitás őrzését célzó programokban szoktak leginkább testet ölteni, amelyekkel sokszor idegenforgalmi célkitűzéseket is megfogalmaznak (Józsa, 2011). Széles körben jelennek meg egyéb, a törvényben nem szabályozott, azonban kulturálisnak tekinthető intézmények. A fakultatív feladatvállalás szabadságára alapozva, sok esetben innovatív igazgatási struktúrák alakultak ki, így például e körben nagyobb mértékben építenek a magánjogias szervezeti formákra (gazdasági társaságok, civil szervezetek).

A helyi közügy generálklauzulájából és a Közműv. tv.-ből levezethető fakultatív feladatokon kívül a magyar kulturális ágazatban egy olyan jelentősebb terület van, ahol törvényi szinten rögzítik az önkormányzati önként vállalt feladatok lehetőségét: ez a színház- és előadó-művészeti szolgáltatások köre. Az előadó-művészeti szervezetek támogatásáról és sajátos foglalkoztatási szabályairól szóló 2008. évi CXIX. törvény 3. § (1) bekezdése alapján ezen szervezetek működtetése önként vállalt önkormányzati feladat lehet. A támogatás igénybevétele és a feladat ellátása során azonban az önkormányzat szolgáltatásszervezési szabadságát korlátozzák a törvény és a végrehajtási rendeletei. Jó példa erre a már említett előadó-művészeti törvény, amely részletesen meghatározza ennek a fakultatív feladatnak a támogatási feltételeit. A törvény alapján a mindenkor évi költségvetési törvény erre a célra külön támogatásokat határoz meg, és előirányzatokat hoz létre.

A sporttal kapcsolatos feladatok ellátását a szakirodalomban sokféleképpen értelmezik. Egyes megközelítésekben ezeket a kérdéseket és szolgáltatásokat is a kulturális igazgatás körébe vonták. Ez a felfogás érvényesül például a brit rendszerben, ahol elsősorban a tömegsport intézményeit a kulturális feladatellátás körében vizsgálják (Arden–Baker–Manning, 2008). Ehhez kötődnek azok a megközelítések, amelyek a sportot a tág értelemben vett, az oktatási szolgáltatásokat is magukban foglaló kultúra körében elemzik (Fechner–Arnhold–Brodführer, 2014). A sporttal kapcsolatos feladatok ellátásának azonban más értelmezései is kialakultak az egyes igazgatási rendszerekben. A szerzők ugyanis sokszor hangsúlyozzák a sporttal kapcsolatos állami feladatok területén az egészségügyi vonatkozásokat – ugyanis a sport és az egészséges életmód a népegészségügyi feladatellátásnak is fontos eleme (Davis, 2012) – míg mások a sport integrációs szerepét hangsúlyozzák, így vannak olyan elképzelések is, amelyek a sportot a szociális jellegű feladatellátás körében tárgyalják. A kérdés vizsgálata azért is fontos, mivel a sport terén is széles körben jelentkezhetnek a fakultatív önkormányzati feladatok. Bár a sportról szóló 2004. évi I. törvény mind a települési, mind a megyei önkormányzatok számára számos, koordinációs és

tervezési kötelező feladatot ír elő, de a törvényi előírásokon túlmenően is széles körben alakítanak ki a települési önkormányzatok infrastrukturális szolgáltatásokat (sportlétesítmények létesítése, üzemeltetése), mind pedig különféle, sporttevékenységhez kapcsolódó támogatási rendszereket (*Princzinger; 2010*).

Jóléti szolgáltatások

A jóléti szolgáltatások (szociális és egészségügyi szolgáltatások) körében a jogalkotó általában viszonylag szűkebb szabadságot ad a helyi közösségeknek. A magyar szabályozás érdekessége, hogy a 2015. március 1-jével hatályba lépett pénzügyi ellátási reform az európai tendenciákkal ellentétben a kötelező feladatok körében jelentősen kitágította az önkormányzatok ellátási szabadságát, amikor is a korábban külön nevesített, sajátos élethelyzethez kötődő, jövedelemkiegészítő jellegű rászorultsági ellátásokat (segélyeket) megszüntette, és helyette kialakította az egységes települési támogatást, amelynek részletes tartalmát, a támogatott élethelyzetek körének meghatározását a helyi önkormányzatokra bízta. Álláspontunk szerint azonban a települési támogatás egyértelműen a kötelező feladat, ugyanis annak biztosítása az 1993. évi III. törvény 45. § alapján a települési önkormányzatok kötelező feladata, ám annak tartalmát és terjedelmét viszonylag nagy önállósággal szabályozzák az egyes önkormányzatok, így az ellátás terjedelme is akár jelentősen eltérő lehet. Azonban a feladat kötelező jellegű, és itt – a szélesebb ellátási körrel – a helyi önkormányzat nem önként vállal feladatot, hanem a helyi igényekhez igazítja a kötelező feladatellátást. Az Szt. azonban széles körben lehetővé teszi, hogy a helyi önkormányzatok – értelemszerűen saját forrásaik terhére – egyéb szociális pénzügyi és természetbeni juttatásokat, valamint sajátos szolgáltatásokat állapítsanak meg. Ezzel a felhatalmazással általában a szakirodalom alapján a nagyobb gazdasági erővel rendelkező önkormányzatok élnek, elsősorban új típusú pénzügyi és természetbeni juttatásokkal, valamint kisebb részben szociális szolgáltatások kialakításával.

Az egészségügyi szolgáltatások körében a helyi autonómiák mozgásterét még szűkebb. A jól körülhatárolt szolgáltatási rendszerben fakultatív feladatként elsősorban térítésköteles vagy részben térítésköteles szűrővizsgálatok és védőoltások ingyenesen elérhetővé tétele jelenik meg a nagyobb gazdasági teherbíró-képességgel rendelkező települési önkormányzatoknál, valamint nagyon gyakran a háziorvosi feladatok ellátáshoz nyújtanak segítséget az infrastruktúrához való kedvezményes hozzáférés biztosításával, olykor pedig a háziorvos lakhatásának elősegítésével.

Köznevelési feladatok

A korábban széles önkormányzati kötelező feladatellátás a köznevelés terén jelentősen visszaszorult 2012 és 2017. között. Jelenleg az önkormányzatok kötelező feladatai közé az óvodai nevelés biztosítása tartozik. 2017. január 1-jétől arra sincs lehetőség, hogy az önkormányzat átvállalja (vagy kötelező feladatként ellássa) az egyéb köznevelési intézmények infrastrukturális működtetésével kapcsolatos feladatokat. Figyelemmel a széles körű államigazgatási feladatokra, az önkormányzati fakultatív feladatok köre e területen rendkívül szűk. Elsősorban különféle ösztöndíjak alapítása jelenik meg, valamint sok esetben a pedagógusok megtartása érdekében külön díjakat és jutalmakat, valamint bizonyos juttasokat nyújtanak a sikeres vagy helyben megbecsült tanároknak, tanítóknak.

Gazdaságfejlesztés, helyi gazdaságot segítő feladatok

Ákárcsak a nyugati demokráciákban, Magyarországon is fontos szerepet játszik az önkormányzatok életében a helyi gazdaság fejlesztése, azonban ez a leginkább forrásigényes ágazat, így a külön támogatási rezsimek működtetéséhez általában jelentős adóbevételre van szükség. Ettől függetlenül egyes gazdasági tárgyú törvények sajátos fakultatív feladatokat nevesítenek ezen a területen is. Így a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (Fgytv.) 44. § (1) bekezdés a) pontja szerint az, hogy az önkormányzatok támogathatják a fogyasztóvédelem civil önszerveződéseit, valamint a c) pontja alapján az, hogy fogyasztóvédelmi tanácsadó irodát működtethetnek. Szintén önként vállalt feladatokat határoz meg a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény (Vtv.) 5. § (1) bekezdése, amely lehetővé teszi, hogy az önkormányzatok helyi vagy helyközi vasúti szolgáltatók működtetését.

Rendészeti feladatellátás

A magyar rendészeti rendszerben az 1990-es évek elejétől kezdődően egyre szélesebb körben jelentek meg az ún. kvázi rendészeti szervek, ezek száma folyamatosan bővült. Ahogyan Tóth Judit is kiemeli, ezek – a törvényi megjelölés szerint – rendészeti feladatot ellátó személyek különféle jogállásúak, valamint intézkedési jogosultságaik is eltérőek. Egyes érintett szereplők – így például a közterület-felügyelők – közszolgálati tisztviselők, akik közhatalom gyakorlására is feljogosított személyek. A kvázi rendészet körében egyre jelentősebbé vált az önkormányzatok szerepe: jóllehet Magyarországon a rendvédelem megmaradt elsősorban államigazgatási feladatnak, az 1990-as évektől kezdődően egyre szélesebb körben vált lehetővé az önkormányzati közbiztonsági és rendészeti jellegű feladatellátás.

Ezen tevékenységek általános kereteinek meghatározását szolgálja az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvényben (a továbbiakban: Kerettv.) és az ágazati jogállásukat szabályozó törvényekben meghatározott intézkedési lehetőséget kapnak. Az állami vagy az államhoz kötődőnek minősített rendészeti személyeket¹³⁷ általánosan igazoltatási joggal – amelynek megtagadása szabálysértést von maga után –, továbbá a ruházat, csomag és jármű átvizsgálása, valamint jármű feltartóztatása jogával is felruházta. Az erdészeti hatóság rendészeti feladatokat ellátó tagja, a halászati őr, a közterület-felügyelő, az önkormányzati természetvédelmi őr és a mezőőr a tetten ért személy szabadságát azzal is korlátozhatja, hogy a helyi rendőri szervhez, vagy a rendőrséghez előállíthatja. Mindezeket túl ezek a szereplők vegyi eszközök (közismerten „gázspray”), rendőrbotot és szolgálati kutyát, valamint az előállításra feljogosított, közszolgálati vagy közalkalmazotti jogviszonyban – azaz állami alkalmazásban álló – rendészeti feladatot ellátó személyek pedig bilincset is tarthatnak maguknál. A mezőgazdasági rendészeti feladatot ellátó személyzet pedig az állatállománnyal kapcsolatos feladatai ellátására löfegyvert is tart, igaz, annak használata a Kerettv. alapján csak az állatállományra terjed ki, emberi elleni löfegyver-használati joggal nem rendelkeznek (*Nagy – Hoffman, 2016*).

Empirikus kutatás a fakultatív feladatellátással kapcsolatban

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem égisze alatt folyó, a Közigazgatás- és Közszolgáltatásfejlesztési Operatív Program (KÖFOP) társfinanszírozásával kapcsolatos kutatásokba az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszéke is bekapcsolódott.¹³⁸ Az ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszéke – a tanszék mellett működő tudományos diákkör erőforrásainak a bevonásával – az önkormányzati fakultatív feladatok elemzését és vizsgálatát tűzte ki célul. Ez a kutatás alapvetően jogtudományi megközelítésű, azonban arra is törekedett, hogy megalapozzon egy széles körű, közigazgatás-tudományi empirikus vizsgálatot. Ezért a jogtudományi, részben közigazga-

¹³⁷ A Kerettv. e körbe sorolja a természetvédelmi őr, az erdészeti hatóság rendészeti feladatokat ellátó tagját, a hegyőr, a hivatásos vadászt, a rendészeti feladatokat ellátó erdészeti és jogosult erdészeti szak személyzetet, a halászati őr, a közterület-felügyelő, az önkormányzati természetvédelmi őr és a mezőőr

¹³⁸ A kutatásba bekapcsolódó munkacsoport vezetője Prof. Dr. Nagy Marianna tanszékvezető egyetemi tanár, a kutatás koordinációjáért és elvégzéséért pedig Dr. Hoffman István habilitált egyetemi docens – jelen tanulmány szerzője – felelős elsősorban.

tás-tudományi, elméleti és összehasonlító alapú megközelítésen túl a kutatásnak része volt egy, az elméleti alapon nyugvó, kisebb körre kiterjedő, hazai és összehasonlító empirikus vizsgálat.

Az empirikus kutatás hipotézisei

Az előző részekben bemutatott jelzett szakirodalom eredményeire figyelemmel előzetes hipotézisünk az volt, hogy a fakultatív feladatok egyrészt a nagyobb gazdasági erejű és méretű településeken jelennek meg, különösen, ha a település sajátosságainak kifejeződése valamilyen speciális cél, például turisztikai desztinációs jelleg miatt kiemelt jelentőségű. Amint arra már korábban utaltunk, a fakultatív feladatellátás egyfajta innovációs szerepet is betölt az önkormányzati rendszerben, így akár olyan folyamatokat is megfigyelhetünk, ahogy a korábban fakultatív önkormányzati feladatokból miként válnak előbb-utóbb kötelező feladatok. Amennyiben a megfogalmazott hipotézist vesszük alapul, akkor kérdésként merülhet fel, hogy egyáltalán van-e értelme kutatni a községi fakultatív feladatellátás körét. Ugyanakkor az elmúlt évek változásaira tekintettel született meg ama kiegészítő hipotézis, hogy a kötelező feladatok szűkülése a fakultatív feladatvállalás előtérbe helyeződését hozta el. Ezek a változások jelentős mértékben érintették a községi önkormányzatok feladatellátását, így esetükben is hangsúlyozottan felmerül a fakultatív feladatellátás felértékelődése. Ezen elméleti modellt (alap- és kiegészítő hipotézisek) alapján, egy pilot jellegű, félig strukturált interjúkon alapuló kvalitatív empirikus vizsgálatot végeztünk három-három, a fenti keretekhez illeszkedő, azok szempontrendszer alapján tipikusnak mondható magyarországi és szlovéniai önkormányzatnál. A községi fakultatív feladatellátás erősödő megjelenésének vizsgálatára igyekeztünk egy olyan magyarországi települést választani, amelynél a hagyományos megközelítésre építve nem, vagy alig lehetne fakultatív feladatellátás. Így választottunk egy hátrányos helyzetű térségben található, és gazdasági erejét tekintve nem túlzottan számottevő községi önkormányzatot, a Borsod-Abaúj-Zemplén megye Tiszaújvárosi járásában található Kesznyéten Község Önkormányzatát. Az egyéb hipotézisek igazolására vizsgáldtunk a turisztikai jelentőséggel rendelkező, jobb gazdasági helyzetű kisvárosban, a Somogy megye Fonyódi járásában fekvő Balatonlelle Város Önkormányzatánál, míg a jelentős gazdasági erejű, nagyméretű települések fakultatív feladatellátását Budapest Főváros XIV. kerület (Zugló) Önkormányzatánál elemeztük. A vizsgálat egyfajta ellenőrzéseként, az összehasonlító megközelítésre építve hasonló vizsgálatot végeztünk egy Magyarországhoz hasonló, de mégis attól eltérően működő, szomszédos országban. Ezt a vizsgálatot 2018 nyarán Szlovéniában végeztük, ahol a hasonló gazdasági erő, a rendkívül tagolt és jelentős regionális különbségekkel terhelt önkormányzati rendszer jó összehasonlítási alapot jelentett. Szlovéniában a magyarországihoz hasonló méretű

és helyzetű (hátrányos helyzetű kistelepülés, turisztikai jelentőségű kisváros, nagyváros) településeken végeztük el – azonos módszertan mellett – az összehasonlító vizsgálatot.

Az empirikus vizsgálat eredményei

A már vázolt keretek között vizsgáltuk empirikusan egy-egy szlovéniai és magyarországi községi önkormányzat fakultatív feladatellátását. A következőkben ágazati bontásban rögzítjük a tapasztalatokat.

Községi kulturális fakultatív feladatellátás

Elsőként a kulturális területen vizsgáltuk a helyi önkormányzatok fakultatív feladatellátását. A települési önkormányzatok fakultatív feladatellátásának vizsgálata során jól látható, hogy a kisebb költségvetésű települések esetében a kötelező és az önként vállalt, a kulturális szektorba tartozó feladatoknak kisebb a jelentősége, mint a nagyobb bevételi és kiadási forrásokkal rendelkező önkormányzatoknál. Ezt mi sem bizonyítja jobban, hogy míg Kesznyéten település esetében a 2018-as költségvetési tervezetben 9 825 194 Ft¹³⁹ összeget fordítanak az ágazat – jelentős részben kötelező feladatainak – működtetésére, addig Balatonlellén csak a művelődési ház és könyvtár – részben kötelező önkormányzati feladatok ellátását is szolgáló – intézményi működési költségei elérik a 111 927 000 Ft¹⁴⁰ értékösszeget. Kesznyéten község hátrányos pénzügyi helyzetéből adódóan a kulturális és közművelődési feladatok ellátására kifejezetten szűkek az erőforrásai. Az önkormányzat alapvetően két módon vesz részt a község kulturális életében. Egyrészt a már öt éve működő községi könyvtár fenntartásával, másrészt pedig a kisebb rendezvények anyagi támogatásával, amiket – a polgármester elmondása alapján – rendszerint 80 000 forintos nagyságrendben finanszíroznak. Ilyen eseménynek minősül többek között a falunap, amelynek szervezésében a helyi civil szervezetek töltenek be meghatározó szerepet.

A szlovéniai Őrihodos község önkormányzata speciálisabb helyzetben van abban az értelemben, hogy a kulturális-közművelődési szektor helyi fenntartása és működtetése összefonódott a község nemzetiségi jellegének megőrzésével – ami kettős teherként jelentkezik a településvezetés részéről. Esetükben a legelemibb probléma nem is a forráshiányból származó problémák kiküszöbölése, hanem az asszimilálódó, illetve elvándorló hodosi magyar lakosság fogyása. A község kulturális életének központi szerepét a helyi

¹³⁹ Kesznyéten Község Önkormányzat Képviselő-testületének 1/2018. (II.15.) önkormányzati rendelete a 2018. évi költségvetésről

¹⁴⁰ Balatonlelle Város Önkormányzat Képviselő-testületének 6/2018. (II.16.) önkormányzati rendelete a Balatonlelle Város Önkormányzata 2018. évi költségvetéséről

Művelődési és Turisztikai Egyesület tölti be, ami a lakosok által szervezett különböző civil körök – mint például a színjátszó kör, népdalkör, hímző szakkör – tevékenységével látja el hagyományörző és társadalmi kohéziót megerősítő funkcióját. Az önkormányzat az Egyesület számára folyósított pénzbeli támogatások nyújtása mellett, a programok megrendezéséhez szükséges helyiséget térítésmentesen bocsátja rendelkezésünkre.

Sporttal kapcsolatos fakultatív önkormányzati feladatellátás

A Borsod megyei Kesznyéten településen a költségvetés mindösszesen 0,05%-a jut a sporttevékenység támogatására – ez pénzben kifejezve csupán 500 000 forintot tesz ki. Mindezt nem közvetlenül sporttevékenységre, hanem az azt támogató infrastrukturális feladatok ellátására fordítják, többek között a sportpálya, az öltözők rendben tartására. A településen működő sportegyesület közvetlen finanszírozása forráshiány miatt az önkormányzat részéről nem megoldható, így az önként vállalt feladatról e téren főként anyagi forrás hiánya miatt szűk körben lehet szót ejteni. A településen működő sportegyesületben csak futball-szakosztály működik, a korábbi kézilabda-szakosztály utánpótlás hiány miatt megszűnt.

Ezzel szemben a szlovéniai Őrihodos község ennél szélesebb körben képes mind a területén működő sportegyesület, mind pedig a sporttevékenység finanszírozására. A településen működő sportegyesület anyagi támogatása évente 10 ezer euró, amely mellé még több materiális kiegészítés társul. Így az önkormányzat tulajdonában álló öltözőt használatba vehetik az egyesület tagjai, illetve a település a saját kisbuszával bonyolítja a távolabb fekvő településekre való utazást. Emellett szintén az önkormányzat a sportpálya rendben tartója, a fűkaszálást és az egyéb zavartalan működést támogató feladatok ellátója. Emellett Őrihodos a 2014-2015. évben nagyobb lélegzetű beruházást valósított meg: 40 ezer eurót költöttek az öltözők felújítására (ez alapvetően önálló vizesblokk kiépítését, és a tetőszerkezet cseréjét jelentette). A sportegyesület támogatása mellett a vizsgált szlovén község még a sportolási tevékenység általános támogatására is áldozni tudott: saját fitnessközpontot alakított ki és szerelt fel, amelynek használata eleinte ingyenes volt, most pedig havi 5 euró.

Összességében elmondható, hogy lehetőségekhez mérten az önkormányzatok Kesznyéten és Őrihodoson is egyaránt igyekeznek aktív szerepet vállalni a helyi sport zavartalan működésében. Ugyanakkor a települések közös problémája a községben a fiatalok elvándorlása, mivel ezzel csökken a sportolni vágyók száma. Ennek következményeképpen mindkét településen meg is szűntek a sportegyesületek kézilabda szakosztályai.

Köznevelési feladatok

A köznevelés mindkét országban erősen centralizált. Csak az óvodák működtetése és fenntartása minősül kötelező önkormányzati feladatnak. Szlovéniában – a 2012. és a 2016-2017. tanévek közötti magyar szabályozáshoz hasonlóan – kötelező önkormányzati feladat az infrastruktúra biztosítása az alapfokú és részben a középfokú oktatáshoz (elsősorban a városi önkormányzatoknál). Így a közoktatás területén a szlovén településeknek szűk körű kötelező feladatai vannak, a fakultatív feladatellátás jelentősége felértékelődött ebben az ágazatban, amely szükségszerűen kiegészítő jellegű. Őrihodoson a nevelési-oktatási szektor speciális helyzetben van a település magyar-szlovén kétnyelvűsége miatt. Az alsó tagozat három osztállyal működik, egy 12 km-re lévő iskolába járnak a diákok, a nemzetiségi oktatást szintén abban az intézményben szervezik meg. A településen van óvoda; a vizsgálat időpontjában 11 gyermekkel működött. Az óvodát az önkormányzat évente mintegy 70 000 euróval támogatja. Tanár-támogató program keretében egy szolgálati lakás épült. A beruházás a régi postaépület átépítésével zajlik. Eddig az önkormányzat költségtérítést nyújtott a pedagógusoknak a lakóhelyük és az iskola közötti ingázás támogatására. A településen nincsenek határon túli (azaz Magyarországon, magyar nyelvű képzésben részt vevő) magyar diákok támogatására létrehozott ösztöndíjak, mert az ilyen jellegű támogatásokat a törvényi rendelkezések alapján a kisebbségi önkormányzat nyújtja. A határon átnyúlva a településről járnak át Magyarországra diákok – főleg gimnazisták, de nem csak Magyarországra, hanem más szlovén településekre is. A mozgás nem csak egyirányú, vannak, akik Magyarországról járnak át az őrihodosi óvodába vagy általános iskolába. Ahogy a középfokú oktatásban, felsőbb szinten sincs külön helyi ösztöndíjprogram, viszont a felsőoktatásban részt vevők számára a végzést követően az önkormányzat 300-400 eurót juttat. A támogatás mértéke a diploma jellegétől függ.

A magyarországi Kesznyéten község az oktatási szektorban önkéntes feladatokat csak korlátozottan lát el. Ez a község is küzd pedagógushiánnyal, ebből a szempontból erős a verseny a 6 kilométerre lévő járasszékhely Tiszaújvárossal. Ezt a problémát 2017-ben a község azzal próbálta orvosolni, hogy nemcsak az önkormányzati dolgozóknak osztottak év végi jutalmat, hanem a helyben dolgozó pedagógusoknak is.

Egészségügyi feladatellátás

Az egészségügy területén szintén hasonlóak a szlovén és magyar önkormányzatok kötelező feladatai: elsősorban az alapellátás működtetéséért felelősek, azonban érdekes, hogy a szlovén rendszerben az ügyeleti szolgáltatások nyújtásában az állam erőteljesebben részt vesz. Erre figyelemmel vizsgáltuk a kötelező feladatok körét. Rögtön kitűnt, hogy sem Kesznyéten, sem Őrihodos nem vállalt a törvényi szabályozásban lefektetettnél túl egyéb

fakultatív feladatot. Kesznyéten kötelező orvosi ügyelet ellátását a környező településekkel együtt, társulással oldja meg. Őrihodos településen közvetlenül nincs orvosi ellátás, azt a 10 km-re fekvő szomszédos településen tudják igénybe venni a helyi lakosok. A csekély számú önként vállalt feladat egyik oka, hogy pénzügyi forrás hiányában nem képesek a szükséges felszerelés, az ellátás színvonalának megfelelő biztosítására.

Szociális igazgatás

Fontos különbség, hogy a magyarországi települési önkormányzatoknak a szociális alap-szolgáltatások körében a kötelező feladat- és hatáskörök szélesebbek. A szlovén modellben az önkormányzatok intézményes feladatellátása szűkebb. A magyarországi Kesznyéten községben – a rendelkezésre álló szűk erőforrásokra figyelemmel – csak szűkebb a szociális jellegű fakultatív feladatellátás köre, a pénzbeli támogatásoknál csak az újszülötteknek nyújtott támogatás jelenik meg elsősorban önként vállalt feladatként. Másrészt a több kötelező feladat ellátása miatt a forrásokat a szociális ágazatban elsősorban a kötelező feladatokra fordítják.

A szlovéniai Őrihodos községben 2010 óta működik az Idősebb Polgárok Otthona, ami egy 500 m² alapterületű, háromszintes intézmény. Az otthont egy külsős cég üzemelteti, az önkormányzat támogatást ad azoknak az idős polgároknak, akik maguktól nem lennének képesek fizetni a bentlakás költségeit. A település az újszülött polgárokat is támogatja egyszeri pénzügyi támogatás formájában, ami a család gyermekeinek számától függően növekszik. Ez a támogatás nem rászorultsági alapon jár, így nem vizsgálják a család jövedelmi viszonyait. Figyelemmel a kistelepülési helyzetre és az azokkal járó kihívásokra, az őrihodosi önkormányzat egy innovatív megoldással próbálja ösztönözni a településre a letelepedést. Az önkormányzat igyekszik támogatni az új családok beköltözését: a településre építési támogatást nyújt. Feltétele, hogy az építendő ház alapterülete a 80 m²-t elérje és az igénylőnek öt éven keresztül a községben kell, hogy legyen bejelentett lakása. Amennyiben ez a feltétel nem teljesül, a támogatást kamatostul vissza kell fizetni. A támogatás összege 4000 euró.

A szociális feladatellátás terén igazolódott a kutatás alapvető hipotézise: a szélesebb feladatellátás elsősorban a nagyvárosi önkormányzatoknál jelenik meg, amelyek jelentősebb forrásokkal rendelkeznek a kötelező feladatokon túli jóléti szolgáltatásokra és ellátásokra. A kistelepüléseken a szűkebb erőforrások miatt elsősorban a kevesebb forrást igénylő megoldásokat preferálják, azonban valamennyi település – így a nagyobb települések mellett a kisebbek is – különös figyelmet fordítanak a települési népesség megőrzésére és bővítésére szolgáló támogatásokra. E körben kisebb településeken innovatív elemek is megjelentek. A vizsgált kisvárosokban a szociális feladatellátásban a fakultatív feladatok

köre szűkebb, amelyet a jobb gazdasági és társadalmi helyzet mellett az is indokol, hogy az intézményes ellátásokra a kisebb népesség miatt szűkebb az igény.

Rendészeti feladatok ellátása

Örihodos halmozottan hátrányos helyzetű kistelepülés. Lakosainak száma mintegy 350 fő, ahol a helyi közösség kis méretére és annak szűk körére figyelemmel, a helyi rendészeti feladatok ellátására nem merült fel igény és ilyen feladatot az önkormányzat nem is lát el. Korábban működött a településen a magyarországi mezőőri feladatokat ellátó tevékenységhez hasonló szervezet, de mára már az sincs. Hasonló a helyzet Kesznyétenben, ahol szintén nem működik jelenleg semmilyen helyi rendészeti szerv.

Összegzés

A fakultatív feladatellátás napjaink önkormányzati működésének egyik legizgalmasabb, és egyben legkevésbé kutatott, vizsgált területe. Habár az Möt. továbbra is biztosítja a lehetőséget a helyi önkormányzatoknak, hogy fakultatív feladatokat láthassanak el, jelentősen változott a közfeladat-ellátás magyarországi jogszabályi és közpolitikai környezete – ez kétségkívül hatással van a települések fakultatív feladatellátására. Az államigazgatási feladatellátás kiterjesztése (közoktatás, szociális és gyermekvédelmi hatósági feladatok stb.) a kötelező önkormányzati feladatokat szűkítette. Ez elvileg lehetőséget adna akár egy szélesebb fakultatív feladatellátás irányába. Az Möt. bizonyos részletszabályozásai (pl. a fakultatív feladatellátás nem mehet a kötelező feladatok rovására; önként vállalt feladat csak a helyi közügyekre értelmezhető) viszont inkább szűkítő, szigorító jelleggel hat a fakultatív feladatvállalások irányába. Amennyiben az Möt. változtatásaira tekintünk, kiemelhetjük, hogy a kötelező feladatellátás 2012 előtti időszakhoz képest erőteljesebb védelemben részesül, ez elvileg a községi fakultatív feladatellátás szűkülésével járhatott volna. Azonban bizonyos mozgások nyomán mégsem került erre sor. Egyrészt a kötelező feladatok köre a 2012 utáni ágazati átalakulások nyomán jelentősen szűkült. Jóllehet a feladatfinanszírozás bevezetésével nem bővült jelentősen a fakultatív feladatokra fordítható források köre, sőt a helyi adók kötelező feladatellátásba való erőteljesebb bevonásával még bizonyos körben a mozgástér is szűkült, azonban az önkormányzatoknak jelentős személyi erőforrásai szabadultak fel a kötelező feladatok szűkülésével. Így a helyi önkormányzatok egyre nagyobb érdeklődéssel fordulnak a fakultatív feladatok felé, különösen azokon a területeken, ahol a közösség szervezésével, a személyes munkával jelentősebb eredmények érhetőek el, és erősíthető a helyi közösség erősítése. Az egy-egy magyar és szlovén

kistelepülés fakultatív feladatellátására irányuló empirikus vizsgálat alapvetően igazolta azon kutatási hipotézist, hogy a szűkülő erőforrások erős korlátot jelentenek. Másrészt az a kiegészítő hipotézis is igazolást nyert, hogy a kisebb erőforrást igénylő, a közösségépítést és leginkább a helyi népeség megőrzését szolgáló, kulturális, ifjúsági és sportfeladatok ellátása hangsúlyosabbá vált a fakultatív feladatellátásban. Mindez azt is bizonyítja, hogy a fakultatív feladatellátás nemcsak a kistelepülései, hanem általában véve a magyarországi helyi önkormányzatok innovációs potenciáljának egyik fontos indikátorává is vált a 2010-es években.

Felhasznált irodalom

- Arden A.–Christopher Baker C.–Manning J. (2008): *Local Government Constitutional and Administrative Law*. Thomson Sweet & Maxwell, London.
- Csefkó Ferenc (szerk.) (2000): *Önkormányzati iránytű*. Új Historica Kiadó, Pécs.
- Davis, Timothy: What is Sports Law? In: Robert C. R. Siekmann–Janwillem Soek (eds.) (2014): *Lex Sportiva: What is Sports Law?*, TMC Asser Press, The Hague.
- Fechner F.–Arnhold J.–Brodführer M. (2014): *Sportrecht*. Mohr Siebeck, Tübingen.
- Horváth M. Tamás (szerk.) (2007): *Piacok a főtéren*. KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest.
- Józsa Zoltán (2011): *Változó közigazgatás*. JATEPress, Szeged.
- Kilényi Géza (szerk.) (2008): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Complex Kiadó, Budapest.
- Leyland P.–Gordon A. (2016): *Administrative Law. 8th edition*. Oxford University Press, Oxford.
- Loughlin J.–Hendriks F.–Lidström A. (eds.): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford University Press, Oxford, 2011.
- Lovas Kis Antal (2011): *Az Európai Unió csatlakozás gazdálkodásra, társadalmi viszonyokra és életmódra gyakorolt hatásának néprajzi vizsgálata a dél-bihari régióban*. OTKA PD 73403 zárójelentés.
- Marcou Gérard–Imre Verebélyi Imre (eds.) (1993): *New Trends in Local Government*. In: *Western and Eastern Europe*. International Institute of Administrative Sciences, Brussels.
- Nagy Marianna–Hoffman István (szerk.) (2016): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Harmadik, átdolgozott kiadás. HVG-Orac, Budapest.
- Princzinger Péter (2010): *Sportjog I. A Sport közjoga*. ELTE Eötvös, Budapest.
- Ragadics Tamás–Varga Ivett–Füzesi Zsuzsanna (2007): *Civil együttműködések kistelepülési szinten*. In: *Tér és Társadalom*, XXI. évf. 3. szám.

- Szabó Tamás (2017): A hatékony nagyvárosi kormányzás lehetőségei Magyarországon az új önkormányzati törvény elfogadását követően. Egy kutatás margójára. In: Laki Ildikó–Szabó Tamás szerk.: *Agglomerációs várostérségi tanulmányok. Nagyvárosi, városi és települési dilemmák a 21. században*. TÖOSZ – Homo Oecologicus Alapítvány, Budapest.
- Tóth Zsófia (2016): Települési támogatás. In: Hoffman István–Mattenheim Gréta: *Nagykommentár a szociális törvényhez*. Wolters Kluwer, Budapest.
- Verebélyi Imre (szerk.) (1999): *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. KJK-Kerszöv, Budapest.



Fejlesztési filozófiák, szabályozási módszerek és az eltérő települési sajátosságok a községi önkormányzatok világában

Bevezetés

Napjaink közpolitikai célkitűzései között gyakran jelenik meg az egyenlőség igénye, vagy legalábbis valamilyen törekvés a különbségek mérséklésére, az egyenlőség kialakításának irányába. Elég csupán a nemek közötti egyenlőségre, az esélyegyenlőségre, mint horizontális, a közpolitika legszélesebb köreit átható törekvésekre gondolni, vagy éppen az uniós, és hazai fejlesztéspolitika céljaira, ahol kulcselemként jelenik meg a különbségek, pontosabban a területi, települési különbségek csökkentésének igénye. Az egyenlő hozzáférés, pedig különösen a közszolgáltatásokban – az önkormányzati működés lakosság számára talán legfontosabb területén – tekinthető zászlóshajónak, a különböző kormányzati programok retorikájában, esetleg gyakorlatában is.

A magyar településhálózaton belül azonban létezik egy kategória, amelyet hosszú évtizedek óta nem az egyenlőséggel, hanem a különbözőséggel, a különbségekkel lehet csupán jellemezni, és összefüggésbe hozni. E kategóriába tartozó településeket illeti a jogalkotó a „községek” elnevezéssel. A különbségek nem csupán települések közötti összehasonlításban létezhetnek, de jól nyomon követhetők a központi politikai-döntéshozói gondolkodásban is. Ha csupán a községek fejlesztéspolitikai megítélésének változásait vizsgáljuk, érzékelhetőek azok az óriási különbségek, amelyek az elmúlt közel fél évszázadban mutatkoznak. Elég a hetvenes évek országos területfejlesztési koncepciójára gondolni, amikor léteztek az ún. funkció nélküli, vagyis elsorvasztásra ítélt községek, majd ezt követte a rendszerváltás utáni részleges rehabilitáció, amelynek során megkezdődhetett a legalapvetőbb infrastruktúrák (pl. ivóvíz) kialakítása. Ezután következhetett egy újabb érdektelenséget követő eszmélés az uniós forrásokra támaszkodva, végül – újabb hullámvolgyet követően – elérkezhettünk a 2019. évi Magyar Falu Programhoz.

Különbségek természetesen nem csupán a községeket éppen előtérbe helyező, vagy többnyire negligáló közpolitikákban jelentkeznek, hanem maguk között a községi jogállású települések között is. Óriási a különbség egy határmenti, centrumoktól nagy távolságokra lévő pár száz lelkes település, valamint egy fejlett térség centrumától pár km-re lévő település vitalitása, gazdasági társadalmi potenciája tekintetében.

A különbség, a különbözőség, a másság önmagában még nem minősíthető sem pozitív, sem pedig negatív ténynek. Sokkal inkább az a kérdés, hogy a közpolitikák, illetőleg azok eszközei (pl. jogi szabályozás, finanszírozási módszerek, fejlesztéspolitikai beavatkozások) képesek-e a differenciálásra, vagyis a különbségek megfelelő kezelésére, és ezzel együtt a helyi adottságok alapján lehetséges-e a különbözőségből előnyt kovácsolni, a hátrányos megkülönböztetést vagy különbséget, pedig mérsékelni.

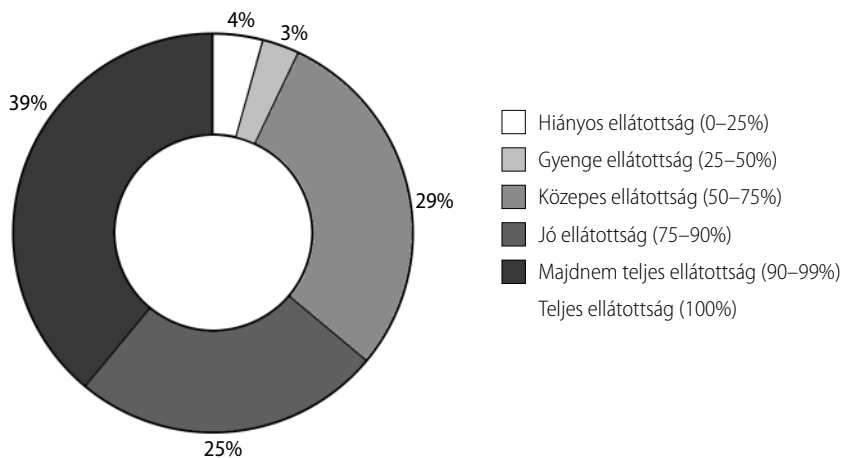
Községi sajátosságok, községtípusok

Magyarország 3155 településéből 346 város, 2809 pedig községi jogállású település, a 2018. évi statisztikai adatok szerint. A községeket, illetve általában a vidéket olyan jellemzőkkel szokás összefüggésbe hozni, mint

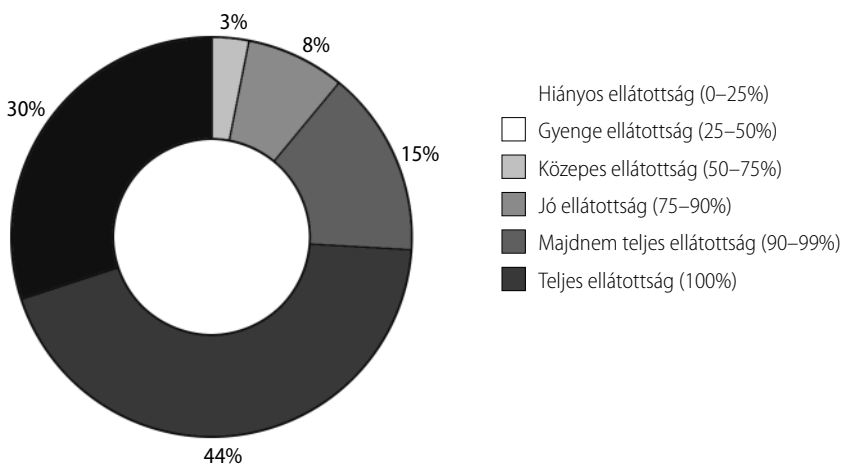
- a lakosság elvándorlása, az elöregedés, elnéptelenedés, összességében véve kedvezőtlen demográfiai folyamatok,
- a szegregáció,
- a népesség alacsony iskolai végzettsége,
- a vállalkozások számának elmaradása a tagállami átlagtól, a szekunder és terciér szektor kis részaránya,
- a közszolgáltatások széles körének elérhetőségi problémái, mint általában jellemző hátrányok, továbbá
- az egészséges környezet,
- a természeti erőforrásokban, sajátosságokban rejlő lehetőségek,
- az egészséges ételmiszer-előállítás lehetséges bázisa,
- a vidék kulturális örökségének letéteményese stb., mint létező, illetőleg kihasználható előnyök.

A községi szinten a városokhoz képest jóval csekélyebb számban működő vagy egyáltalán nem létező civil szervezetek miatt, továbbá a viszonylag csekélyebb vállalkozói aktivitásnak köszönhetően, a helyi közösség szervezésében, a közélet alakításában, sőt magában a helyi gazdaságfejlesztésben a községi önkormányzatokra sokkal nagyobb feladat hárul, mint a sok szempontból előnyösebb kondíciókkal rendelkező hazai városok esetén ez tapasztalható. (Az természetesen más kérdés, hogy ezeknek a kihívásoknak miként tud

megfelelni a város, és miként a község.) A települések életét alapvetően befolyásoló közszolgáltatások biztosításában a többnyire csak magukra számító községi önkormányzatok, valamint a többnyire sokkal felkészültebb városi önkormányzatok között komoly különbségek tapasztalhatók. Az 1. és 2. ábra azt szemlélteti, hogy a vizsgálatok alapját képező több, mint ötven közszolgáltatási feladat közül melyek, és milyen arányban jelennek meg a községi és városi jogállású településeken.



1. ábra. A közszolgáltatások megjelenésének gyakorisága a községekben (2014)



2. ábra. A közszolgáltatások megjelenésének gyakorisága a városokban (2014)

Forrás: ÁROP-1.1.22-2012-2012-0001 „Helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása” p. 21.

Az adatok ugyan pillanatképet mutatnak, azonban lényegi változás a 2010-2017 közötti időszakban nem tapasztalható. (A statisztikai adatok szerint legfontosabbnak tekintett helyi közszolgáltatások közül például az óvodai ellátás sem változott érdemben – egy óvodára 1,49 község jutott 2010-ben 2017-ben pedig 1,52 – az alapfokú orvosi ellátásban viszont növekedett a betöltetlen praxisok száma, ami megint csak a falvak lakosságát érinti hátrányosan.) A közszolgáltatások között kivételt jelent a bölcsődei ellátás, amely a jogszabályi követelmények változásának (1997. évi XXXI. törvény 94.§. (3a), valamint egy uniós finanszírozású programnak köszönhetően (TOP-1.4.1-15, 110 milliárd Ft), jelentősen növekedett a községi jogállású településeken is.

A községi jogállású települések kategóriáján belül a közszolgáltatások rendelkezésre állása, elérhetősége szempontjából további jelentős különbségek tapasztalhatók – szemben a városokkal, amelyek e szempontok szerint sokkal homogénebbek (*Csörgits 2013*).

A markáns különbségek alapján – a KÖFOP „Helyi versenyképesség-fejlesztési kutatási program” kutatáson belül – különálló kategóriák kialakítására nyílt lehetőség, ahol a kategorizálás egyik fő szempontja a település földrajzi elhelyezkedése (*Kovács 2013*). Az első kategóriába a periférikus települések sorolhatók, amelyekre különösen jellemző a negatív demográfiai folyamatok, vagyis a gyors ütemű népesség-csökkenés, az idősök számának jelentős arányú növekedése. Ezek a települések egyébként megfelelhetnek a kormányrendeleti szinten is rögzített kedvezményezett, illetve komplex programmal fejlesztendő járási településeinek, ahol a lakosság szám többnyire nem éri el az 500 főt (aprófalvak). A népességcsökkenés és annak dinamikája, a gazdaságilag fejlettebb központoktól való jelentősebb távolság, az önkormányzat helyi bevételeinek hiánya, illetve a csekély vásárlóerővel rendelkező lakosság, olyan tulajdonságokat jelentenek, amelyek alapvető hatást gyakorolnak a közszolgáltatások terjedelmére, minőségére, megszervezésére, amelyek az önkormányzati feladatellátás gerincét képezik községi szinten (is) (*Horváth–Madarász 2017*).

Szintén a földrajzi elhelyezkedés alapján sorolhatók be a községek egy olyan – második kategóriába, ahol a fejlettebb gazdasági központokhoz való közelség stagnáló vagy növekvő népességszám mellett számos tekintetben érzékelhető a központ elszívó vagy a helyi közszolgáltatásokat elnyomó hatása, amely szintén jelentősen befolyásolja a helyi közszolgáltatások ellátásának alakulását.

A harmadik kategóriába sorolhatók azok a többnyire kétezer főnél nagyobb települések, amelyek aprófalvas település szerkezet esetén mikróközpontokat is jelentenek, a ritkábban lakott, nagyobb lélekszámú (alföldi) település szerkezet esetén pedig önállóan működtetik azt az intézményhálózatot, amely a helyi közszolgáltatások legnagyobb részét hivatott ellátni. E kategóriába sorolható községek esetén kiemelhető, hogy a saját in-

tézmények léte egy olyan mérőföldkő, amely jelentősen befolyásolja a közszolgáltatások ellátásának formáit és minőségét, amelyet csak tovább színesít, ha a közszolgáltatásokat, az intézményeket közösen, társulással tartják fenn.

A negyedik kategória, a települések adóerő-képességének mértéke alapján képezhető. Ebbe a kategóriába sorolhatók azok a települések, amelyek jelentős – gyakran 32 ezer Ft/fő meghaladó – helyi bevétellel rendelkeztek. A település lakosság-számához mért jelentős helyi bevételek olyan helyzetet teremtenek, amelyek alapvető hatással vannak a helyi közszolgáltatásokra. (A gyakorlati tapasztalatok szerint nem csupán kiegészítik, de olykor ki is váltják azt az állami támogatást, amely a települések számára fontos közszolgáltatások gyakran átlag feletti kielégítését biztosíthatják az adott településen.)

Az egyes kategóriák közötti különbségek az egyes közszolgáltatások bemutatásán keresztül bizonyíthatók teljeskörűen. Ezt a vizsgálatot egy kiemelt projekten¹⁴¹ belüli hatásvizsgálat végezte el, ezért itt csupán arra érdemes rámutatni, hogy a kutatás nem csupán igazolta a községek közötti jelentős heterogenitást, de előrevetítette a sajátosságoknak megfelelő beavatkozások igényét is.

A különbségekre, a különbségek mérséklésére adott válaszok

A továbbiakban a községi önkormányzatok sorsának alakulását leginkább befolyásoló leg-
átfogóbb válaszokat mutatjuk be. E tekintetben különösen fontos kérdés az állami-önkormá-
nyozati szerepvállalás megítélése, a különbségeket figyelembe vevő, vagy éppen figyel-
men kívül hagyó jogi szabályozás, illetőleg azok a fejlesztési célú beavatkozások, amelyek
funkciója a különbségek mérséklése lenne.

Az állami vagy önkormányzati feladatellátás kérdése

A lakossági igények kielégítését célzó közszolgáltatások ellátásának – önkormányzatok
szempontjából kitüntetetten fontos – kérdése, hogy a feladatokat az önkormányzat, állam,
esetleg más szereplő látja-e el.

Az, hogy egy adott feladat ellátása állami vagy önkormányzati szerepvállalás mellett
történik, semmiképp nem tekinthető állandó, vagy megváltoztathatatlan ténynek. A fel-
adatellátás feltételei, körülményei az idők során jelentős változáson mehetnek keresztül,
ami bármilyen irányú változtatást indokolhat.

¹⁴¹ KÖFOP-2.3.3-VEKOP-16-2016-00001 azonosító jelű „Helyi versenyképesség-fejlesztési kutatási program” című kiemelt projekt

Ugyanakkor szükséges leszögezni, hogy demokratikus jogállamokban létezik olyan alapelv, illetve léteznek olyan szempontok, amelyekből kiindulva folyamatosan vizsgálható és értékelhető, hogy egy feladat ellátását az állami, vagy az önkormányzati szféra képes-e jobban biztosítani.

A feladatok helyi közfeladatok, ezért a demokratikus jogállamok jogalkotási gyakorlata a szubszidiaritás elvét tekinti olyan sarokkönek, amelyre építve határozható meg az állami-önkormányzati szerepvállalás területe, mértéke. Ennek az alapelvnek a közösségi és nemzetállami értelmezése szerint alacsonyabb színtről magasabb szintre csak akkor telepíthető egy feladat, ha azt az adott szinten nem, vagy nem megfelelően tudják ellátni és a magasabb szint a feladatot jobban képes ellátni. Ebben a dimenzióban az állam és az önkormányzat – mint alacsonyabb és magasabb szint – viszonya a meghatározó (mert az értelmezés szerint a feladatellátás címzettjeiről van szó), és nem magának a feladat ellátásának a földrajzi léptéke a fontos (az iskola akkor is helyi, ha azt az önkormányzat és akkor is helyi, ha az állam működteti).

Amennyiben a szubszidiaritás alapelvéből indulunk ki, akkor az egyes szempontok vizsgálata során feltett kérdésekre azt a választ szükséges keresni, hogy melyek azok a tényezők, amelyek alapján megállapítható, hogy az állami szerepvállalás jobban szolgálja az adott közszolgáltatás ellátását, és ezáltal indokolatlanul nem csorbitja az önkormányzati feladatellátási szabadságot. Ha nem léteznének a jogállamra, a demokratikus működésre jellemző olyan fékek, és korlátok, amelyek az állami szerepvállalást egyfajta mederben tartanak – ad absurdum – az a helyzet is előállhatna, hogy a helyi önkormányzatok feladatkörébe egyetlen közszolgáltatás maradna (pl.: zöldterület fenntartása), ami az önkormányzatiság kiüresedéséhez, formálissá válásához vezetne. Egy demokratikus, jogállami elvek működését feltételező környezetben szükséges egy olyan szempontrendszer és értékelés, amely az állami önkormányzati szerepvállalás optimalizálását célozza. Egy egyensúlyi helyzetnek azonosan nyertese mindkét szféra, de leginkább az igénybe vevő, akinek az érdekeit kell, hogy szolgálja bármilyen változtatás, beavatkozás. A szempontok között az olyan horizontális indikátorokat célszerű értékelni, amelyek minden egyes közszolgáltatás esetén fontosak lehetnek. Ilyen indikátorok lehetnek az elérhetőség megteremtése, a mérethatékonyság (vagyis a racionális fenntarthatóság kérdése), a gyorsaság, rugalmasság, a minőség, illetőleg egy minőségi minimum ellátásának a kérdése, illetve az egységes szakmai-ágazati irányítás érvényesülésének a kérdésköre.

– Az elérhetőség megteremtése azonos tartalommal jelenhet meg mind az önkormányzati, mind pedig az állami szerepvállalás értékelési szempontjai között. Mindkét szereplő célja a szolgáltatás elérhetőségének, az azonos és megkülönböztetés-mentes hozzáférés biztosítása. A „melyik szereplő akarja, képes, és tudja jobban megvalósítani

a feladatot” értékelési szempontok szerint tehát a cél, a szándék és akarat alapján – rendszerszinten – nehéz lenne különbséget tenni. A képesség természetesen csakis azonos pénzügyi feltételek mellett vizsgálható (ugyanazon feladat – pl.: alapfokú oktatás – sokkal nagyobb forrásból történő azonos minőségű állami megvalósítása önmagában semmiképpen nem jelenti a „jobb” feladatellátást, igaz ennek vizsgálatára ez ideig nem is került sor). Természetesen a képesség vizsgálata során minden közszolgáltatás esetén célszerű értékelni a szervezési készséget is – amely a nem közvetlenül helyben igénybe vehető szolgáltatások esetén különösen fontos szerepet tölthet be – és külön vizsgálatok nélkül, a helyi ismeretek, helyben elérhető információk, személyes kapcsolatok alapján, inkább a helyi szint alkalmasságát vetítik előre az állami szerepvállalással szemben.

- A méretgazdaságosság a központi mérlegelési rendszerben jelentősen eltérhet a helyi döntéshozók megítélésétől. A központi mérlegelés során sokkal inkább azok a technokrata típusú szempontok kerülhetnek előtérbe, amelyek elsődlegesen, vagy kizárólagosan az üzemeltetés finansziális elemeire fókuszálnak, melynek léteznek olyan szükségszerű következményei, mint a szervezeti koncentráció vagy a nagyobb területi léptékben szervezett közszolgáltatások. A költséghatékonyság mellett azonban szükséges vizsgálni olyan tényezőket is, mint a minőség, amelynek romlása nem, míg szinten tartása fejlesztése mindenképpen fontos cél lehet.

Ha arra a kérdésre keressük a választ, hogy méretgazdaságosság az állami igények szerint biztosítható-e önkormányzati szerepvállalás mellett, akkor érdemes értékelni, hogy az önkormányzatok képesek-e olyan szervezeti formációt, olyan területi léptéket stb. kialakítani, mint ahogy az állami feladatellátás esetén az megtörténhet. Amennyiben igen, akkor semmi nem indokolja a helyi helyett a központi szerepvállalást. Amennyiben nem, és kizárólag a központi szempontrendszer képezi az értékelés alapját (a maga technokrata típusú korlátaival), akkor az állami szerepvállalás lehet az indokolt. (Ez utóbbi léptéket és szervezeti rendszert imitáló kvázi kényszertársulás már megvalósult a vízi közművek terén.)

- A különböző feladatellátási gyorsaság és rugalmasság értékelése során arra szükséges a választ keresni, hogy az állami szerepvállalás mellett vajon ezek a követelmények jobban teljesülnek-e, mint önkormányzati szerepvállalással.
- A tapasztalatok azt mutatják, hogy a közszolgáltatások jelentős része esetén a feladatellátáshoz biztosított finanszírozás nem feltétlenül biztosítja azt a minőségi elvárást, amely az igénybe vevők részéről érzékelhető. Ebben az esetben – vagy egyáltalán a szolgáltatás létének megteremtéséhez – szükséges pótlólagos források bevonása (ez nem minden esetben jelent pénzmozgást, hiszen származhat a lakosságtól, vállal-

kozásoktól önkéntes munka, felajánlás formájában is). Ha valamely közszolgáltatás biztosításához a rendelkezésre álló forrás önmagában nem elegendő, akkor kérdés, hogy a közszolgáltatás minősége, biztonsága szempontjából a helyi, vagy a központi (esetleg megosztott) pótlólagos forrásbevonás lehet-e célravezetőbb. Mivel központi forrásokról is szó van, ezért a kérdés megválaszolása nemzetgazdasági szinten értelmezhető, vagyis melyik megoldás terheli, befolyásolja inkább a nemzetgazdasági teljesítőképességet, a helyi szintű megoldások vagy a központi hozzájárulás?

- Az egységes szakmai-ágazati irányítás érvényesülése, azonos minőség biztosítására irányuló törekvés esetén célszerű vizsgálni, hogy az állami szervezetrendszer e célok megvalósulását képes-e jobban biztosítani, mint a helyi önkormányzatok.

A kizárólagos önkormányzati, illetve a kizárólagos állami feladatellátás mellett elvileg létezhet vegyes, vagyis önkormányzati-állami működtetés is. A közös feladatellátás területeinek felkutatása, az előnyök és hátrányok mérlegelése, külön vizsgálatokat igényelne.

A különböző empirikus vizsgálatok következetesen rámutattak arra, hogy az általános iskolák államosítását a helyi vezetők nem csupán fájlják, de inkább károsnak, mint hasznosnak tekintik. Általános vélekedés szerint, ha „rendbe teszik az iskolák finanszírozását”, akkor a helyi önkormányzatok sokkal jobban el tudták volna/tudnák ellátni ezt a feladatot, mint egy állami gigaszervezet. Hasonló vélekedés szerint, mindez ideig senki és semmi nem bizonyította, hogy az állami feladatellátás mellett olcsóbban, hatékonyabban, rugalmasabban, magasabb színvonalon működne az oktatás, az önkormányzati feladatellátáshoz képest (a helyiek mindezeknek inkább az ellenkezőjét érzékelik, a színvonal kérdését kivéve).

A konkrét oktatási tevékenységet érintő szakmai irányítást a helyi önkormányzatok soha nem akartak, és nem is gyakoroltak az iskolák felett. Ezt az állam feladatának tekintették mindig. Azt azonban úgy vélik, hogy – a jelenlegi iskolafinanszírozási kondíciók mellett – jobban el tudnák látni ezt a feladatot. Ha az állam nem csinálna presztízskérdést a helyi oktatás ügyéből, és racionálisan mérlegre tenné a pro és kontra érveket, akkor még egy bölcs döntés alapján ez a helyi közügy az őt megillető feladatkörbe kerülhetne vissza. Erre azonban – rövidtávon – nem igazán látnak esélyt a településvezetők. Ahogy arra a már hivatkozott „*KÖFOP versenyképességi kutatás*” is rámutatott, a nagy kommunális szolgáltatások esetén az utóbbi időben központosított, vagy alapvetően is nagy területi léptékben szerveződött szolgáltatók elérhetősége nem javult, hanem inkább romlott. Ahogy az egyik polgármester fogalmazott, „a vízszolgáltatást a DRV biztosítja, ott jelentős a fluktuáció, nincs kit hívjak, aki van, azt se tudja hol a csővezeték, és hol lehet a csőtörés.” Egy más település jegyzői véleménye szerint „a jogszabályi követelmények, változások miatt az

egyedülálló szervezetek egyre nagyobbak, a központjaik egyre messzebb kerülnek, így az egyes falvak – itt most érti ezt a teljes közös hivatal kilenc településére – igényei elvesznek. Nehéz az érdekérvényesítés még így közösen is’.

Az ivóvízellátás szervezeti változásainak értékelését jellemző az alábbi vélemény összegzi: „DRV-val van szerződésük, sajnos nagyon nem jók a tapasztalatok. Akik monopolhelyzetben vannak, azoktól bármit kérhetnek, „füttyülnek rájuk”. 20 évre előremenő ivóvízminőség-javító programjuk van, de azt nem tudják elérni, hogy a százéves azbesztcsövet, amelyeken keresztül a lakosság 80%-ához érkezik a víz, kicseréljék. A faluban kicseréltek három emelőszivattyút, erről a számlát elküldik, de az önkormányzat azt sem tudja, melyik szivattyút cserélték ki, milyen minőségű szivattyút szereltek be stb. Leveleinkre választ sem kapunk, mert nagyon jól tudják, hogy nem tudnánk máshonnan vizet venni.”

A hulladékszállítás esetén – amelynek változásait a legtöbb esetben kritikusan értékelték – az alábbi (általánosítható) vélemény fogalmazódott meg: „Tagjai vagyunk a Közép-Duna Vidéke Hulladékgazdálkodási Társulásnak, azt látjuk, nem oldódtak meg a problémáink. Nem sikerült egyetlen komoly projektet sem megvalósítani. Azt látjuk, hogy aki itt szolgáltat, az Esztergomból szállítja (közel 100 km) a szemetet. Egészen biztos, hogy ez nem gazdaságos. Ezt az egyszerű állampolgár nem érzékeli, azt látja, hogy kedden leviszik a szemetet, de hogy mögötte pusztul az infrastruktúra és mennyire nem költenek fejlesztésekre, ezt nem látja.”

A 2010 óta eltelt idő elegendőnek tűnik ahhoz, hogy rávilágítson a változtatási irányok helyességére, vagy éppen hibáira. Kétségtelen, hogy az 1990-ben bevezetett, és alapjaiban nem változtatott önkormányzati működési mechanizmus messze nem volt tökéletesnek nevezhető. A jobbitás, optimalizálás szándéka mellett a döntéshozó számára több alternatíva is kínálkozott. Az egyik megoldás az önkormányzatok, az önkormányzati rendszer megerősítését jelenthette volna (kiemelve a finanszírozási, és feladatellátási rendszer összhangjának megteremtését), míg egy másik megoldás az állami szerepvállalás erősítését célozhatta. A 2010 utáni időszakban a politikai döntéshozó nem olyan megoldást választott, amelyben a demokrácia, a hatalom megosztását jelentő önkormányzati rendszert erősítette volna, hanem a helyi – és tegyük hozzá, a területi – közfeladatok államosítása útján inkább a rendszerváltás előtti időszakra nagyon sok mindenben emlékeztető megoldásokat preferálta (hatósági árak, közszolgálati monopóliumok és állami óriáscégek, központi irányítás erősödése vagy kizárólagossága stb.). Sem a jogi szabályozásban, sem pedig a politikai döntések mérlegelése során nem alakult ki egy olyan szempontrendszer, amely az egyes közszolgáltatások esetén a szubszidiaritás elve alapján, akár számszerűsíthető eredmények szerint igazolhatta volna, hogy a helyi önkormányzatok, vagy a

központi állam képes-e jobban ellátni a helyi igények és sajátosságok szerint alakuló, helyi közfeladatokat.

A végeredmény különösen a községi jogállású településeket érintette érzékenyen, mert a kisebb településeken az önkormányzatokon, és az önkormányzati fenntartású intézményeken kívül kevésbé létezik a helyi társadalom szervezésére alkalmas szereplő. Az önkormányzati szerep megszűnésével pedig megszűnik az az érdek, amely a helyi lakosság igényeinek közvetlen érvényesülését szolgálná, és a kisebb közösségek életben tartását segítené elő.

A feladatellátást érintő differenciálási kötelezettség

A községek és városok, de különösen a községi jogállású települések között tapasztalható jelentős különbségek kezelésének egyik fontos eszköze lehet a differenciálás. Ennek szükségességét a jogalkotó is érzekelte, amikor a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Möt.) 11.§-a különböző szempontok szerinti differenciálási kötelezettséget állapított meg a különböző feladatok, közszolgáltatások kialakítása, ellátása, fenntartása során.

A differenciálás kérdésének középpontjában az áll, hogy a központi szabályozás a helyi sajátosságokat milyen mértékben kívánja figyelembe venni, az elérni kívánt cél megvalósulásához. Kiindulási pont e tekintetben tehát, a helyi sajátosság, amelynek bizonyos gyakorisága alapján, a települések között, különböző csoportok képezhetők (gazdasági teljesítőképesség, demográfiai jellemzők), amelyek összefüggő területi egységeket is alkothatnak. (Ebben az esetben területi sajátosságokról is beszélhetünk.)

A differenciálás alapját képező helyi sajátosságok, illetve az ezek alapján képezett csoportok legalább két részre oszthatók. Léteznek az ún. horizontális szempontok, amelyek az összes, vagy a legtöbb helyi közszolgáltatásra egyformán jelenthet differenciálási szempontot, illetve léteznek az adott közszolgáltatásra egyedileg jellemző, ágazati, vagy feladatspecifikus differenciálási szempontok (*1. táblázat*).

Optimális megoldás az lenne, ha minden településen az adott sajátosságok alapján történhetne a feladatellátás. A differenciálás ilyen mértékét, azonban több tényező is akadályozza, illetve korlátozza. Korlátozó tényező az a követelmény, hogy életkor, nem, lakóhely stb. miatt nem kerülhet sor megkülönböztetésre, legalábbis hátrányos megkülönböztetésre, amelybe egy adott szolgáltatás jelentősen eltérő ellátása is bele tartozik. A központi szabályozásnak tehát szükséges tartalmaznia garanciákat és minimumkövetelményeket, amelyek mindenképp a differenciálás egyfajta korlátját képezhetik, bár ez a korlát – amely az egységes, megkülönböztetéstől mentes – feladatellátást hivatott biztosítani, pozitív és szükséges.

3. ábra. Differenciálási szempontok és a differenciálás következményeinek összefüggései

Horizontális szempont	A differenciálás adott feladatra, illetve adott szempontra kialakítható eredménye	Finanszírozási hatások (növekvő, csökkenő finanszírozási igények)
– Gazdasági teljesítőképesség	pl. arányosan biztosított kiegészítő normatíva	Minden egyes szempont esetén külön-külön vizsgálandó
– Lakosságszám	pl. lakosságszámmal arányos feladatellátó személyzet	
– Közigazgatási terület	pl. adott terület esetén mezőőri, polgárőri jármű	
Adott feladatra jellemző differenciálási szempont		
Idősgondozás esetén pl. idősek aránya, életkora, egészségi állapota	pl. adott szempontához kapcsolódó eszköz biztosítása (mozgáskorlátozottak szállítására alkalmas falubusz)	

Forrás: saját szerkesztés

A differenciálást akadályozó tényező maga a normaalkotás folyamata, amely az egyesből kiindulva képez mindenre és mindenkire alkalmazható általános meghatározást, ahol szükségszerű, hogy a differenciálást biztosító sajátosságok részben vagy egészben elveszzenek.

Az természetesen központi jogalkotói döntés kérdése, hogy egy adott közszolgáltatás ellátása során csupán egy keretszabályt kíván-e létre hozni az egységes végrehajtást biztosító garanciális rendelkezések kialakítása mellett, és a helyi sajátosságokat figyelembe vevő és érvényesítő részletszabályozást a helyi szintre bizza. Ha megosztott a szabályozási jogkör, és feladat a központi és helyi szint között, akkor ez már önmagában a differenciálás egyik módja lehet.

Amennyiben a központi jogalkotó a szabályozást teljes egészében vagy túlnyomórészt magának tartja fenn, még mindig sor kerülhetne – a normaalkotás sajátosságait is figyelembe véve – azon információk megszerzésére és beépítésére, amelyek alapján a szabályozás részletezettsége, a differenciált alkalmazás lehetősége növekedhetne. Ezt a kötelezettséget a jogalkotási törvény is tartalmazza bizonyos tekintetben (hatásvizsgálat), mechanizmusát, pedig külön jogszabály (társadalmi egyeztetésről) rendezi. Igaz, ezen jogszabályi rendelkezések betartása nem jellemző.

Szükséges megjegyezni azt is, hogy a helyi szintű jogalkalmazó-jogalkotó, valamint a központi ágazati döntéselőkészítő szervek között kevésbé létezik olyan fórumrendszer és mechanizmus, amely mindkét szereplő számára képes lenne közvetíteni a differenciáláshoz szükséges információkat, illetve annak korlátait és a lehetséges kompromisszumot jelentő megoldásokat.

A differenciálhatóság és a finanszírozás kapcsolata

A normatív szabályozás sajátosságai mellett a differenciálás további korlátját a finanszírozás képezheti. Ha az adott helyi sajátossághoz többletfinanszírozási igény társul, és az adott sajátosság a finanszírozási rendszerben nem elismert, vagyis nem szerepel, akkor hiába a helyi döntési jogosítvány, mégsem történhet meg a helyi sajátosságokhoz kapcsolódó tényleges helyi differenciálás. Más kérdés, hogy a központi meghatározható források differenciáláshoz nem feltétlenül – vagy egyáltalán nem – állnak rendelkezésre azok az adatok, amelyek az átlagostól eltérő helyi sajátosságokat igazolják (pl.: egy három településrészről álló község három temetőt tart fenn, de csak egyet finanszíroz a központi költségvetés). Az Möt. hatályba lépése után bevezetett ún. feladatalapú finanszírozás valódi feladatfinanszírozássá történő alakításának egyik fontos gátja épp a szükséges információk hiányában rejlik. (A jelenlegi feladatalapú finanszírozás annyiban feladat jellegű, hogy bizonyos feladatcsoportok között tilos az átcsoportosítás, a források így csak az adott célokra használhatók fel, és ezzel jelentősen csökkentik a helyi döntési autonómiát, ami nem ritkán pazarláshoz vagy éppen hiányokhoz vezet. Az új finanszírozási mechanizmus pedig annyiban normatív jellegű maradt, amennyiben a feladatok megvalósításához szükséges forrást továbbra sem a helyi sajátosságokhoz igazítják, hanem egy központi meghatározott norma szerint képezik, és osztják el.) Szükséges azonban megjegyezni azt is, hogy az ösztönzők, illetőleg a fejlesztéspolitikai kapcsolatok nélküli valódi feladatfinanszírozás önmagában nem motiválna hatékonyabb működésre. (Ha a differenciált finanszírozás elismer és finanszíroz pl. egy olyan középület fenntartását, amelyben elavult a fűtésrendszer, nyílászárók stb., akkor az önkormányzat nem érdekelt a változtatásban. Ha a finanszírozás degresszív lenne, és egyúttal kapcsolódna a felújítást, a hatékonyabb működést biztosító fejlesztéspolitikai rendszerhez, akkor a – komplex – feladatfinanszírozás betölthetné a neki szánt szerepet.)

Szükséges rámutatni arra is, hogy a differenciálás, az Möt. rendelkezései szerint, nem szabadon választható feladat az ágazati jogalkotó részéről, hanem törvényi kötelezettség. Olyan kötelezettség, amelynek be nem tartása, figyelmen kívül hagyása, semmilyen következményt nem von maga után.

Ugyanakkor, az empirikus vizsgálatok¹⁴² eredményei arra is rávilágítottak, hogy a helyi döntéshozók jelentős mértékben elégedetlenek a megfelelő, és szerintük feltétlenül indokolt differenciálás hiányával. (Gyakran fogalmazódott meg az a vélemény, hogy az adott közszolgáltatás működtetési feltételeit egy budapesti kerület, vagy legalábbis megyei jogú város lehetőségeire szabták.) Egy intézményvezető által tett megállapítás pedig nem csupán általánosítható, de megfelelőképp rávilágít a differenciálatlan ágazati szabályozás gyakorlati következményeire:

„A központi jogszabályok mindenkire vonatkoznak, de az nem differenciál a kis és nagy intézmények között. A kis óvodákban nehéz végrehajtani a jogszabályokat. Pl. a pedagógus életpályamodell esetében a minősítések megoldása. Egy kétszemélyes óvodában nem lehet csoportot alakítani, akik elvégzik a minősítési feladatokat. Tehát az óvodavezető hogyan ellenőrizzé saját magát. A működéshez is kevés a két fő (betegség, szabadságolás), hiába ezt írja elő a jogszabály a gyermeklétszám alapján.”

A differenciálatlan finanszírozás adott esetben nem csupán az azonos minőségű feladatellátást akadályozhatja, de még a területi különbségek növekedéséhez is hozzájárulhat. Erre példa az orvosi ügyelei rendszer működtetése, ahol a fenntartáshoz – függően a terület lakosságától – kisebb-nagyobb mértékben hozzá kell járulniuk az önkormányzatoknak. Ez a kötelezettség jellemzően megint csak az amúgy is forrásproblémákkal küzdő, fogyó népességű kistelepüléseket érinti leginkább. A jelentősebb lakosság számú térségek esetén a központi forrás önmagában képes az ügyeleti rendszer finanszírozására. A központi finanszírozás kizárólag lakosságszámot figyelembe vevő szempontrendszerre tehát a hátrányos helyzetű településeket még hátrányosabb helyzetbe hozza, ahelyett, hogy más szempontok (pl. a mostanság divatos adóerő-képesség) alapján tovább differenciálna.

Központi szinten, az (ágazati) jogalkotónak az alábbi kérdésekre lenne szükséges választ adni, az alábbi szempontokat lenne szükséges figyelembe venni, ha ténylegesen eleget kíván tenni a differenciálás törvényi kötelezettségének:

- Melyek azok a szabályozásba emelhető feladatspecifikus (ágazati) differenciálási szempontok, amelyek jelentősen javíthatják a helyi sajátosságok figyelembevételét?
- Melyek az adott feladat szempontjából releváns horizontális szempontok?
- Melyek az adott feladat differenciálási szempontjaihoz közvetlenül kapcsolódó eredmények? (Vagyis a differenciálás eredményeként milyen speciális hatások, jellemzők, követelmények fogalmazhatók meg?)

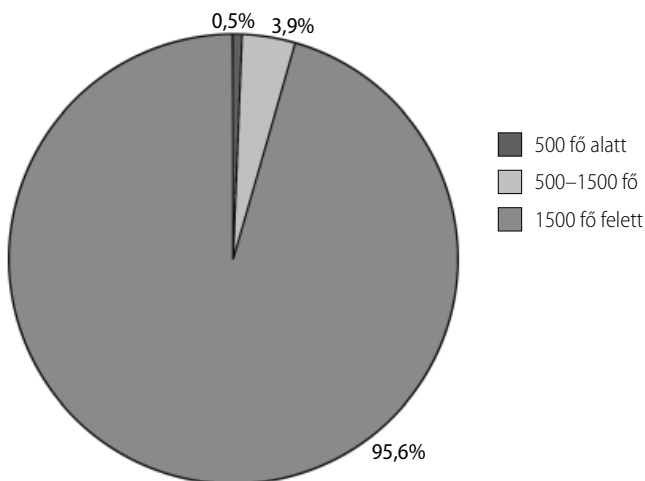
¹⁴² ÁROP-1.1.22-2012-2012-0001 „Helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása” című kiemelt projekt; KÖFOP-2.3.3-VEKOP-16-2016-00001 azonosító jelű „Helyi versenyképesség-fejlesztési kutatási program” című kiemelt projekt

- Az egyes differenciálási szempontok, illetve azok eredményei jelentenek-e többletfinanszírozási igényt, és ha igen, akkor mekkorát?
- Adott közszolgáltatás esetén mi az a tartalmi (szakmai, minőségi) minimum, amelyet egy központi jogszabálynak kell tartalmaznia, és mi az, amelyet helyi hatáskörbe lehet utalni (szakmailag kidolgozott, a differenciálást segítő útmutatók mellett)?

Az semmiképp sem állítható, hogy minden közszolgáltatás esetén előforduló összes potenciális kérdés bemutatására sor került volna, az azonban rögzíthető, hogy az ágazati döntéshozónak célszerű lenne folyamatosan, illetve időszakos jelleggel vizsgálni mind a differenciálás lehetőségeit, mind pedig választ adni a felsorolt kérdésekre.

A helyi igényeket szolgáló fejlesztési módszerek és azok finanszírozása

Minden településtípusra igaz, hogy fejlesztés nélkül nincs fejlődés, fejlődés hiányában stagnálás, vagy hanyatlás következhet be, melynek következménye olyan negatív folyamatok megjelenése, vagy felgyorsulása, mint az elvándorlás, vállalkozások megszűnése, vásárlóerő csökkenése stb.. Így az egyik különösen fontos kérdés az, hogy léteznek-e olyan források, amelyek biztosítják a helyi igényekhez illeszkedő fejlesztések megvalósulását. (Finta, 2015) Szükséges megjegyezni, hogy a községek jelentős része nem rendelkezik érdemi saját bevétellel, így a különböző uniós, vagy nemzeti támogatások kiemelt szerepet játszanak a helyi fejlesztési igények kielégítésében. A 3. ábra azt mutatja be, hogy a 2007–2013. közötti programozási időszakban a legnagyobb pénzügyi kerettel rendelkező Új



3. ábra. Az ÚMFT-ÚSZT támogatások megoszlása települési méretkategóriák szerint (2015)

Forrás: Nemzeti Fejlesztési Ügynökség adatbázisa alapján saját számítás (2015)

Magyarország Fejlesztési Terv-Új Széchenyi Terv (ÚSZT) forrásaiból hány százalékban részesedhettek az 500 fő alatti, illetve az 1500 fő alatti települések.

Az ábráról leolvasható, hogy a községek jelentős része, de különösen az 500 főnél kevesebb lakosú települések – amelyek a magyar településállomány mintegy egyharmadát teszik ki – rendkívül csekély fejlesztési forrásban részesültek az ÚSZT több mint 700 milliárd Ft-os forrásból. Természetesen az ún. vidékfejlesztési források sem hagyhatók figyelmen kívül, amelyekből az önkormányzatok, a vidék lakossága hozzávetőleg 270 milliárd Ft-ban részesült 2007–2015 között. Ez a forrás sajnos meg sem közelítette azt a kritikus tömeget, amely esélyt jelentene a vidéki gazdaság növekedési pályára állításához. Az is nyilvánvalónak tűnik, hogy az aránytalanul kevés forrás nemhogy a különbségek csökkentését, hanem sokkal inkább a meglévő különbségek további növekedését idézheti elő.

A 2014–2020-as programozási időszak az uniós források tekintetében még kedvezőtlenebbnek tűnik. Az amúgy is csekély vidékfejlesztési források hozzávetőleg a harmadára csökkentek, míg ezen időszak ÚSZT forrásai még kisebb fejlesztési esélyt kínáltak, mint 2007–2013 között. Ennek oka, egyrészt, hogy a nagy ágazati és központilag meghirdetett programoknak nem képezte célcsoportját a községek meghatározó többsége, másrészt a pályázati feltételeket ezek a települések sokkal nehezebben teljesítették (pl. új munkaerő vállalása, látogatók, igénybe vevők bizonyos mértékének vállalása stb.), vagy teljesen lehetetlen volt. Az egyetlen decentralizált program (Terület- és Településfejlesztési Operatív Program) pedig céljait tekintve oly mértékben tekinthető városcentrikusnak, hogy abból legfeljebb csak a mikro központi funkciót betöltő községek egy bizonyos része részesülhetett csak támogatásban. Nemzeti források 2007–2018 között rendkívül csekély mértékben álltak rendelkezésre, többnyire valamely fejezet (Belügyminisztérium, Agrárminisztérium) előirányzatai között.

A források ugyan fontosak, de korántsem kizárólag a források határozzák meg a fejlesztéspolitika eredményességét. Legalább ennyire fontosnak tűnik az a módszer, amely a fejlesztési célok megvalósítását hivatott szolgálni.

A települések fejlődése, a fejlesztési célok megvalósítása során, hazánk esetén különösen fontos módszert jelenthet az ún. LEADER megközelítés. A LEADER program töretlen térnyerése az 1990-es évek közösségi kezdeményezésként történő megjelenésétől, az európai vidékfejlesztésbe történő ültetésén át egészen a minden egyes uniós fejlesztési alap által támogatható integrált fejlesztésig a demokratikus európai államokban sikertörténetnek számít. A helyi önkormányzatok, a helyi önkormányzati képesség szempontjából nem csak azért fontos ez a módszer, mert nem centralizált. Hanem alulról építkező, nem a központi elképzelésekre, hanem a helyi igényekre épít, nem az állami intézményrendszer alakítja és hajtja végre, hanem a helyi közösségek civil, vállalkozói, és önkor-

mányzati partnerségei, és végül, de nem utolsó sorban, ez az a program, amely a 2014–2020-as időszakban számos kistelepülés számára az egyedüli forrásszerzési lehetőséget kínálta. A tapasztalatok szerint ez a beavatkozási módszer tűnik az egyetlen olyan fejlesztéspolitikai eszköznek, amely képes a hátrányos, vagy leghátrányosabb helyzetű térségek „megmozdítására” az önkormányzatok, vállalkozók és a helyi lakosság elérésére.

A LEADER típusú fejlesztési tevékenységnek esszenciális eleme az aktív kezdeményező, személyes kapcsolatteremtő, hálózatépítő munka. Ezt a személyes közreműködést éppúgy nem pótolhatják a központilag meghirdetett és központilag – esetleg megyei, regionális szinten – levezényelt programok, mint azt a helyileg rendelkezésre álló információt, amelyek hiányában nem lehetséges olcsó, hosszabb távon is fenntartható, a helyi közösség támogatását bíró és a helyi igényekhez ténylegesen igazodó döntéseket hozni, projekteket megvalósítani. A LEADER megközelítés szerinti fejlesztések megvalósításának szervezeti háttere már jelen pillanatban rendelkezésre áll hazánkban, a szükséges humánkapacitások pedig kiépíthetők lennének.

Ami a kompetenciákat, illetőleg azok hiányát illeti, elvileg a LEADER program menedzsmentje áll legközelebb a településekhez (megyei szint alatt nem létezik más fejlesztéspolitikai szervezet), és ez a szervezet képes – vagy tehető képessé – arra, hogy térségi szinten pótolja azokat a települési szintű kompetenciahiányokat, amelyek biztosítására sem a helyi, sem a piaci szereplők nem képesek. Sajnos Magyarországon a 2014–2020-as időszakban a LEADER program nem kapta meg azt a minimális támogatást, hogy az arra rászoruló térségeken és településeken hatástanban segíthessen. Történt mindez annak ellenére, hogy az Európai Unió a LEADER program keretében felhasznált források támogatását 10%-kal megnövelte, hogy ezzel is motiválja a tagállamokat a helyi-térségi fejlesztési módszer alkalmazására. A hazai döntéshozó értékrendjében úgy tűnik a központilag meghatározható, ágazati érdekek mentén levezényelhető eszközök előkelőbb helyet foglaltak el, mint a helyi-térségi szint helyzetbe hozása. Így a saját sorsuk alakítására lehetőséget kínáló LEADER program forrásait a kormányzat 2014–2020 között a kötelező minimumban határozta meg (hozzávetőleg 50 milliárd Ft, hét évre, a 2800 település önkormányzatai, vállalkozói és civil szervezetei számára). Ugyan figyelemre méltó a „Magyar Falu” program – különösen annak egy évre előirányozott 150 milliárd Ft-os forrása – azonban ez a kezdeményezés is egy olyan centrális irányítású programnak mutatkozik, amely nem támaszkodik sem a helyi LEADER kapacitásokra, és a legjobb szándéka mellett sem képes figyelemmel lenni a sajátos helyi fejlesztési igényekre.

A községeket érintő fejlesztéspolitikai beavatkozások tapasztalatai alapján bizonyítottnak tűnik, hogy a hagyományos, ágazati logikára épülő, centralizált, kizárólag, vagy alapvetően felülről irányított és végrehajtott fejlesztési módszerek egyáltalán nem, vagy

csak igen gyenge hatások mellett képesek a területi különbségek mérséklésében eredményeket elérni. E jelenség legnagyobb vesztesei pedig a vidéki települések, a községek, amelyek közül csak kevesek számára valósulhat meg a fejlettebb – jellemzően városi – térségekhez történő felzárkózás lehetősége. Nem ismeretes olyan szakmai indok és érv, amely kétségbe vonná a tradicionális fejlesztési módszerek mellett, az alulról építkező, a helyi közösségek részvételén alapuló, helyi döntéseket feltételező fejlesztési módszerek alkalmazásának fontosságát. Amennyiben Magyarországon nem a problémák megoldására, és a lehetőségek kiaknázására leginkább alkalmas fejlesztési módszert alkalmaznak, illetőleg e fejlesztési módszer nem rendelkezik a szükséges támogatottsággal, akkor az az uniós fejlesztéspolitika az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződésben rögzített alapcélja, vagyis a területi különbségek mérséklése, nem teljesülhet. A területi különbségek növekedése, a községek társadalmi-gazdasági helyzetének romlása, a vidék leszakadása, semmiképp nem szolgálja hazánk felzárkózását, és azt, hogy a minden tekintetben versenyképes európai tagállamok sorába tartozhassunk.

Összegzés

A községi jogállású települések önkormányzatainak működése, fejlődése szempontjából a közszolgáltatások megfelelő minőségű és széles körű ellátása kiemelten fontos, mert ez jelenti a községek népesség megtartó képességének egyik elemét. Ha a községek és a városok, valamint a községek és községek között nagyon jelentős különbségek mutatkoznak a közszolgáltatások, illetve a társadalmi-gazdasági fejlettség területén, akkor az, az egyes községek vagy akár egész településtípusok számára végzetes lehet. A különbségek mérséklésének egyik eszköze a differenciált jogi szabályozás lehet, amelynek hatásai – a körültekintő központi jogalkotás hiányában – egyelőre kevésbé érzékelhetőek. A különbségek mérséklésének másik eszköze a fejlesztéspolitika, amely hazánkban nem csupán a területi egyenlőtlenségekre volt képtelen mindez ideig megfelelő beavatkozási módszereket alkalmazni, de a vidék, a községek számára alig nyújtott érdemi lehetőséget a helyi fejlesztési igények támogatására. A helyi sajátosságok, a helyi sajátosságokra építő differenciált jogi szabályozás, a helyi igényeken alapuló fejlesztéspolitika egymáshoz kapcsolódó, komplex megközelítésének pedig még a nyomai sem mutatkoznak. Komplex beavatkozási módszerek (mint például a LEADER, vagy az integrált területi beruházás) ugyan léteznek, kérdés, hogy ezeket a jövőben a központi döntéshozó kívánja-e alkalmazni, vagy marad a széttagolt, központi ágazati igényeket kiszolgáló döntési mechanizmus, minden területen.

Felhasznált irodalom

- ÁROP-1.1.22-2012-2012-0001 *Helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása* című kiemelt projekt.
<https://slideplayer.hu/slide/2178004/>
- Csörgits Lajos (2013): Az önkormányzati feladatellátás alakulása napjainkban – elméleti és gyakorlati problémák. In: *Kodifikáció és közigazgatás*, 2. évf., 2. szám, 5–48.
- Finta István (2015): A vidékfejlesztés lehetséges szerepe és átalakításának várható következményei a magyar fejlesztéspolitika 2014–2020-as időszakában. In: *Comitatus Önkormányzati Szemle*. 219., 112–126., 15.
- Horváth Lajos–Madarász Anett (2017): A társadalmi térszerkezet alakulása: demográfia, életmód, társadalmi közszolgáltatások. In: *Falu város régió*, 2017. 1. szám, 15–27.
<http://regionalispolitika.kormany.hu/download/f/06/32000/FVR-2017.pdf#page=9>
- Kovács Katalin (2013): Területi, társadalmi hátrányok és beavatkozási politikák. In: Kovács Katalin–Váradim Mónika (szerk.) (2013): *Hátrányban vidéken*. Argumentum Kiadó.
http://www.regscience.hu:8080/jspui/bitstream/11155/292/2/varadim_hatranynban_videken_2013.pdf
- KÖFOP-2.3.3-VEKOP-16-2016-00001 azonosító jelű *Helyi versenyképesség-fejlesztési kutatási program* című kiemelt projekt.
<http://bm-oki.hu/News/ViewFile?fileId=38>

A járási hatósági igazgatás a kistélepüléseken – települési ügysegédek és a kormányablakok



Bevezetés

Magyarország Kormányának a 2014-2020 időszakra vonatkozó *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiában* először fogalmazták meg az „ideális járás”, mint stratégiai célkitűzést. A dokumentum a 2013. január 1-jével életre hívott államigazgatási járások hatósági feladatellátásának további hatékonyság- és minőségfejlesztését helyezte kilátásba, benne a lakosság területileg egyenletes színvonalú kiszolgálásának biztosításával, az adminisztratív terhek további csökkentésével, illetve a járási hivatalok egyfajta multifunkcionális igazgatási központokká való fejlesztésével. A hatósági államigazgatás mellett megfogalmazásra került az ideális helyi közszolgáltató járási rendszer megteremtésének törekvése, érintve a humán és közüzemi közszolgáltatásokat. A Stratégia idővel eldöntendő kérdésként fogalmazta meg, hogy mely szakágazati közszolgáltatásokat szükséges minden járásban kiépíteni, és melyeket elég több járás vagy csak a teljes megye területi vonatkozásában biztosítani (*Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia, 2014*). Jelen tanulmány fókuszja a járási hivatalok feladatellátása, illetve annak községi, kistélepülési dimenziója, ezért a helyi, térségi közszolgáltatások kérdésköre nem kerül tárgyalásra, lévén a területi államigazgatás szervei (esetünkben a kormányhivatalok, valamint járási és fővárosi kerületi hivatalok) nem rendelkeznek közszolgáltatási feladatokkal. A tanulmány szervesen kapcsolódik a szerző korábbi, a járási hivatalok általános hatósági tevékenységét, illetve speciálisan a fővárosi kerületi hivatalok illetve a megyei jogú városokban működő járási hivatalok különös kompetenciáit elemző írásához (*Kelő, 2017*), ugyanakkor annak a községi, kistélepülési hatósági feladatellátás irányába tett továbbgondolás, tartalmilag új elemekkel való kiegészítése. Általában a közigazgatás és a községek vonatkozásában központi kérdés – ismerve a lassan négy évtizedre visszanyúló demográfiai trendeket –, hogy a döntően csökkenő népességű magyarországi falvakban az állam hogyan képes úgy bizto-

sítani a hatósági tevékenységét, miközben 2013 óta a kapcsolódó feladatok jelentős mértékű megnövekedéséről beszélhetünk.

A területi államigazgatás helye a közigazgatás rendszerében

A közigazgatás a különböző közfeladatok ellátására irányuló állami tevékenység, amit sajátos felépítésű szervezetrendszerben sajátos karakterű szakemberállomány lát el. A közigazgatás meghatározó tevékenysége az állampolgárok és különböző szervezetek (vállalkozások, civil szervezetek) ügyeinek intézése, adminisztrációja a közigazgatást működtető közhivatali, végrehajtó és szakapparátusi réteg közreműködésével. A közigazgatásnak ezt a piaci és civil szektoroktól jelentősen elkülönülő megközelítést tette a kormányzat a hosszú távú közigazgatási gondolkodásának alapjává 2011-ben (*Magyar Közigazgatásfejlesztési Terv, 2011*). Területi dimenzióban a közigazgatás két szegmensre bomlik. Az egyik a központi közigazgatás vagy államigazgatás, amely az országos illetékességű kormányzati- és közigazgatási intézmények világát fedi, ide tartozik az általános hatáskörrel rendelkező kormány, a sajátos speciális ágazati irányítási feladatokat ellátó minisztériumok, valamint az országos hatáskörrel bíró, de nem minisztériumi struktúrában működő állami központi hivatalok, hatóságok. Területi megközelítésben a másik intézménytípus a szűkebb, valamilyen szubnacionális területi illetékességgel bíró közigazgatási szervezetek, helyi és/vagy térségi feladatokkal felruházva. Ebbe a körbe tartoznak a területi államigazgatási szervek vagy más néven az ún. területi dekoncentrált intézmények, ez a központi kormányzatnak hierarchikusan alárendelt, meghatározott hatáskörökkel és korlátozott területi illetékességgel rendelkező intézményeket tömöríti. Területi államigazgatási szervnek minősülnek mezoszinten a széles hatáskörrel felruházott megyei és fővárosi illetékességgel bíró megyei, fővárosi kormányhivatalok, illetve mikroszinten a járási és fővárosi kerületi hivatalok – mint általános hatáskörű területi államigazgatási szervek. Ugyanakkor a területi államigazgatási szervek számát gyarapítják a szakigazgatás olyan speciális hatáskörű szervei, mint a helyi NAV-hivatalok¹⁴³ vagy a közoktatási intézményfenntartó feladatokat ellátó területi tankerületek.

A korlátozott területi illetékességgel felruházott közigazgatási intézmények másik meghatározó csoportját alkotják a helyi és térségi önkormányzatok, amelyek szintén részt vesznek a helyi közigazgatási feladatok ellátásában. Jelentős különbség, hogy amíg az önkormányzatok kifejezett, akár alkotmányos szinten deklarált önkormányzati önállósággal,

¹⁴³ Nemzeti Adó- és Vámhivatal

autonómiával és abból fakadóan széles feladatkörrel rendelkeznek, addig a területi államigazgatási szerveknek eleve korlátozottabb a döntési, költségvetési önállósága, az önkormányzati autonómia bárminemű jele nélkül. Az ellátott feladatok szempontjából további fontos különbség a területi államigazgatási szervek és az önkormányzatok között, hogy a hatósági és közszolgáltató jellegű feladatok milyen arányban oszlanak meg közöttük – ez változhat térben és időben, jó példa erre a hazai közigazgatásban 2010 után a korábbi időszakban tapasztaltakhoz képesti hangsúlyeltolódások, intézményi hatáskör- és kompetenciaváltozások. Magyarországon a 2010–2014-es parlamenti és kormányzati ciklusban a megelőző két évtized történéseivel, meghatározó trendjeivel sok szempontból ellentétes jellegű dinamikaként az állami szektor feladat- és hatáskörbővülése vált a meghatározóvá – fontos intézményfenntartó (közoktatás, egészségügy, kultúra), valamint számos hatósági kompetencia (szociális terület, gyám- és gyermekvédelem) került a központi és alárendelt területi állami szervekhez. Ekkor alakult ki az önkormányzatok új kisebb „áramvonalasított” feladatrendszere – új önkormányzati törvény megszületése 2011-ben, egy sor a hatásköröket újraszabályozó szakágazati törvények, végrehajtási rendeletek. Ezt követően a 2014–2018-as időszak meghatározó közigazgatási átalakításai jobbára már az államigazgatás keretei között történtek, méghozzá egy jelentős mértékű dekoncentrációs irányú feladattranszferként, különböző országos hatáskörű szervek kerültek megszüntetésre, az általuk ellátott feladatkörök túlnyomórészt lefelé elsődlegesen a fővárosi, valamint megyei kormányhivatalok irányába (Kelő, 2017).

A területi államigazgatás magyarországi alakulása 1990 után

Az önkormányzati rendszer alapvető átalakításához elengedhetetlen az alkotmányerejű 2/3-os parlamenti többség. Ezzel szemben az államigazgatás – benne a központi kormányzat és a területi államigazgatás – alakítása és szervezése egyszerű, feles parlamenti többség (pl. a minisztériumok nevére és felsorolásáról szóló törvényhozási tárgykör vagy az országos területi illetékességű kormányhivatalok létrehozása, megszüntetése), valamint rendeleti jogi eszközök révén is megvalósítható. A rendszerváltás utáni másfél-két évtizedben nem beszélhettünk egységes kormányzati szemléletről a területi államigazgatási térbeli és hatásköri dimenziója tekintetében, ebben nemcsak az egymást sűrűn váltó kormányok közigazgatási elképzeléseinek széttartó vagy rosszabb esetben hiányos jellege volt a meghatározó ok. Az érintett intézmények többsége megyei szinten működött, feladataik közül jó néhányat még az 1990 előtti megyei tanácsoktól „örökölték meg”. Viszont több olyan területi államigazgatási szerv is létezett, amelyeknek már alapításuktól fogva a megyeinél szélesebb, akár több megyére kiterjedő regionális területi illetékessége volt, így például a bányakapitányságok vagy a környezetvédelmi felügyelőségek. Természetes mó-

don a regionális és megyei illetékességű területi államigazgatási szervek többségét a megyeszékhely városokba, mint területi államigazgatási központokba szervezték. A megyei szervezési szint és benne a megyeszékhelyek államigazgatási területi adminisztratív központi szerepköre a 2000-es évek közepéig alapvetően meghatározó volt. Időnként történtek átalakítások, racionalizálások – pl. az önkormányzatok törvényességi ellenőrzését 1990-től a 8 köztársasági megbízotti intézményen keresztül látták el, a feladat 1995. január 1-jével átkerült a frissen létrehozott 19 megyei és fővárosi közigazgatási hivatalhoz egyéb más hatáskörök mellett. A megyei területi szervezési szint bizonyos szempontból az 1990-es években még inkább felértékelődött a területi államigazgatásban, így az inkább regionális léptékű területi államigazgatási szervek száma 1992–1998 között még csökkent is (Verébelyi, 2009). A hatósági államigazgatás szempontjából meghatározó területi állami dekoncentrált szervek (közigazgatási hivatalok, földművelésügyi hivatalok, földhivatalok, KSH területi igazgatóságok, munkaügyi központok, ÁNTSZ hivatalok, rendőrkapitányságok) nagyobb része megmaradt megyei szinten. A területi államigazgatásnak csak bizonyos intézménytípusainál kerültek kialakításra a megyei szint alatti kistérségi kiterjedésű kirendeltségek. Egy 2006-os tanulmány 5 db területi intézménytípushoz sorolt mindössze a megközelítőleg statisztikai kistérségi (NUTS4) szintű kirendeltséget, amelyeket viszont egymástól is eltérő szám és logika alapján szervezettek meg: 135 ÁNTSZ¹⁴⁴ iroda; 109 földhivatal; 173 foglalkoztatási szolgálat; 133 helyi APEH¹⁴⁵ hivatal; 40 növény-egészségügyi kirendeltség (Bánlaki–Kádár, 2006). A 2002–2006-os időszakban a szociálliberális MSZP-SZDSZ kormánykoalíció hangsúlyos közigazgatási, államreform-törekvése volt a közvetlen önkormányzati régiók megteremtése, ennek szakmai előkészítésére hozták létre a Medgyessy-kormány (2002-2004) időszakában a belügyminisztérium irányítása alatt működő IDEA szakértői csoportot, három témakörrel a fókuszban: önkormányzati finanszírozás; kistérségi ügyek; politikai-önkormányzati régiók (Ágh, 2008). A 2006-os tavaszi választásokat követően a nyári hónapokban az újonnan létrejött második Gyurcsány-kormány (2006-2009) a parlamentben benyújtotta az önkormányzati régiók létrehozását is tartalmazó törvényjavaslat-csomagot. Az önkormányzati régiók létrehozása a hatályos önkormányzati törvény (1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról) módosítását igényelte volna az országgyűlési képviselők 2/3-os többségének jóvoltából, ehhez elengedhetetlen feltételként kívánczolt az akkori parlamenti politikai viszonyok miatt a parlamenti ellenzék (elsősorban a Fidesz és KDNP frakciók) támogatása. A jelentős pártpolitikai szembenállás, illetve a Fidesz-KDNP pártszövetségnek önkormányzati ügyekben a

¹⁴⁴ Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat

¹⁴⁵ Adó és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (a mai NAV jogelőd intézménye)

szociálliberális kormányzattól eltérő koncepciója miatt esélytelen volt a csomag elfogadása, és vele az önkormányzati regionalizáció megteremtése, így a parlamenti leszavazást követően a 2006–2010-es parlamenti ciklusban már nem is került a nagypolitika napi-rendjére. Az önkormányzati regionalizáció kudarcát követően az akkori kormányzat közigazgatási törekvéseinek fókuszába a területi államigazgatás regionális irányú átalakítása került, ami „kiskapus regionalizáció” elnevezés alatt ismer a hazai közigazgatási, közpolitikai szakirodalom (*Pálné, 2008*). A dekoncentrált államigazgatási szervek területi illetékességének kiterjesztéséről döntő 2118/2006. (VI. 30.) kormányhatározat értelmében a területi átszervezések nagyobb része megtörtént 2007. január 1-jével. Ennek keretében nemcsak korábban megyei illetékességű intézmények (pl. ÁNTSZ hivatalok, munkaügyi felügyelőségek, közigazgatási hivatalok, APEH igazgatóságok), hanem más területi szervezésű hivatalok (pl. bányakapitányságok) számára is a statisztikai-tervezési régiók testesítették meg az új területi működési szintet. Ugyanakkor időnként sajátosan alakult a 2007-ben kialakult új területi államigazgatási struktúrában az egyes hivatalok székhelyeinek kiválasztása, mivel nem minden esetben érvényesültek az egységes szakmai, térszerkezeti indokok. A területi államigazgatási hivatalok székhelyeinek kijelölése során akár meghatározó tényezőt jelenthetett az adott statisztikai régióban található megyeszékhely városok politikai lobbipozíciója. Dél-Dunántúlon a regionális ÁNTSZ igazgatóság központja például Kaposvár lett a régiós pólusváros Pécs helyett, vagy Észak-Magyarországon így lett Miskolc helyett Eger a regionális közigazgatási hivatal székhelye (*Vadál, 2009*). Fontos leszögezni, hogy a 2006–2010 közötti időszakban a területi államigazgatási változások jórészt a megyei-regionális irányú területi átalakításra korlátozódott, így kistérségi szinten továbbra is megmaradt az időnként már nehezen átlátható sokszínűség, szakágazati és területi heterogenitás.

A 2010-es parlamenti választásokat fölényesen megnyerő Fidesz-KDNP szövetség kormányzati pozícióba kerülve a területi államigazgatás vonatkozásában is szakított elődje politikájával. A 2010–2014 között regnáló második Orbán-kormány a regionális területi keretek helyett a megyei szintű intézményszervezést preferálta és érvényesítette. Ennek érdekében az akkor már másfél évtizede működő – alapvetően megyei, de 2010 előtt néhány évig regionális területi szinten működő – közigazgatási hivatalok intézményi bázisán kialakították az immáron széles, szinte az összes fontosabb ágazatot magába foglaló hatósági feladatkörrel felruházott fővárosi és megyei kormányhivatalokat 2011. január 1-jével.¹⁴⁶ Az általános hatáskörrel felruházott kormányhivatalok közel kéttucat korábban

¹⁴⁶ 2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról

önálló szakigazgatási ágazati szervtípust olvasztottak magukba. A második Orbán-kormány területi szinten dekoncentrációt valósított meg a korábbi években dominánssá tett NUTS2 regionális szintről a megyei (NUTS3) szintre való visszatéréssel, ágazati tekintetben azonban a koncentrációt választotta, azzal, hogy korábban egymástól elkülönülő, önálló állami szakigazgatási intézmények feladatkörét szervezte az immáron ágazatközi, általános hatáskörrel felruházott megyei, fővárosi kormányhivatalokhoz. A 2011–2013 időszak sajátos átmeneti időszaknak tekinthető a hazai területi államigazgatás működtetése szempontjából. Amíg a korábban önálló területi szakigazgatási szerveknek a megyei, fővárosi kormányhivatalokba integrálásával a másodfokú hatósági államigazgatási feladatkörök túlnyomó többsége került át az új intézményekhez (kormányhivatalok), addig az elsőfokú hatósági kompetenciák megmaradtak az akkor még önállóan működő helyi ágazati dekoncentrált szerveknél (pl. helyi földhivatalok, mezőgazdasági és szakigazgatási szervek, munkaügyi központok), valamint a települési önkormányzatoknál a jegyzők államigazgatási hatáskörében. Ez a lakosság számára – akik ügyeiket jórészt első fokon intézik – kevésbé jelentett 2011–2013 között érdemi változást. Ugyanakkor már sokkal inkább érzékelték az állampolgárok az intézményi átalakítások hatását 2013 után.

A közigazgatási reform alappilléreit megfogalmazó 1299/2011. (IX.1) kormányhatározat után a 2012. évi XCIII. törvény határozta meg a magyarországi járásokat, a 218/2012. (VIII.13.) Korm. rendelet¹⁴⁷ pedig jóváhagyta a járások székhely településeit, a járási hivatalok székhelyét, az illetékességi területet, és az illetékesség szabályait. 2013. január 1-jével állították fel vidéken a járási, Budapesten a fővárosi kerületi hivatalokat, magukba integrálva a korábban önálló területi államigazgatási szervek kistérségi szintű kirendeltségeit – ezek a járási hivatalok szakigazgatási részegységeiként (osztályok) működtek tovább. Szintén a járási, fővárosi kerületi hivatalok kompetenciáját gyarapították a korábban az önkormányzatok által első fokon ellátott különböző államigazgatási hatósági hatáskörök – gyámügy és gyermekvédelem; szociális segélyezés. Ezt követte 2015-ben a hatósági kompetenciák második hullámban történő telepítése a járási, fővárosi kerületi hivatalokhoz (Kelő, 2017).

Összességében elmondható, hogy a 2010-es évek első felében radikálisan átalakított területi államigazgatási rendszer a megyei, és majd 2013-tól a járási területi szintek egyértelmű preferálása (megyei kormányhivatalok; járási hivatalok) valamint az ágazati koncentráció megvalósításán túl erősebb alkotmányos-közjogi pozíciókat kapott. Az Alaptörvény 17. cikk (3.) pontja kimondja, hogy a „Kormány általános hatáskörű területi ál-

¹⁴⁷ Azóta két alkalommal is megtörtént a járási rendelet felülvizsgálata – 66/2015. (III.30.) Korm.rendelet; illetve a jelenleg hatályos 86/2019. (IV.23.) Korm.rendelet.

lamigazgatási szerve a fővárosi és megyei kormányhivatal”, valamint a 32. cikk (5) pontja az önkormányzatok törvényességi felügyeletét helyezi a kormányhivatalok kezébe, ami szintén a hatáskör erősítését jelzi a korábban a közigazgatási hivatalok által gyakorolt törvényességi ellenőrzéshez képest. A 17. térképen (315. oldal) láthatjuk a magyarországi államigazgatási járások jelenleg aktuális rendszerét.

Hatósági ügyintézés, mint a területi (járási) államigazgatás fókusza

A közigazgatási feladatokat jellegük, a feladatellátás közjogi, szervezeti és humán erőforrás jellemzői alapján két típusba rendezhetjük: 1. hatósági igazgatási feladatok; 2. közszolgáltatások. Magyarországon jelenleg a hatályos jogszabályok szerint a területi államigazgatás alsó területi szinten meghatározó intézményei vidéken a járási hivatalok. A járás kifejezeten államigazgatási intézményi kategória, aminek alapjául a jelenleg is hatályos 2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szolgál. A járási hivatalok meghatározó feladata az embereket közvetlenül érintő széles körű humán- és gazdasági ágazatot átfogó hatósági ügyintézés. A hatósági államigazgatási feladatok rendszere lényegében az állam, illetve a nem állami külső szereplők (állampolgárok/személyek; gazdasági szereplők; civil szervezetek) közötti hierarchikus viszonyrendszeren alapul. Ez olyan közigazgatási jogviszonyt feltételez, ahol az állam (vagy az önkormányzat) hatóságként jelenik meg valamely külső szereplő, ügyfél ügyének kapcsán – ez alapján hatósági jogkörnek minősül minden olyan kompetencia, amit az adott közigazgatási szerv – mint hatóság – a külső hatósági eljárásokban gyakorol (*Finta, 2008; Turkovics–Paulovics, 2014*). A hatósági igazgatás két fontos aspektusa a közigazgatási hatáskör és illetékesség kérdései, ezek arra adnak pontos és adekvát választ, hogy a különböző ügyekben mely közigazgatási szervek járhatnak el. A hatáskör jelentősége, hogy adott ügyben való eljárásra, ügyintézésre, érdemi döntéshozatalra a kapcsolódó jogszabályok melyik közigazgatási intézményt ruházzák fel – a hatósági igazgatásban a hatáskört szervei, személyi, területi, időbeli és tárgyi hatályok alapján lehet tovább értelmezni. Hatáskör hiányában intézmény nem járhat el a konkrét ügyben. A közigazgatási illetékesség pedig arra ad választ, amennyiben az adott ügytípusban több intézménynek is van hatásköre, akkor az illetékesség alapján, melyik szerv fog, mint hatóság eljárni.

Magyarországon 2010 után radikális kormányzati koncepcionális változás történt a helyi közszolgáltatások, valamint a helyi hatósági feladatok rendszerében. A 2002–2010 között kialakított kormányzati közigazgatási stratégia és gyakorlat hangsúlyosan épített a települési önkormányzatok együttműködésére (pl. a körjegyzőségek már működő gya-

korlata; az önkéntes jellegű társulások kistérségi szintű koncentrációja a többcélú kistérségi társulások keretében 2004 után). A hatósági igazgatás tekintetében a 2010 előtt eleve szélesebb jegyzői hatósági hatáskörök mellett önálló koncepcionális irányként jelent meg a körzetközpont település (pl. mikrotérségi központ pozíciót betöltő városok) jegyzői feladatkörének a kibővítése, amire jó példa volt az ezredforduló után kialakításra került okmányirodák gyakorlata, amiről részletesen a kormányablakokkal foglalkozó fejezetben szólunk.

A 2010-es kormányváltást követően a közigazgatás világában azonban a hatósági államigazgatás dominanciája, valamint egy új típusú szűkebb hatósági és közszolgáltatási önkormányzati feladatellátás vált a hivatalos irányvonallá. Ez volt a vezérlőelve a jogszabályi és az abból fakadó szervezeti, intézményi és működési átalakításoknak – a változások alapvetően érintették a helyi hatósági közigazgatás világát, jelentős hangsúlyeltolódást hozva az önkormányzatoktól a területi államigazgatás felé.

A hatósági igazgatás új rendszere a 2010-es években

Az állam több ponton létesíthet kapcsolatot polgáraival. Alapvető fontossággal bír az állampolgárság intézménye, de ez nem kizárólagos – így vannak olyan hatósági ügyek, ahol az állam olyan személyek ügyeiben is eljár, akiket nem köt magához állampolgársági kötelek. A hatósági igazgatási ügyek szabályozásában jelenleg irányadó a 2018. január 1-jével hatályba lépő, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 7. § mondja ki, hogy *„A hatósági ügy...(1) A hatóság eljárása során az e törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyben (a továbbiakban: ügy) és a hatósági ellenőrzés során e törvény rendelkezéseit alkalmazza. (2) E törvény alkalmazásában ügy az, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tény, állapotot, adatot (a továbbiakban együtt: adat) igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti.”*

Jelen jogi értelmezési gyakorlat szerint az Ákr.-ben rögzített fenti jogszabályhelyek szerinti tevékenységek teljes egészében lefedik a közigazgatási hatósági eljárásokat (Hajas, 2017). A Magyarország Kormánya által 2011. évben elindított közigazgatási reform fontos vezérelve volt a kisebb költségeket igénylő közigazgatás működtetése, valamint alsó szinten a járási, fővárosi kerületi hivatalok felállítására. A járásokkal a kormányzat olyan területi államigazgatási szintet kívánt megteremteni, amely az államigazgatási tevékenységeit és szolgáltatásait valamennyi ügyfél számára elérhető közelségben és a lehető legjobb minőségben biztosítja (Kelő, 2017).

A közigazgatási hatáskörök telepítésének elvi alapjait már a korábban évtizedekig hatályban lévő Államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény (közismert rövidítése: Áe) úgy határozta meg, hogy a feladatok eredményes ellátásához szükséges, hogy a hatásköröket azokhoz a szervekhez telepítsék, amelyek a feladatokkal közvetlenül találkoznak. Már az Áe. is abban a szellemben szabályozott, hogy a lakosságot közvetlenül érintő első fokú hatáskört a legalsóbb fokú szervek gyakorolják, egyértelmű célként megfogalmazva, hogy a döntéseket a polgárokhoz legközelebb lévő szinten hozzák meg. Az állampolgárfókuszú közigazgatási ügyintézés az Áe.-t felváltó – 2005-2018. között hatályos, a 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvényben (közismert rövidítése: Ket.) is megjelent az eljárási alapelvek között. E szerint „7. § A közigazgatási hatóság a költségtakarékosság és a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az ügyfélnek és a hatóságnak a legkisebb költséget okozza, és az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.”

A Kormány kimondott és határozottan kommunikált célja a területi államigazgatás újjászervezése mellett a korábban a jegyzőkhöz telepített államigazgatási feladatok területi államigazgatási szervekhez (elsődlegesen a járás hivatalokhoz történő) való telepítése állt.¹⁴⁸ A 2013–2015 időszakban több szakaszban kialakított járási államigazgatási hatósági feladatkataszter révén megvalósult az államigazgatási és az önkormányzati feladatok korábbiakhoz képest direktebb szét- és elválasztása. A korábban a polgármesteri hivatalokban ellátott jegyzői hatáskörben, vagy önkormányzati keretek között ellátott hatósági, szociális feladatok egy része, valamint a teljes okmányirodai rendszer átkerült a járási hivatalokhoz – ez utóbbi lett az országot napjainkban behálózó mai kormányablakos rendszer alapja –, ezzel értelemszerűen szűkítve a jegyzők- és így az önkormányzatok – hatósági feladatait. Az új szervezeti rendben a kormányhivatalok kirendeltségeiként 2013. január 1-jével 175 járási és 23 fővárosi kerületi hivatal kezdte meg működését. Az akkor nyilvántartott 3154 településből 3153-at 175 járásba soroltak be, Budapestet pedig 23 fővárosi kerületi hivatalra osztották (*KSH, 2013*).

Az új önkormányzati törvény (2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól) elfogadása előtti időszakban a jegyzői államigazgatási hatósági feladatokat a mintegy 3200 települési önkormányzat tekintetében az önálló polgármesteri hivatalok mellett 787 körjegyzőségben látták el (*KSH, 2012*). A 2013–2015 időszakban a jegyzőktől a 175 járási hivatalhoz való hatáskör-telepítés területi tekintetben mindenképpen koncentráltta az érintett hatósági feladatokat. 2012. január 1 óta az önkéntes alapon létre-

¹⁴⁸ 1299/2011. (IX.1.) kormányhatározat 2. g) pont

hozott körjegyzőségek helyett a 2000 főnél kevesebb lakosú községekben kötelező jelleggel az ún. közös önkormányzati hivatalok működnek, 2018-ban összesen 738 ilyen típusú integrált struktúra működött (*KSH, 2018*). A járási hivatalokhoz került korábbi jegyzői államigazgatási feladatoknál erőteljes területi koncentráció valósult meg. A területi koncentrációnak a lakosság–hivatal kapcsolatrendszerre gyakorolt negatív hatásait (ti. távolabb került az állampolgároktól az ügyintézés) a kormányzat a települési ügysegédek alkalmazásával, a kormányablakok minél kiterjedtebb telepítésével, valamint az e-közigazgatás széles körű propagálásával és támogatásával enyhíthetőek csak igazán – bár ez utóbbi eszköz, különösen az idősebb korosztályok és képzetlenebb társadalmi csoportok esetében erősen korlátozott hatékonyságú.

Mindenképpen érdemes kihangsúlyozni, hogy az alapvető feladatkörökön, hatósági kompetenciákon túl jelentős hatásköri különbségek vannak a járási és járási hivatal között. Különösen a megyeszékhelyeken található járási hivatalok, illetve egyes fővárosi kerületi hivatalok rendelkezhetnek speciális nagytérsgégi (több járásra vagy megyére), esetleg akár országos kiterjedésű feladatokkal, ezek tovább erősítik a megyeszékhely funkciót betöltő megyei jogú városok területi államigazgatási centrum-pozícióit (*Keló, 2017*). Természetesen a minél kisebb lakosságszám, valamint területileg és települések számát tekintve kisebb, rurális jellegű járások esetén a járási hivatali feladatlista, hatósági kompetenciakör is szűkebb – ezek a hatásköri különbségek jól láthatók.

A jegyzőktől átvett hatósági államigazgatási feladatok

Első ízben a 174/2012. (VII.26.) Kormányrendeletben határozták meg a járási hivatalok által átvett államigazgatási feladatokat. Ágazati volumenét tekintve kiemelkedő kompetenciacsoport a korábban a jegyzők által gyakorolt szociális pénzbeli és természetbeni segélyezéshez kapcsolt hatósági hatáskörök, így az ápolási díj, az alanyi jogú és normatív közgyógyellátás, az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság, vagy az időskorúak ellátásának (mint járadék) megállapítása és folyósítása – a feladatokról a 1993. évi III. törvény rendelkezik. A szociális terület mellett széles, jó néhány igazgatási ágazatot átfogó egykori jegyzői hatósági feladatok is bekerültek a járási hivatali hatásköri listába, érintve a kommunális igazgatási, állat-egészségügyi, köznevelési, vízügyi igazgatási, hadigondozási, társadalombiztosítási, családtámogatási, illetve menedékjogi területeket. A járási hatósági feladatlista azonban nemcsak a korábbi jegyzői feladatokból „táplálkozott.” Így kerültek a járásokhoz a 2011-ben még a megyei kormányhivatalokhoz rendelt első fokú szabálysértési hatósági jogkörök, valamint a korábban az ún. körzetközpont önkormányzatok által ellátott okmányirodai feladatok. A 2011 előtt önálló megyei szakigazgatási hivatalok helyi kistérségi szintű szakigazgatási szervei 2011–2013 között a megyei kormányhivatalok szak-

igazgatási főosztályai alá rendelt kirendeltségként működtek, a járási hivatalok életre hívásával ezek közvetlenül bekerültek a járási hivatali szervezeti struktúrába – ezek önálló hatáskörrel rendelkező járási szakigazgatási szervezeti egységekként (mint osztályok) alkotják a járási hivatalvezető által közvetlenül irányított ún. járási törzshivatalokat.

A 86/2019. (IV.23) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (és fővárosi kerületi) hivatalokról tartalmazza aktuálisan a járási szakigazgatási szerveket, és az általuk ellátott feladatokat:

- járási gyámhivatal: a gyermekvédelmi és gyámügyi elsőfokú hatósági feladatok,
- járási építésügyi hivatal: az építésfelügyeleti hatósági és egyes jogszabályokban meghatározott építésügyi hatósági feladatok;
- kormányrendeletben kijelölt járási hivatalokban építésügyi és örökségvédelmi hivatal az építésfelügyeleti hatósági, valamint az egyes jogszabályokban meghatározott építésügyi hatósági, és a kulturális örökségvédelmi hatósági feladatok;
- járási hivatal állat-egészségügyi és élelmiszer-ellenőrző szakigazgatási szerve az élelmiszerbiztonsági, élelmiszerminőség-ellenőrzési, takarmány-ellenőrzési, élelmiszerlánc-felügyeleti, valamint állat-egészségügyi, továbbá falugazdász-hálózat útján ellátott egyes földművelésügyi feladatok;
- járási földhivatal az ingatlanügyi és telekalakítási feladatok;
- járási hivatal munkaügyi kirendeltsége a foglalkoztatási, a munkaerőpiaci feladatok, járási népegészségügyi intézet a népegészségügyi feladatok.

A hatáskörök differenciálásánál hangsúlyos szerepet kapott, hogy a helyi szabályozáshoz és döntéshez kapcsolódó, a mérlegelési jogkörbe tartozó ügyek lehetőleg maradjanak ott az önálló települési, illetve közös önkormányzati hivatali jegyzőknél, ahol viszont az adott ügyben az állam egyértelműen feladatot vindikál magának, ott a járási hivatal feladatellátása valósuljon meg, így az azonos feladat – azonos eljárás – azonos ügymenet hármassal alapelvein megvalósítva egy hatékony és racionális ügyintézés országshoz. A jegyzőknél maradó ügyek esetében kritérium volt a helyi viszonyok elengedhetetlen ismerete, illetve akadt példa arra, hogy az országosan nem egységes szabályozás és helyi mérlegelési lehetőségek alá estek adott közigazgatási hatósági ügytípusok. A teljesség igénye nélkül ilyen típusúnak minősíthetők a helyi adóval összefüggő igazgatási feladatok, az anyakönyvi ügyek, az ipar- és kereskedelmi igazgatási, illetve a birtokvédelmi hatáskörök, a hagyatéki eljárás, a helyi védelemmel összefüggő környezet- és természetvédelmi, a veszélyes anyagok nyilvántartásával összefüggő kompetenciák. Habár időnként felreppennek bizonyos hangok további önkormányzat-állam irányú feladattranszferről, a 2014-re az állami és önkormányzati szektor között kialakult hatáskörmegosztás stabilizálódott. Ugyan-

akkor érdemes néhány olyan jegyzői hatáskörben maradt hatósági ügytípust megemlíteni, amelyek hatásköri illetékességénél felmerültek alternatív elképzelések (Kasza–Mezey–Mitták, 2015). Szóba kerültek a birtokvédelmi kompetenciák, amely mindig is nehéz terep volt a települési, különösen a kistelepülési, községi jegyzők számára. A birtokvédelmi ügyek járási hivatalhoz történő telepítése indokolt lehetett volna abból a szempontból, hogy a települési közösségen kívülálló járási ügyintéző könnyebben dönthet el vitás kérdéseket, a személye más megítélés alá eshet, így nem szembesül a döntésekből származó olyan típusú kritikákkal – szélsőséges esetben „támadásokkal” –, mint a települési jegyzők vagy kiadmányozási joggal rendelkező önkormányzati köztisztviselők. Az általános építésügyi hatósági hatáskör gyakorlása kapcsán pedig kormányhatározat fogalmazta meg, hogy *„Az ügyintézés hatékonyabbá tétele érdekében az általános építésügyi hatósági hatáskört a jegyzőtől a járási hivatalba kell integrálni, hogy az engedélyezési eljárásokban a szakhatósági közreműködés az integráció következtében nagymértékben lecsökkenjen, aminek a szervezeti, személyi és forrásigényét, valamint hatásait vizsgálni kell. Valamennyi járásban legalább egy építésügyi hatóságot létre kell hozni.”* – 1567/2015. (IX.4.) Korm.határozat az építésügy átalakítását célzó intézkedési tervről és a hozzá kapcsolódó feladatokról. Azonban a határozott kormányzati szándék ellenére négy évvel a kormányhatározat elfogadását követően sem látszik, hogy a határozatban rögzített cél mikor valósulhat meg. Hasonlóan a birtokvédelemhez, itt is kézzel tapintható a közigazgatási döntések telepítése során állandóan felmerülő dilemma az állampolgárokhoz való minél közelebb történő ügyintézés, illetve a döntések helyi szintű befolyásolását elkerülni szándékozó törekvés ütközése. Természetesen minden egyes hatáskör esetében szükséges vizsgálni a feladat ellátásához kapcsolódó szervezeti, személyi és forrásigényeket, valamint a várható hatásokat. A jegyzők – különösen a kistelepülési jegyzők – számára az átalakítások előtti hatásköri jegyzék hatalmas terhet jelentett, mivel a hozzájuk rendelt hatósági ügyek száma jóval meghaladta az ideálisat – a 2009. áprilisban a helyi önkormányzatok szakmai felügyeletét akkor ellátó Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium által kiadott Hatásköri jegyzék a jegyzői hatásköröknél mintegy 70 önkormányzati, valamint közel 1600 államigazgatási jogkört sorolt fel (ÖTM, 2009).

A 2010 utáni feladatmegosztás révén a korábban a jegyzőkhöz rendelt államigazgatási ügyek több mint 40%-a került át az államot közvetlenül képviselő járási (fővárosi kerületi) hivatalokhoz.¹⁴⁹ Megfigyelhető ugyanakkor, hogy a járási hivatalok és az önkormányza-

¹⁴⁹ <http://2010-2014.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/teruleti-kozigazgatases-valasztasokert-felelos-allamtitkarsag/hirek/kialakultak-a-jarasi-hivatalok-feladatkorei>

tok (konkrétan a jegyzői államigazgatási feladatok) között több olyan feladat- és ügypétypus is van, ahol a jegyzők és a járási, fővárosi kerületi hivatalok egyszerre érintettek, vannak kapcsolódó hatáskörök, így egyfajta egymásrautaltság és pozitív értelemben vett koordinációs kötelezettség működik – pl. védelembé vétel, mint járási gyámhatósági döntésnél jegyzői hatáskör a hatósági döntést megalapozó környezettanulmány elkészítése.

Járási feladatellátás a rurális, községek dominálta térségekben

Amikor a közigazgatás magyarországi dimenziójáról gondolkodunk – legyen az hatósági vagy közszolgáltatási feladatok – a fragmentált és területileg rendkívül egyenlőtlen településstruktúra alapvetően meghatározza a közigazgatási stratégiaalkotás illetve operatív igazgatásszervezés dimenzióit. A törvényalkotó és a kormányzat ismerve a területi differenciákat, annak tudatában igyekezett az újonnan létrehozott járásrendszer feladat- és hatásköri listáit összeállítani. A járasok lakosságszámát 6 csoportba soroltuk a 20 000-nél kevesebb lakosú járasoktól egészen a 100 000 lakost meghaladó, megyei jogú városokat magába foglaló járasokig (*KSH, 2018*). 37 olyan járást találhatunk, amely lakossága 2018-ban 20 000 főnél kevesebb maradt. A legnagyobb csoportot a 20 001–40 000 lakosú járasok jelentik. Ugyancsak tanulságos a 20 000-nél kevesebb lakosú járasok regionális és megyei eloszlása: 19 kevés lakosságszámú járás az aprófalvas Nyugat- és Dél-Dunántúl, valamint Közép-Dunántúlon; néhány nagyon gyéren lakott borsodi és szabolcsi, illetve dél-alföldi és észak-alföldi járás. Az adatokról bővebben a 18. térképen tájékozódhatunk (316. oldal).

Fontos szempont a járasok településszámának vizsgálata. A 19. térképen (317. oldal) 7 csoportot láthatunk településszám-arányosan a 10, illetve az alatti településszámtól egészen a 60 feletti településszámú járasokig. Ez utóbbi kategóriába csak a Zalagerszegi és Kaposvári járasok kerültek, mindkettő lakossága 100 000 főnél több. Érdemes együttesen értelmezni a település-, illetve lakosságszámokat tartalmazó térképes információkat, ezek alapján mely járasok azok, amelyeknek a kis lakosságszám (40 000 alatt) mellett jelentősen fragmentált a településstruktúrájuk. Illetve melyek azok a járasok, ahol a járásszékhely településeknek sincs kiemelkedő lakosság száma, így az adott járási hivatali hatáskörlista is szűkebb, ugyanakkor a települések viszonylag nagyobb száma mellett kell biztosítani a járási hatósági ügyintézését, amire a leginkább alkalmas eszköznek jelenleg a települési ügysegédek, a kormányablakok rendszerének sűrítése, valamint legfrissebb újjátsként az ún. kormányablakbuszok (KAB-buszok) szolgálnak. Nem meglepő módon az alföldi megyékben felülprezentált a 10 vagy az alatti települést magába foglaló járasok száma, ugyanakkor a 40 vagy annál több településszámsú járasok – leszámítva egy borsodi és hajdú-bihari járást –, túlnyomórészt a Dunántúlon található. Találunk olyan nagy településszámsú járást, ahol a népesség szám rendkívül kicsi – pl. a Zala megyei Lenti járás, ahol 19 ezer fős

járási lakossághoz 48 település tartozik, vagy a Baranya megyei Szigetvári járás – 24 ezer fős lakosság, 45 település, az Edelenyi járás Borsod-Abaúj-Zemplén megyében – 33 ezer lakos, 45 település (KSH, 2018).

A következő vizsgálati dimenzió a községi, nagyközségi jogállású települések járásonkénti száma és településeken belüli arányuk. A 20. térképen (318. oldal) a községek számának járási településeken belüli arányát tekintve 5-féle besorolást alkalmaztunk az ábrázolásnál az 50% vagy az alattitól egészen a 95%-ot meghaladó mértékig. Különösen szembe-tűnőek azok a járasok, ahol a nagy településszám mellett a községi jogállású települések aránya is domináns, itt erős egyenes arányosság figyelhető meg: minél fragmentáltabb a járás településstruktúrája, annál nagyobb a községek aránya. Területi dimenzióban több olyan járás is van Magyarországon, ahol az extrém nagy településszámhoz 95% feletti községszám párosul – pl. Nagykanizsai járás, ahol 47 településből 45 községi jogállású; Lenti járás 48 településből, 47 község; a Pápai Járás Veszprém megyében, ahol 49 településből, 48 község; a Fehérgyarmati Járás Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, 50 településből, 49 község; az Edelenyi járás 45 településből 43 község (KSH, 2018).

A községi, nagyközségi lakosság járasokon belüli számát és arányait tekintve láthatjuk a legjelentősebb területi szóródásokat a 21. térképen (319. oldal). Természetesen a nagyvárosok, városok által dominált járasokban kevesebb a községi lakosság – megközelítőleg kéttucat olyan járás van, ahol a községi lakosság 20% alatt van (pl. Hódmezővásárhelyi járás, ahol az 53 ezres lakosságból mindössze 3000-en élnek községekben). A másik végletet azon járasok alkotják, ahol 80% feletti a községi lakosság aránya – erre jó példa a Heves megyei Pétervásárai járás, ahol a 20 ezres összlakosságból 18 ezren élnek községben,¹⁵⁰ vagy a Cigándi Járas Borsod-Abaúj-Zemplén megyében, 16 ezer lakosból 13 ezren községekben élnek (KSH, 2018).

Az egyes járasok településszámának, lakosságának, a városi és községi, nagyközségi jogú települési önkormányzatainak megoszlása rendkívül sokszínű, nagymértékben függ az adott térség települési strukturális, gazdasági és társadalmi viszonyaitól (aprófalvas – kevés településből álló; városias – rurális; sűrűn lakott – ritkán lakott; centrumhelyzetű – periférikus helyzetű járasok). Ezek a differenciák aktívan alakítják a helyi önkormányzati igazgatás, működés dimenzióját – benne a különböző humán, gazdasági és rendészeti jellegű közszolgáltatások ellátását (önállóan vagy társulásokon módon) –, valamint a hatósági államigazgatás területi rendszerét, hangsúlyosan a járási hivatalok feladatellátását. Már csak számarányuknál fogva is a járási hatósági feladatellátás eleve koncentráltabb formá-

¹⁵⁰ A járásszékhely város Pétervására lakossága alig haladja meg a 2000 főt – KSH, 2018.

ban valósul meg, mint az önkormányzatok szintjén – ez leginkább azon hatásköröknél igaz, amelyek 2010 után az önkormányzatoktól kerültek a járási hivatalokhoz el. Ugyanakkor, ahogy az önkormányzati szektorban megvoltak, megvannak az eszközök az integrált feladatellátáshoz (önkéntes társulások; körjegyzőségek majd közös önkormányzati hivatalok), a járási feladatellátásban is rendelkezésre állnak ezek, így elsődlegesen a települési ügysegédek valamint a kormányablakos ügyintézés (egyablakos modell, újabban kormányablak-buszok).

Települési ügysegéd, mint a járási hivatal „arca” a községekben

A községeknél hangsúlyosabban merül fel az ügyfél-elégedettség kérdése, mivel az évtizedek óta tapasztalt már-már drasztikus lakosságcsökkenés itt jelentkezik a leginkább – a falvak elnéptelenedésének megállítása már nemcsak településszintű megoldást kíván, de kormányzati szinten is koncepcióváltást eredményezett – erről szól a Kormány 2018-ban meghirdetett Magyar Falvak Programja. A dilemma egyik potenciális megoldása a lakosság és a szolgáltatás közvetlen találkozása a helyben történő ügyintézés mentén. Ennek érdekében már az eredeti járási rendelet – 218/2012. (VIII.13.) Korm. rendelet – 1. § (1) bekezdése rögzítette, hogy *„A járási hivatal a feladatait az illetékességébe tartozó települések tekintetében kirendeltségek és települési ügysegédek útján is elláthatja.”* A járási hivatalhoz telepített feladatok hatékony ellátása érdekében került sor a járások illetékességi területéhez tartozó településeken az ún. települési ügysegédek foglalkoztatására, kifejezetten azért, hogy a lakosság lehetőleg valamennyi hatósági ügyintéztést a lehető legkomfortosabb formában, helyben kapjon meg a meghatározott napokon, időszakban az adott településen tartózkodó települési ügysegédek jóvoltából. A települési ügysegédek hivatali elhelyezését külön megállapodások rögzítették a kormányhivatal és az érintett települési önkormányzatok között. A települési ügysegédek általában heti rendszerességgel jelennek meg a településeken, személyüket többnyire azon tisztviselők közül választották ki, akik stabil szakmai ismeretekkel rendelkeztek, képesek az önálló ügyintézésre, és a gyors reagálásra. Személyes empirikus tapasztalat,¹⁵¹ hogy a települési ügysegédek tevékenységükre nagy igény mutatkozik, különösen az idős, kevésbé mobilis lakosok körében. Tekintettel arra, hogy számos ügy esetén a helyben történő ügyintézés a járási hivatal ügykoncentrációjából kifolyólag megszűnt, a korszerű elektronikus ügyintézés feltételei pedig egyik ol-

¹⁵¹ E tanulmány szerzője 2013-2019 között a Bács-Kiskun megyei Kunszentmiklós Járási Hivatalát vezette hivatalvezetői minőségben.

dalról sem álltak fenn, ezért a járási hivatalok eltérő számban, mégis egységes szemlélet mellett települési ügysegédek kezdtek foglalkoztatni azért, hogy a helyi lakosságot az esetleges többszöri utazás fáradalmától megkíméljék, illetve a helyben történő ügyinté- zést ebben a formában fenntartsák. Fontos tapasztalat, hogy az ügyfelek még mindig nem tudnak az elektronikus ügyintézésről kellő mértékben azonosulni. Különösen az idősebb korosztály számára nem jelent alternatívát az elektronikus ügyintézés, tekintettel arra, hogy sem ismeretük, sem igényük nincs rá, ugyanakkor láthatóan szükségük van a szemé- lyes találkozási térre, a közvetlen ventilálás lehetőségére.

A folyamat részeként a megyei kormányhivatalok és az önkormányzatok között meg- állapodások jöttek létre, hogy a települési ügysegédeknek helységet biztosítsanak. A felek közti egyezség tartalmazta az ügyfélfogadásnak általában az önkormányzat valamelyik hi- vatali épületében kijelölt ingatlanrész, annak fenntartásával kapcsolatos üzemeltetési költségek viselésének szabályait, az irodai berendezés pontos felsorolását, az ügysegédi fo- gadóórák rendjét, a felek egymás felé megnyilvánuló tájékoztatási kötelezettségét. Az ügy- félfogadást településenként eltérően határozták meg. Ezt befolyásolta az ellátandó telepü- lés lakosság száma, így az ügyek várható mennyisége. A járási hivatalvezetőkre és vezető- társaira különös terhet rótt a feladatra alkalmas személyek kiválasztása. Nemcsak a stabil jogszabályismeretet követelt meg az ügysegédektől a feladat, hanem az önálló ügyintézés- re, a gyors reagálásra való képesség – amelyek egyre inkább nélkülözhetetlen a pozitív ügyfél-elégedettségi szempontból. Az érintett községi önkormányzatok számára fontos érdek volt a települési ügysegédek irodai elhelyezése, mivel a járási hivatal és az önkor- mányzat közös érdekeként jelentkezett az ügyfelek települési szinten való ellátása. Ez kü- lönösen a kezdeti időszakban volt fontos, amikor az új intézményi és hatásköri struktúra okozott némi kétkedést nemcsak az állampolgárok, de az érintett hivatalok körében is.

A járási hivatalok és az önkormányzatok együttműködésének erősítését célzó ún. MANORKA-projekt¹⁵² szervezett tréningjein téma volt a résztvevő önkormányzati tiszt- viselők és kormányhivatalnokok között a települési ügysegédek jelenének és jövőjének megítélése, amely a tréningorozat tapasztalatait összegző hivatalos kiadvány szerint nem mutatott egységes képet. Többen úgy tekintettek az ügysegédi rendszerre, mint átmeneti intézményre, azt feltételezve, hogy a polgárok ügyeikkel elsősorban az elektronikus ügyin- tézés felé fognak fordulni. Mások, a „digitális írástudatlanság” miatt viszont bizalmatlansá- guknak adtak hangot az elektronikus ügyintézés gyors térhódításával kapcsolatban, így az új rendszer elemeit – benne a települési ügysegédek szerepével –, hosszú távú és egyre

¹⁵² MANORKA – Magyar-Norvég Kapcsolatok „Önkormányzati kapacitásépítés norvég-magyar együtt- működéssel” projekt

bővülő feladatnak vélték. A tréningeken általános vélemény volt továbbá, hogy az önkormányzati köztisztviselők igyekeznek informálni a hozzájuk forduló lakosokat a járásoknak átadott hatáskörök esetében, ezzel segítve általában a problémamegoldását – a különböző (járási és önkormányzati) hivatalok apparátusainak személyes kontaktusa, együtt gondolkodása, egymást támogató attitűdje alapvető fontosságú az állampolgár-központú ügyintézés során. A MANORKA-projekt keretében megtartott tréningek általános véleménye szerint az *„ügysegédi feladatellátás fókuszát úgy kellene kialakítani, hogy elsősorban edukál, támogat, eljár, közreműködik és el is intéz ügyeket, amíg az e-közigazgatás bővülő lehetőségei mellett a jövőben a mobilabb, képzettebb polgárok megszokják, hogy őket ügyeik a járáshoz kötik. Fontos, hogy a feladatot megfelelő szakmai tudással, technikával és ügyfélkapcsolati tapasztalatokkal, valamint helyismerettel rendelkező kollégák lássák el, akiknek a munkáját a feladat- és felelősségarányos bérézéssel ismerik el.”* (MKKSZ, 2016).

A települési ügysegéd feladatát tekintve ő a közvetlen személyes tájékozási forrás, aki a járási hivatal hatáskörébe tartozó feladatokról naprakész, hatályos információval kell, hogy bírjon a hozzá forduló állampolgárok számára. Több ügycsoportban nemcsak tájékoztat, hanem az eljárás megindításához szükséges formanyomtatványokat is biztosítja, illetve segít a nyomtatványok kitöltésében és továbbítja azokat a hatáskörrel rendelkező szervekhez. A járási hivatal az ügysegédek szakmailag segíti, megteremti a kiegyensúlyozott szakmai háttérrel, a továbbképzés lehetőségét. Elsősorban azon járási hivatalnokok közül kerültek ki – különösen a kezdetekben – a települési ügysegédek, akik olyan községi polgármesteri hivatalokban dolgoztak korábban, amelyek a közös önkormányzati hivatalok létrehozásával megszűntek 2013. január 1-je után, és így helyezték át őket a járási hivatalok állományába. Ezeknek a hivatalnokoknak korábbi, jobbára önkormányzati gyakorlatból fakadóan elegendő tapasztalatuk és helyismeretük volt. Természetesen minden járásban működik a települési ügysegédi rendszer, eljárásukra még sincs kidolgozott egységes standard, a polgárok között ismertségük, elismertségük sem azonos – így a nagyvárosok lakói közül sokan nem is hallottak még róluk. A települési ügysegédi intézmény megítélésük sem azonos, sőt teljesítményük is az ügyfél-elégedettség szerint kerül mérésre, ha egyáltalán mérésre kerül.

Hatásköri változások és a települési ügysegédi rendszer tapasztalatai

Míg kezdetben elsősorban szociális ügyekben keresték fel az ügysegédek az ügyfelek, mindez csakhamar bővült, mivel a Kormányablakban intézhető ügyek is megjelennek az ügysegédi hatáskörben. A folyamat alapjául még az 515/2013. (XII.30.) Korm.rendelet a kormányablakról megszületése szolgált. Ennek révén a családtámogatási, egészségbiztosítási, megváltozott munkaképességűek ellátási és a nyugdíjjal kapcsolatos ügyek szélesített

ték az ügysegédi hatásköri palettát. A 66/2015. (III.30.) Korm.rendelet módosította jelentősebb mértékben a járási és fővárosi kerületi hivatalok hatáskörét azzal, hogy számos minisztériumi területi igazgatási szervet integráltak a kormányhivatali struktúrába. Az ügysegédekre vonatkozólag kimondták, hogy „A járási hivatal a feladatait az illetékességébe tartozó települések tekintetében kirendeltségek és települési ügysegédek útján is elláthatja” – ez a gyakorlatban a járási kirendeltségeken állandó vagy ideiglenes jelleggel tevékenykedő ügysegédi feladatellátást eredményezte. Egy 2016. májusi statisztikai adat tanúsága szerint a járásokban mintegy 900 fő ügysegéd működött a lakosság hatékonyabb kiszolgálása érdekében (*Infójegyzet, 2016/27.*)

A napi feladatellátást nem egyszer nehezíti a technikai feltételek hiánya. Bár laptoppal rendelkeznek, az ehhez való internetes hálózati háttér, a nyomtatási lehetőség sokszor nem valósul meg, így még mindig a hagyományos papír alapú működés a jellemző sok esetben. Az elektronikus szakrendszerekre való (JWIN, JSZOC) rácsatlakozás is nehézkes, amit szintén a szélessávú internet hiánya okoz. Ez a probléma különösen a tanyás körzetekben bővelkedő, szolgáltató-hiányos térségekben tapintható. A probléma orvoslására két jogszabály is született. A 39/2013. (XII.30.) KIM rendelet a kormányablakok személyi és technikai feltételeiről taxative sorolta fel azokat a technikai eszközöket és szolgáltatásokat, amelyekkel a kihelyezett kormányablak-szolgáltatást ellátó települési ügysegédeknek legkésőbb 2017. december 31. napjáig rendelkeznie kellett. A rendelet hatályos, azonban a 10/A. (1) bekezdése szerinti, a 4. mellékletben rögzített eszközök és szolgáltatások teljes mértékben a mai napig nem állnak rendelkezésre – pl. a melléklet 2. c) pontjában meghatározott NTG hálózat elérésére, a bankkártyás fizetési lehetőségre. A probléma vélhetően finansziális okokra vezethető vissza, amelynek orvoslására jelent meg az 1076/2015. (II. 25.) Korm. határozat a települési ügysegédi rendszer bővítéséhez szükséges feladatokkal összefüggően a Miniszterelnökség és a Belügyminisztérium fejezetek közötti előirányzat-átcsoportosításról.¹⁵³ Mindezek ellenére, nem épült ki a 2018. év végére ígért, országosan, minden településen elérhető szélessávú, megfelelően gyors internethálózat, így sok településen továbbra is a manuális, papír alapú ügyintézés marad szóba jöhető alternatívaként az ügysegédek számára.

A Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökség (KIFÜ) vezetésével 2016-ban a KÖFOP-1.0.0-VEKOP-15-2016-00041 azonosító¹⁵⁴ alatt a Szolgáltató Kormányhivatali és

¹⁵³ Az 1226/2018. (IV.21.) Korm.határozat 2018. áprilisi határidőre toltta ki az előirányzat-átcsoportosításhoz kapcsolódó elszámolások határidejét.

¹⁵⁴ https://kifu.gov.hu/kofop_minosegb/szolg%C3%A1lltat%C3%B3-korm%C3%A1nyhivatali-%C3%A9s-k%C3%B6zigazgat%C3%A1si-modell-bevezet%C3%A9se

Közigazgatási Modell elnevezéssel stratégiai felmérés indult a Pest Megyei Kormányhivatal, a Miniszterelnökség, a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal, valamint a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal konzorciumi tagságával. A felmérés célja az államigazgatási szervezetrendszer további egyszerűsítése, működési hatékonyságának növelése volt. Felülvizsgálták és racionalizálták a központi hivatalok háttérintézményi hatásköreit, a kormányhivatali labortevékenység fejlesztése során felülvizsgálták a meglévő tevékenységeket, kapacitásokat. Ismételten megfogalmazódott, hogy az állami közfeladat-kataszter akkor fejleszthető tovább, ha az ahhoz szükséges elektronikus források, rendszerszinten képesek a rendelkezésre álló adatokat egymással összevetni. Az elképzelés szerint az ún. Szolgáltató Kormányhivatali Modell országos bevezetése elsősorban a kormányablakok, illetve a települési ügyegédi rendszer működésére összpontosít, koncentrálván ezek megerősítésére. A KIFÜ által irányított konzorcium szereplői közül a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal által a projektbe delegált¹⁵⁵ Vári-Nagy Judit, a Jászapáti Járási Hivatal vezetője kapta az ügyegédi munkacsoport vezetését és cselekvési program kialakítását. Az ügyegédi munkacsoport meghatározta az ideális ügyegédi feladatköröket, kidolgozták a hatásköri listát, meghatározták az érdekhordozói csoportokat és elvárásaikat, az eredményességet mérő és mutatószám rendszert. Megvizsgálták a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatalhoz tartozó 9 járásban működő ügyegédi rendszer személyi és tárgyi feltételeit: összegezték és összevetették a munkatársi leterheltséget, elégedettség-felmérést készítettek a települési ügyegédeket befogadó önkormányzatoknál. Egy szakmai interjúban fejtette ki a hivatalvezető a megyei tapasztalatokat, ezek szerint a megye 78 településéből 54 településen 33 fő ügyegéd igyekszik „kiszolgálni” közel 100 ezer lakost, a megye lakosságának mintegy 25 százalékát. Tanulságos, hogy a Jász-Nagykun-Szolnok megyében tevékenykedő 33 ügyegéd 82%-a 26–55 év közötti állami tisztviselő, illetve 63%-uknak van 5 évnél hosszabb közigazgatási gyakorlata.¹⁵⁶ Kérdés, hogy ezek a tapasztalatok hogyan alakulnak a különböző megyék különböző járásaiban. De általános tapasztalat, hogy különösen az idősebb, kevésbé mobilis generáció számára továbbra is fontos a helyben történő ügyintézés, így az adott kistélepülést, községet jól ismerő ügyegédek mindenképpen előnyt élveznek hely- és szokásismeretük révén. Az elmúlt években megfigyelhető volt, hogy az ügyintézési idők rendre változtak, amit a már jól ismert kistélepülési népességsökkenés is generált, illetve a fogyasztói igények és szokások is változtatásra sarkallták a rendszert – be kell látni, hogy amennyiben az előre meg-

¹⁵⁵ https://www.orientpress.hu/cikk/2018-01-03_hogyan-fejlesztheto-tovabb-az-ugysegedi-rendszer

¹⁵⁶ https://www.orientpress.hu/cikk/2018-01-03_hogyan-fejlesztheto-tovabb-az-ugysegedi-rendszer

hirdetett, jól ismert ügyfelfogadási időben nincs, vagy csak elenyésző számú ügyféli érdeklődés tapasztalható, akkor ott szükséges az ügyfelfogadási rend módosítása. Mivel az ügysegédi rendszer módszertani dimenziója még megyei szinten sem egységes, az eljárások nem standartizáltak így a járásszintű különbségek is érzékelhetőek. Ugyanakkor a Jász-Nagykun-Szolnok megyei tapasztalatok alkalmasak lehetnek az országos szintű alkalmazásra, egyre inkább szükséges ügysegédi szinten is a statisztikai adatok egységes gyűjtése, azok időszakos összegzése, valamint az ügysegédi feladatellátást érintő önkormányzati vélemények rendszeres mérése.

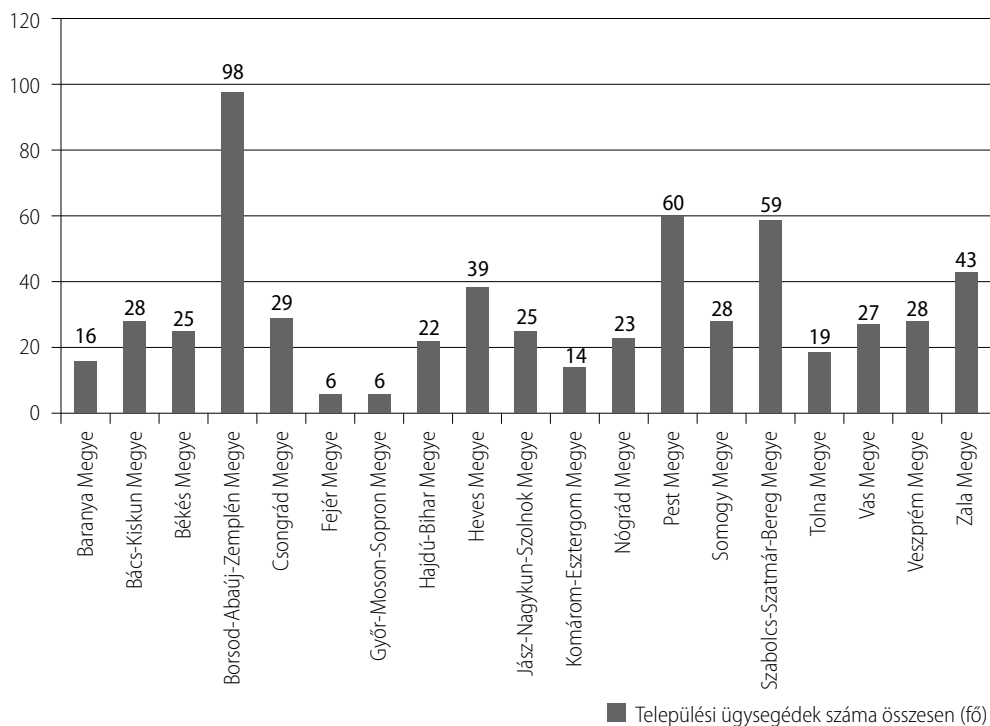
2015 óta évente kiadják a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen a Közigazgatás és Közszolgálat-fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében az ún. Jó Állam Jelentést. A legutóbbi 2018-as Jó Állam Jelentés a Hatékony Közigazgatás hatásterületen belül, az ügyfélteher dimenzióban foglalkozik a mobilis közigazgatási ügyintézés használatával (Jó Állam Jelentés 2018, Hatékony közigazgatás H.2.3 mutató), ami nem más, mint a járási hivatalok által alkalmazott települési ügysegédek számának és tevékenységének meghatározott mutatók mentén történő vizsgálata. A Jelentés megállapítja, hogy a lakosság nagyobb részének ügyintézési szokásai nem változtak, így továbbra is döntően a személyes ügyfelfogadást preferálják. A H.2.3 mutató kiter arra, hogy méretgazdaságossági szempontok nem indokolják valamennyi településen a kormányablak kialakítását, de mindenütt rendelkezésre áll a települési ügysegédi rendszer munkatársa. A Jelentés konstatálja, hogy továbbra is működnek állandó és ideiglenes ügysegédek. Míg az előbbiek rendszeres ügyfelfogadási időben szolgálnak, az utóbbiak eseti jelleggel állnak a lakosság szolgálatára.

A H.2.3 mutató három vizsgálati kategóriákat különböztet meg:

- 1) „Tájékoztatás és átírányítás más szervhez ügýtípusban” vizsgálják az ügysegéd által adott eljárás menetét, az ügyféli jogokról és kötelezettségekről adott általános tájékoztatást abban az esetben, amikor érdemi ügyintézésre nem kerül sor.
- 2) „Támogatás nyújtása egyéb ügyintézéshez” ügýtípusnál azokat a támogatási formákat és lehetőségeket analizálja a Jelentés, amelyekben az ügysegéd pl. formanyomtatvány kitöltésében nyújt segítséget.
- 3) „Érdemi ügyintézés” alatt az ügysegédek saját hatáskörükben elvégzett feladataik (ide tartozik az ügyirat-elbíráló ügyintézőhöz történő továbbítása is) számát elemzi a Jó Állam Jelentés (*Kaiser, 2018*).

A Jó Állam Jelentés 2018 H.2.3 mutatója szerint a települési ügysegédek ügyforgalmát tekintve kiemelkedik a rendkívül fragmentált Borsod-Abaúj-Zemplén megye – a területi államigazgatás kormányzati felügyeletét ellátó Miniszterelnökség adatai szerint egyedül

itt haladták meg 2017-ben a 100 ezer db-os ügyfelforgalmat a települési ügysegédek. Mellette Hajdú-Bihar megye emelkedett ki a maga 60 ezer db feletti ügyfelforgalommal. Az ügyfelforgalomtól akár jelentősen eltérő részmutató a kormányablakos ügyfélszolgálatok által nem érintett települések ideiglenes vagy állandó ügysegédek által való lefedettsége – magyarán a különböző megyékben mekkora azon települések száma, aránya, ahol rendszeresen van települési ügysegédi szolgáltatás a járási hivatal jóvoltából. Az országos átlag 83%, tehát a kormányablakok által nem érintett települések 83%-ban működtek települési ügysegédek 2017. évben. Megyei bontásban a mutató a 100% (Békés megye), 99,0% (Fejér megye), valamint a 36,1% (Baranya megye) között szóródott, nem meglepő módon a kevesebb településszámú alföldi megyékben alakult magasabban az indikátor, addig a dunántúli megyékben alacsonyabb értékek láthatóak. A Miniszterelnökség adatai szerint mindenképpen kuriózum az egyébként rendkívül fragmentált, aprófalvas Borsod-Abaúj-Zemplén megye, ahol a kormányablakos ügyintézésel közvetlenül nem érintett települések 98,6%-án működnek települési ügysegédek (Kaiser, 2018).

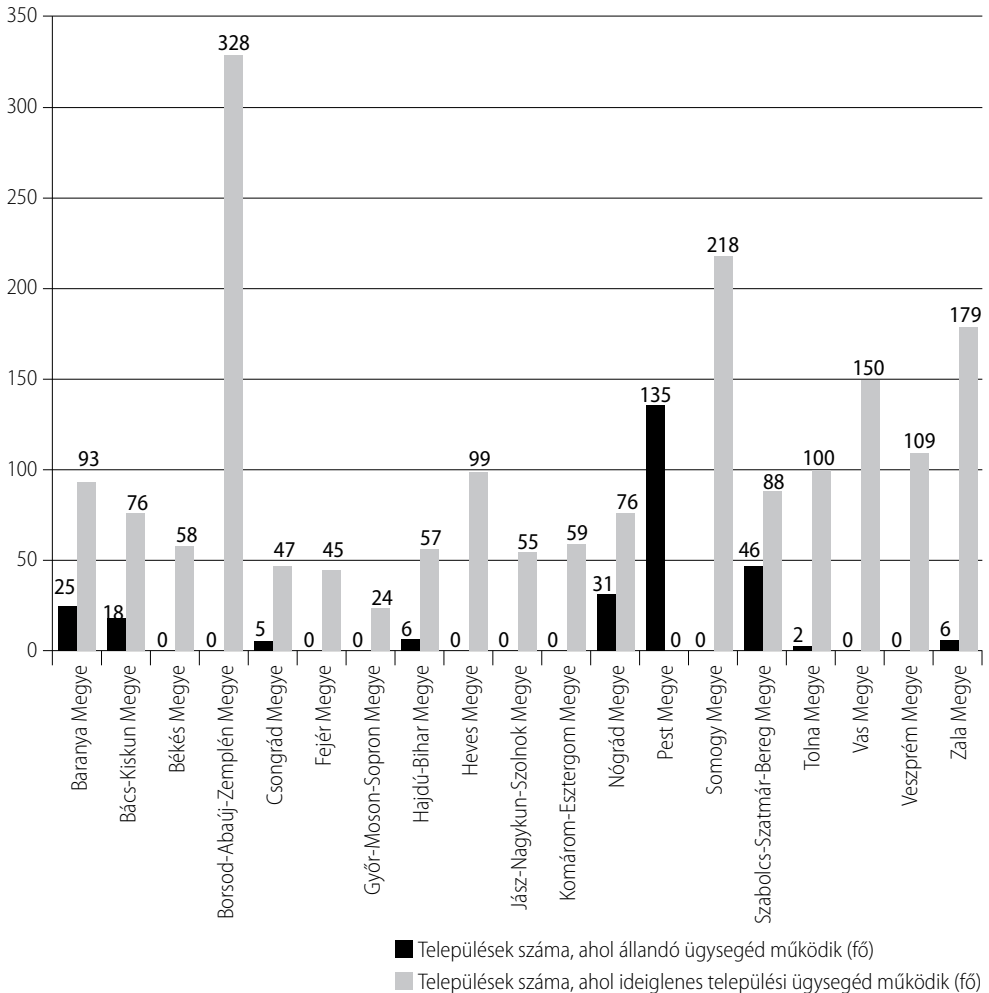


1. ábra. A települési ügysegédek száma megyénként, 2019

Forrás: Miniszterelnökség, Köszölgálatért Felelős Államtitkárság

Az ügysegédekről a 2019-ben hatályba lépett legfrissebb járási rendelet, a 86/2019. (IV.23.) Korm.rendelet 58.§ rendelkezik, amely tételesen és hangsúlyosan rögzítette, hogy az ügysegédek a saját feladataik mellett közvetlen módon részt vesznek a kormányablak feladatainak ellátásában (ügyfél-tájékoztatás; kiegészítő szolgáltatások; GYES és GYET kérelmek befogadása).

A 2018-as parlamenti választást követően felállt új kormányzati struktúrában a területi államigazgatás megmaradt a Miniszterelnökségen, immáron a Közszolgálatért Felelős



2. ábra. Az állandó, illetve ideiglenes települési ügysegédek által érintett települések száma megyei bontásban, 2019

Forrás: Miniszterelnökség, Közszolgálatért Felelős Államtitkárság

Államtitkár Tuzson Bence irányítása alatt. Az Államtitkárságtól kapott 2019-es nyári információk alapján jelenleg a járási hivatalok által foglalkoztatott települési ügysegédek száma országsszerte 595 fő, és 2136 kistéleplülésen (községben) működik valamilyen formában ügysegédi szolgáltatás. A 2015–2019-es időszak megyei szintű települési ügysegédeknek összesített számához – azon belül az ideiglenes és állandó ügysegédek számát, arányát –, a forrást szintén a Közzszolgáltatért Felelős Államtitkárság biztosította. Az adatokból kiderül, hogy az elmúlt 4 év során mintegy 300-zal csökkent azon települések száma, ahol beszélhetünk ügysegédi szolgáltatásról (2015-ben 2425 település, 2019-ben 2136 település), ugyanakkor az állandó illetve ideiglenes jelleggel működtetett ügysegédi szolgáltatók által érintett települések száma és aránya érdemben nem változott. Ami a települési ügysegédek számát illeti, 2016-tól kaptunk éves adatokat: 2016–2017. években 795 ügysegéd, 2018–2019-ben már csak 595 ügysegéd. Kérdés, hogy az ügysegédek számának csökkenése milyen kapcsolatban áll a kormányablakok számának folyamatos emelésével. Az 1. és 2. ábrán (195., 196. oldal) a települési ügysegédek aktuális, 2019-es helyzetére vonatkozóan láthatunk információkat.

Az egyablakos ügyintézés a kormányablakok keretében

Az egyablakos hatósági ügyintézés Magyarországon napjainkban döntően megvalósító kormányablakos rendszer alapjául az okmányirodai ügyintézési modell szolgált. Az új típusú integrált okmányirodai ügyintézés megvalósítása az ezredforduló időszakában indult meg, az akkori kormányzati koncepció szerint vidéken a széttagolt, falusias térségekben az ún. körzetközponti szerepkört betöltő jobbára kistérségi, mikrotérségi városi önkormányzatok hivatali apparátusára támaszkodva. Az okmányirodai igazgatásban ezeknek a körzetközponti önkormányzatoknak a körét és okmányirodai igazgatási illetékességi területét a 143/1999. (IX. 15.) Korm.rendelet jelölte ki első ízben. Az okmányirodákhöz rendelték a különböző hivatalos hatósági igazolványok kiadását és a közlekedéshatósági jogköröket – gyakorlatilag az önkormányzati hatósági ügyintézés fontos szelete kapott ezzel körzetközponti, városkörnyéki igazgatási jelleget. Az okmányirodai területi beosztás eltért az akkortájt egyre nagyobb jelentőséget kapó statisztikai kistérségi struktúrától – 2002. január 1-jétől 252 (önkormányzati) okmányiroda és gyámhivatal intézte a legnagyobb forgalmú hatóság – állampolgár közvetlen ügyfélforgalmat (Farkas, 2001). 2010 után az okmányirodai rendszer működtetése átkerült az érintett önkormányzatoktól a járási (Budapesten a fővárosi kerületi) hivatalokhoz, illeszkedve a hatósági igazgatásban egyre inkább érvényesülő állami dominanciához.

A kormányablakos rendszer kiépítése vidéken, a KAB-busz program

Az 515/2013. (XII.30.) Korm.rendelet a kormányablakokról rögzítette először, hogy a járási hivatalok integrált ügyfélszolgálatot, ún. kormányablakokat működtetnek. A korábban okmányiroda elnevezésű és a jegyzők irányítása alatt működő egységek a járások kialakításával a járási hivatalok hatáskörébe és feladatellátásához kerültek. Az önkormányzati okmányirodák kormányablakká történő átalakulása időben elnyújtott folyamat volt, 2015. év végére azonban már valamennyi járásban megkezdte működését legalább egy kormányablak. A kormányablakok számának járásonként, de főváros kerületenként való megoszlása sem egységes, a működő munkaállomások száma, az ott dolgozók létszáma szintén változó, azt befolyásolja a lakosság szám, a kor- és egyéb demográfiai jellemzők, az ellátandó terület nagysága, a járásban működő vállalkozások száma, illetve a járásban működő köz- és magánintézmények száma. A kormányablakokban intézhető ügytípusok esetében jogszabály rögzíti az azonnal intézendő ügyek, valamint a továbbítandó ügyek listáját, a már említett 2013-as kormányrendeletet „beintegrálódott” a kormány- és járási, fővárosi kerületi hivatalokat általánosan szabályozó 86/2019. (IV.23.) Korm.rendeletbe [47-57. §; 5-9. melléklet]. A klasszikus okmányigazgatási ügytípusok folyamatosan bővültek ki a legkülönbözőbb humán szakigazgatási hatáskörökkel, így a nyugdíjigazgatáshoz kapcsolódó hatósági feladatkörök, családtámogatások intézése, passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök.¹⁵⁷ Az elmúlt fél évtized hatósági államigazgatási intézményi szervezetfejlésének egyértelműen a kormányablakok a meghatározó fókuszok. A már hivatkozott, 2015 óta megjelenő Jó Állam Jelentések évek óta több indikátor keretében vizsgálják a kormányablakok szerepét. Két indikátort szükséges kiemelnünk, az egyik a kormányablakban intézhető 1573 ügykör (H.1.2 mutató – Jó Állam Jelentés 2018), amely szám 2014–2017 között közel meghatszorosodott, ugyanakkor érdemes jelezni, hogy az ügykörök jó része tájékoztatás, információnyújtás; kérelmek előterjesztése, bejelentések befogadása és továbbítása illetve egyedi ügyek intézéséhez kapcsolódó kiegészítő szolgáltatások. A legteljesebb körű ún. azonnal intézhető ügyek és a kormányablak saját hatáskörében érdemi döntés meghozatalával intézhető ügyek száma és aránya még mindig csekély (mindössze 106 db), viszont alig egy év alatt 10%-kal növekedett ezen ügytípusok száma. Kétségtelen, hogy az egyablakos ügyintézés hosszú távon az azonnal intézhető érdemi döntéssel lezárható ügytípusok kiterjesztésére kell, hogy irányuljon erősítve a kormányablakos ügyintézés gyorsaságát és hatékonyságát.

¹⁵⁷ Passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök a munkanélküliek ellátását szolgáló pénzbeli támogatások (álláskeresési támogatás, nyugdíj előtti álláskeresői segély, költségterítés).

A 86/2019. (IV.23.) Korm.rendelet 5-9. sz. melléklete tételesen tartalmazza a kormányablakokban intézhető ügyek számát és elnevezését:

- A kormányablakban azonnal intézhető ügyek (a Korm.rendelet 5. sz. melléklete)
- A kormányablak saját hatáskörében intézhető ügyek (a Korm.rendelet 6. sz. melléklete)
- A kormányablak által végzett kiegészítő szolgáltatások (pl. ügyfélkapu regisztráció) (a Korm.rendelet 7. sz. melléklete)
- A kormányablakban hivatalból intézhető ügyek (a Korm.rendelet 8. sz. melléklete)
- Azon ügykörök, amelyekre a benyújtott kérelem ügyintézési állapotára vonatkozó tájékoztatás a kormányablakban biztosítható (a GYES és GYET-re irányuló kérelmek)¹⁵⁸ (a Korm.rendelet 9. sz. melléklete).

A másik indikátor a fővároson kívül a legközelebbi kormányablaktól mért közúti távolság (H.1.3 mutató – Jó Állam Jelentés 2018), amely ma már átlagosan 15 km alá csökkent (*Kaiser, 2018*).¹⁵⁹ Fontos látni, hogy a 2013 előtt a települési önkormányzatoknál intézhető hatósági ügyeket (köztük a humán szakigazgatás gerincét adó szociális, foglalkoztatáspolitikai, gyám és gyermekvédelmi ügytípusok) túlnyomórészt jelenleg már a járási, fővárosi kerületi hivatalok kormányablakaiban intézhetőek. A területi államigazgatás gyakorlatilag átvette az önkormányzatok több mint két évtizedig működő hatósági államigazgatási munkáját. Az igazsághoz hozzátartozik, hogy vidéken az apró önkormányzatok (különösen az 1000 lakos alatti települések) lakosságát érintő hatósági ügyintézés már 2013 előtt sem a településeken, hanem alapvetően a körjegyzőségek székhelytelepülésén folyt. Kistépüléseken a járási hivatalok a lakossági hatósági ügyintézési igényeknek a települési ügysegédek, illetve a kormányablakok működtetése révén igyekszik megfelelni.

A Miniszterelnökség Közzolgálatért Felelős Államtitkárságától kapott információk alapján a 2019-ben a járásokban működő kormányablakok száma érdekesen, bizonyos tekintetben atipikusan alakult, amint az látható a 22. *térképen* (320. oldal). A legtöbb kormányablak vidéken a Miskolci járásban található (6 KAB), a Székesfehérvári és Nyíregyházi járásokban 5-5 KAB, a Kaposvári, Pécsi, Érdi, Szegedi valamint a Kiskőrösi járásban 4-4 kormányablak üzemel jelenleg. Az egyébként nem kiemelkedő népességű Szeghalmi és Berettyóújfalui járásokban 3-3 kormányablak működik. De ugyancsak 3 kormányablak található a Győri vagy a Kecskeméti járásban. A Miniszterelnökségtől kapott adatok sze-

¹⁵⁸ Gyermekgondozást segítő ellátás valamint a Gyermeknevelési támogatás iránti jogosultság megállapítására való kérelem.

¹⁵⁹ Az adatok szerint a kormányablakoktól mért átlagos távolság 2011-2018. időszakban 41,5 km-ről 14,4 km-re csökkent – Jó Állam Jelentés, 2018 H.1.3 mutató.

rint jelenleg egyedül a fővárosi agglomerációban található Dunakeszi járásban nincs saját kormányablak. A kormányablakok számának emeléséhez kapcsolódó kormányzati szándékok dinamizmusát jelzi, hogy csak 2019-ben már 8 db KAB került átadásra, és az elképzelések szerint az év végéig még hármat átadnak (Lajosmizse, Nagyecsed, Gyömrő).

2019-ben a vidéki járások több mint a 60%-ában 1 db kormányablak működik – fontos jelezni, hogy a kormányablakok (különösen az 1 kormányablakos járásokban) szinte minden esetben a járási hivatal központjaként funkcionáló járásszékhely városban működnek, így a központtól távolabb eső települések, sokszor rohamosan előregedő lakossága számára a települési ügysegédek jelentik a kormányablakos ügyintézés elérhető módját. Annak érdekében, hogy az elérés még inkább biztosított legyen, elindították az ún. Mobilizált Kormányablak Ügyfélszolgálatok Programot, amelyet a közvélemény, mint kormányablak-busz („KAB-busz”) szolgáltatásként ismer. Ez egy olyan kormányablakos ügyintézésre felszerelt autóbusz, amely előre meghatározott időben jelenik meg olyan településeken, ahol nincs kormányablak. Jelenleg 11 busz már része a rendszernek, 2019-ben további 10 jármű áll szolgálatba – és az elképzelések szerint összesen 50 KAB-busz fog működni.¹⁶⁰ A 11 busz 11 megyében (Baranya, Bács-Kiskun, Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Csongrád, Nógrád, Pest, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Vas, Veszprém és Zala) szolgáltat a kormányablakoktól távol eső főleg kistelepüléseken – a beosztásról a hivatalos kormányzati portál (kormanyablak.hu) tájékoztatja az állampolgárokat. A Közszolgálatért Felelős Államtitkárság tájékoztatása szerint 2019. június 1.-ig a KAB-buszok 2019 alkalommal, összesen 4062 órában álltak összesen 16 389 ügyfél rendelkezésére.

Összegzés

Az elmúlt fél évtized során, Budapesten a fővárosi kerületi hivatalok, vidéken pedig a járási hivatalok váltak első fokon a hatósági államigazgatás meghatározó intézményeivé. A folyamat részeként több ütemben érkeztek hatáskörök az önkormányzati szektorból (jegyzői államigazgatási hatáskörök 2013-2015), a korábban önálló alsószintű állami területi dekoncentrált intézményektől (munkaügyi központok, földhivatalok stb.), valamint hatásköri dekoncentráció révén magasabb szintű állami intézményektől 2016-2017 években. Az ország térségi-területi, valamint települési differenciái közvetlenül megjelentek a járási hivatali hatásköri rendszereiben, belső hivatali osztálystruktúrájában – 5/2018.

¹⁶⁰ www.kormanyhivatal.hu/hu/mobilizalt-kormanyablak-ugyfelszolgalatok

(II.6.) MvM utasítás a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló 39/2016. (XII.30.) MvM utasítás módosításáról. A járási hivatalokat ilyen módon érintő differenciált hatáskör-telepítés eleve szűkebb feladatlistát határoz meg a kisebb falusias, községek által dominált térségek járási hivatalai számára. A minél inkább ügyfélbarát és állampolgár-központú hatósági feladatellátás érdekében immár fél évtizede fejlesztik a települési ügysegédi, valamint kormányablakos ügyintézési rendszereket. Ennek eredményei egyre inkább láthatók – pl. az ügysegédi feladatok és infrastruktúra kiterjesztése, fejlesztése; a kormányablakok számának növelése; a Mobilizált Kormányablak Ügyfélszolgálatok Program (ún. KAB-buszok) elindítása. Ugyanakkor több kérdés is felmerül a kistélepülési, községi hatósági államigazgatás jövőbeli mennyiségi és minőségi paramétereire kapcsán. A kormányzat milyen jövőt szán a területi államigazgatás alsó szintű bástyáinak; a következő évek kapcsolódó fejlesztéseinek melyek lesznek a konkrét prioritásai (kormányablakok, KAB-buszok, általában a járási hivatali infrastruktúra fejlesztése). További fontos kérdés, hogy a 2018 végén elfogadott és 2019. márciusban hatályba lépett 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról (Kit.) miként fogja érinteni már rövidtávon a területi államigazgatás (benne hangsúlyosan a megyei, fővárosi kormányhivatalok, valamint járási, fővárosi kerületi hivatalok) személyi állományát, létszámgazdálkodását, a tervezhető karrier-utakat – benne a megváltozott kormányzati szolgálati jogviszonyt –, illetve a munkaidő, pihenőidő és szabadság kérdésköreit.

A járási hivatalok létrehozásának fontos személyügyi vonatkozását, és vele a területi államigazgatás és az önkormányzati szektor közötti speciális konfliktusforrást eredményezett jó néhány helyen a járási hivatali dolgozók (2015-2018 között állami tisztviselők, azóta ismét kormánytisztviselők jogviszonyban) szelekciója és rekrutációja, amely alapját jobbra az önkormányzati apparátusok jelentették – a 2013-ban tevékenységüket megkezdő járási (és fővárosi kerületi) hivatalvezetők jó része korábban jegyző vagy egyéb önkormányzati apparátusi vezető munkatársak voltak.

Felhasznált irodalom

- Ágh Attila (2008): Az IDEA program a közigazgatási reform szolgálatában. In: *IDEA és valóság – Az IDEA közigazgatás-korszerűsítési program négy éve*. Közigazgatásfejlesztési Társaság, Budapest, 9–32.
- Bánlaci Péter–Kádár Krisztián (2006): A területi államigazgatás reformja. In: Ágh Attila–Somogyvári István: *A közigazgatási reform új perspektívái*. Új Mandátum Kiadó, Budapest, 235–248.

- Farkas Edit (2001): Körzetközponti igazgatás, az okmányiroda működésének tapasztalatai. In: *Magyar Közigazgatás*, 2001/10. szám, 626–631.
- Fehér József (szerk.) (2016): *Összefoglaló 100 járási tréning tapasztalatairól*. Magyar Köztisztviselők, Közalkalmazottak és Közszolgálati dolgozók Szakszervezete, Budapest.
https://www.mkksz.org.hu/html/main/2016/manorka6-osszefoglalo_beszamolo
- Fehér Zoltán–Németh Gyula–Pécsváradi János (1994): *Eljárási jog a közigazgatásban*. Unió Könyvkiadó, Budapest.
- Finta István (2008): Az önkormányzati jogállás és a településközi kapcsolatok aktuális kérdései. In: *Közigazgatási Szemle*, 2008/3-4. szám, 55–63.
- Hatásköri Jegyzék – A helyi önkormányzatok és szerveik feladat- és hatásköri jegyzéke XIII. évfolyam, 2/2. szám, 2009. április. Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium, Budapest.
- Hajas Barnabás (2017): Az Ákr. Hatálya. In: *Jegyző és közigazgatás*, 2017. augusztus 28. XIX. évfolyam 4. lapszám. <https://jegyzo.hu/az-akr-hatalya/>
- InfoSzolg: Járási hivatalok államigazgatási feladat- és hatásköre. In: *Infojegyzet*, 2016/27. 2016. június 3. https://www.parlament.hu/documents/10181/595001/Infojegyzet_2016_27_jarasi_hivatalok.pdf/33a75b69-e250-4f80-9541-befc70434b09
- Kaiser Tamás (szerk.) (2018): *Jó Állam Jelentés 2018*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
- Kasza Mónika–Mezey Nándor–Mitták Tünde: Három csapás a jegyzőre. In: *Jegyző és Közigazgatás*, 2015. XVII. évfolyam, 5. lapszám. <https://jegyzo.hu/harom-csapas-a-jegyzokre-i-resz/>
- Kelő Johanna (2017): A járási hivatalok és járási feladatellátás rendszere – különös tekintettel a városi és megyei jogú városokban található járási hivatalok hatásköri különbségekre. In: Laki Ildikó–Szabó Tamás: *Agglomerációs várostérségi tanulmányok – Nagyvárosi, városi és települési dilemmák a 21. században*. Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége – Homo Oecologicus Alapítvány, Budapest, 84–104.)
- Közigazgatás- és Közigazgatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020 (2014) Miniszterelnökség, Budapest
- Központi Statisztikai Hivatal (2018): *Magyarország közigazgatási helynévkönyve*. 2018. január 1., KSH, Budapest.
- Lőrincz Lajos (1997): *A közigazgatás-tudomány alapjai*. Rejtjel Kiadó, Budapest.
- Madocsai Márton (2011): A területi közigazgatás történelmi változásai Magyarországon. In: *Jegyző és Közigazgatás*, XIII. évfolyam/6. lapszám.
<https://jegyzo.hu/a-teruleti-kozigazgatas-tortenelmi-valtozasai-magyarorszagon/>
- Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. (2011)
<https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-fejlesztesi-Program.pdf>
- Pálné Kovács Ilona (2008): Régiókkal és nélkülük. In: *IDEA és valóság – Az IDEA közigazgatás-korszerűsítési program négy éve*. Közigazgatásfejlesztési Társaság, Budapest, 53–76.

- Turkolovics István–Paulovics Anita (2014): *Közigazgatási hatósági jogviszony*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképző Intézet, Budapest.
- Vadál Ildikó (2009): A területi államigazgatási szervezetrendszer regionalizálásának dilemmái. In: Pálné Kovács Ilona, (szerk.): *A politika új színtere a régió*. Pécsi Tudományegyetem Interdiszciplináris Doktori Iskola, Budapest-Pécs, 47–64.
- Verebélyi Imre (2009): Válságban a magyar középszintű közigazgatás, quo vadis? In: *Új Magyar Közigazgatás*, 2009/1. szám, 1–5.



Kovács Róbert–Sükösd Anikó

Kistelepülési vagyongazdálkodás a hazai önkormányzati térben

Bevezetés

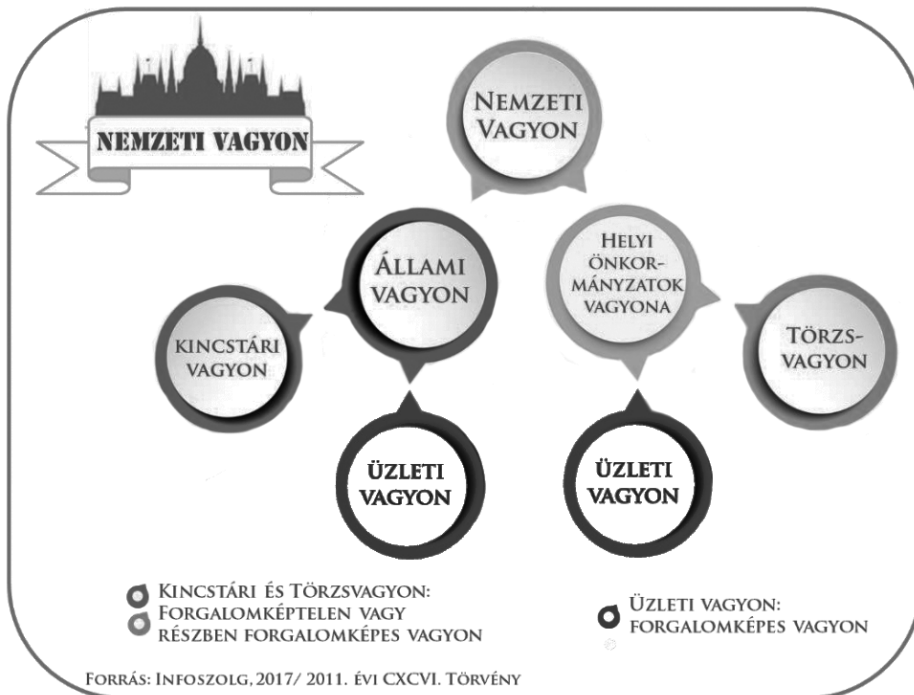
Vigvári András 2007-ben a vagyongazdálkodásról úgy írt, mint az önkormányzati kutató-sok mostohagyermeké (*Vigvári, 2007*). Együttal felhívta a figyelmet az önkormányzatok-nak az 1990-ben juttatott¹⁶¹, 10 ezer milliárd forintot meghaladó értékű vagyon, illetve az azzal járó önkormányzati feladattömeg jelentőségére. Az önkormányzati vagyon valójá-ban az önkormányzatiság és a decentralizáció, a helyi önrendelkezés fontos garanciája. Ezáltal jön létre az a gazdasági jellegű függetlenség, ami jelentős mértékben megalapozza az autonóm működtetését. 2011-2012 után azonban az új közjogi és intézményi rendszer a „nemzeti vagyon” fogalmának bevezetésével, egyfajta egyenlőséget tett az önkormány-zati és a közszektor más részeinek vagyona között, ezzel tulajdonképpen csorbította a helyi önrendelkezést, autonómiát (vö. *1. ábra*).¹⁶²

Vagyon és helyi jólét

Az önkormányzati gazdálkodásának – ahogy a közszektor egésze létezésének – a célja a helyi jólét biztosítása. Pálné Kovács Ilona az Akadémiai székfoglalójában a jó kormányzás standardjából kiindulva jut el fokozatosan a jólét és vele a közösségi jólét – wellbeing – biztosításának fogalmához (*Pálné 2013*). Jelen írás egyik szerzője, Kovács Róbert a 2017-2018-as kutatásainak a helyi jólét és közösségi jólét az egyik fontos iránya (*Kovács 2019a*).

¹⁶¹ 147/1992. (XI. 6.) Korm. rendelet az önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyon nyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről

¹⁶² A korábbi jogi környezetben ez a vagyon, mint a helyi közösség kizárólagos tulajdona kapott helyett a 2010 után kialakult új jogi környezetben már a nemzet tulajdona, amelynek része a helyi közösség. Ezt a nemzetet ugyanakkor megtestesíti az Országgyűlés, illetve operatív módon a központi kormányzat, amelyek így tulajdonosaivá váltak a helyi vagyonnak.



1., 2. ábra. A nemzeti vagyon szerkezete és a nem csak korlátozottan forgalomképes vagyon

Forrás: Nemzeti vagyon, IN: INFOjegyzet, Országgyűlés Hivatala, 2017/46. p.1. és 3.

Ezekben a problémát leegyszerűsítve a helyi jólétet a közszolgáltatásokkal azonosította a szerző, a helyi közösségi jólétet pedig az azt biztosító közpolitika eredményének tekintette, amelynek célja a helyi lakosság élet és gazdálkodási feltételeinek javítása. Ugyanakkor, a jólét és jólét megvalósulásának fontos része mind a közösség egészének, mind egyes tagjainak anyagi biztonsága. Ennek két pillére van, a folyamatos bevételek és a felhalmozott jövedelem, a vagyon. Kopányi Mihály és Olga Kaganova szerint a helyi jólét kulcsa a fizikai formában létező vagyon jó menedzsmenete, mivel a vagyon maga a helyi jólét és bázisa a helyi közszolgáltatásoknak, a vagyon egyszerre generál költségeket, de egyúttal bevételek, fejlesztések forrása is (*Kaganova–Kopányi, 2014*).

A vagyonon keresztül vizsgálva, az az önkormányzat, amely a vagyon növelésére képes, az egyúttal emeli a jólét szintjét is. A vagyon tehát a közösség kezében nem egyfajta szent totem, amihez nem lehet nyúlni, hanem egy eszköz, amivel gazdálkodni kell, szükséges.¹⁶³ A vagyon hasznosítása, például ingatlanok bérbeadása, cégekbe apportálása, a felelős gazdálkodás szempontrendszerének figyelembevétele mellett fontos eleme bármilyen gazdálkodó közösségi szervezet működtetésének, a működtetés forrásainak megteremtéséhez, a közösség javai értékének fenntartásához, gyarapításához. A fenntartható gazdálkodás elve előírja, hogy a vagyon értéke eme műveletek nyomán, közép és hosszabb távon ne csökkenjen, hanem növekedjen, a gazdálkodó szervezetben a folyó vagy működési kiadások egyensúlyban álljanak a folyó bevételekkel, azok megfelelő fedezetet biztosítsanak. A reális feltételek, különösen az önkormányzatok esetében, de akár a közsféra más területein időszakosan, eseti jelleggel akár a piaci szférában rákényszerítheti a vagyonnal gazdálkodót a vagyon csökkentésére, részleges felelésére. A piaci szférában, ez válsághelyzetekben, sajátos expanziós időszakokban fordulhat elő. A közsférában, és különösen az önkormányzatok esetében ezek a helyzetek gyakoribbak. A célok, kiadási nyomások meghaladják a rendelkezésre álló forrásokat. A felelős, megfelelően tervezett gazdálkodás éppen ezeket a nyomásokat tereli be például, egy stratégiai keretbe. A stratégiai keret megfelelő kommunikációval párosítva kezelhetővé teheti a külső és belső elvárásokból adódó nyomást.

A felelős gazdálkodás mozgástere

A külső nyomások közül szükséges kiemelnünk a közsféra hierarchiájának magasabb szintjeit, amelyek sajátos eszközeikkel kettős szorításban tartják az önkormányzatokat.

¹⁶³ A vagyon akkor tölti be gazdasági és politikai helyét az önkormányzat működtetésében, amennyiben az önkormányzat azt prudens módon felhasználja legitim közösségi céljaira.

Egyik oldalon a közszolgáltatások ellátásának aprólékos szabályozásával folyamatos fejlesztési és működtetési kötelezettségeket írnak elő, míg másik oldalon a költségvetési támogatások (részleges) biztosításával, az ezekhez kapcsolódó előírásokkal a biztosított forrásokon túl saját, önkormányzati forrásokat is lekötnek. Ebben a tekintetben különösen kiszolgáltatottak azon országok önkormányzatai, ahol széles önkormányzati feladatellátás mellett jelentős külső központi kormányzati vagy regionális költségvetési támogatás, és kevés saját erő a jellemző. A kiszolgáltatottság itt gyakorlatilag az önkormányzatiságnak a felsőbb kormányzati szintek végrehajtó szervévé való degradálásáig fokozódhat. A hazai, 1990-2012 között működő önkormányzati rendszer egy szabadabb gazdálkodási gyakorlattal fokozatosan növekvő központi kormányzati nyomás mellett fejlődött, és jutott a 2000-es évek második felének végére súlyos, ám a látszatonál kevésbé mély válságba. Megítélésünk szerint a legsúlyosabb helyzet a saját intézményekkel igen, de megfelelő saját forrásteremtő képességgel nem rendelkező kistérségi körben alakult ki. Itt sokszor a lakosság maga is meglehetősen nehéz helyzetben volt – ennek megerősítését jelentik a korszak eladósodási adatai (Kovács 2012)¹⁶⁴. A többcélú kistérségi társulások eszköze – amelyet a 2000-es években a nyilvánvaló probléma kezelésére kidolgoztak – vagy nem volt eléggé hatásos, vagy a rendelkezésre álló idő, figyelembe véve a 2008 végén kezdődő világgazdasági válságot, nem hagyott megfelelő időt a kísérlet eredményes megvalósításához.

2012 után, miközben az intézmények és a funkciók jelentős mértékű elvonásával, egy másfajta államfelfogás mentén enyhülhetett az önkormányzatokra nehezedő eme kettős nyomás, továbbra sem változott meg érdemben a helyzet a központi költségvetésnek való kiszolgáltatottság tekintetében. Hiába csökkentek számottevően az önkormányzati hatóságok funkciói, a költségvetési szerkezetük alig módosult. Sőt, a tapasztalatok szerint a törvényalkotó Országgyűlés egyre mélyebben avatkozik az önkormányzati gazdálkodásba, megszabva többek között a kötelező feladatok elsőbbségét, de még a polgármesteri fizetéseket is. Fontos szabályozási elem, hogy az Országgyűlés nemzeti vagyonnak minősítette az önkormányzati vagyont, feltételezésem szerint, annak szabadabb kormányzati átvételének biztosítása érdekében.¹⁶⁵ A pénzügyi mozgásteret súlyosan korlátozza az új

¹⁶⁴ Az önkormányzatok teljes adósságállománya (kötvények és hitelek) számításaink mintegy 1 188 Mrd Ft-ot tettek ki 2010-ben. Ebből a legkisebb települések (községek) adóssága 87Mrd Ft volt, míg a kisebb nem megyei jogú városok adóssága 363 Mrd Ft. A kisebb városok esetében azonban már előfordultak olyanok, amelyek nem a működési deficitet finanszírozták görgetett forint alapú hitelekkel, hanem részt vettek a nagyobb települések zárt, devizaalapú kötvény kibocsátásában

¹⁶⁵ Az önkormányzati vagyont állami átvételével szemben az önkormányzatok 2014. január 1-ét követően bíróságghoz fordulhatnak. (Mötv. 110/A§)

helyzetben az állami támogatások célzott, kizárólagos felhasználásának kötelezettsége, amit az ún. feladatfinanszírozás testesít meg a korábbi normatív támogatásokkal szemben, illetve a funkcióvesztés nyomán kialakult kisebb költségvetés, amely szintén csökkenő pénzügyi mozgásteret enged az önkormányzatoknak.

Bekövetkezhetnek az önkormányzatoknál, de a közsféra más szektorainál is olyan kényszerhelyzetek, amikor megkérdőjeleződhet a felelős gazdálkodás értelme, és ellentétbe kerülhetnek a jólét egyes tényezői.¹⁶⁶ Így előfordult 1990-es évek során Magyarországon, hogy a közszolgáltatások minél zavartalanabb fenntartásához vagyonelemeket adtak el az önkormányzatok. A folyamat természetesen vagyonsökkenéssel járt, a bevételt pedig működésre, a közszolgáltatások fenntartására fordították.¹⁶⁷ A közgazdasági normáknak ellentmondó, akár rövidtávon is fenntarthatatlan helyzet eredője részben a törvények, részben az intézményi keretek és az ellátórendszer merev struktúrája és nem utolsó sorban a választók, a lakosság igényeinek való megfelelés nyomása volt.

A kapacitások és a vagyoni érték

A fenntarthatatlan helyi gazdálkodásnak nem csak strukturális, a közösségi rendszerek működéséből adódó csapdaszerű okai lehetnek, hanem azok visszavezethetők emberi mulasztásokra, így szakértelem hiányára vagy rossz döntésekre. Ez utóbbiak ugyanakkor maguk is értelmezhetőek rendszerproblémaként, mivel a kisebb, gyengébb pénzügyi képességekkel rendelkező települések, amelyek a magasabban képzett szakemberek egyéb elvárásait (jövőkép, életesélyek, szabadős tevékenységek) sem tudják nyújtani, már nem önhibájukból, hanem összetett, rendszerszintű okokra visszavezethetően küzdenek kapacitásgondokkal. Ezen települési kör kiszolgáltatott helyzete általában fontos érv a központosítási törekvések mellett, amelyek így a problémák helyi szintű megoldása helyett a települések jövőjét még bizonytalanabbá tehetik, további funkcióvesztést generálva.

¹⁶⁶ Arra kell gondolni, hogy felelős gazdálkodás nem csak a fenntartható módon való gazdálkodás is, de a törvényeknek, az ellátási kötelezettség való megfelelés is. E két kötelezettség egyfajta perverz szabályozási környezetben ellentmondásba kerülhet. Végső soron az önkormányzat a felelős gazdálkodás elvét áthágyva vagyoneértékesítésből vagy hitelből kényszerül a működési hiányát fedezni. Ez, strukturális költségvetési változtatás nélküli, tartósan fennmaradó hitelből fedezett működési spirál adósságspirált okoz, ahogy ez bekövetkezett a kisebb önkormányzatoknál, vagy a vagyon teljes felélésével jár. Mindkét helyzet csödközeli állapotot jelent. Az 1990 óta fennálló önkormányzati rendszer tapasztalatai azt mutatják, hogy a mindenkori kormányok a végső, csőd állapotát igyekeznek eseti támogatásokkal (ÖNHKI és annak funkcióját ma betöltő, az önkormányzatok működőképességének fenntartását szolgáló eseti támogatás). A ténylegesen bekövetkezett csődesetek visszaélésekre, ténylegesen felelőtlen gazdálkodásra voltak visszavezethetők. (vö. Jókay–Veres 2009)

¹⁶⁷ vö. 165. lábjegyzet

Amennyiben rendelkezésre áll az önkormányzatok gazdálkodási döntéseinek szabadsága¹⁶⁸ – igazodva a decentralizációs elvekhez –, valamint rendelkezésükre állnak a magas színvonalú feladatellátáshoz szükséges szakmai kapacitások, a vagyon értéke akkor is gondot okozhat. Ennek oka, hogy élesen elválhat egymástól a vagyon könyv szerinti, valamint „valódi értéke”. A könyv szerinti, vagy ún. nyilvántartási érték csak a meghatározott időközönként elvégzett újabb és újabb vagyonfelértékelés alapján kerül frissítésre. A „valódi érték” önmagában nem is létezik, hanem a konkrét piaci tranzakcióban alakul ki. A közszektor, és ezen belül az önkormányzatok esetében ez kiemelt probléma, mert vagyonuk meghatározott része korlátozottan forgalomképes, vagy forgalomképtelen. A vagyongazdálkodás – így a hasznosítás és értékesítés – semmilyen körülmények között nem mehet az alapfeladatok ellátásának rovására. A vagyon értékét, amennyiben nem kerül piaci forgalomba, összehasonlító árral (például, hasonló elhelyezkedésű, méretű állapotú ingatlan) vagy előállításának költségén keresztül lehet megállapítani. A piaci érték teljesen másképp merül fel egy olyan környezetben, ahol intenzív ingatlanforgalom zajlik, ahol a racionális áron értékesítésre felkínált ingatlan néhány héten belül elkel, mint például olyan környezetben, ahol akár fél vagy egy év sem feltétlenül elegendő a felkínált ingatlanok értékesítésére.

Az önkormányzati vagyongazdálkodás jogi keretei

Az Mötv. 106. § (2) bekezdése szerint az önkormányzati vagyon az önkormányzat tulajdonából és az önkormányzatot megillető vagyonértékű jogokból áll. Az Mötv. 107.§ értelmében a vagyonra vonatkozóan ugyanazok a jogok és kötelezettségek vonatkoznak az önkormányzatokra, mint más tulajdonosokra. Az Alaptörvény szerint a helyi önkormányzat tulajdona közvagyon. 2014. január 1-jével az önkormányzatok állammal szembeni vagyonkövetelése bírósági eljárás során érvényesíthető (ennek forrása az Mötv. 110/A §, illetve az 1991. évi XXXIII. az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzati tulajdonába adásáról szóló törvény). Az önkormányzat köteles nyilvántartást vezetni a vagyonáról és a tulajdonában lévő vagyonelemekről a törvényben meghatározottak szerint. A nyilvántartásban el kell különíteni az ún. forgalomképtelen önkormányzati törzsvagyont (Mötv. 110.§, részletesebben: *Kovács–Bekényi–Kónya, 2018*). A vagyonnyilván-

¹⁶⁸ A XX. század végére, XXI. század elejére kialakult modern, formális és széles funkció- spektrummal rendelkező államszervezetnél szabadabb

tartást az önkormányzat jegyzője kezeli. A nyilvántartásban a társulásba bevitt vagyon a társuló önkormányzat vagyonaként szerepel, de a vagyonnövekmény már a társult önkormányzatok közös vagyonának minősül, és rá nézve irányadónak a 2013. évi V. a Polgári törvénykönyvről szóló törvény minősül. Az önkormányzat kizárólagos tulajdonú, ún. nemzeti vagyonának birtoklása, használata, haszonszedési joga, fenntartása, üzemeltetése, létesítése, fejlesztése, felújítás átadható, de csak a Mötv. és a 2011. évi CXCVI. Nemzeti vagyonról szóló törvény (továbbiakban: Nvt.) alapján, azzal a feltétellel, hogy semmilyen módon nem akadályozza a kötelező feladatok ellátását, továbbá az állam vagy más önkormányzat számára való átadás ingyenes. Az átadás határozati szintű indoklást igényel az önkormányzati képviselőtestülettől, azzal, hogy milyen közfeladat ellátását segíti. Az Nvt. 13.§ előírása szerint az átadást versenyeztetés előzi meg, ez alól kivétel, ha az önkormányzat a saját gazdasági társasága számára adja át azt nem pénzbeli, vagyoni hozzájárulásként. Az állam számára értékesítéssel vagy csereügylettel történik az átadás. Vagyonkezelési szerződés kizárólag az Nvt. alapján meghatározott személyekkel köthető. A vagyonkezelői jogok abban az esetben ruházhatók át, ha az a közfeladatok hatékony ellátását biztosítja, a vagyon állagának, megőrzésének vagy növelésének érdekében szól. Önkormányzati rendeletben dönt a képviselő-testület a vagyon ellenértékéről, az ingyenes átadásról, a vagyonkezelési jog gyakorlásáról, a vagyonkezelés ellenőrzéséről, és ezek szabályzásáról. *„Amennyiben a vagyonkezelő közfeladatot lát el, és a bevételeinek több mint a fele az államháztartás valamely alrendszeréből származik, úgy az önkormányzat elengedheti a vagyonkezelésből származó kötelezettségek arányos részét”* (Kovács–Bekényi–Kónya, 2018). A vagyonkezelőnek a vagyonkezelésbe vont vagyonnal kapcsolatos bevételeket, költségeket elkülönítve kell kezelnie a saját vagyonból származó bevételektől és kiadásoktól. *„Egyúttal köteles alávetni magát a tulajdonosi ellenőrzésnek az információs önrendelkezés, a közérdekű adatok nyilvánosságra vonatkozó szabályzásának megfelelően, az önkormányzati vagyonra és vagyonkezelésre vonatkozóan.”* Illetékmentes a vagyonkezelői jog keletkezése, azonban *„a vagyonkezelési jog létesítése nem keletkeztethet többlettámogatási igényt a közfeladat ellátásával kapcsolatban, a központi költségvetési oldaláról”* (Kovács–Bekényi–Kónya, 2018). A vagyonkezelői szerződést rendkívüli esetben felbonthatja az önkormányzat, ha *a) A jogszabályi kötelezettségek megszegése, illetve a vagyonkezelői szerződés által meghatározott kötelezettségek elmulasztása esetén; b) A vagyonkezelő esetében fennálló csőd vagy felszámolási eljárás elhallgatása a szerződéskötés előtt; illetve a vagyonkezelési tevékenység közben indított csőd vagy felszámolási eljárás esetén; c) 60 napon túl fennálló köztartozás, amennyiben a vagyonkezelő nem kapott fizetési haladékat.* (Mötv. 109.§)

Vagyon és autonómia

Az önkormányzati vagyongazdálkodási autonómia tekintetében Magyarország Alaptörvényének 32. cikkelye szerint „*tehát... (3) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat; (4) meghatározza a költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik, az e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozási tevékenységet folytathat; (5) dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről...*” A 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól, vagyis az Mötv. az önkormányzatok vagyona része a nemzeti vagyonnak. Mint tulajdonos ugyanazok a jogok és kötelezettségek vonatkoznak rá más, mint tulajdonosra [Mötv. 107§]. A vagyonnal kapcsolatos minden jog (birtoklása, használata, haszna, fenntartása, üzemeltetése, létesítése felújítása stb.) az önkormányzatokat illeti, és az önkormányzati törvény szerint elsődlegesen a kötelező feladatok ellátását kell szolgálnia. Az önkormányzatok vagyona tulajdonból és vagyoni értékű jogokból áll, forgalomképes, részben forgalomképes és forgalomképtelen vagyonra osztható. Bár ezek első hallásra jól elkülönülő, merev fogalmak, de egyes esetekben az önkormányzatnak van mozgástere, hogy bizonyos vagyontárgyakat átminősítsen, egyik kategóriából a másikba helyezzen át. Az ilyen átminősítések mögött meghúzódhat önkormányzati funkciók, konkrét feladatok, intézmények megszüntetése stb.

Összességében az Alaptörvény szerint az önkormányzati autonómia része a vagyonnal való törvényeknek megfelelő, szabad gazdálkodás. Az Alaptörvényen túl Mötv. biztosítja az önkormányzatok azon jogát, hogy azok a feladataikhoz igazodóan válasszák meg a gazdálkodás formáit, és pénzügyi előírások keretei között önállóan alakítsák ki a belső szabályait. Hasonlóan a közösségi szektor más ágenseihez az önkormányzati, gazdálkodás kötelező kerete a költségvetés. Az önkormányzati költségvetés egy éves, rövidtávú pénzügyi terv, amely tartalmazza az önkormányzat minden kiadását, csakúgy a kötelező, illetve az önként vállalt feladatok finanszírozását. A költségvetést az önkormányzat képviselőtestülete rendeletben fogadja el, és fontos törvényi kitétel, hogy működési hiány nem tervezhető.¹⁶⁹ A korábbiakhoz (1990–2012) képest az önkormányzati feladat- és hatáskörök egy merőben új rendszerét alakította ki az Mötv. (13.§ 1-21.). Fontos szabályozási elem, hogy az Mötv. a feladatok tekintetében direkt különbséget tesz a főváros, a fővárosi kerületek, a megyei jogú városok, a városok, valamint a községek között. Továbbá a kötelező feladatok és hatáskörök megállapítása során köteles figyelembe venni a gazdasági teljesí-

¹⁶⁹ Ez a felelős önkormányzati gazdálkodást ösztönző intézkedés, amelyet mindenekelőtt a Mötv., valamint a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény fémjeltek az említett működés hiány, vagy például az eladósodás szabályozásával.

tőképességét, a lakosság számát és a közigazgatási terület nagyságát. Jogszabály a hatáskör telepítésével egyidejűleg meghatározza a feladat- és hatáskör ellátáshoz szükséges minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételeket (11.§). A korábbi szabályozás¹⁷⁰ nem volt tekintettel az önkormányzatok teljesítőképességére, nem differenciált az önkormányzatok között.

Kötelező önkormányzati feladatok forrásai és a vagyon

Az önkormányzat költségvetési kiadásainak fedezeteként az önkormányzati törvény meghatározza az önkormányzatok saját bevételeit (Mötv. 106§):

- a) a helyi és települési adók;
- b) a saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevételek, nyereség, osztalék, kamat és bérleti díj;
- c) az átvett pénzeszközök;
- d) az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj (külön törvény szerint szabályozva);
- e) az önkormányzat és intézményeinek egyéb sajátos bevételei.

A helyi önkormányzatok központi kormányzati támogatási rendszere a törvényben szabályozott feladatfinanszírozási rendszerében történik. Az önkormányzati vagyongazdálkodás, és az abból származó bevételek a hazai jogrendszerben imént meghatározott módon képezik részét az önkormányzati kiadások fedezetének. A kötelezően ellátandó feladatoknak a törvények által generált működési kiadások fedezetének bázisa a központi kormányzat által a parlamenten keresztül az adott évi költségvetésben a feladatfinanszírozás rendszerén keresztül történő feladatalapú támogatás, amely révén a központi politika az ellátandó feladatokhoz a jogszabályokban meghatározott közszolgáltatási szintnek megfelelő támogatást biztosít. A feladatfinanszírozási rendszer elvi alapja a beszámítás, aminek feltétele a takarékos önkormányzati gazdálkodás, fontos elvi alapja a jogszabályokon alapuló, elvárható saját bevétel, és így az önkormányzat által realizált tényleges saját bevétel (*Lentner, 2019*). Ilyenformán a hazai jogrendben sajátosan lefektetett módon jelenik meg, hogy a központi kormányzat kötelezi az általa megjelölt – törvényekben lefektetett – célok mentén az önkormányzatok számára a saját források felhasználását. Ezt a hatást erősíti, hogy a központi kormányzat támogatása az ígéretes és a feladatfinanszírozási elvek ellenére részleges, vagyis a kötelező feladatok ellátása önkormányzati saját források lekötését eredményezi. Ez támogatói oldalról, a támogatott szabad döntése mentén lo-

¹⁷⁰ Ötv. (1990. LXV. törvény a helyi önkormányzatokról), illetve a 2010 előtti ágazati törvényekben is csak egy-egy esetben

gikus elv lenne, hiszen a támogatott fél oldaláról a társfinanszírozás, mint elvárás a felelőség vállalását, a támogatással felelős gazdálkodást eredményezheti. Ez esetben ugyanakkor a mérleg a helyi források központi célok mentén való felhasználása, a központi kormányzati fokozott eredményessége irányába leng ki. Ezzel párhuzamosan csökken a helyi közösségek azon képessége, hogy a maguk által látott problémákat, saját céljaikat megvalósítsák, autonóm megoldásokat keressenek.

Ahogy minden gazdálkodó számára, sajátos forrásnak minősül az önkormányzatoknál is a hitel. Az önkormányzati hitelfelvételt 1990–2012 időszakban az akkori önkormányzati törvény – 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (Ötv.) – a saját források 70%-ában maximalta. E szabály betartását azonban semmilyen szervezet nem ellenőrizte, ennek ellenére az önkormányzati eladósodás a 2000-es évek közepéig nagyon kicsi maradt, viszont többek között a 2008-2009-es gazdasági válság hatására néhány év alatt radikálisan megnövekedett, amit követett a 2012–2014 időszak önkormányzati adókon-szolidációja (Kovács, 2012; Lentner 2014). A 2010 utáni új törvényi és jogszabályi környezet eleve merevebb szabályokat léptetett életbe. Az Alaptörvény 34. cikkely (5) bekezdése teszi lehetővé, hogy törvény a költségvetési egyensúly megőrzéséhez az önkormányzatok kötelezettségvállalását külön törvényi feltételhez vagy a kormány hozzájárulásához kösse, illetve, bizonyos hitelügyletek a kormány engedélye nélkül is létrejöhetnek. Ezt bontja tovább és szabályozza részletesen a 2011. évi CXCV. Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény, amely az Möt.-hez hasonlóan szintén „sarkalatos”

Az önkormányzati vagyon kapcsolódása a kötelező feladatok ellátásához

A Vígvári András szerkesztette 2007-es „Családi ezüst” című kötetben az önkormányzati vagyongazdálkodásról szóló tanulmány (Boór–Kovács–Németh 2007) már azzal a gondolattal vezette fel az önkormányzati vagyongazdálkodás kérdését, hogy a rendszer jelentős átalakuláson megy keresztül. Ez a 2010-es években teljes mértékben megvalósult – új Alaptörvény; Möt. és egyéb törvények megszületése. Érdemes látni a hangsúlyeltolódásokat, 2007-ben még a többcélú kistérségi társulások – mint az helyi feladatellátás alulról szerveződő, önkormányzatok önkéntes társulások együttműködésén alapuló, ugyanakkor jelentős kormányzati támogatással ösztönzött – modelljének a kísérlete zajlott, különösen a vidéki, kistelepülések dominálta kistérségekben.¹⁷¹ 2010 után azonban az önkormányzati feladatok és intézmények egy meghatározó része – immáron a kapcsolódó vagyonnal

¹⁷¹ A kistérségi rendszer 2004-et követően önkéntes alapon, speciális ösztönző támogatások eredményeképpen kezdett kiépülni. Volt vele szemben ellenállás, de néhány év alatt a megemelt támogatási összegek hatására kiépült, teljessé vált a kistérségek országos lefedettsége.

együtt, ahol nem akadályozta uniós vagy egyéb kötelezettségvállalás – közvetlen kormányzati befolyás (állami intézményfenntartók; területi államigazgatási intézmények hatásköre) alá kerültek. Egyes esetekben az önkormányzatok megelőzve az „államosítást”, átadták intézményeiket különböző egyházi szereplőknek. Ez egyúttal nagyon jelentős vagyonmozgást is eredményezett, a folyamatot tények és becült adatok alapján próbáljuk dokumentálni, elsődlegesen a 2003–2017 közötti vagyonérték változásán keresztül. Megelőlegezve az eredményeket azt kell megállapítanunk, hogy az adatok 2003–2017 időszak viszonylatában nem mutatják ki a feltételezett vagyonmozgást.

Tények az önkormányzati vagyongazdálkodásról

Nagyon rossz előjel egy adatsor elemzését magyarázkodással kezdeni! Különösen egy látzólag olyan egyszerű, nyilvánvaló információ esetében, mint az önkormányzatok vagyona. Miközben ugyanakkor az 1990–2012 időszak tekintetében a legrészletesebb adatok álltak rendelkezésünkre a tanulmány megírásához, a 2012 utáni időszekekre a legelemibb, korábban széles körben hozzáférhető, nyilvános adatok eléréseben is falakba ütköztünk. Végül a Magyar Államkincstár (MÁK) segített hozzá, hogy a jelen tanulmányban képet alkothassunk a 2010-es változások hatásairól. Még így is több korrekciós eljárást kellett alkalmazni az adatok összesímitéséhez.

Az önkormányzati vagyongazdálkodás trendjei 2003–2017 időszakban

Adataink azt mutatják, hogy 2003–2017 között az önkormányzatok vagyonának értéke 9,4 és 12,3 ezer milliárd Ft között változott.¹⁷² Az adatok ugyanakkor az egyes évek vonatkozásában ellentmondásosak. Személyes megítélésünk és a korábbi évek tapasztalatai szerint a korábbi MÁK adatok és az Országgyűlés honlapjáról származó adatok lényegében azonosak. Az eltérések adódhatnak a települési adatokból egyedileg aggregált és így az aggregálás során keletkezett pontatlanságokból. A jelen kutatáshoz, frissen a MÁK-tól származó adatok ugyanakkor jelentős eltérést mutatnak a másik két adatbázishoz képest. Ezt a jelen vizsgálat esetében korrigáltuk. A trendvonalból, illetve a „mért” adatok erre való illeszkedéséből jól látszik, hogy a hibás 2011-12-es adatok hatásától eltekintve az adatok eltérése a trendvonalhoz képest +/- 5%-on belül marad. A fenti, az önkormányzatok vagyonának értékére vonatkozó adatoknak ugyanakkor több nagyon fontos következménye van:

¹⁷² A két peremérték hivatalos adatforrásokból származik (Országgyűlés Hivatala, MÁK)

- Az önkormányzatok vagyona esetében nem figyelhető meg az a térvesztés, ami az a 2011–2012 jogszabályi fordulatból következne.
- A különböző ellentmondásos hatások (EU-csatlakozás és fejlesztési támogatások, jelentős hitelfelvétel, és adóskonzolidáció, gazdasági válság, tér- és funkcióvesztés) ellenére, az elmúlt másfél évtizedben legalább nominálértéken nőtt az önkormányzatok vagyona.

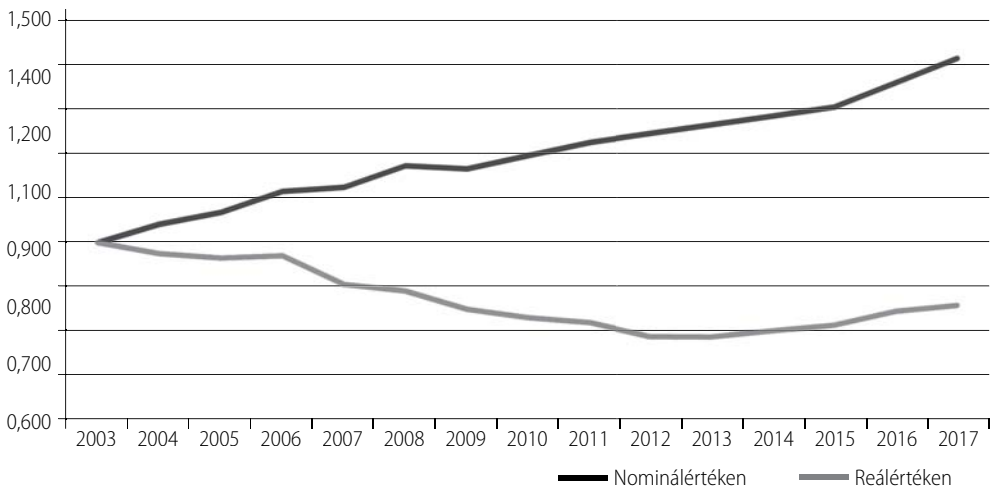
Az önkormányzati térvesztés vonatkozásában korábbi számításaink alapján (vö. Kovács 2016) látszik, hogy az önkormányzatok költségvetési, tehát pénzügyi mérlegében kézzel foghatóan jelen van egy megközelítőleg 40%-os, a 2010–2015. időszak viszonylatában mintegy 62%-ra csökkenő kiadási főösszeg visszaszorulás, térvesztés. Ez ugyanakkor a vagyonértékben nem tükröződik, hiszen az eredeti módszertan alapján kapott 2011-re vonatkozó vagyonérték, illetve a frissen rendelkezésünkre bocsátott 2015-ös adatok teljesen beleillenek az általános trendbe. A módosított módszertan alapján számított értéktől a 2011-es és 2012-es adatok jelezhetnének jelentős vagyoncsökkenést, de ezek csak egyes városi, mindenekelőtt nagyvárosi szegmensben fordulnának elő, és most is – ahogy korábban is – adathibának tekintettük.¹⁷³ A megyéket ez esetben nem vizsgáltuk. A funkcióvesztés folyamán első fázisban még csak jobbra a korábban önkormányzati feladat került át a kijelölt állami, kormányzati szervezethez, majd második lépésben – a kormányzati feladatellátással kapcsolatos problémák jelentkezése nyomán – már a vagyonkezelői jogok is elkerültek az önkormányzatoktól. A vagyon tulajdonosa ugyanakkor ténylegesen továbbra is az önkormányzat, a nemzeti vagyon jogi fogalma és az ingyenes, kompenzáció nélküli vagyonátadás törvényi eszközei még nem lettek aktiválva.

A jelen tanulmány előkészítésekor nem készültünk fel arra, hogy a vagyonmérlegek belső tartalmát vizsgáljuk. A felkérés egyes települési szegmensek, községek, kistelepülések helyzetének feltárására vonatkozott, így a tanulmány megírását előkészítő elemzéshez az adatokat nem a vagyonmérlegek belső szerkezetének vizsgálatához, hanem átfogó elemzéshez választottuk ki.¹⁷⁴

A vagyonmérleg különböző elemei közül e helyütt az eszközök, vagyis a vagyon együttes értéke mellett egyedül a nettó vagyonértéket vizsgáljuk. Ennek, a nettó vagyonérték bevonásának az oka éppen annak a vizsgálatára, hogy a hitel és más rövidebb időtávon

¹⁷³ vö. 174. lábjegyzet.

¹⁷⁴ A vagyonmérlegek részletes adatainak elemzés rámutat annak egyes sorai változására trendekre, így az adósság alakulására, illetve az adósságválság vagy a 2012-vel felálló önkormányzati rendszer változásaira. A településsoros adatbázis több évre vonatkozó adatainak összefésülése hosszabb időt vesz igénybe, és az elemezhetőség a legszűkebb, szükséges adatmennyiség bevonását indokolja.



3. ábra. Az önkormányzati vagyon nominál- és reálértéken, a 2003-as érték százalékában (összevont korrigált adat), valamint nettó bruttó vagyonérték hányadosa

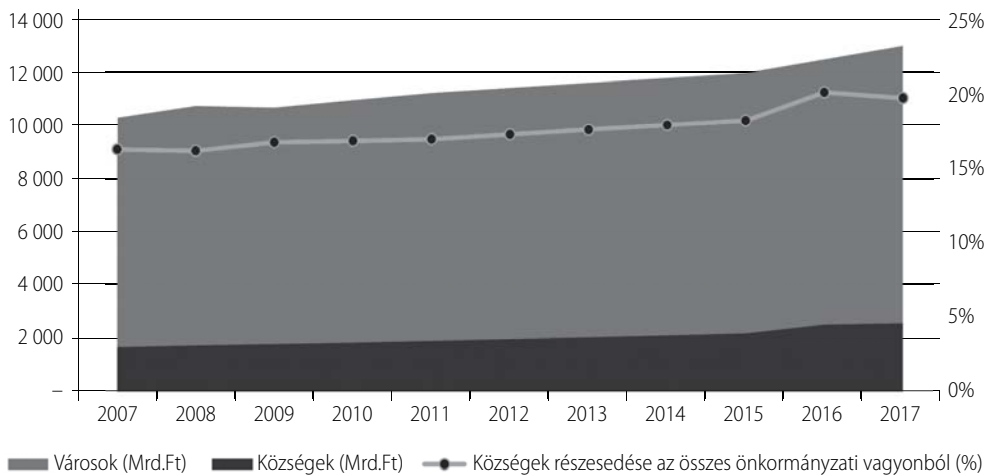
Forrás: Magyar Államkincstár, Parlament honlapja, saját számítások

ható jelenségek mellett tartósabb, e tényezőktől megtisztított vonatkozásokról is tudjunk érdemben nyilatkozni. A 2. ábra éppen ezért mutatja a nettó és teljes vagyonérték hányadosát – a megtisztított egyszeri hatásoktól függetlenebb nettó vagyonérték 2003 és 2011 között lassan csökkenő módon a 83–93%-át teszi ki a teljes önkormányzati vagyonnak talán az eladósodást jelző módon, majd az adósságkonszolidáció hatására a két érték teljesen azonosává válik, hogy néhány év után ismét elkezdjenek elválni egymástól, és az nettó és bruttó vagyonérték hányadosa visszatérjen a korábbi szintre.

A 2. ábrában egy további fontos összefüggést is belesűrítettünk. Ez az önkormányzati vagyon nominál- és reálértékének kérdése. Amint arról korábban esett szó, az egymásnak ellentmondó hatások mellett, nominálértéken növekedett az önkormányzatok vagyona, de kérdés, hogy képes volt-e a növekedés ellensúlyozni az inflációs hatást. A válasz az, hogy 2013-ig folyamatos reálérték veszteséget könyvelhetünk el. 2013-ra az önkormányzati vagyon becsült bruttó értéke a 2003-as vagyonérték 79%-ra, tehát az egyötödével zsugorodott. Ezt követően, 2017-ig a kiinduló érték 85%-áig erősödött vissza.

A községek vagyoni helyzetének trendje 2007–2017 időszakban

A községek vagyonának értéke 2017-ben 2595 milliárd Ft, ami egy településre 924 millió Ft, illetve egy lakosra 898 ezer Ft jut. A nem községi, tehát városi lakosság esetében már 1470 ezer Ft/fő önkormányzati vagyonról beszélhetünk, ami mintegy 2/3 akkora résszel



4. ábra. Városok és községek vagyonértékének változása 2007–11

Forrás: Magyar Államkincstár, Parlament honlapja, saját számítások

több. A községi önkormányzatok részesedése az összes önkormányzati vagyonból 2017-ben alig 20% volt. Az látható a vagyonértékek évtizedes változásának nyomon követése alapján, hogy a községek vagyonának súlya az összes önkormányzati vagyonon belül mintegy 3-4%-ponttal megnövekedett. A növekedés a teljes időszak tekintetében folyamatos volt. (vö. 3. ábra)

A 2007–2011 közötti időszak részletes vizsgálata

A 2000-es évek második felében zajlott le a helyi önkormányzatok feladatellátásnak hatékonyabbá tételének fontos kísérlete a többcélú kistérségi társulások fokozatos térnyerésének keretében. Akkor az önkormányzati vezetők vegyes érzésekkel fogadták az új intézményt, ugyanakkor a jelentős központi többlettámogatás hatására országosan kiépült a rendszer. A 2008 végén az Egyesült Államok ingatlanhitelezési rendszeréből kiinduló, de az egész világot megrengető pénzügyi és gazdasági világválság hazánkat is megrázó hatása mellett az EU-csatlakozás nyomán a szektorba áramló fejlesztési források alapjaiban határozták meg azokban az években a gazdálkodók feltételrendszerét, sajátos alkalmazkodási stratégiákat generálva. Talán e két tényezővel is összefügg az időszak végére kialakult önkormányzati hitelválság, amely részben indokként is szolgált az önkormányzati rendszer 2011 utáni átalakításához. Az önkormányzati eladósodás folyamatával, és településtípusok szerinti részleteivel több tanulmány is foglalkozik a 2012–2014 években (Kovács, 2012; Sivák 2014; Lentner, 2014; Horváth–Péteri Vécsey 2014).

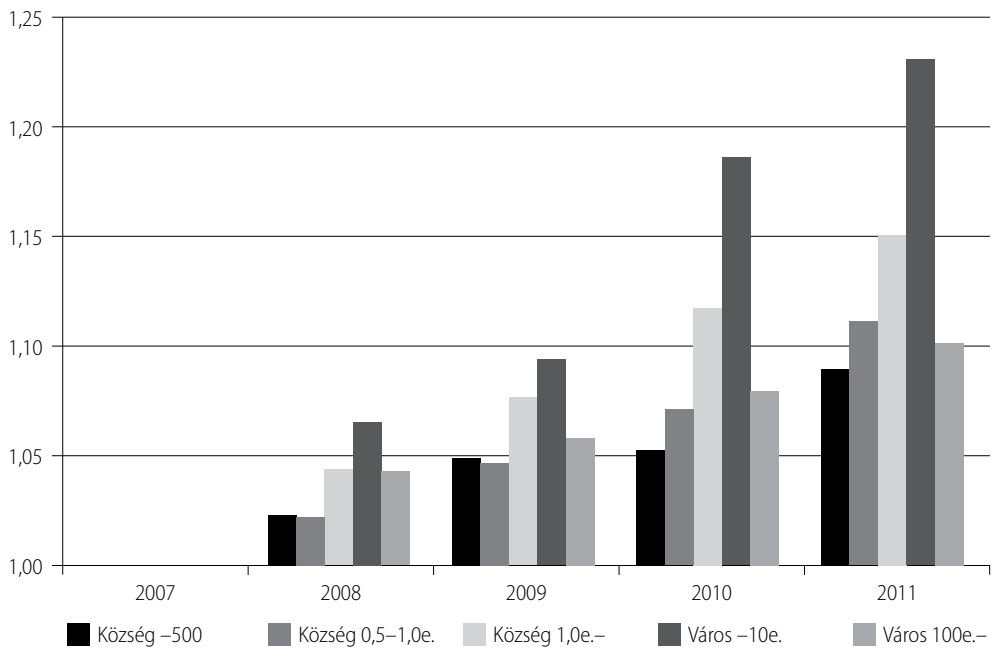
A 2., 4. és 7. ábrák, valamint az 1. táblázat az önkormányzati vagyon (eszközök) értékének változását mutatja 2007–2011 között. Ezekből az alábbi fontos megállapítások következnek:

- Az önkormányzatok vagyona ebben az ellentmondásos időszakban folyamatosan nőtt, de nominálértéken biztosan. Összességében 2011 végén 12%-kal volt nagyobb az érték, mint 2007-ben.
- Az ábrákból jól látszik a kistérségi társulások, illetve a megyék vagyoni „zsugorodása”. A kistérségi társulások vagyonvesztése a kormányváltás évét követően kezdődött meg, míg a megyék esetében ez a folyamat korábban, inkább a gazdasági válság hatására indult meg.
- A legtöbb településkategóriában nem érzékelhető 2011-ig a kormányváltás és az új államfelfogás hatása, ugyanakkor a 10 ezer főnél kevesebb lakosú városok vagyona a kistérségi társulások zsugorodásával párhuzamosan kiugró növekedést mutatott.

Ugyanakkor nem látszik az adatokból a vagyonnövekmény, holott meg kellene jelennie:

- A szektor egészét tekintve jelentős ezer milliárd forint feletti, a teljes önkormányzati vagyon 10%-át megközelítő vagy annál is nagyobb adósság. A 2012-es elemzés feltételezései szerint ennek egy része működési hiányt fedett le, elsődlegesen a kistépüléseknél (forintalapú éves hitelekkel), és részben a megyei önkormányzatok esetében többnyire deviza alapú, zárkibocsátású kötvényekkel, illetve uniós beruházásokra és tartalékolásra lett fordítva – nagyvárosi önkormányzatoknál döntően devizaalapú, zártkibocsátású kötvények formájában.

Az adatok részletes vizsgálatával igyekeztünk minél jobban feltárni a fenti folyamatokat. A kedvezőtlenre fordult politikai és jogi környezet hatására, a támogatások elmaradása következtében feloszlott többcélú kistérségi társulások vagyona az önkormányzati rendszer egészéhez viszonyítva elenyésző volt. 2009-ban 86 milliárd Ft volt, miközben a szektor egészének vagyona 11 ezer milliárd forintra volt értékelve. A megyei önkormányzatok 440 milliárd Ft-os vagyona pedig közvetlenül a kormányzati intézményrendszer részévé vált. A 2011-ben 11 milliárd Ft-os önkormányzati vagyonnal szemben 9,4 milliárd Ft-os nettó vagyonérték áll. 2007–2011 között az önkormányzatok nettó vagyona fele olyan gyorsan nőtt (6%-kal), mint az összes vagyon (12%-os növekedés). Bár a vagyonmérleg részletes adatai nem állnak rendelkezésre, de feltételezhető, hogy a nettó vagyon lassúbb növekedése összefügg az önkormányzati eladósodással, amely beszámít a teljes vagyonba, de nem része a nettó vagyonnak.



5. ábra. Az önkormányzatok vagyonának változása a kiemelt településkategóriák esetében

Forrás: Magyar Államkincstár Adatbázisa 2006-12, KSH Települési Helységnévtár 2010-18, saját számítások

Megjegyzés: A 4. ábra egy kiemelés az 7. ábrából. A célunk az volt, hogy többcélú kistérségekre vonatkozó adatok kihagyásával, amely meghatározta a korábbi ábrát világosabban bemutassuk többi önkormányzati csoport dinamikájának összefüggéseit.

A „TOTAL” nem tartalmazza a megyék adatait

A települési önkormányzatokat egy budapesti, négy városi és három községi csoportba soroltuk. Bár a jelen tanulmány fókusza a községi önkormányzatok az alkalmazott besorolás meglehetősen kompaktnak mutatkozott. A további differenciálást nem a méretkategóriák kisebb egységekre bontásával, hanem két sajátos csoport, a társadalmi, infrastrukturális és más mutatók alapján elmaradott, illetve nagyarányú tartós munkanélküliséggel küzdő települések az egyik oldalról,¹⁷⁵ illetve az agglomerációs településeken¹⁷⁶ keresztül kívántuk elvégezni.¹⁷⁷

¹⁷⁵ vö. 105 / 2015 kormányrendelet a támogatott településekről.

¹⁷⁶ A KSH besorolta a településeket településegységekhez való tartozásuk alapján. A nagyvárosi agglomerációk mellett a balatoni térség települései tartoznak ide. (http://www.ksh.hu/docs/osztalyozasok/területi_szamjel/tszj_struktura_2018.pdf)

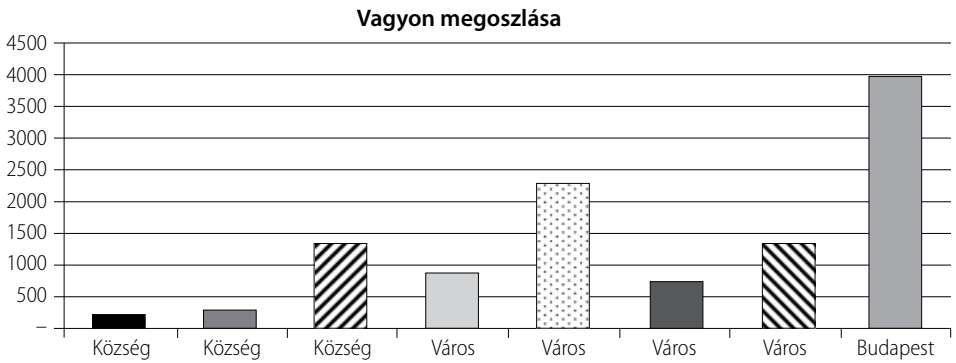
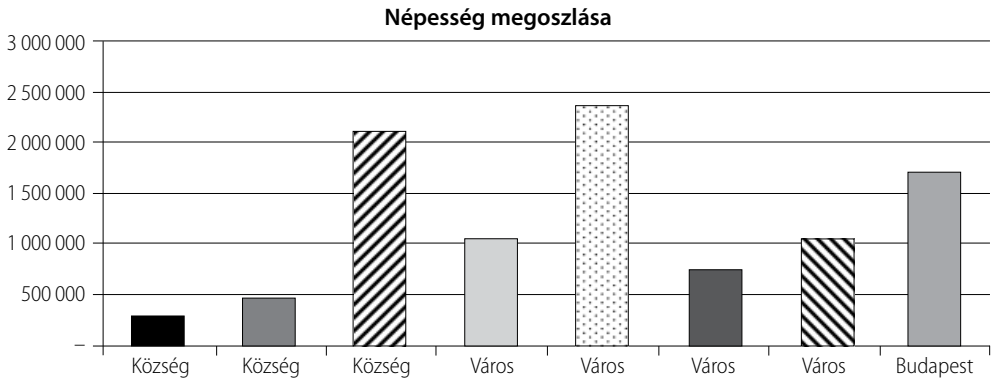
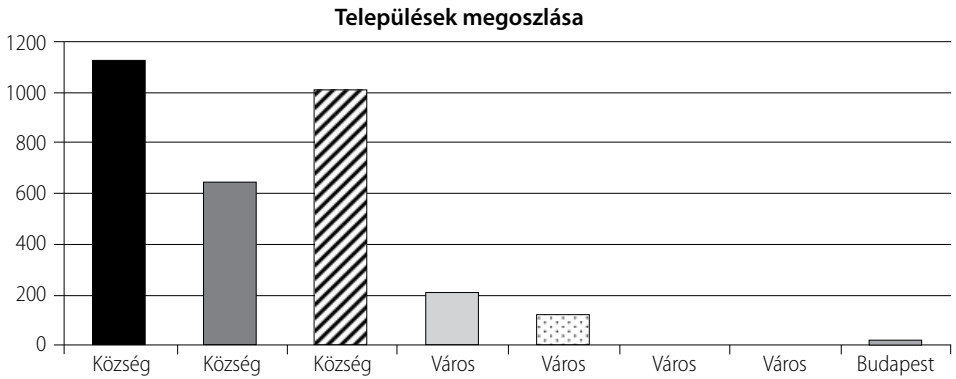
¹⁷⁷ A támogatott településeket, mint a települések legnehezebb helyzetű csoportját, az agglomerációs településeket, mint a települések egyfajta elítjét különböztettük meg egy-egy településcsoporton belül.

Az önkormányzati vagyon több, mint egyharmada (2011-ben 4 ezer milliárd Ft értékű vagyon) a budapesti önkormányzatok birtokában volt, míg a második legnagyobb tulajdonos, az összes önkormányzati vagyon mintegy ötödének a birtokló 5–10 ezer lakosú városok csoportja. A legnagyobb vidéki városok (100 ezer főnél nagyobbak), és a legnagyobb községek (1 ezer főnél nagyobbak) hasonlóan 1,4 ezer milliárd forint vagyon felett diszponáltak 2011-ben. Mivel a csoportok nem egyforma méretűek, ezért a fenti értékek utalhatnak jelenségekre, de önmagukban kevés információt tartalmaznak. A 5. ábra és az 1. táblázat tartalmazza a részletes adatokat. Ennek alapján a két szélső pozícióban Budapest 24 önkormányzata – fővárosi önkormányzat és a 23 kerület – a települések egy százalékát sem teszik ki, de az ország népessége 17%-ának (1,7 millió fő) adnak otthont és az önkormányzati vagyon 35% van itt felhalmozva. A másik oldalon az 500 lakos el nem érő népességű települések adják önkormányzataink harmadát (32%), és az népességének 21%-a (304 ezer fő) lakik ezeken a településeken, miközben az önkormányzatok vagyonának mindössze 12%-a felett rendelkeznek.

1. táblázat. Települési és budapesti önkormányzatok vagyona (ESZKÖZÖK), 2007–2012, milliárd Ft

		Önkorm. száma	Vagyon értéke a kategóriában			Változás	Egy önkor- mányzatra	Egy lakosra
			2007	2009	2011	2011/07		
		db	Mrd Ft	Mrd Ft	Mrd Ft	%	millió Ft/önk. 2011	ezer Ft/fő 2011
Községek	-500	1138	227,2	238,3	247,5	+9,0%	217,5	812,6
	0,5-1,0e.	653	290,3	303,8	322,6	+11,1%	494,0	671,1
	1,0e.-	1018	1 184,0	1 274,6	1 362,3	+15,1%	1 338,2	637,7
Városok	-10e.	202	726,5	794,6	894,3	+23,1%	4 427,0	835,4
	10-50e.	125	2 070,6	2 193,4	2 330,7	+12,6%	18 645,9	973,0
	50-100e.	11	690,7	748,2	783,8	+13,5%	71 254,4	1 023,8
	100e.-	7	1 242,5	1 314,9	1 368,5	+10,1%	195 500,0	1 285,3
Budapest*		24	3 711,7	3 901,5	4 010,2	+8,0%	167 092,2	2 304,7
MIND EGYÜTT		3 178	10 143,4	10 769,5	11 319,9	+11,6%	2 952,3	1 136,8

Forrás: Magyar Államkincstár Adatbázisa 2006-12, KSH Települési Helységnévtár 2010-18, saját számítások



- | | | | |
|---|---|------------------------------------|---------------------------------------|
| ■ Község,
500-nál kevesebb lakos | ■ Község,
500–999 közötti lakos | ▨ Község,
1000-nél több lakos | ■ Város,
10 000-nél kevesebb lakos |
| ▨ Város,
10 001–49 999 közötti lakos | ■ Város,
50 000–99 999 közötti lakos | ▨ Város,
100 000-nél több lakos | ■ Budapest |

6. ábra. A települések, a népesség és az önkormányzati vagyon megoszlása a településcsoportok között, 2011

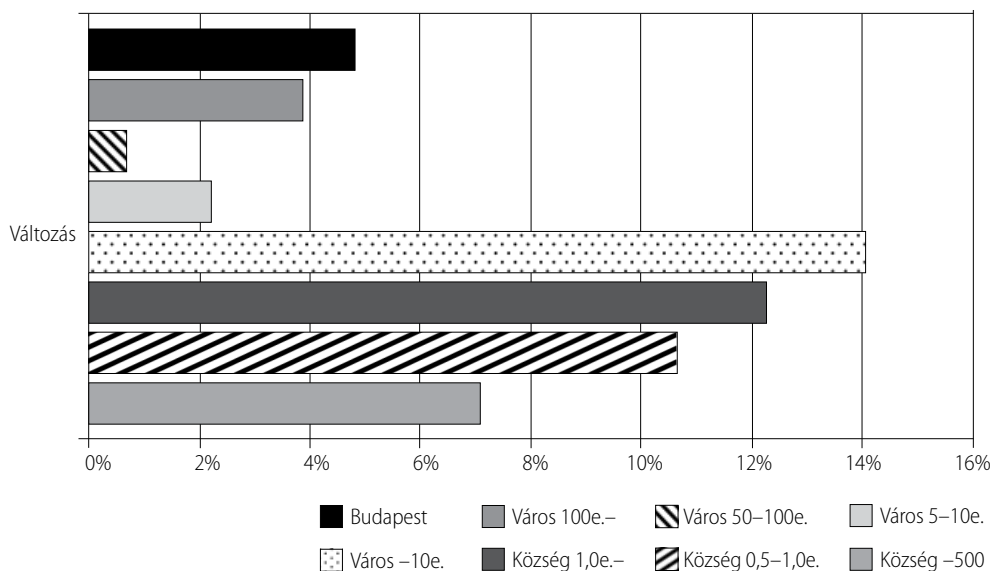
Forrás: Magyar Államkincstár Adatbázisa 2006–2012, KSH Települési Helynévntár 2010–2018, saját számítások

Megjegyzés: Az önkormányzatok közül csak a települési önkormányzatokat vettük figyelembe.

E két önkormányzati szegmenst összeköti az is, hogy ezekben volt a legkisebb a vagyon növekedése 2007–2011 időszakban: a kistelepüléseken átlagosan 9%, míg Budapesten 8%. A legnagyobb a növekedés a korábban leírtaknak megfelelően a legkisebb városokban volt. A második legnagyobb növekedési értéket a legnagyobb községek (1 ezer lakosnál nagyobb községek: 15%-os növekedés) és a 10–50 ezer lakosú középvárosok (14%-os növekedés) esetében mértük. A települések vagyoni helyzete összességében arányos a méretükkel. Ezt erősíti meg a településcsoportok méretétől megtisztított egy településre számított vagyonmutató, illetve az egy lakosra számított vagyoni mutató. (vö. 1. táblázat). Miközben az egy településre számított értékek visszatükrözik a településméretből adódó jellegzetességeket, addig az egy lakosra számított értékek esetében már némileg összetettebb a kép, noha a nagyvárosok és Budapest helyzete egyértelműen kedvezőbb, a községek és a kisebb városok vagyoni adatai nagyon közeli értéket mutatnak, és lineáris megfeleltetés sem működik.

Ahhoz, hogy túllépjünk a településhierarchiából adódó evidenciaszerű következtetéseken, bemutatunk két olyan dimenziót, amelyek elsődlegesen a községek vonatkozásában megkülönböztethetővé tesznek olyan részszezmenseket, amelyek az átlagnál lényegesen jobb vagy lényegesen rosszabb helyzetűek. Ilyen módon a nagyvárosi és a balatoni településegységek esetében az ilyen településegységekbe nem tartozó önkormányzatokénál 18%-kal nagyobb vagyoni értéket mértünk, és ezen belül az ezer lakosnál nagyobb községek esetében kétharmaddal volt nagyobb a vagyon értéke, mint más, e kategóriába tartozó községké. Ezzel szemben az úgy nevezett támogatott települések körében átlagosan 29%-kal volt kisebb vagyon, mint a többi településé. Ez utóbbi körben nem is a községek, hanem a 10–50 ezres városok közé tartozó támogatott települések azok, amelyek a legrosszabb helyzetben vannak, a hasonló kategóriákba tartozóakhoz képest. Mindössze 60%-a a vagyonuk a nem támogatottakhoz képest. Egy agglomerációhoz tartozó 500 fő alatti kistelepülés átlagos, egy lakosra jutó vagyona 938 ezer Ft/fő. Ezzel az értékkel meghaladja bármely a támogatott körbe tartozó települési kategória átlagos vagyonát, beleértve a 10–50 ezres középvárosokat is. (vö. 2. táblázat)

A nettó önkormányzati vagyon belső szerkezete nagyon hasonló a vagyon egészének szerkezetéhez, annak településtípusok közötti megoszlásához. Fentebb kitértünk egy markáns különbségre a két mutató között, a vagyon növekedésének különbségére a vizsgált időszak vonatkozásában. A vagyonelemek településtípusok szerinti növekedésében már az egyes településkategóriák esetében megállapítható, hogy más és más a két vagyonmutató növekedése. Az egy lakosra számolt nettó vagyonérték még jobban összehúzza a települési önkormányzatokat, mint az összes vagyonérték esetében tapasztaltuk. A nettó érték esetében csak a 100 ezer feletti városok és Budapest önkormányzatai válnak ki egy-



7. ábra. A nettó vagyonérték (SAJÁTŐKE) változása az települési csoportokban, 2007–2011 között

Forrás: Magyar Államkincstár Adatbázisa 2007-11, KSH Települési Helységnévtár 2010-18, saját számítások

Megjegyzés: A táblázat annyiban torzít, hogy Budapest esetében a Fővárosi Önkormányzat és a kerületi önkormányzatok adatai együttesen szerepelnek, míg a fővároson kívül a települési adatok a megyei adatok nélkül szerepelnek.

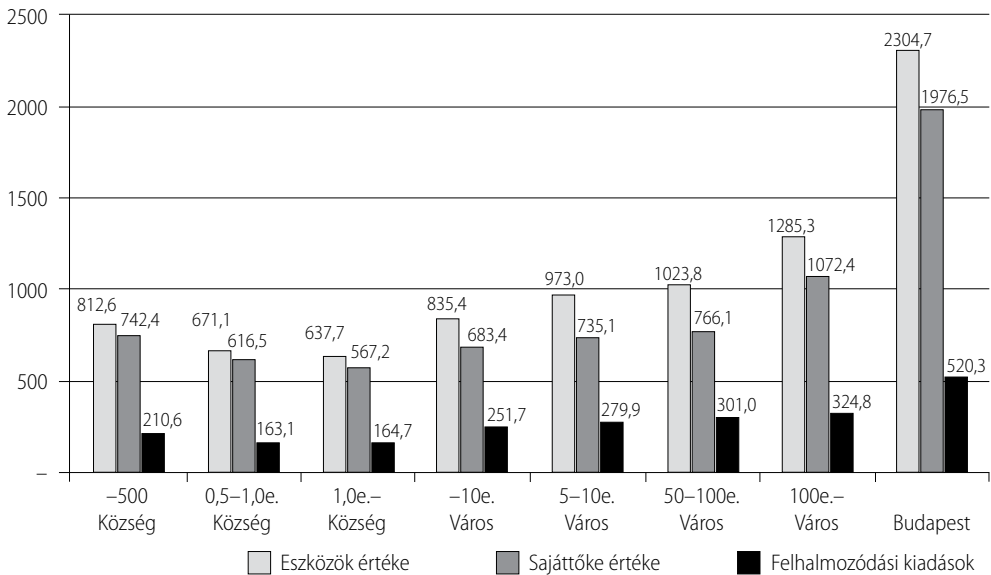
értelműen a többi önkormányzatból, miközben a községek és a 100 ezer lakosnál kisebb városok helyzete inkább hasonló egymáshoz. Fontos mutató, hogy a nettó vagyonérték alapján a legnagyobb községek helyzete a leggyengébb. Az összesített vagyon értéke is erre figyelmeztetett, de a nettó vagyon vonatkozásában egyértelműbb a kép, e kör lemaradása nagyobb. A legkisebb települések, községek átlagos, egy lakosra számított vagyoni helyzete kifejezetten jó, a közepes városokéval összemérhető.

A saját tőke alapján számolt nettó vagyonérték az összes vagyon értékénél markánsabb összefüggéseket mutat a kistelepülési egyenlőtlenségek kimutatása érdekében bevont két sajátos csoport vonatkozásában. Így, az ezer főnél nagyobb lakosú községek nettó vagyona esetében a támogatott települések esetében mért érték mintegy kétharmada a nem támogatott településekének, az 5–10 ezer lakosú városok esetében alig több, mint a fele. Ezzel szemben az agglomerációk, és más településegységekbe tartozó, ezer lakosnál nagyobb községek nettó vagyonértéke 166%-a a nem agglomerációs településekének, de az 500 lakosnál kisebb települések esetében is mintegy másfélszeres a különbség. Nagyon fontos látni, hogy ezek a különbségek összemérhetőek a legvagyonosabb és a legkevésbé

vagyonos települési csoportok közötti különbségekkel. Végül a támogatott 1000 lakosnál nagyobb község nettó vagyona 481 ezer Ft/fő, míg egy hasonló agglomerációs településének 1,45-szerese, azaz 702 ezer Ft/fő. A legkisebb, 10 ezer lakosnál kisebb városok esetében a különbség majdnem kétszeres.

A bruttó és a nettó vagyonerő mellett a harmadik olyan mutató, amely utalhat az önkormányzat vagyoni helyzetére az a felhalmozási kiadások. Míg az előbbi két indikátor a vagyoni helyzetet közvetlen módon mutatja, addig felhalmozási kiadások a vagyon növelésének képességét, illetve a jövőbeni vagyoni helyzetre utal.

A vizsgált időszakban a budapesti és a 100 ezer főnél több lakosú városok összesített fejlesztési képessége kiemelkedően erősek, míg az 1000 lakosnál kisebb községek körében a leggyengébb ez az összesített mutató. Bár ez az összefüggés arra utalhatna, hogy a települési csoportok fejlesztési képességei a hierarchiaszintekkel összefüggő egyértelmű megfelelést mutatna. Ez azonban csupán az egy településre jutó fejlesztési képessége esetében áll fenn. A felhalmozási kiadások egy lakosra számított értéke alapján egyedül a budapesti önkormányzatok értéke lényegesen nagyobb, mint a többi településcsoportra számított



8. ábra. A vagyonerő (ESZKÖZÖK) és nettó vagyonerő (SAJÁTTŐKE) és a 2007–2011 közötti összesített felhalmozási kiadásai egy lakosra számítva az települési csoportokban, 2011 (ezer Ft/fő)

Forrás: Magyar Államkincstár Adatbázisa 2007-11, KSH Települési Helyiségnévtár 2010-18, saját számítások

Megjegyzés: Az ábra annyiban torzít, hogy Budapest esetében a Fővárosi Önkormányzat és a kerületi önkormányzatok adatai együttesen szerepelnek, míg a fővároson kívül a települési adatok a megyei adatok nélkül szerepelnek.

érték. Az 500-nél kevesebb lakosú apró községek helyzete általában inkább jobb az egy lakosra jutó fejlesztési képességeik vonatkozásban számítva), mint 500 lakosnál népesebb községeké. Ez az érték más oldalról nagyobb, mint a kiemelten jóhelyzetűnek kezelt agglomerációs kistelepülések azonos csoportjának hasonló értéke. Ez szintén olyan kérdés, amely sajátos vizsgálatot igényelne. Ezen értéktől függetlenül érvényesül az egy lakosra eső fejlesztési kiadásokban az agglomerációs települések jobb és a támogatott települések rosszabb lehetősége. Ahogy a községek egy lakosra jutó kiadásaiban kevésbé, úgy a városok esetében jobban érvényesül mérethierarchiából adódó, fajlagosan is nagyobb lehetőség.

Az önkormányzati vagyongazdálkodás kérdései

Az önkormányzati vagyongazdálkodás több szempontból is sajátos területe az önkormányzatok működésének a következők miatt:

- Nem közszolgáltatást, hanem annak pénzügyi háttérét teremti elő.
- Az átlagos önkormányzati döntéshozatalnál bonyolultabb, mert meghatározott értékhatár felett mindenképpen képviselő-testületi döntésre van szükség, miközben „a legjobb piaci ár” elérése egyes tranzakciókban dől el, és sokszor gyors döntéseket igényel.
- Olyan területről van szó, amely esetében a közszektor és a piaci szektor kapcsolódása komoly piaci magán- és közérdeket érinthet.
- Miközben a legtöbb tekintetben maga az önkormányzati vagyongazdálkodás is döntően piaci tevékenység, más önkormányzati működési területekhez hasonlóan sok egyéb szempont is megjelenhet – szociális (önkormányzati bérlakások), sajátos települési érdekek (védett-védendő ingatlanok), környezeti (erdők, parkok), egészségügyi (pl. vízbázisvédelem) szempontok, ezek ütközhetnek a piaci-vállalkozói érdekekkel.
- A különböző egymásnak feszülő érdekek között a nyilvánosság kérdése is sajátosan jelenik meg.

Mikor hatékony az önkormányzati vagyongazdálkodás?

- Dinamikus portfóliógazdálkodás és pontos, naprakész nyilvántartás (vagyonelemek, értékük, állapotuk stb.) segítségével képes az önkormányzat fenntartani a vagyon állagát és értékét (életciklus-menedzsment) (Kaganova–Kopányi 2014).
- Amennyiben képes előre érzékelni a finanszírozás vagyonmozgással járó műveletek szükségességét, és azokat a piaci szempontból az önkormányzat számára a legelőnyö-

sebb pillanatban, a leghatékonyabb eszközökkel képes megvalósítani (stratégia szükségessége).

- Kiszolgálja az önkormányzati finanszírozási igényeket, támogatja a helyi feladatellátás és a helyi politikák megvalósítását.

A piaci szereplők helye a vagyongazdálkodásban

A vagyongazdálkodási tevékenység nehézsége tehát a piaci tevékenység és a demokratikus (választott testületi döntéshozatal), illetve bürokratikus (hivatszerű, a piaci mechanizmusokat nem ismerő hierarchikusan meghatározott hivatalnoki rend) működés összeegyeztetése. Az önkormányzati vagyonnal kapcsolatos alapvető döntések a képviselő-testületek kompetenciája – így az önkormányzati vagyongazdálkodási rendelet elfogadása, amely rögzíti a vagyongazdálkodás céljait, feladatait, a kompetenciákat, a vagyon feletti rendelkezési jogokat, elidegenítésének feltételeit. A vagyonrendelet keretében bizonyos jogkörök átruházhatóak a polgármesterre, illetve a vagyongazdálkodásért felelős bizottságára. Az önkormányzatnak a vagyonáról (földterületek, épületek, közművek stb.) nyilvántartás, vagyonkatasztert kell vezetnie, amely feladatért a jegyző, főjegyző a felelős.¹⁷⁸ Ez a nyilvántartás tartalmazza a vagyontárgyak értékét, a kötelezettséget, köztük azt is, hogy a változásokat legkésőbb 90 nap múlva be kell vezetni a nyilvántartásba, de nem rendelkezik a vagyon értékének frissítési kötelezettségéről. Bizonyos vagyongazdálkodási tevékenységeket átadhat saját cégének, vagy más vagyonkezelőnek. Sok önkormányzat alkalmazza saját cégeit a vagyongazdálkodás operatív feladatainak elvégzésére.

- Elvileg ezek a cégek gyorsabban, egyszerűbben, a nehézkes önkormányzati döntéshozatalt kikerülve, a piaci feltételeknek inkább megfelelő módon végezhetik el meg a vagyongazdálkodási, értékesítési, beszerzési feladataikat, hozhatják meg operatív döntéseiket.
- A vagyon elidegenítésével kapcsolatos döntések, illetve a vagyongazdálkodás stratégiai döntései azonban nem kerülhetnek ezeknek a cégeknek a kezébe. Hiába vesznek részt például a helyi pártok képviselői e cégek felügyelő bizottságban, a döntések – különösen meghatározott értékhatár felett – a helyi demokrácia sérülését jelentené.
- Önkormányzati cégeknek a vagyongazdálkodásba történő bevonása erősítheti a vagyonhasznosítás operatív, piacconform jellegét, ám esetenként csorbulhat az átláthatóság, az önkormányzati működéssel szembeni demokratikus elvárás.

¹⁷⁸ 147/1992. (XI. 6.) Korm. rendelet az önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyon nyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről

- Az önkormányzatok sokszor az önkormányzati működés nehézkes volta miatt előszeretettel szervezik ki nyereséges és veszteséges tevékenységeket saját cégeikbe, így a veszteségek kikerülhetnek a közvetlen önkormányzati kiadások rendszeréből. Így például a szociális lakások költségeire fedezetet nyújthatnak az önkormányzat tulajdonában lévő üzlethelységek bevételei. Ezek a keresztfinanszírozással járó megoldások, ugyanakkor már nem csupán a demokratikus döntéshozatalt helyettesítik piaci döntéssel, hanem a gazdálkodás vonatkozásában átláthatatlan, időnként nem felelős megoldást emelnek be. Ugyanakkor a szociális bérlakások lakbérére vagy az önkormányzati üzlethelységek bérleti díjára vonatkozó döntések alapesetben szintén az önkormányzati testületi felelősség részei. Az átláthatatlan gazdálkodást megfelelő nyilvántartási rendszerrel, a tevékenységek elkülönítésével megoldható, a demokratikus deficit pedig az önkormányzati cégek részletes elszámoltatásával feloldható, így megfelelően érvényesíthető a cégek operatívabb működése. A testületi kompetenciába tartozó döntések cégekre átruházása ugyanakkor nem megengedhető, fokozott módon korrupciós helyzeteket is generálhat.

Az innovatív, dinamikus önkormányzati vagyongazdálkodásra jó példa a fővárosi agglomerációban található Budaörs, amely Budapest közeli helyzete, jelentős ipari-kereskedelmi-logisztikai vállalkezési célpont jellege folytán kiemelt érdeklődés mutatkozik a településen található ingatlanok, így az önkormányzati ingatlanok iránt is. Budaörs már a 2000-es évek elején képes volt működési forrásokat fejlesztésekre átcsoportosítani. 2002–2005 között az önkormányzati vagyon reálértéken 28%-kal növekedett. Budaörs városfejlesztési koncepciója ciklusprogramokban és műszaki tervekben valósult meg, amelyek irányt mutatnak a város vagyongazdálkodásának és annak céljainak. A városnak vannak vagyongazdálkodási feladatokat ellátó vállalkezásai, ám a garanciát a képviselőtestület mellett a kiterjedt szabályzás, belső ellenőrzési rendszer és az éves könyvvizsgálói kontroll szavatolja (Kovács, 2007).

Az önkormányzati feladatellátás és a vagyongazdálkodás összehangolása

A fentieknek megfelelően a vagyongazdálkodás érintheti az önkormányzat szociális, településfejlesztési és településképi, illetve helyi gazdaságfejlesztési céljait, összhangot teremtve a gondos, hatékony gazdálkodás elveivel, és az önkormányzati gazdálkodásra vonatkozó törvényi szabályokkal. A vagyonrendelet mellett, amely a törvény által előírt módon, kötelezően megalkotandó jogi kerete a helyi vagyongazdálkodásnak, az önkormányzat vagyongazdálkodási stratégiát is alkothat. Miközben a vagyonrendelet általános szabályozási oldalról foglalkozik a célokkal, feladatokkal, jogosultságokkal, a stratégia operatív (rö-

vid-, közép- vagy hosszútávú) cél- és feladat-meghatározást jelent. A feladatok számbavétele összhangban kell, hogy legyen az önkormányzat más területen képződő feladataival. A naptári évre vonatkozó megjelenése a költségvetés. A vagyongazdálkodási stratégia közép- és hosszútávon viszont részét kell, hogy képezze a gazdasági programnak, az önkormányzat középtávú gazdasági tervének. Ilyen módon kerülnek összhangba a forrásszükséglet, és más vagyongazdálkodást érintő célok és feladatok más ágazatok cél- és feladat-rendszereivel.

Az önkormányzati feladatokat a hivatal egyes feladatokra szakosodott egységei, illetve az önkormányzat intézményei, cégei ritkábban szerződött partnerei látják el. Az önkormányzati feladatellátás, ahogy a közfeladat-ellátást általában inkább a rutinok, megrögzülések jellemzik. Ezeket erősítik a jogszabályi keretek is. Amennyiben a vagyongazdálkodás saját tevékenységét célok mentén szervezi, és ebben a szakfeladatok szükségleteihez is igazodnia kell, célszerű, ha a szakfeladatok szervezése is túllép a rutinokon, és a jogszabályok által nyújtott keretek között maga is célokat követ, reális szükségletekhez igazodik. Ez egyfajta projektszemléletet hoz be a közösségi feladatellátásba, egyúttal megteremti a számonkérhetőség, az eredményesség mérhetőségének alapjait.¹⁷⁹ A más ágazati tevékenységekkel ellentétben vagyongazdálkodással szemben ezek a kritériumok könnyűszerrel érvényesíthetőek, hiszen tevékenysége jól számszerűsíthető, legtöbb vonatkozásában forintban kifejezhető. A legtöbb vagyongazdálkodási tevékenység fejlesztés, értékesítés, vagyonhasznosítás, fenntartás vagy „életciklus menedzsment” (vö. korábban im. *Kaganova–Kopányi*) jól összeegyeztethető a projektszemléletű megvalósítással. (bővebben vö. *Boór–Kovács–Németh, 2007*).

Kistélepülési környezet a feladatok léptéke, mennyisége inkább emberközpontú, a rendelkezésre álló eszközök ugyanakkor sokkal szűkösebbek. A legkisebb települések esetében sokszor a hivatal is más településen van. A városok közelében jobb eséllyel fordul elő, hogy az ingatlanok iránt valódi piaci kereslet és piaci igény van a hasznosítására, a városoktól távolabb eső területeken ez ritkábban fordul elő. Kisebb, periférikusabb helyzetű településeken előfordulhat, hogy csak olyan civil hasznosítási igények vannak, amelyek nem termelnek jövedelmet, de közösség szempontjából fontosak, így adott esetben az önkormányzat ezeket az igényeket térítésmentesen elégíti ki. Így ezeken a településeken a vagyongazdálkodás a rendelkezésre álló vagyon állagmegóvását jelenti, hasznosításból, értékesítésből alig jut bevételhez az önkormányzat. Még ilyen környezetben is fontos esz-

¹⁷⁹ Ezeknek az elveknek, az új közmenedzsmentet nevéen nevezve, megvalósítását tűzte ki célul a 2010-ben hatalomra került, és területi közigazgatás radikális átalakítását megvalósító kormányzat (vö. Magyar Program)

köze lehet az önkormányzat vagyona demográfiai, gazdagfejlesztési célok megvalósításának, ahol az önkormányzat a rendelkezésére álló vagyont mozgósítja e célok eléréséhez ingyen vagy kedvezményes vagyonyuttatás, tartósbérlet formájában. A kisebb településeken a lakossági érintettség sokkal közvetlenebb, az átláthatóbb lépték miatt az önkormányzat tevékenysége jobban a közösség figyelmének fókuszában van. Ebben a közvetlen lakossági kontrollban az önkormányzat ingatlanokkal kapcsolatos döntései kiemelt helyen vannak.

Összegzés – községi vagyon

Mindenekelőtt az önkormányzati vagyongazdálkodás elvi és gyakorlati jelentőségére kívántuk az olvasó figyelmét felhívni. Ez a jelentőség megjelenik egyfajta szimbolikus jellegben, de anyagi természete is van. Az önkormányzati vagyon megjeleníti az önkormányzati önállóságot, a felette való rendelkezés csorbulása mutatja az önkormányzatok helyzetének változását a jogrendszerben. Anyagi természetében a vagyon a gazdálkodást támogató eszköz. Dinamikus, mert mozgósítható más célokra, de nem likvid eszköz, mert értékesítése, fekélszülést tesz szükségessé, időt vesz igénybe. A vagyon növelése a gazdaság, az önkormányzat jó gazdálkodásának indikátora.

Az önkormányzati vagyongazdálkodás szabályozása részletekbe menő, méltó az önkormányzati vagyon jelentőségéhez, és kifejezi a központi hatalom atyáskodó, akár a helyi lakosságot önkormányzatukkal szemben is megvédő szellemiségét. Nem akarja azonban a központi hatalom megvédeni a saját elképzeléseitől, amely a nemzeti vagyon ernyőfogalom alá gyűjtve a közösségi szektor vagyonát, biztosítja magának korlátozás és kompenzáció nélküli átvételének lehetőségét. E törvényi kitétel érvényesítése egyes önkormányzati szolgáltatások, intézmények kormányzati átvétele kapcsán merül fel. A települési önkormányzatok esetében oktatási, egészségügyi és szociális intézmények vagyona kapcsán. Ezen esetek hatásai ugyanakkor a rendelkezésünkre álló adatokból nem voltak kimutathatóak. Konkrét eseteket kellene részletesen vizsgálni, amire itt nem volt mód.

Az önkormányzatok vagyona 2017-ben meghaladta a 13 ezer milliárd Ft, és ezen belül a községek vagyona 2,6 ezer milliárd Ft volt. A vizsgálat 2003–2017 közötti adatai arra mutattak rá, hogy a vagyon nominálértéken növekedett, de reálértéken mintegy 86%-ra csökkent. A csökkenés a 2003–13-as időszakot jellemezte, ezt követően már növekedett az önkormányzati vagyon reálértéken is. A községeknek az önkormányzati szektoron belüli relatív vagyoni pozíciója mintegy 4%-pontot nöött 2007–2017 között. Ekkor az összes önkormányzati vagyon 20%-a volt a községek tulajdonában. Az egy lakosra számított net-

tó vagyoni tekintetében még a közepes városok vagyoni helyzete is összemérhető a községekével. Leginkább a nagyobb községek esetében lehetett az átlagosnál rosszabb vagyoni helyzetet kimutatni. Bár vizsgálati eszközeink rámutattak bizonyos összefüggésekre, például az eladósodás és konszolidáció mintha kisejlene a bruttó és nettó vagyoneérték összehasonlításából. Ugyanakkor nagyon sok ellentmondásos folyamat zajlott a vizsgált időszakban (uniós fejlesztések nagyobb léptékűvé válása az uniós csatlakozás nyomán, a 2007–2009-es gazdasági válság vagy az új önkormányzati rendszer kialakítása szűkülő önkormányzati tér mellett), amelyek önálló hatásainak kimutatását e tanulmány keretei nem tették lehetővé.

A tanulmányban mindenképpen szerettünk volna rámutatni annak a képnek a sokszor túlzó általánosításnak a hamisságára, hogy a városok gazdagok és a községek szegények, illetve a nagyobb falvak gazdagabbak, mint a kisebbek. Ezen feltételezés cáfolata teljesen egyértelműen megmutatkozik már az egy lakosra számolt értékek alapján. Ez az összefüggés ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a nagyobb települések nem rendelkeznének összességében nagyobb értékű eszközökkel, ami természetesen kihat a vagyoni és pénzügyi mozgásterükre. Arra is rá kívántunk mutatni, hogy a közfelfogással ellenétben a kisebb települések között is jelentős vagyoni különbségek mutathatóak ki, amelyek adott esetben összemérhetőek a településhierarchiából adódó különbségekkel.

Felhasznált irodalom

- Boór Tamás–Kovács Róbert–Németh Adrienn (2007): *Vagyongazdálkodás és stratégia a helyi közszolgáltatások szervezésében – hazai és nemzetközi példák*. In: Vigvári András (szerk.): *A családi ezüst*. Magyar Közigazgatási intézet (KSzK), Budapest, 113–156.
- Horváth M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Budapest-Pécs. Dialóg Campus Kiadó.
- Horváth M. Tamás–Péteri Gábor–Vécsei Pál (2014): *A helyi forrásszabályzási rendszer magyarországi példája, 1990-2012. Közgazdasági Szemle LXI évf. 2014. február, 121–147.*
- Jókay Károly–Veres-Bocskay Katalin (2009): *Egy igazi hungarikum: Önkormányzati adósságrendezési eljárás tapasztalatai, és a szabályozásban rejlő lehetőségek*. Pénzügyi Szemle, 54. évf., 1. szám, 111–125.
- Kaganova, Olga–Kopányi, Mihály (2014): *Managing Local Assets*. In: Farvacque-Vitkovic, Catherine–Kopányi, Mihály (szerk.): *Municipal Finances*, Washington, The World Bank.
- Kovács Róbert (2007): *Budaörs vagyongazdálkodása*. In: Vigvári András (szerk.): *A családi ezüst*. Magyar Közigazgatási intézet (KSzK), Budapest, 305–326.

- Kovács Róbert (2012): *Önkormányzatok adóssághelyzete*. Helyi Observatórium füzetek 6., Helyi Observatórium.
<http://lrmcloud.hu/portal/index.php/hu/publikaciok/71-kovacs-robert-az-onkormanyzatok-eladosadasarol-letoltheto-anyag>
- Kovács Róbert (2016): A programköltségvetés és a teljesítményelvű, hatékony önkormányzati pénzügyi menedzsmentet támogató eszközök. In: Erdős Katalin–Komlós Éva (szerk.): *Tanítványaimban élek tovább*, PTEKTK. http://ktk.pte.hu/sites/default/files/hir_mellekletek/2017/04/e-book_tanitvanyaimban_elek_tovabb.pdf
- Kovács Róbert (2019a): *A helyi jólét és jóllét az önkormányzati funkciórendszerben – Innovatív technikák*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Önkormányzati Kutatóintézet, 1–189, 2019 (megjelenés alatt)
- Kovács Róbert (2019b): Helyi, közösségi válaszok és az ipari technológiai forradalom: versenyképesség – smart city? In: Homicskó Árpád–Lóth László–Kovács Róbert (szerk.): *Ipar 4.0 - jogi-társadalmi-gazdasági kihívások és válaszok*. KRE, Budapest.
- Kovács Róbert–Bekényi József–Kónya László Ferenc (2018): *Az önkormányzatok jogállása*. Dialog Campus Kiadó, Budapest.
- Lentner Csaba (2014): *A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja*. Pénzügyi Szemle/Public Finance Quarterly, 59. évf., 3. szám, 330–344.
- Lentner Csaba (2019): *Önkormányzati pénz- és vagyongazdálkodás*. Dialog Campus.
- Magyar Program (MP11.0): Magyar Zoltán Közigazgatás-Fejlesztési Program (MP 11.0) A haza üdvére és a köz szolgálatában, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011. június 10. <https://docplayer.hu/3271405-Magyar-zoltan-kozigazgatas-fejlesztesi-program.html>
- Pálné Kovács Ilona (2013): *Jó kormányzás és decentralizáció* (akadémiai székfoglaló), MTA, 2013., 1–60.
- Sivák József (2014): *Az önkormányzati rendszer rendszerszemléletben*. Pénzügyi Szemle, 214/3. szám, 301–315.
https://www.penzugyiszemle.hu/documents/sivakj-2014-3-mpdf_20170820230546_10.pdf
- Szabó Tamás (2019): A megyei önkormányzatok koordinációs feladatköréből fakadó fejlesztési lehetőségek In: Homicskó Árpád–Lóth László–Kovács Róbert (szerk.) (2019): *Ipar 4.0 - jogi-társadalmi-gazdasági kihívások és válaszok*. KRE, Budapest.
- Vigvári András (2007): Vakvágányon? Szempontok és adalékok az önkormányzati vagyongazdálkodás elmúlt tizenöt évének értékeléséhez In: Vigvári András (szerk.): *A családi ezüst*. Magyar Közigazgatási intézet (KSzK), Budapest, 15–30.

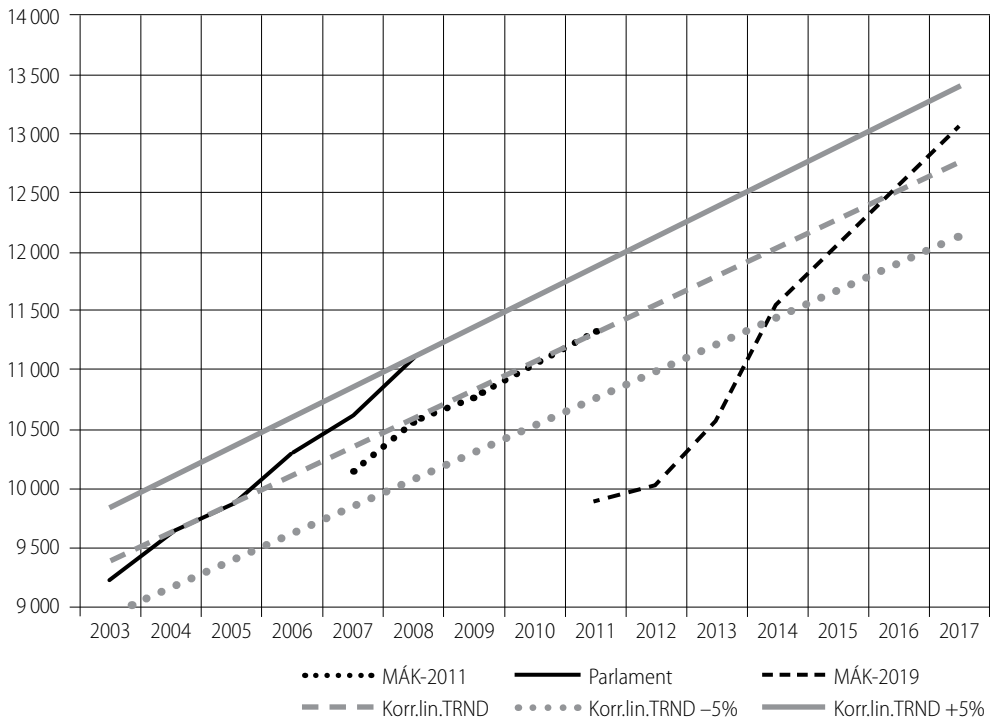
Mellékletek a tanulmányhoz

Módszertani megjegyzések az adatok előkészítéséhez

Az önkormányzatok vagyoni helyzete részletes, településsoros adatokon keresztül jól hozzáférhető volt számunkra az 1990–2012 időszak tekintetében, de a 2012 utáni részletes adatok beszerzése vonatkozásában több nehézségbe (elérhetőség, költségek) ütköztünk. A KSH nyilvános oldalain a kormányzati szektorra vonatkozó adatok között csupán részinformációkat (pl pénzügyi vagyon) találtunk. Végül Magyar Államkincstár (MÁK) biztosított számunkra egy olyan aktuális adatsort, amely külön tartalmazta a községek adatait. Ezeket a kincstári adatokat vetettük össze a korábbi kutatásaink során ugyancsak a MÁK-tól kapott részletes települési adatok összesítésével kialakuló adatsorral, valamint a Magyar Országgyűlés Hivatalának honlapján¹⁸⁰ elérhető önkormányzati vagyონadatokkal (vö. 6. ábra). Ezek az adatok ugyanakkor nem településsorosak voltak, így csak átfogó számításokat, elemzést tettek lehetővé.

A friss a 2011-12-es MÁK-adatokat figyelmen kívül kellett hagynunk. A 2011-es adatot az eredeti közzététel szerinti, eredeti szerkezetű adattal pótoltuk, míg a 2012-es adat esetében becslést alkalmaztunk. Erre azok a konkrét tapasztalatok jogosítottak fel, amelyek a 2013-2014-es MTA-KRTK-ÁROP projektje során szereztünk meg. A jelen vizsgálatban szereplő adatok, még az eredeti önkormányzati szerkezetben készültek. A 2012-es adatbázis elkészítésével párhuzamosan a MÁK radikális változtatásokat hajtott végre. Technikai jellegű változsról van szó a korábban önkormányzatsoros adatbázis intézménysorossá lett átalakítva és a Magyar Államkincstárral való többszöri konzultáció nyomán sem sikerült olyan megoldást kialakítani, amely az egyes önkormányzatok szétválasztott szervezeti egységeit az önkormányzathoz rendelte volna. A javasolt megoldás a pénzügyi körzet és megye-kód összevonásával kialakított azonosító, például, a nem saját önkormányzati területen található intézmények például, a megyeszékhelyek és a megyék vonatkozásában olyan értékeket eredményezett, amelyek nyilvánvalóan nem reálisak, használhatatlanok voltak. Ezt több párhuzamos adatközlés is bizonyította. Nekünk egy sajátos módszerrel, illetve a 2011-es adatok segítségével, amelyek mindkét (az eredeti és a

¹⁸⁰ 2010-et megelőzően az Országgyűlés a honlapja tanúsága szerint rendszeresen tájékozódott az önkormányzatok vagyonmérlegéről, ami 2010 után már nem volt jellemző. Lásd: <https://www.parlament.hu/iromanyok-lekerdezese>
2003-04: https://www.parlament.hu/irom37/17290/adatok/altindmell/hok_vagyonmerleg.pdf;
2005: https://www.parlament.hu/irom38/00881/altindmell/hok_vagyonmerleg.pdf; 2006: https://www.parlament.hu/irom38/03578/adatok/altindmell/hok_vagyonmerleg.pdf;
2007-08 vonatkozásában pedig: https://www.parlament.hu/irom38/10380/altind_mell/hok_vagyonmerleg.pdf

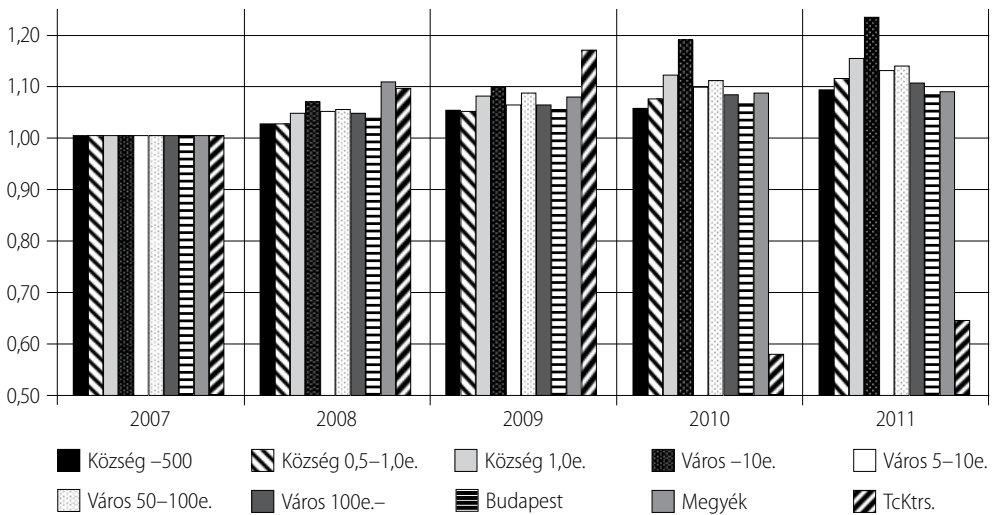


9. ábra. Az önkormányzati vagyon időszora a rendelkezésünkre álló adatok alapján (milliárd Ft)

Forrás: Magyar Államkincstár, Parlament honlapja, saját számítások

Megjegyzés: MÁK-2011 – Korábbi MÁK adatszolgáltatás; PARLAMENT – Az országgyűlés honlapjáról elérhető önkormányzati vagyonmérleg adatok; MÁK-2012 – Friss MÁK adatközlés; Korr.lin.TRND – korigált lineáris trend a frissebb 2011-12-re vonatkozó adatok figyelmen kívül hagyásával; korr.lin.TRND +/- 5% – a korigált lineáris trendtől való +/- 5-os eltérés.

módosított szerkezetben is rendelkezésre álltak) sikerült egy 95–98%-os pontosságot elérni. A 2012-es adatok azonban így is használhatatlanok maradtak, különösen a behatóbb vizsgálatokra. Az azonosítási problémát sikerült a megyeszékhelyként is szolgáló megyei jogú városok és megyék intézményeinek szétválasztására szűkíteni, és itt az intézményeket fenntartó önkormányzatok egyedi beazonosítását igyekeztünk minél inkább teljesen elvégezni. Ezek az adategyesítési kísérletek még 2013-14 az MTA KRTK ÁROP projektje keretében zajlottak. Most rendelkezésünkre bocsátott adatok alapján mutatkozó trendek arra mutatnak rá, hogy a 2012-es adatsort a MÁK nem visszamenőleg nem hozta rendbe, de 2012–2015 között sikerülhetett korigálni a problémát. Ennek megfelelően a korigált számítások esetében úgy számoltunk trendeket, hogy figyelmen kívül hagytuk a



10. ábra. Az önkormányzatok vagyonának változása a többcélú kistérségi társulásokkal

Forrás: Magyar Államkincstár Adatbázisa 2006-12, KSH Települési Helységnévtár 2010-18, saját számítások

Megjegyzés: 2007 = 100%. A „TOTAL” nem tartalmazza sem a megyék, sem a többcélú kistérségi társulások adatait

2012-es „tény” adatot, és számított lineáris trend értékekkel pótoltuk. A 2012-es adat hibaként való beazonosításában, és a korrekció szükséges voltának meghatározásában személyes, az adatok közvetlen ismeretére vonatkozó tapasztalataimon túl, szerepet játszott az is, hogy 2012-ben ilyen mértékű vagyonvesztésnek nem volt indokolt, illetve 2015-re, ha be is következett volna, semmiképpen nem lett pótolva. Tehát mindenképpen adattechnikai hibától van szó. A legutolsó MÁK adatközlés adatai vonatkozásában még egy kisebb korrekciót el kellett végezni: ezek az adatok Ft-ban, míg a korábbiakban ezer Ft-ban voltak megadva.

2. táblázat. A támogatott települések és agglomerációs önkormányzatok vagyona (ESZKÖZÖK), 2007–2012

	Vagyon összesen		A vagyon értéke					
	TÁMOG.	AGGLOM	TÁMOG./ nem TÁM	AGGL./ nemAGGL	TÁMOG.	AGGLOM	TÁMOG.	AGGLOM
	Mrd Ft	Mrd Ft	önk., %	önk., %	millió Ft/önk. 2011	millió Ft/önk. 2011	ezer Ft/fő 2011	ezer Ft/fő 2011
-500	110,7	37,2	67%	143%	178	298	714	938
0,5-1,0e.	113,4	67,5	86%	123%	450	582	622	815
1,0e.-	298,7	509,8	66%	166%	979	1 888	533	789
-10e.	135,4	234,2	66%	135%	3 150	5 576	585	1 066
10-50e.	79,8	889,0	60%	122%	11 406	21 167	698	1 021
50-100e		783,8		100%		71 254		1 024
100e.-		1 368,5		100%		195 500		1 285
Budapest*		4 010,2		100%		167 092		2 305
MIND EGYÜTT	738,1	7 900,2	71%	118,2	600	12 402	593	1 455

Forrás: Magyar Államkincstár Adatbázisa 2006–2012, KSH Települési Helységnévtár 2010–2018, saját számítások

Megjegyzés: A táblázat anyiban torzít, hogy Budapest esetében a fővárosi Önkormányzat és a kerületi önkormányzatok adatai együttesen szerepelnek, míg a fővároson kívül a települési adatok a megyei adatok nélkül szerepelnek.

Támogatott önkormányzatok: a 105/2015 Korm.rendelet szerint támogatott települések. Mind a társadalmi, infrastrukturális stb., mind nagy munkanélküliség miatt támogatott önkormányzatok ideértendők.

3. táblázat. Települési és budapesti önkormányzatok nettó vagyona (SAJÁT TŐKE), 2007–2012, Mrd Ft (csoport összesen)

		Önkorm. száma	Nettó vagyon értéke a kategóriában			Változás	Egy önkor- mányzatra	Egy lakosra
			2007	2009	2011	2011/07		
		db	Mrd Ft	Mrd Ft	Mrd Ft	%	2011 M.Ft/önk	2011 e.Ft/fő
Községek	-500	1138	211,2	219,0	226,1	+7,1%	199	742
	0,5-1,0e.	653	267,8	279,5	296,3	+10,6%	4545	617
	1,0e.-	1018	1 079,3	1 122,6	1 211,7	+12,3%	1 190	567
Városok	-10e.	202	641,4	646,9	731,5	+14,1%	3 621	683
	10-50e.	125	1 722,8	1 703,0	1 760,9	+2,2%	14 087	735
	50-100e.	11	582,6	586,1	586,5	+0,7%	53 319	766
	100e.-	7	1 099,4	1 126,6	1 141,8	+3,9%	163 112	1 072
Budapest*		24	3 281,5	3 371,6	3 439,2	+4,8%	143 299	1 976
MIND EGYÜTT		3 178	8 885,9	9 055,4	9 394,0	+5,7%	2 956	943,4

Forrás: Magyar Államkincstár Adatbázisa, saját számítások

Megjegyzés: A táblázat annyiban torzít, hogy Budapest esetében a Fővárosi Önkormányzat és a kerületi önkormányzatok adatai együttesen szerepelnek, míg a fővároson kívül a települési adatok a megyei adatok nélkül szerepelnek

4. táblázat. A támogatott települések és agglomerációs önkormányzatok nettó vagyona (SAJÁTTÖKE), 2007–2012

	Vagyon összesen		A vagyon érték					
	TÁMOG.	AGGLOM	TÁMOG./ nem TÁM	AGGL./ nemAGGL	TÁMOG.	AGGLOM	TÁMOG.	AGGLOM
	Mrd Ft	Mrd Ft	%	%	millió Ft/önk. 2011	millió Ft/önk. 2011	ezer Ft/fő 2011	ezer Ft/fő 2011
-500	102,4	35,0	68,4%	148,5%	164	280	660	883
0,5-1,0e.	104,1	62,3	86,2%	123,3%	413	537	571	752
1,0e.-	269,5	453,4	66,9%	165,6%	883	1 679	481	702
-10e.	106,2	197,8	62,8%	141,2%	2 471	4 710	459	900
10-50e.	53,2	692,0	52,5%	127,9%	7 595	16 475	465	795
50-100e.		586,5		0,0%		53 319		766
100e.-		1 141,8		0,0%		163 112		1 072
Budapest*		3 439,2		0,0%		143 299		1 976
MIND EGYÜTT	494,0	6 608,0	53,6%	139,5%	402	10 374	397	1 217

Forrás: Magyar Államkincstár Adatbázisa 2006–2012, KSH Települési Helységnévtár 2010–2018, saját számítások

Megjegyzés: A táblázat anyiban torzít, hogy Budapest esetében a fővárosi Önkormányzat és a kerületi önkormányzatok adatai együttesen szerepelnek, míg a fővároson kívül a települési adatok a megyei adatok nélkül szerepelnek.

Támogatott önkormányzatok: a 105/2015 Korm.rendelet szerint támogatott települések. Mind a társadalmi, infrastrukturális stb., mind nagy munkanélküliség miatt támogatott önkormányzatok ideértendők.

5. táblázat: Az önkormányzatok felhalmozási kiadásai 2007–2011 között

	Fejlesztési kiadások összesen (2007-11)				Fejlesztési kiadások egy településre				Fejlesztési kiadások egy lakosra			
	MIND	csak TÁMOG.	csak AGGL.	MIND	MIND	csak TÁMOG.	csak AGGL.	MIND	csak TÁMOG.	MIND	csak TÁMOG.	csak AGGL.
	Mrd Ft	Mrd Ft	Mrd Ft	M.Ft/önk	M.Ft/önk	M.Ft/önk	M.Ft/önk	e.Ft/fő	e.Ft/fő	e.Ft/fő	e.Ft/fő	e.Ft/fő
Községek	-500	24,5	6,9	56,4	39,3	55,2	174,0	210,6	157,8	174,0	174,0	174,0
	0,5-1,0e.	26,1	14,6	120,0	103,6	125,8	176,1	163,1	143,1	176,1	176,1	176,1
	1,0e.-	351,8	90,9	116,0	345,6	298,1	429,5	164,7	162,3	179,5	179,5	179,5
Városok	-10e.	269,4	51,6	56,0	1 333,6	1 199,1	254,9	251,7	222,5	254,9	254,9	254,9
	10-50e.	670,5	32,2	229,9	5 363,8	4 596,3	264,0	279,9	281,2	264,0	264,0	264,0
	50-100e.	230,5		230,5	20 950,9		301,0	301,0		301,0	301,0	301,0
100e.-	345,8		345,8	49 403,4		324,8	324,8		324,8	324,8	324,8	
Budapest*	905,3		905,3	37 722,6		520,3	520,3		520,3	520,3	520,3	520,3
MIND EGYÜTT	2 915,8	173,1	1 905,0	917,5	290,5	2 990,6	350,9	292,8	181,2	350,9	350,9	350,9

Forrás: Magyar Államkincstár Adatbázisa 2006–2012, KSH Települési Helyiségnévtár 2010–2018, saját számítások

Megjegyzés: A táblázat annyiban torzít, hogy Budapest esetében a Fővárosi Önkormányzat és a kerületi önkormányzatok adatai együttesen szerepelnek, míg a fővároson kívül a települési adatok a megyei adatok nélkül szerepelnek.

Támogatott önkormányzatok: a 105/2015 Korm.rendelet szerint támogatott települések. Mind a társadalmi, infrastrukturális stb., mind nagy munkanélküliség miatt támogatott önkormányzatok ideértendők.

Ipartelepítés kistelepülési környezetben – az iparvárosok tükrében



Bevezető

A XXI. századi ipartelepítés már a nyugat-európai trendeket állítja előtérbe, leginkább a társadalmi tényezők, így az iskolázottság, a mobilitás vagy az olcsó munkaerő jelenti az elsődleges döntést az ipari létesítmények létrehozásánál, a beruházások kialakításánál. A globalizáció által a vállalkozások szívesebben költöznek a nagyobb profitot ígérő telephelyre, amelynek esetében a nyereségre helyeződik a hangsúly. A természeti ipartelepítő tényezőket tekintve a földrajzi fekvés, az ásványkincs, a vízellátottság, a környezet állapota és minősége, valamint az éghajlat. A társadalmi ipartelepítő tényezőket a munkaerő nagysága és képzettsége, a belső jogrendszer, a politikai stabilitás, az infrastruktúra és a hagyományok alkotják. Ennek mentén a településink természetét végig gondolva elmondható, hogy bár a közös elveken alapuló községek és városok jöhetnek létre, jellegüket és értéküket maguk hozzák létre, illetve alakítják ki.

A XIX. század első felétől településeink fejlődésében az ipar szerepe vált dominánssá. A különböző ipari tevékenységeknek, eltérő hatása volt a települések fejlődésére. „A bányakincsek lelőhelyeinek térségeiben a kialakult faluhálózatra támaszkodott: az általa foglalkoztatott dolgozók ott laktak, illetve oda települtek (a Sajó völgyében, a Zagyva menti térségben stb.). Később alakultak ki nagyobb települések, városok (úgy mint Putnok, Salgótarján). A feldolgozóipar fejlődésének hatására átrendeződtek az érintett térségek települési viszonyai. Ennek nyomán nagyvárosok, a városok és a szomszédságukban fekvő községi települések összefonódása révén nagyobb földrajzi kiterjedésű településcsoportok, agglomeráló térségek alakultak ki (*Köszegfalvi, 2004*).

Erre a leglátványosabb hazai példa Budapest, a főváros gyors fejlődését egyértelműen az ipar indukálta. A XX. század közepétől meginduló iparosítás az ország egészére – beleértve a társadalmi, gazdasági, politikai és területi fejlődését – nagymérvű hatást gyakorolt.

Ipari települések jöttek létre, ipari és/vagy lakófunkciókkal, illetve ipari jellegű tevékenységet folytatva. Ez olyan alapot teremtett a létrejött településeknek, amely a mai napig kihatással van a települések fejlődésére, annak ellenre, hogy adott esetben már évek, évtizedek óta az adott településen nem vagy alig foglalkoznak ipari tevékenységgel.

Az 1990-es éveket követően tehát az ipar szerepe a települések fejlődésében háttérbe került, azok a törekvések, amelyek a települések irányába hatottak, ettől az időponttól inkább a terciér szektor felé irányultak, a hagyományos ipari fejlesztéseket maguk mögött hagyva. A települések életét immáron nem egyértelműen csak az ipar határozza meg, hanem az a komplex tevékenységstruktúra, amely a szolgáltatást, szükség esetén a mezőgazdasági tevékenységet is magába építi.

Amikor iparközségekről vagy iparvárosokról beszélünk, fontos tisztázni, hogy 1990 után a korábbi iparközségek nagy része kapott városi rangot, és noha az ipari funkció ezeken a településeken – mégha akár napjainkig is meghatározó – a városi rang ellenére demográfiai és intézményi jellemzők tekintetében még ma is sokkal inkább falusias, rurális jellegű öltönek. Önmagában ezért a közjogilag kizárólag községi jogállású települések vonatkozásában domináns ipari funkciókról és ipartelepítő tényezőkről gondolkodni problematikus – egyrészt nagyon kevés, minimális számú községi jogállású ipartelepülésről, ún. iparközségről beszélhetünk napjainkban, így az értelmezési keret illetően leszűkítése jelentősen behatárolná a vizsgálandókat, és vele jelen tanulmány tartalmi kereteit. Ezért foglalkozunk az iparközségek mellett már az államszocialista időszakban város rangot klaszszikus iparvárosokkal, valamint azon szóba jöhető – egykoron vagy akár napjainkig ipari dominanciájú – településekkel, amelyek 1990 után a falusi jelleg ellenére városi rangot szereztek.

Ipartelepülés – iparközség és iparváros

Az 1989–1990-es rendszerváltást követően a társadalomban és gazdaságban végbemenő változások közül a legerőteljesebb hatást a gazdaság átalakulása okozta. A változások hatására a települések differenciálódtak, a város és város, a város és község, illetve a község és község között nagymérvű eltérések, eltérő fejlődési szintek alakultak ki és maradtak meg a mai napig. A XX. század első, illetve második felében kialakult ipari tevékenységgel foglalkozó kistelepülések az 1990-es években mélypontra kerültek, addigi speciális tevékenységeik megszűntek, a település fenntartó ereje megszűnt, amely kihatást gyakorolt helyi társadalmukra, közösségi összetételükre. Az iparközségek szerepkeresésbe kezdtek – vagy a múltjukra építve vagy új tevékenységeket keresve.

A rendszerváltás követően hazánkban látványosan elvált egymástól a funkcionális, illetve közjogi városfogalom. A tanácsrendszer időszakában a várossá nyilvánításnak megvoltak a maga szigorú infrastrukturális paraméterei – a 11/1971. (III. 31.) Korm.rendelet és a 8/1971. (Ép.Ért.) ÉVM-MTTH. sz. együttes utasítás (pl. 300 fős művelődési ház; belterületi népességszám évente legalább 1%-os növekedése). Az 1990-ben hatályba lépő 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról a hatályon kívül helyezte a várossá nyilvánítás korábbi tételes szabályozását, helyette egy sokkal lazább és az érintett politikai döntéshozók számára meglehetősen széles mozgásteret biztosító eljárás (1990–1999 Ötv., 1999–2015 között a Területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény) lett az irányadó. Ennek következtében az 1990-2015 időszakban jelentősen megnövekedett a várossá nyilvánítások száma, amíg a rendszerváltás évében még csak 166 városi jogállású település volt Magyarországon, addig ez a szám 2014-re ez a szám már 346 volt – Budapest, 23 megyei jogú város, 322 város. A folyamat révén kialakult a városoknak egy olyan köre, amelyet legfeljebb néhány ezer lakos és jórészt alapvetően falusias infrastrukturális és közüzemi paraméterek jellemeznek. A várossá nyilvánítás újraszabályozása, és vele direkt szigorítása két lépcsőben történt meg a 2010-es években, előbb a 321/2012 (XI. 16.) Korm.rendelet – amely ugyan bővítette mérlegelési nézőpontokat a városi cím odaitélése esetében –, de az igazi fordulópontot a Korm.rendelet 2015-ös módosítása jelentette. Ez egyszerre határozott meg demográfiai (pl. a kezdeményezés idején legalább 10 000 lakos, és az utolsó öt évben folyamatos népességnövekedés) és infrastrukturális (pl. belterületi utak 90% része szilárd útburkolatú), hanem intézményi (pl. egészségügyi szakellátó intézmény; tanuszoda vagy többcélú sportcsarnok és speciális adóügyi feltételeket szabott. Különösen az adóügyi feltétel figyelemre méltó: várossá nyilvánítást csak olyan település kezdeményezhet, amely összes bevételének a 20%-a helyi iparüzési adóból (HIPA) származik a kezdeményezés évében – ez jelentős helybeli magángazdasági szektor meglétét feltételezi, ami szintén újdonság és jelentős megszorítás az 1990–2015 közötti várossá nyilvánítási szabályozáshoz és gyakorlathoz képest (Szabó, 2015). A szigorítás eredményeként 2015 óta nem is történt várossá nyilvánítás hazánkban, viszont az azt megelőző negyedszázadban a szabályozás rendkívül laza jellegének következtében nagyszámú falusias település kapott városi címet.

Iparközségek és falusias jellegű iparvárosok

„Az átlagosan 3000–4000 lakosú települések valamennyi életjelenségét az országos jelentőségű ipar jelenléte, az egyoldalúan ipari jellegű foglalkoztatási szerkezet, a gyáripár település- és társadalomformáló hatásának viszonylag nagy múltja határozta meg a korábbi évtizedekben.” (Enyedi–Horváth, 2002). Az ország területén elszórtan, egyes ipari övezetek

magjában helyezkednek el, életüket a korábbi ipari funkciójuk alapozza meg, de jelenleg már nem feltétlen ez a meghatározó. Az iparközség fogalma e tekintetben már nem egyértelműsíthető, az elnevezés pedig már csak azért sem helytálló, mert időközben ezen települések jelentős hányada városi rangot kapott.

Iparközségeink között található a Duna mentén elhelyezkedő Almásfüzitő, (a komáromi iparvidéken), ahol a munkások timföld és olajfeldolgozással foglalkoztak. A napjainkban még mindig községi rangú településen a timföldgyár 1950–1997 között Magyarország és Közép-Európa legnagyobb ilyen típusú gyáraként üzemelt. Jelenleg egy helyért kereső, helyi társadalmát kevésbé igénybe vevő településként funkcionál. Lélekszámát tekintve az elmúlt közel 30 év alatt csökkenő tendenciát mutat, a korábbi népességmegtartó ipari tevékenységről ma már egyértelműen nem beszélhetünk.

Hasonlóan útkeresés jellemzi a 2004-ig községi jogállású, majd abban az évben városi rangot szerzett Heves megyei BÉlapátfalvát. A korábban cementgyártásra épült ipari település az 1990-as évek elejétől – bár nem folyamatosan, de éveikig biztosította ipara által a helybeliek foglalkoztatást. A cementgyártás alakította településen 2000-ben szűnt meg a gyártás, ezt követően végleg bezárták a gyárat, amelynek helyére az önkormányzat ipari parkot létesített. Iparközségi szerepe ennek értelmében az ipari parkra tevődött át, amely a kistérség központjaként működik, már nem egy monolitikus szervezeti formában foglalkoztatja az ott dolgozókat.

Klasszikus iparközségnek tekinthetjük sokáig a városi rangot majd csak 2009-ben szerzett Sajóbábonyt, amely a Bükk-vidéken, a Tardonai-dombság és a Sajó-medence találkozásánál helyezkedik el. „A település két határozottan elkülönülő településrészre oszlott: a régi falura és a városias lakótelepre. Ez a település ipari fejlődésének következtében alakult így.”¹⁸¹ Az 1950-es évek elején e településen hozták létre az Észak-Magyarországi Vegyiművek (ÉMV) elődjét, a „1040”-es vállalatot, amely eredetileg hadiüzemként funkcionált. 1979-ben egy ipari balesetben megsemmisült az ÉMV TNT-gyára. Ezt követően vegyipari termelés kezdődött, amely szintén több száz ember számára adott lehetőséget a megélhetésre. A vegyiművek területe ma – hasonlóan BÉlapátfalvához – iparterületként funkcionál. Ez mindkét és a további települések esetében is több tevékenységet foglalhat magában; szolgáltatás, ipari, esetenként mezőgazdasági-ipari funkciók. Az ipari park egyértelműen Sajóbábonyt, de a többi ipari községnek/városnak tovább fejlődésében, társadalmi és munkaerőpiaci stabilitásában jelent perspektívát.

Rudabánya esetében napjainkban már nem beszélhetünk szó szoros értelemben vett iparközségi jellegről, mivel egyrészt a korábban meghatározó ipari funkció gyakorlatilag

¹⁸¹ Sajóbábonyt Települési Arculati Kézikönyv, 2017.

megszűnése, másrészt 2008-ban ők is városi címet szereztek: „Észak-Magyarországi Régióban, Borsod-Abaúj-Zemplén megye északnyugati részén, a Putnoki-dombság és a Rudabányai-hegység kistájak határán helyezkedik el. A fővárostól 220 km-re, a régióközponttól és megyeszékhelytől, Miskolctól 40 km-re található. Lakossága nem éri el a 3000 főt, ezzel az ország legkisebb városainak csoportjába tartozik.”¹⁸²

Az államosítás időszakában 1949-ben jött létre az Ércbányászati Nemzeti Vállalat, amelynek a rudabányai bánya lett a legnagyobb hagyományokkal és adottságokkal rendelkező üzeme. „A rudabányai vasércbányászat 1952-64 között önálló vállalatként működött. A vasércbányászat önállósága 1964-ben szűnt meg, amikor is megalakult az Országos Érc- és Ásványbányászati Vállalat. A vasércbányászat fejlesztése 1968-ra fejeződött be, ennek ellenére az új, korszerű technológiákra való áttérés nem hozta meg a várt gazdasági eredményt.”¹⁸³ Az 1980-as évek elején érezhető volt, hogy a települése tevékenysége veszteséges és felszámolásra került, helyébe nem került új ipari tevékenység. Helyben maradt lakossága mezőgazdasági, valamint kereskedelmi tevékenységet folytat, ipari tevékenysége elhanyagolható.

A 2004-ben szintén városi rangra emelkedett Látatlan az 1868-ban alapított cementgyáráról híres, a Berzsek-hegyi márgabánya ásványi kincsére alapozva itt kezdődött el a magyarországi portlandcement-gyártás. „Ehhez a máig fennmaradt kultúrához kötődve fejlődött ki az építőanyag- és cementgyártás, amely a települést a 20. században az iparág egyik hazai fellegvárává tette.”¹⁸⁴ 1908-ban kezdte működését az azbesztcement-papírgyár. 1965-ben üzemkorszerűsítésre került sor. 2 millió forintos beruházással megkezdődött a Látatlani Vékonypapírgyár építése. Ez Közép-Európa egyik legnagyobb és legmodernebb gyára volt 2009-ig. A település iparközségi szerepét jelenleg a Látatlani Vasbetonipari Zrt. magyarországi viszonylatban nagy múltú beton-, vasbeton- és feszített betonelem gyártó vállalat adja. A település jelenkori törekvéseiben az idegenforgalom és az ipari funkciók állnak.

Az iparközségek sorában sajátos helyzettel jellemezhető a nagyközségi jogállású Izsófalva. A település az észak-magyarországi régióban, Borsod-Abaúj-Zemplén Megyében, a Borsodi- (régebben Putnoki-) dombság Keleti peremén, Kazincbarcikától 9 km-re északra, az Ormos-patak völgyében található. Az 1960-as évektől folyamatosan betelepülő munkásság jellemezte a települést, a népesség nagymértékben megnőtt, két bányatelep, Ormospuszta és Rudolftelep alakult ki a területén. A bányászat az 1960-as években ki-

¹⁸² Rudabánya IVS, 2017.

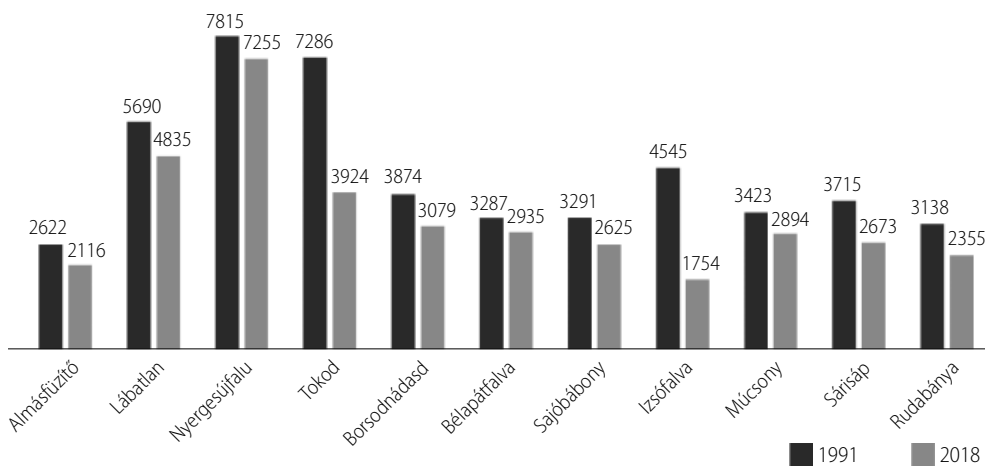
¹⁸³ Rudabányai Településképi Arculati Kézikönyv, 2017.

¹⁸⁴ Látatlan település története. Forrás: <http://labatlan.hu/tortenelmunk>

emelkedő szereplője volt Izsófalvának, amelynek köszönhetően az 1971-ben nagyközséggé vált település lakói számára viszonylagos jólétet biztosított. A nagyüzemi szénbányászat azonban 1977-ben megszűnt. A 1980-as évektől emiatt jelentős elvándorlás indult el, ezt nehezítette továbbá, hogy 1993 januárjával Ormosbánya, 1994 decemberével Rudolftelep vált önállóvá, így Izsófalva egyharmadára csökkenő előregedő településsé vált.

További néhány vizsgált ipartelepülés – a napjainkig községi jogállású Múcsony és Sáríásáp, valamint a 2001-ben városi rangot szerzett Borsodnádásd – hasonló helyzetbe kerültek az 1990-es éveket követően. Ipari szerepük elvesztése egyenértékűvé vált a település helyzetének átalakulásával, valamint a jelenlegi településhálózati szerepkör háttérbe kerülésével. A hazai viszonyrendszerben a szerepvesztettek és reményt keresők körébe tartoznak ezek a korábban egyértelműen ipari dominanciájú települések.

Az iparközségekre, ipari kisvárosokra alapjában jellemző – az 1990-es évek óta – a helyi társadalom folyamatos alakulása, lélekszámcsökkenés, szerepkeresés és a környező településekkel történő aktív kapcsolatok működtetése. Az ipari funkciók, amely létüket meghatározták ma már nem községi, városi építőkövek, a sajátos települési milió kialakítását tűzve ki maguk elé. Az 1990–2015 időszak kiterjedt várossá nyilvánítási gyakorlatának köszönhetően napjainkra alig-alig beszélhetünk községi jogállású ipartelepülésről (iparközség), ezért sem szűkíthető le a vizsgálat a községi jogállású településekre. Néhány vizsgált ipartelepülés lakosságának 1991–2018 közötti változása – dominánsan csökkenése – jellemzi a folyamatot.



1. ábra. Ipari községek lélekszáma 1991, 2018.

Forrás: Helységnevtár adatai alapján, 2018. január 1.

A korábbi tradicionális ipari funkcióval rendelkező kistelepülések tehát az 1980-as éveket követően egyre inkább háttérbe kerültek a magyarországi települések között. Vonzerejük – ha településértékükett vizsgáljuk – immáron nem a munkahely és az azzal összefüggő élettér kialakításával, hanem a jövőkéjük megteremtésével került összefüggésbe.

Iparvárosok

A klasszikus iparvárosi – tehát az 1947–1990 közötti államszocialista időszakban városi rangot szerzett – kategóriába sorolt szocialista települések közös vonása volt a rendszer-váltás előtt az ipari funkciók településen belüli dominanciája, magas foglalkoztatottság az iparban, a városi tradíciók felemássága vagy jelentéktelensége, társadalmi összetételük – fiatal, középkorú műszaki ismerettel rendelkezők köre. Napjainkra ezeket az iparvárosokat a szakmai presztízsvesztéssel, a válság sújtotta övezetben való elhelyezkedéssel, beruházások elkerülésével, esetenként kényszerített odatelepítéssel, munkanélküliséggel és elvándorlással lehet jellemezni.

A magyarországi iparvárosokat – Beluszky Pál megközelítését véve alapul – három nagy csoportba sorolhatjuk. Egyfelől az ún. szocialista iparvárosok körére (Ajka, Dunaújváros stb.), másfelől az iparvárosokra – úgymint Paks, Nyerges, valamint az ipari és lakó-funkcióval rendelkező városokra – gondolva Dorogra vagy Százhalombattára. E városok eltérő képet és jelleget öltöttek létrejöttük kezdetétől, melyeket ipari funkciójuk mentén vizsgálva érdekes képet vetítenek elénk.

A jelen tanulmány elsősorban az ipari községek és az ún. szocialista iparvárosokat, ipartelepüléseket kívánja ismertetni a napjainkban zajló folyamatok, változások tükrében.

Az iparváros elnevezés a magyarországi szakirodalomban kettős megközelítésű; egyfelől jelenti a szocialista iparosítás által létrehozott városokat, másfelől azokat a napjainkban új beruházással rendelkező városokat, amelyek egy-egy nagyobb gyárra (pl. Autógyár – Győr, Kecskemét) épültek és biztosítanak munkát a helyben, valamint a környéken élők számára. Az 1950-es években a városépítés legfeltűnőbb akciója az ún. szocialista városok építése volt. Ezen városok egy-egy ipari nagyberuházás munkaerő-szükségletét voltak hivatva biztosítani (*Beluszky, 2003*). A nagyberuházások zöme a bányakincseket nyújtó középhegységek területén, a Borsod-Abaúj-Zemplén megyétől (Ózd, Kazincbarcika, Miskolc) Budapesten át Veszprém megyéig (Várpalota, Ajka) húzódó energetikai, nehézipari tengely mentén történt (*Enyedi–Horváth, 2002*).

A „szocialista városok” kialakításának első hullámában kezdtek hozzá Dunaújváros, Kazincbarcika, Komló, Oroszlány, Ajka felépítéséhez. Ezekre a településekre (Oroszlány, Komló, Ajka, Várpalota, Berente, Gyöngyösvisonta), illetve az új olajtartályokra (Százhalombatta) erőművek épültek. Nagyarányú rekonstrukcióval bővült a vas-és acélkohászati

bázis (Diósgyőr és Ózd), Dunaujvárosban pedig újak jöttek létre. Oroszlányban barnaszénbányászat és villamosenergia-termelést biztosító hőerőmű, Ajkán szénbányászat, timföldgyártás és energiatermelés, Várpalotán szén- és lignitbányászat, villamosenergia-termelés és alumínium kohászat, Kazincbarcikán szénbányászat, villamosenergia-termelés és vegyipar, Tiszaújváros esetében villamosenergia-termelést adó hőerőmű és vegyipar, Dunaujvárosban pedig vas- és acélkohászatra létesített erőmű, építőanyagipar és könnyűipar jött létre (*Dragonics, 1975*). Ezek a települések a kor politikai elveinek megfelelő cél végrehajtását elősegítendő eszközként jöttek létre. A „kitalálók” az ipari múlton kívül – még ha voltak is – semmiféle történelmi gyökeret nem vettek figyelembe. Az új városok megjelenésük pillanatától a „modernség szinonimái” voltak (*Germuska, 2004*).

A települések az ipari fejlesztések feltételrendszerei szerint is csoportosíthatóak. Ennek értelmében az alábbi osztályokat alkothatunk: az első iparvárosi csoportba Ajka, Tatabánya, Ózd, Várpalota tartozik, esetükben már egy korábban is működő ipari tevékenységet szélesítettek ki, ehhez a csoporthoz kapcsolható a bányászváros Komló is. A második csoportba azok a települések tartoznak, amelyek nem rendelkeztek ipar-történelmi gyökerekkel, egy felsőbb politikai döntésre jöttek létre. Ilyennek tekinthető Dunaujváros, Paks, Tiszaújváros és Százhalombatta.

Teljesen zöldmezős beruházként indult két kisebb község szomszédságában (melyeket később integráltak a településbe) Dunaujváros (Dunai Vasmű) és a Tiszaújváros (Tiszai Vegyi Kombinát) építése. Valamint a településhez kapcsolódóan, de azzal nem összeépülve zajlott az ipartelepítés Százhalombatta (Dunai Olajfinomító) és Paks (Paksi Atomerőmű) esetében is a másik két városhoz képest fáziskéséssel az 1960-as évek végén és az 1970-es évek elején (*Csizmady, 2013*).

E városok létrejöttében alapvető szerepet a második világháború utáni gazdasági-társadalmi, és politikai folyamatok játszottak. Ez egyfelől függési viszonyt, másfelől új gazdasági, társadalmi és politikai életteret alakított ki, amely alapjaiban változtatta meg Magyarország egyes szegmenseit.

A városok elfogadott hazai kategorizálását elsőként Markos György fogalmazta meg a Magyarország gazdasági földrajza című könyvében. Hangsúlyozta, hogy egy-egy város jellegének meghatározásánál nemcsak az új, hanem a múltból örökölt funkciókat is figyelembe kell venni (*Markos, 1952*). A szocialista iparvárosok tehát felülről irányított módon, tudatosan létrejött városok, melyek lakosainak száma, a városok ipari szerepkörűvé válása előtt igen alacsonynak volt tekinthető.

Az ipartelepülések, iparvárosok helyzete napjainkban

A rendszerváltozást követően az ipartelepülések – benne az iparvárosok – erőteljes pozícióvesztéséget szenvedtek, ez alól csak két település a kivétel, az egyik az 1970-ben várossá vált Százhalombatta, a másik pedig az 1978-ban városi rangot szerzett Paks. Ez a két település a mai napig is elsősorban ipari funkcióira építve működteti városát, integrálja helyi társadalmát. Az iparvárosaink jelenkori helyzetét továbbra is valójában múltbéli szerepük határozza meg. Mit jelent mindez,; amíg az iparközségek, kistelepülések esetében többnyire megszűnt vagy részben megszűnt ipari tevékenységről beszélünk, addig e városok többségükben az iparra, ipari funkcióhoz kapcsolódó új iparágakhoz kötődő mukahelyekkel biztosítják a települések működését.

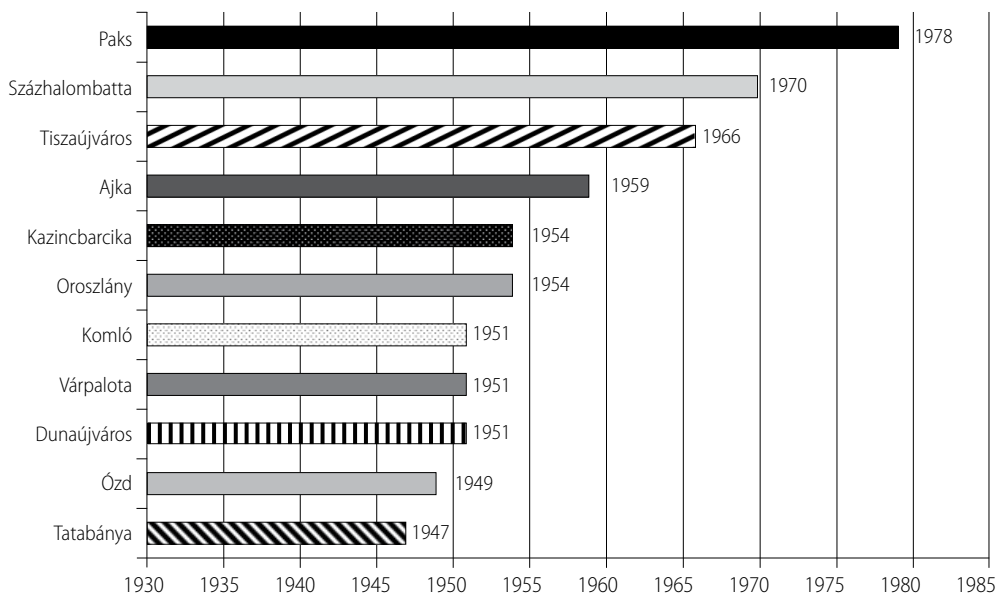
Az 1940-es és 1950-es években létrejött városok közé tartozik Tatabánya (1947), Ózd (1949), Várpalota (1951), Komló (1951), Dunaújváros (1951), Kazincbarcika (1954) Oroszlány (1954), Ajka (1959). Az 1960-as és 1970-es években városi rangot kapott Tiszaújváros (1966), Százhalombatta (1970) és Paks (1978).

Érdekességként kell megemlíteni Martfű városát, amelyet a Város Integrált Városfejlesztési Stratégiája az alábbiak szerint említ: *„Beluszky Pál komplex várostípus szerinti tipizálása alapján Martfűt a szocialista iparvárosok közé sorolja, ezért a város fejlődésének főbb tendenciáinak ismeretéhez szükséges megismernünk ennek a várostípusnak a jellemvonásait. Az ipari város fogalom esetében semmilyen nehézséggel nem szembesülünk: egyszerűen olyan település, amelynek fő funkciói az iparhoz kapcsolódnak, lakosságának többsége az iparban talál megélhetést.”*¹⁸⁵

Martfű a szocialista időszakban viszonylag folyamatos változáson ment keresztül: a háború előtt alapított cipőgyár mellett növényolajgyárat, majd sörgyárat létesítettek a községben. *„Gazdasági szerkezete viszonylag sokoldalúnak mondható. Népességét ugyan 1949–1990 között megötszörözte (1500 főről 7400-ra), de a könnyűipar szerényebb alkupozíciói és Szolnok, illetve Tiszaföldvár közelsége miatt kiemelt települési fejlesztése elmaradt. Várossá csak 1989-ben nyilvánították, így elesett a redistributív rendszerek által biztosított előnyök többségétől.”*¹⁸⁶ Germuska Pál szerint ugyan csak részben felel meg a szocialista iparváros kategóriának, a jelen tanulmány szempontjából mindenféleképpen állítható, hogy a szocialista ipari községek, illetve városok között ugyanolyan helyet és szerepet kaphat, mint a többi 11 város.

¹⁸⁵ Martfű Város Integrált Városfejlesztési Stratégia, 2012.
<http://www.martfu.hu/index.php?module=news&action=getfile&fid=194560>

¹⁸⁶ Martfű Város Integrált Városfejlesztési Stratégia, 2012.
<http://www.martfu.hu/index.php?module=news&action=getfile&fid=194560>



2. ábra. Várossá nyilvánítás éve a szocialista iparvárosok körében

Forrás: Helységnévtár adatai alapján, 2018. január 1.

Az iparvárosok között elsőként városi rangot kapott települések (Tatabánya, Ózd) a nehéziparra épültek. Tatabánya esetében a rendszerváltozást követően a város új szerepköröket keresett, elsősorban a területi elhelyezkedésére, meglévő szakmai potenciáljára, illetve a helyben élők tudására építve. Ennek következtében a város ipari tevékenységeiben az innovatív, kreativitást és gazdasági kooperációt igénylő iparágak telepedtek meg. Tatabánya esetében különösen fontos a települési környezete, az oda-vissza hatás elvének működése. A kezdeti nehézségek után, a 2000-es évek első felére az ún. nyugati típusú fejlődési vonalra állt rá a város, ezt támogatta a város földrajzi elhelyezkedése, Budapesthez és a nyugati határvonalhoz egyaránt szorosan kapcsolódó gazdasági érdekeltisége. Ipari parkja, felsőfokú oktatási intézménye és a különböző vállalkozásai egyre kedvezőbb feltételeket teremtenek a magasabb státusú lakosok letelepedésében, tartós településen maradásához.

A település vonzáskörzetében elhelyezkedő községek, városok eltérő tevékenysége, így a mezőgazdasági vagy szolgáltatási funkciók, napjainkban erősebbé váltak, Tatabányától való függőségük nem elsősorban az ipari funkcióikban jelentkeznek. Még Oroszlány város esetében sem, amely bányásztelepülésként korábban nagyobb önállósággal és presztízs birtokában városaink között komoly lakosság számmal rendelkezett, ellenben ma szintén egy szerepét kereső, helyi társadalmát új feladatok elé állító településről beszélhetünk.

Ózd esetében a múltra alapozott jövő kevésbé pozitív. *„Ózd ma Magyarország egyik súlyos, társadalmi és gazdasági problémákkal küzdő térségének centruma, ahol a hátrányos helyzet halmozódását több tényező idézte elő.”*¹⁸⁷ Az 1990-es éveket követően, a nehézipar megszűnésével, a város és környékének gazdasági szerepe háttérbe szorult, mely a helyi, alacsony iskolázottságú és többnyire hátrányos helyzetű társadalom még inkább háttérbe szorult. A térség jellemzően az elmúlt közel 30 évben magas munkanélküliséggel, valamint ebből adódóan alacsony jövedelemmel rendelkezik. Az aktív gazdasági alapot biztosító szervezetek elkerülik a várost, mely még inkább háttérbe szorítják a város fejlődési útját. Ózd esetében sajátos városkörnyékről beszélhetünk. Szerepének háttérbe szorulását indokolhatja az is, hogy Eger városa mind a munkaerőpiac szempontjából, mind pedig a társadalom aktivizálásában erősebb szereplőnek bizonyul.

Az 1951-ben városi rangot szerzett Várpalota és Komló az iparvárosok további speciális típusát mutatja. *„Várpalota történelmi fejlődése a II. világháborúig töretlen, ideértve a római településtől, a gazdag középkoron, a barokk városépítésten át egészen a 19. század végétől kezdődően a bányászat térnyeréséig. 1951-ben „Várpalota, Inota, Pét – egy város” új korszak kezdetét hozta. A rohamos iparosítás, Inota község felduzzasztása a közben már elszakadt Pétfürdővel együtt, alapjaiban formálta át a város életformáját, szerkezetét. Várpalota ipari centrummá válása a rendszerváltást követő ipari recesszió következtében nagy úrt képzett.”*¹⁸⁸ Az ipar szerkezeti átalakulása azonban a korábbi helyi társadalom szerkezetét is átalakította. A településen jellemzően alacsony iskolázottsági mutatók, hátrányos helyzetű csoportok élnek, ez a város innovativitását, hosszú távú fejlődését nagymértékben befolyásolja.

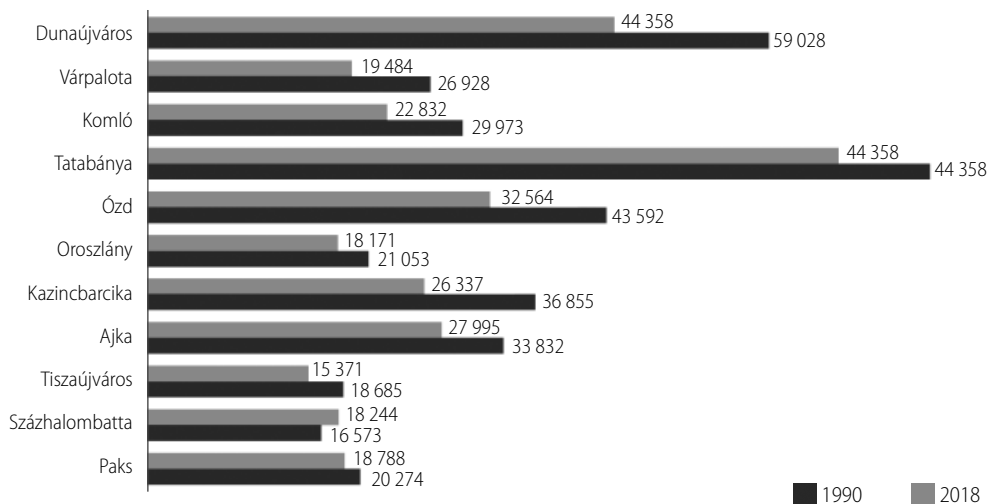
Komló városa bányásztelepülésként a rendszerváltás előtti időkben gyorsan fejlődő, munkát biztosító településként volt jelen a magyarországi városok között. *„Gazdaságára rányomja bélyegét a bányászváros múltja. A bányák bezárását követően a mai napig nem tudták az újonnan létrejött helyi vállalkozások a munkanélkülivé vált embereket foglalkoztatni. A munkaerő képzettségi színvonala alacsony. A bánya bezárását követő nagy szociális krízist – a megerősödött helyi vállalkozások ellenére – a mai napig nem tudta kiheverni Komló és térsége.”*¹⁸⁹

A városban – hasonlóan Ózd, Várpalota településeihez – a helyben élők alacsonyan iskolázottak. Komló közlekedése, elérhetősége miatt inkább az elköltözés, mint a beköltözés jellemző. A magas munkanélküliségi ráta, a hátrányos helyzet tovább nehezíti a fejlődés útját, hiszen olyan beruházásokra lenne szükség, mely újjáéleszti a város egészét.

¹⁸⁷ Ózd ITS, 2015.

¹⁸⁸ Várpalota ITS, 2017.

¹⁸⁹ KOMLÓ ITS, 2017.



3. ábra. A lakosságszám változása a magyarországi iparvárosokban, 1990–2018

Forrás: Helységnevtár adatai alapján, 2018. január 1.

Komló esetében különösen fontos az a tény, hogy a város nem a szocialista iparosítás során vált Újvárossá, esetében már egy komoly múlttal rendelkező, bányász település fejlődött tovább. E tény azonban nem segítette abban, hogy a bányászat megszűntével kiváltásokat, vagy új perspektívákat kapjon.

Oroszlány városának ún. zsáktelepülésként 1954 óta van városi rangja. A város a szénnek köszönheti fejlődését, XIX-XX. századi szerepét. A térség, egyben a település legnagyobb foglalkoztatója évtizedeken keresztül az erőmű és a hozzákapcsolódó Márkushegyi bányüzem volt. A rendszerváltást követően Oroszlány gazdasági szerkezete gyökeresen átalakult, amely eredményeként az eredetileg főleg a bányászaton alapuló városban a korszerű ipari és szolgáltatási üzemek is betelepültek. „A '90-es években a szénbányászatot átalakították, bezárták a gazdaságtalannak ítélt bányákat. Az 1994-ben létrejött bánya-erőmű integráció az oroszlányi és tatabányai medencében még megmaradt bányákat ismét egy vállalatban egyesítette az általunk kiszolgált erőművekkel együtt.”¹⁹⁰ Az 1990-es éveket követően a városban jelent meg ipari park, ezzel is a város ipari tevékenységének valamilyen szintű megtartását kívánták biztosítani.

„A bányászat megszűnése komoly kihívás elé állította, amit a város sikerrel vett: mára gazdasága a bányásztól független, stabil alapokon áll.”¹⁹¹

¹⁹⁰ Oroszlány IVS, 2010.

¹⁹¹ Oroszlány ITS, 2017.

A helyben élők társadalma itt is specifikus, a város – korábbi – bányászatra épülő ipari tevékenységének megfelelően az alap- és középfokú képzettségűek aránya az országos átlagnál magasabb, azonban a felsőfokú végzettségűek száma jelentősen alacsonyabb. Ugyanakkor az is tény, hogy a képzettség – éppen a múltbéli szerepből adódóan – nem elégíti ki a helyi munkaerőpiaci keresletet, az itt lévő intézmények, szervezetek nem minden esetben találják meg a megfelelő végzettséggel rendelkező helyi lakosságot.

Az iparvárosok korabeli és napjainkban is kiemelt szereplője Dunaújváros. A hazai iparvárosok között ezen iparváros vonatkozásában az 1990–2018 között különösen nagy volt az elvándorlás – 27 év alatt 14 338 fő hagyta el a várost –, melynek oka a várost működtető korábbi elnevezésében Dunai Vasmű rendszerváltáskor történt megtorpanása, a munkanélküliség és a monolitikus szakmai tudás, szakmai ismeret alkalmazhatatlansága játszott szerepet. A város az 1950-es években vált új iparvárossá a vaskohászati kombinát és a hozzá kapcsolódó lakótelep felépítésével. Mintaértékű szocialista iparvárossá kívánták tenni a hazai városok között. 1951–1961 között Sztálinvárosként, 1961 után Dunaújvárosként több ezer munkásnak és mérnöknek biztosított helyet életének megkezdéséhez, tartós letelepedéséhez. A dunaújvárosi fejlődés az 1990-es években megszakadt, mely – a többi iparvároshoz hasonlóan – a nehézipar átalakuló szerepének, szerkezeti változásának volt köszönhető. A település mind tevékenységében, mind pedig helyi társadalmában nehéz évek elé nézett, melyet közel húsz éven át a bizonytalanság, a szerepkeresés jellemezett. Az ezredfordulót követően a település részben a régi ipari tevékenységének körére, részben új tevékenységekre építve megtalálta pozícióját (ISD Dunaferr Zrt., Hankook Tire Magyarország Kft. stb.). További erősítő hatás mind ebben a település Budapesthez való közelsége, kedvező térségi kulturális és oktatási szerepe.

„Kazincbarcika 1954-ben Barcika, Sajókazinc és Berente településekből létrejött Újváros Miskolctól északra a Sajó völgyében. A város a mellé települt Borsodi Vegyi Kombinát és a közelben lévő bányászat lakóterületének kialakítására jött létre, akkor még lakótelep jelleggel, hiányos intézményi struktúrával, tervezett településként.”¹⁹²

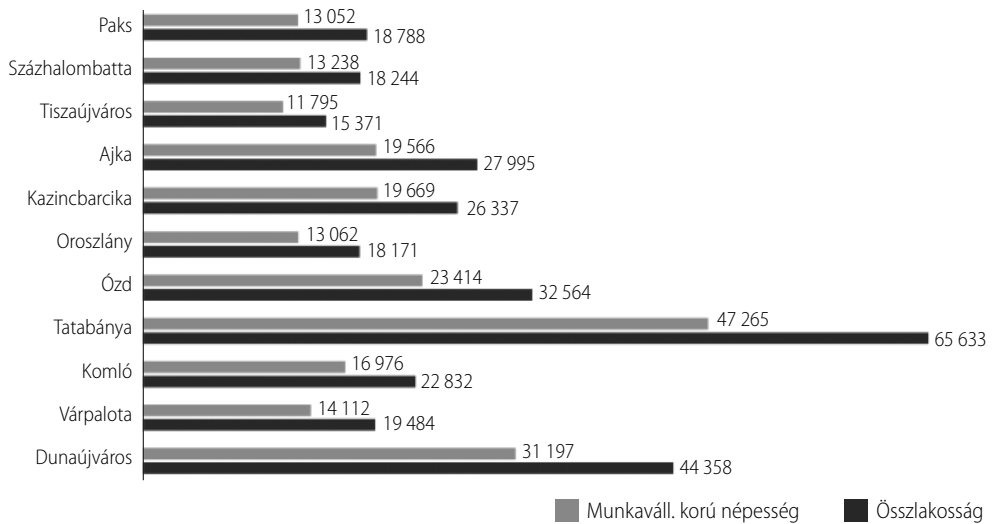
Az 1960–1980-as évek között a város erőteljes fejlődése következtében, a Borsodi Vegyi Kombinát fejlesztésével a helyi társadalom, illetve az őt kiszolgáló intézményrendszer a magyarországi városoktól elvárt minőséggel és teljeskörűséggel rendelkezett. Az 1980-as évek végén e város is bekerült a válság sújtotta területek közé, mely az 1990-es évek végéig folyamatosságot mutatott. A korábbi Borsodi Vegyi Kombinát helyét a BorsodChem Rt. vette át, mely bár ma a térség egyik legnagyobb foglalkoztatója, a korábbi magas

¹⁹² Kazincbarcika ITS, 2014.

foglalkoztatotti kört nem képes vállalni. A település életére az iparban történt változások mellett a lakosság számának változása is komoly hatást gyakorolt, illetve gyakorol napjainkban is. Kazincbarcika lakosság száma 1990 és 2018 között több mint 10 000 fővel csökkent. E csökkenés folyamatosságát mutat, melyben feltételezhető az tény, hogy a korábbi iparban foglalkoztatott, magasabb iskolai végzettséggel rendelkezők az ország különböző területeire vándoroltak, míg az alacsonyabban képzett, illetve képzetlenebb munkaerő helyben maradt.

Az 1950-es évek utolsó évének egyik városi rangra emelt települése Ajka volt. A több településből létrejött város az 1960-as évek végére, az 1970-es évek elejére már egy erős iparvárosként funkcionált a hazai városok között. A város gazdaságát évtizedekig a mezőgazdaság és a bányászati, alumíniumipari szektor határozta meg, a rendszerváltás után pedig egyre erőteljesebbé a feldolgozóipar vált. Az 1990-es évek után Ajka sem maradt ki az iparvárosokat sújtotta helyzetből. Szerepkeresés, új funkciók és tevékenységek keresése jellemezte a települést és térségét. Az iparban foglalkoztatottak magas arányban váltak munkanélkülivé, folyamatos elvándorlás vette kezdetét, melynek eredményeképpen 1990–2018 között több mint 5000 fővel csökkent a településen élők szám aránya. E település esetében is jellemzően a középfokú vagy szakképzettséggel rendelkező lakosok vannak többségben, a felsőfokú végzettségűek száma alacsony.

Az 1960-as és 1970-es években, az iparosítás utolsó fázisában három város került a szocialista iparvárosok körébe. Tiszaújváros (1966) korábban Tiszaszederkény, majd



4. ábra. Munkaválló korú népesség (2019. 04.) az összlakosságon belül

Forrás: www.nfsz.munka.hu, Helységnévtár adatai alapján, 2018. január 1.

1970-től Leninvárosként vált ismertté a szocialista iparvárosok között. Az 1950-es évek közepén megkezdődött a Tiszai Vegyi Kombinát építése, majd az 1970-es évek elejére az olajfinomító, az 1970-es évek végére pedig felépült a Tiszai Hőerőmű. A várost, ahogyan a többi iparvárost is, hátrányosan érintette a rendszerváltás okozta ipari és társadalmi változás. A település az 1990-es években a mélypontra került, az ipari szerkezet átalakítása a helyben dolgozókat hasonlóan súlyosan érintette, mint más városok esetében. További nehezítő tényező volt, hogy a város azon lakói, akik magasabb iskolai végzettséggel, szakképzettséggel rendelkeztek elköltöztek, új életteret kerestek maguknak. Az elköltözés fokozatosan, az elmúlt közel harminc évben néhány ezres nagyságrendű volt. Százhalombatta és Paks a legkésőbb városi rangot kapott iparvárosok között jelennek meg. Az előbbi esetében az olajipari tevékenység, a második város esetében az atomerőmű a meghatározó elem. Százhalombatta modernkori ipari tevékenysége a Dunamenti Erőmű és a Dunai Finomító (ma MOL Zrt.) vállalataira épül a kezdetektől. Az 1960-as években megkezdett ipari beruházások az 1970-es évek végére biztos alapokat teremtett a foglalkoztatottaknak, a helyben élők és városba költözők részére. Százhalombatta az 1960-as évektől folyamatos fejlődési utat jár be, lakossága 1960-óta emelkedő tendenciát mutat. E város esetében elmondható, hogy a rendszerváltás nem okozott sem gazdasági, sem társadalmi törést. Az iparvárosok között egyedül e város vonatkozásában látható jelentős számarányemelkedés. A város pozícióját Budapesthez való közelsége (agglomerációs szerepkör), illetve a speciális ismeretre épülő (monolitikus) MOL Zrt., valamint a hozzá kapcsolódó kisebb gazdasági szervezetek biztosítják. A város lakossága többnyire közép vagy alacsonyabb végzettségű, a diplomások számaránya az iparvárosokéhoz hasonlóan alacsonyabb az országos átlagnál. Paks városa a hazai iparvárosok között némileg még inkább eltérőséget mutat. Az atomerőműre létrejövő város más vonalat követett, mint a korábban létrehozott iparvárosok. A speciális tudásra és iparra épülő város szintén egy már meglévő településre épült, a Duna menti elhelyezkedésének pozitívumaira épülve. A város iparvárossá válását az 1967-ben megszületett kormányhatározat döntötte el, mely a Duna és Csámpa-puszta között található területre helyezte az első magyarországi atomerőmű építését. 1969-től megkezdődött az ipari létesítmény létrehozása (földmunkák, lakótelepek építése, alapköletétel). „Az atomerőmű-lakótelep a 70-es évek várostervezési elveinek megfelelően épült. Mára a város integráns részévé vált. „Tulipános” házai miatt elindítója volt a hazai építészet egyik progresszív nyilvános vitájának. Épületei, terei ma is élhetőek, de megújításra szorulnak.”¹⁹³ Mindeközben Paks lakosság száma folyamatosan emelkedett, mely mutatót tovább emelte az a tény, amikor a települést várossá nyilvánított-

¹⁹³ Paks a város jövője – A jövő városa, 2017

ták ki (1979), illetve megindult az első blokkban az áramtermelés (1982). A város egészségének működését, lakóinak életminőségét az 1987-re elkészült erőmű biztosította és biztosítja napjainkban is.

Összegzés

A magyarországi ipartelepülések sokfélesége a hazai települések körébe illeszkedve keresi a helyét és szerepét. A községi rang egy sajátos mederbe tereli e településeket, azaz a lehetőségek zárt körével, a csökkenő lakosságzámmal és a tevékenység átalakulásával immáron nem feltétlen ipari tevékenységet folytatva működnek a mindennapokban.

Új szerepkör jelent meg az ipar és a község viszonylatában is, azaz a kistelepülésekre belépő ipari tevékenységek, amelyek már inkább független formában, a település életét akár gyökeresen átalakítva teremtik meg az ipari község jellegét (pl. Gyöngyöshalász), de mégsem hasonlítható a korábban meglévő iparra épített települések köréhez (pl. Almásfüzitő).

Az időközben városi rangúvá vált települések pedig ma már egyre kevésbé foglalkoznak tiszta profilú ipari tevékenységgel, vagy ipari parkjaikban végzik korábbi tevékenységeiket, vagy teljes körűen megszüntették és új tevékenységbe kezdtek. Mindez azonban e településekre nem mondható kedvezőnek, mivel a korábban helyben maradó társadalom ma már – a munkavégzés okán főleg – távolabbi helyekre kényszerül ingázni vagy akár elköltözni. A települések stratégiái, elképzelései, amely szerint a községek, városok milyen módon képesek korábbi szerepeiket átalakítani, úgy tűnik, csak igen komoly nehézségek árán valósulnak meg. Az iparközségek fogalma ma már nem egyértelműsíthető, talán megfelelőbb azt mondani, hogy ipari tevékenységgel is foglalkozó települések találhatóak Magyarországon bizonyos területein, de a korábbiakban érvényes meghatározásokat nem használhatjuk e városok esetében.

A hazai iparvárosok és ipartelepülések egymáshoz hasonló szerepkörbe kerültek, hiszen 1990 után folyamatos változásra kényszerülnek. A legkorábban létrejött városok még mindig erőteljesen magukon viselik ipari múltjukat, mely nagymértékben határozza meg jelenkori működésüket, szerepüket. E szerepben azonban már a 11 város közül csak néhány volt képes helyi lakosságát egészében vagy részben megtartani, köszönhetően sajátos ipari tevékenységének, új karakterének (Paks, Százhalombatta, Tiszaújváros, Tatabánya és az elmúlt években már Dunaujváros). E városok esetében felmerülhet az a kérdés, vajon létrejöttük ideje, helyzetük, pozícióik és speciális ipari funkcióik határozták-e meg e relatív stabilnak tekinthető státusukat vagy az ehhez kötődő politikai döntések sora. Meny-

nyire lesznek kitéve azoknak a változásoknak, melyeket a politika (szakpolitika) generál vagy a többi magyarországi városok sorában képesek lesznek megtalálni megfelelő helyüket. Vajon az 1940-es és 1950-es években létrejött, nehéziparra épült szocialista iparvárosok miért nem kerültek ehhez a listához? Komló, Ózd, Kazincbarcika képes lesz-e valaha olyan tevékenységet találni, mellyel helyi társadalmát, annak foglalkoztatását stabilizálja, hosszú távú életkilátásokat biztosítva.

A városok helyi társadalmát erőteljesen a munkás, illetve a középfokú végzettséggel rendelkezők alkotják, egy-egy városban a helyben élők között esetenként előfordul a magasabb iskolai végzettségű (a helyben működő felsőoktatási intézmények miatt), de alapvetően a korábban létrejött iparvárosokban alacsonyabb iskolázottsági mutatókkal találkozhattunk, mint az 1970-es években „keletkezettek” körében.

A 11 iparvárosban csak egy település növelte lélekszámát az elmúlt években, évtizedekben. Százhalombatta városa az élhetőség elve mellett maradt meg továbbra is hagyományos iparvárosnak, melyre legjobb bizonyíték, hogy a várostól független MOL Zrt.-ben még mindig a helyben élők közel 50%-a dolgozik.

Mindez a többi város esetében csak részben mondható el, így az iparvárosokra oly jellemző helyben foglalkoztatottakra való építkezés már gyengíti azt a gondolatot, hogy Magyarországon vannak még az ún. hagyományos ipartelepülések, ahol a megélhetést valóban a helyben lévő ipar biztosítja a helyben vagy a települések környékén élőknek.

Felhasznált irodalom

Ajka város integrált területfejlesztési stratégiája. I. Megalapozó vizsgálat. (2015) Ajka-Budapest-Székesfehérvár.

https://www.ajka.hu/upload/Ajka_ITS_megalapozo_elfogadott20150929.pdf

Beluszky Pál (2003): *Magyarország településföldrajza*. Általános rész. Dialóg Campus, Budapest–Pécs.

Cserna Gábor (2015): *Dunaújváros*. Dunaújváros Megyei Jogú Város Önkormányzata.

https://dunaujvaros.hu/sites/all/files/dokumentumok/kiadvany/dunaujvaros_2_.pdf

Csizmady Adrienne (2013): Új városok – régi városok: összehasonlító elemzés. 215–251. In: Szirmai V. (szerk.): *Csinált városok a XXI. század elején: Egy „új” városfejlődési út ígérete*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Szociológiai Intézet, Budapest.

Dragonics Tamás [et al.] (szerk.) (1973): *Városépítés Magyarországon a felszabadulás után*. Műszaki Könyvkiadó, Budapest.

Dunaújváros Integrált Településfejlesztési Stratégiája. (2014): Dunaújváros file:

[:///C:/Users/User/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/14778%20\(1\).pdf](:///C:/Users/User/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/14778%20(1).pdf)

- Enyedi György–Horváth Gyula (2002): *Táj, település, régió*. MTA TK – Kossuth Kiadó, Budapest.
- Germuska Pál (2004): *Indusztria bővületében. Fejlesztéspolitika és a szocialista városok*. 1956-os Intézet Közalapítvány, Budapest.
- Kazincbarcika Város Integrált Településfejlesztési Stratégiájának Megalapozó Vizsgálata. (2014)
http://kazincbarcika.hu/data/dokumentumok/its_megalapozovizs2.pdf
- Komló Integrált Településfejlesztési Stratégiája. (2017). Terra Stúdió Kft., Budapest. www.komlo.hu/letoltes/its.pdf
- Kőszegfalvi György (2004): *Magyarország településrendszere. Történelmi vázlat településrendszereinkről*. Alexandra Kiadó, Pécs.
- Lábatlan település története. <http://labatlan.hu/tortenelmunk>
- Martfű Város Integrált Városfejlesztési Stratégia. (2012)
<http://www.martfu.hu/index.php?module=news&action=getfile&fid=194560>
- Markos György (1962): *Magyarország gazdasági földrajza*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest.
- Ózd Város Integrált Területfejlesztési Stratégiája. (2015)
https://ozd.hu/content/cont_575e73f4e57191.23649128/ozd_integralt_telepulesfejlesztési_strategia.pdf
- Oroszlány Város Integrált Városfejlesztési Stratégiája. Oroszlányi Szolgáltató Zrt., Oroszlány (2010). <http://oroszlanypark.hu/wp-content/uploads/docs/ivs/01-02.pdf>
- Oroszlány Város Integrált Településfejlesztési Stratégiája I. MEGALAPOZÓ VIZSGÁLAT. (2015) Oroszlány-Budapest-Székesfehérvár.
<http://oroszlanypark.hu/wp-content/uploads/docs/its/01.pdf>
- Paks város jövője – A város városa. Paks Város Önkormányzatának városfejlesztési kiadványa (2017). <http://paks.hu/downloads/4447/>
- Paks Integrált Településfejlesztési Stratégiája. I. kötet: Megalapozó vizsgálat. Terra Stúdió Kft., Budapest (2016). <http://paks.hu/downloads/3954/>
- Sajóbabony Települési Arculati Kézikönyv (2017). <http://dszk.sajobabony.hu/tak/TAK.pdf>
- Szabó Tamás (2015): A várossá nyilvánítás kérdésköre 2015 után – az elmúlt negyedszázad kapcsolódó folyamatainak értékelése. In: *Új Magyar Közigazgatás*, 2015. december, 8. évfolyam, 4. szám, 28–36.
- Tiszaujváros Integrált Településfejlesztési Stratégiája. Megalapozó vizsgálat (2015).
http://varoshaza.tiszaujvaros.hu/images/stories/tartalom/2015/its/megalaozo_vizs.pdf
- Várpalota Településfejlesztési Koncepció 2015–2030 (2016).
<http://www.varpalota.hu/wp-content/uploads/2017/04/Várpalota-Város-Településfejlesztési-Koncepciója.pdf>
- A nyilvántartott álláskereső száma a tartózkodási helyük szerint, településenként (2019. 04. havi állapot szerint)
https://nfsz.munka.hu/Documents/nfsz_stat_telepulessoros_adatok_2019_04.pdf



Szarvák Tibor–Balcsók István–Kovács Gábor

Szegregáció és kistelepülések – narratívák a vidéki térségek problémáiról az 1930-as években és napjainkban

Bevezetés

Tanulmányunk aktualitását az indokolja, hogy hazánkban az 1930-as évek gazdasági válságával párhuzamosan a gazdasági és társadalmi átalakulás, válság tér-, valamint ágazatbeli egyenlőtlenségei mind jobban láthatóvá váltak és jelentek meg olyan szakpolitikainak tekinthető irányelvek, innovációk, amelyek hatással voltak a társadalompolitika nemcsak akkori, de az 1990 utáni irányítóira is.

Czettler Jenő, aki az 1930-as évtized értékesítő szövetkezeti modelljének, a Hangya Szövetkezet létrehozásának támogatójaként ismert, a már korábbi „Magyar mezőgazdasági szociálpolitika” című monográfiájában kiemelte, hogy az ország gazdasági és szociális problémáit csak az agrárszféra, illetve az abban érdekelt bevonásával lehet megoldani. A vidéket érintő mozgalmaknak, a mezőgazdasági célú szociálpolitikai programoknak fontos eleme a szociális munka, amelyet Czettler a (köz)foglalkoztatás – mint aktív cselekvés –, valamint a kulturális fejlesztés, képzés oldaláról definiált (*Czettler J. 1914*).¹⁹⁴

A közösség bevonását Magyary Zoltán a közigazgatás-tudomány legkiemelkedőbb hazai képviselője is rendkívül fontosnak tartotta. A közös célok megvalósításáért nem a

¹⁹⁴ A fenti hármasság alapján a közfoglalkoztatás komplex megközelítésével van dolgunk, amely egyszerre biztosította a rászorult megélhetését (a jelen), illetve adott lehetőséget kulturális fejlesztésre, képzésre (fenntarthatóság, jövő).

politikát, a szakpolitikai megoldásokat húzta elő a tarsolyából, hanem a közösségeket összetartó szellemi örökséget. Magyary úgy gondolta, hogy nem a meglévő állapotok konzerválása a cél egy jól működő közigazgatásban – így településfejlesztésben és településirányításban – hanem az emberek olyan jellegű összekovácsolása, amely kritikus helyzetekben is kapocsként szolgál, amely ha kell, megtart, ha kell, felemel, ha kell józanul és önérdekből cselekszik.

Magyary fogalmazta meg elsőként a közigazgatás társadalmosítását¹⁹⁵, mint ahogy az is hozzá kapcsolható, hogy az emberek segítése – oktatása és munkalehetőségeinek megteremtése az alapja a települések, a helyi kis közösségek fejlődésének (Magyary Z., Kiss I. 1939.). A korszak fontos elméleti kérdése, hogy az 1930-as évek szociálpolitikája döntően inkább szegénypolitika volt-e, vagy egy olyan „*fejlődési szakasz, amelyben az a lényeg, hogy a szociálpolitika a társadalom gyengébb rétegének gazdasági megerősítésére törekszik. Tehát az eltartottból eltartó lesz.*” (Esztergár, 1939).

Az adott időszak értékeléséhez kapcsolódva Molnár Margit idézi Susan Zimmermann: „*a magyar szociálpolitika sem nem elkésett, sem nem elmaradott, hanem saját utat járt be, amely másfajta modernizációhoz vezetett*” (Molnár, 2002)¹⁹⁶. Ennek a gondolatmenetnek fontos eleme Mihelics Vid egyetemi magántanár elmélete, a szociális állam koncepciója, amely 1931-ben megjelent könyvében (Mihelics, 1931) társadalmi kiegyenlítésnek és közösségeszmének jellemez. Az ehhez kapcsolódó szociálpolitikai intézkedéscsomag egyrészt a falvak közegészségügyi és szociális helyzetét javította (Zöldkereszt Mozgalom), másrészt települési szinttől függetlenül a törvényhatósági alapon szerveződő vármegyei közjóléti szövetkezetek, valamint a produktív szociálpolitika megvalósításához pénzügyi háttérrel biztosító Országos Nép- és Családvédelmi Alap létrehozása is támogatta ezt a szociálpolitikai védőháló építést¹⁹⁷ (Gayer, 1991; Szikra, 2008. idézi Rácz Katalin 2009). Az akkori kapcsolódó programok elindításában játszott állami szerepvállalás nemcsak a szociális problémákhoz újszerűen közelítő tartalom miatt volt példaértékű, hanem azért is, mert a korábbi szegénységkezelési programok javarészt karitatív tevékenységként, az egyházi és magánjótékonykodás keretei között valósultak meg. A községek rende-

¹⁹⁵ https://popedu.hu/api/static/seminar_pages/14/A%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1s%20t%C3%A1rsadalm%C3%ADt%C3%A1sa.pdf

¹⁹⁶ Eredetileg itt jelent meg a gondolat: Zimmermann, S. (1994). Hozzászólás vitához. In Gyáni, G., A szociálpolitika múltja Magyarországon (pp. 26–28). Budapest: MTA Történettudományi Intézet.

¹⁹⁷ 1940. június 19-én nyújtotta be Keresztes Fischer Ferenc belügyminiszter az Országos Nép és Családvédelmi Alapról szóló törvényjavaslatát. Ezután indította meg Esztergár Lajos a „Vármegyei Közjóléti Szövetkezet Mátészalka” elnevezésű kísérletét. A tevékenység fő elve az volt, hogy segélyezéssel, szegénypolitikával nem lehet hatékonyan javítani a rászoruló helyzetén, ezért a szociális feladatok megoldásának formáját a gazdasági szférára bízta. (Szarvák. T. 2000.)

zéséről szóló 1871. évi XVIII. törvény a települések számára előírta a helyi szegényekről való gondoskodást, melyhez – a 8.803./1872. BM rendelet alapján – a magánadományokból és az 1883. évi XV. törvénnyel rendszeresített 3%-os pótdoból összetevődő szegényalap nyújtott fedezetet. A községek költségvetését az önhibájukon kívül szegénységbe jutott, egészséges munkaképtelenek támogatása terhelte, míg a beteg szegényekről való gondoskodást (1898-tól) a községek által megszervezett, de állami keretből finanszírozott ellátásként biztosították (*Gyáni–Kövér, 2003, idézi Rácz Katalin 2009*).

A vidéki térségekről szóló gondolkodás mentén az elmúlt évtizedekben az EU-konform vidékfejlesztés révén hazánkban is összekapcsolódott a vidék, az igazgatás, a felzárkózás és az esélyegyenlőségi politika. A 1996-ban megrendezett Cork-i Európai Vidékfejlesztési Konferencia nyilatkozatában a vidékfejlesztés számára megfogalmazott célok között kiemelten olvashatjuk azokat, amelyeket a vidéki közösségek feltétlenül magukénak érezhetnek:

- az elvándorlás megelőzése,
- a szegénység elleni küzdelem,
- a munkahelyteremtés serkentése,
- az esélyegyenlőség fejlesztése,
- valamint megfelelni a mind magasabb minőségi igényeknek az egészség, a biztonság, a személyiség fejlődése, a pihenés és jólét a vidéki térben (*Simon S. 2002*).¹⁹⁸

A különböző régiókban, településeken élő közösségek, családok életstratégiai hagyományosan igen különbözőek. Természetes, hogy az egyenlőtlenségek megítélése nem mentes a szubjektivitástól, mivel azok nem önmagukban „rosszak”, hanem valamilyen társadalmi szempontból ítéltetők nemkívánatosnak egy adott kontextusban – vagyis mindez kor- és helyzetfüggő. Mindez abból is adódik, hogy az egyenlőtlenségek mindig viszonylagosak – akár egyes térségi szinteket, akár egyes társadalmi csoportokat hasonlítunk egymáshoz –, tehát minden, az egyenlőtlenségek mérséklésére irányuló társadalmi cselekvés esetében számolni kell az elfogadók, támogatók, valamint az ellenzők, kritikusok egyidejű jelenlétével. Mivel a területi-társadalmi egyenlőtlenségek a társadalom működése során termelődnek újjá, így társadalmi beavatkozásokkal akár meg is változtathatók, elősegítve ezzel a kevésbé fejlett területek forrásainak hatékonyabb kihasználását és az integráció folyamatát. A beavatkozások viszont nem a különbözőségek mérséklésére

¹⁹⁸ Látható az, hogy a fenti dimenziók kapcsolódhatnak a közösségi jólét elnevezésű, a Jó Állam Jelentésben (2018) is szereplő mutatókhoz – Kaiser Tamás szerk.: Jó Állam Jelentés 2018 (Dialog-Campus Kiadó, Budapest, 2018)

irányulnak – azok önmagukban nem feltétlenül jelentenek problémát, sőt – hanem az ezekből származó hátrányok csökkentésére, az esélyegyenlőség és a hozzáférés biztosítására (Faragó 2016).

Napjaink narratíváiban a vidéki térségekről való gondolkodásban a centrumtérségeken kívül a kibontakozó fejlettségi szakadékok enyhítése kap prioritást, amelynek érdekében a fejlesztésekben meg kell erősíteni a felzárkóztató szemléletű, erősebb redisztribúción alapuló fejlesztési megközelítéseket.¹⁹⁹ Tanulmányunk következő fejezetében ezért a szegregátummal, mint térbeli, társadalmi kategóriával kapcsolatos nézetekre fókuszálunk.

A szegregáció fogalma, térbeli megjelenése és mérhetősége

Az elkülönítést és elkülönülést, a szét-, illetve elválasztást jelentő szegregáció latin eredetű (*segregatio, -onis*) szó, és bár a pásztorkodó törzsek alapvetően az egyes állatok nyájtól való elkülönítésére használták a kifejezést, a későbbi századokban jelentősen kibővült a tartalma. A szegregáció számos formában jelent és jelenik meg – nemi, vallási, faji, iskolai, földrajzi –, szélsőséges esetekben akár külön ilyen célzatú törvények (pl. a dél-afrikai apartheid, az Egyesült Államok faji törvényei, a második világháború előtti európai zsidótörvények) eredménye is lehet. Noha napjainkban a tudatos elkülönítést a diszkriminációellenes egyezmények és jogszabályok, az ENSZ valamint az EU által elfogadott, illetve az egyes tagállamokban érvényes jogi keretek kifejezetten tiltják, azonban szociális jelenséggént tovább létezhet.

A szociológiában szegregáción leginkább azt a jelenséget értik, amikor egy településen belül a különböző társadalmi rétegek és, vagy etnikai csoportok lakóhelye erőteljesen, jól érzékelhető módon elkülönül egymástól. A térbeli szegregáció tehát egyben társadalmi is, mivel részben oka, részben következménye a jövedelmi viszonyok és a humán infrastruktúra terén megmutatkozó lényeges egyenlőtlenségeknek (Andorka, 1997).

A szegregáció más megközelítés szerint jelentős társadalmi különbségekre épülő jelenség, amely során az erősebb státusszal rendelkező csoportok korlátozzák a gyengébbek szabad választáshoz fűződő lehetőségeit, így pedig sérül azok esélyegyenlősége, akár a teljes marginalizálódás állapotáig is eljuttatva őket. Maga a folyamat ezzel együtt magába foglalhat aktív és passzív összetevőket is: az aktív szándék meglétekor tudatos a kirekesztés, a passzív történés esetében ugyanakkor az érintettek „ki akarnak rekesztődni”, vagy a

¹⁹⁹ Új térformáló erők és fejlődési pályák Kelet-Európában a 21. század elején.
<http://nyilvanos.otka-palyazat.hu/index.php?menuid=930&lang=HU&num=104985>

társadalmi folyamatok úgy működnek, hogy beazonosítható külső szándék nélkül kerülnek ebbe az állapotba (Ferge, 1991, 2003).

A társadalomból történő kirekesztődés az esélyegyenlőség sérülése mellett egyben a társadalmi mezőkből és folyamatokból való kikerüléssel is együtt jár. A támogatói kapcsolatháló hiánya, a politikai képviseletből és, vagy döntéshozatalból való kimaradás, a hatalomnélküliség, a kulturális térbeli való kiszorulás egyaránt olyan összetevőt jelentenek, amelyek a foglalkoztatásban megjelenő különbségekből, valamint az oktatási rendszer egyenlőtlenségeket reprodukáló szerepéből táplálkozva tartósan fennmaradó állapotot eredményezhet (Szalai, 2002).

A több évtizedes, vagy adott esetben évszázados térszerkezeti, gazdasági és társadalmi folyamatok hatására Magyarországon a településen belüli (városokban az ún. slumok, falvakban a telepek, putrisorok) lakhatási szegregáció mellett az egyes települések, térségek között is megfigyelhető a jelenség. Az etnikai alapú területi szegregációt, más néven az ún. gettósodás folyamatát Ferge Zsuzsa a térbeli kirekesztődéssel azonosítja (Ferge, 2000). Az Albert-Kalocsai szerzőpáros viszont számos más tényezőt is figyelembe vesznek. Kiemelhető ezek közül a lakáskörülmények szűkössége, illetve alacsony szintű komfortja, az adott település vagy településrészhez képest jóval rosszabb egzisztenciális helyzet (pl. jövedelem, foglalkoztatottság, iskolázottság, eladósodottság), társadalmi megbélyegzettség, a különböző deviáns viselkedésformák – az alkoholizmus, a kábítószerfüggés, mentális betegségek – gyakorisága, valamint a lakóhely-változtatás („kikerülés”) erősen korlátozott lehetősége (Albert–Kalocsai, 2009). A Duncan-Duncan szerzőpárost idéző Virág megfogalmazása alapján a társadalmi-etnikai csoportok településszerkezeten belüli elhelyezkedése és annak változása a társadalmi egyenlőtlenségek térbeli leképeződésének tekinthető, ebből következően gyakorlatilag elkerülhetetlen a szegregátumok kialakulása (Virág, 2010).

Településfejlesztési megközelítésben a szegregáció fogalma némileg szűkebb értelemben használatos, bár a területi alapú definíció gyakorlatilag megegyezik a fentiekkel, vagyis a fő szempont, hogy a különböző csoportok közötti társadalmi távolság egyúttal térbeli távolsággá válik. Lényeges differencia azonban, hogy a szegregáció fogalmán kizárólag az alacsony társadalmi státuszú családok koncentrált együttélését értik, amely állandósítja a jövedelmi viszonyok, a települési infrastruktúra, valamint a különböző szolgáltatásokhoz való hozzáférés egyenlőtlenségeit.

Ezt a szemléletet indokolta teszi az a tény, hogy a lakóhelyi szegregáció legnagyobb vesztesei az alacsony társadalmi státuszú rétegek, mert a magas státuszú társadalmi csoportoknak lehetőségük van arra, hogy olyan módon és a településnek azokra a területeire

koncentrálódjanak, ahogyan és ahová szeretnének, míg az alacsony státuszúak csak úgy és csak oda szegregálódhatnak, ahogyan és ahová „hagyják őket.”²⁰⁰

A szegregáció – tekintjük azt szűkebb vagy tágabb értelemben – által felszínre hozott társadalmi és térbeli polarizáció jól érzékelhető formája a szegregátumok kialakulása, ami természetesen nem új jelenség, de a jövedelmi különbségek növekedésével párhuzamosan nagyobb valószínűséggel alakulnak ki. A szegregátumok olyan lakóterületek, amelyekben egyre inkább csak egyfajta társadalmi helyzetű emberek élnek. Bár többféle – például vallási vagy etnikai – szempontból is elkülönülhetnek a település egészétől, leginkább mégis gazdasági alapon szerveződnek, gazdag (pl. Rózsadomb, elit lakóparkok stb.) illetve kifejezetten szegény szegregátumokat alkotva. Ezek között igen jelentős különbséget jelent, hogy utóbbiak esetében nem önkéntes lakóhelyválasztásról van szó, mivel az ott élők jövedelmi helyzetük következtében csak a lakhatás legolcsóbb formáját engedhetik meg maguknak.

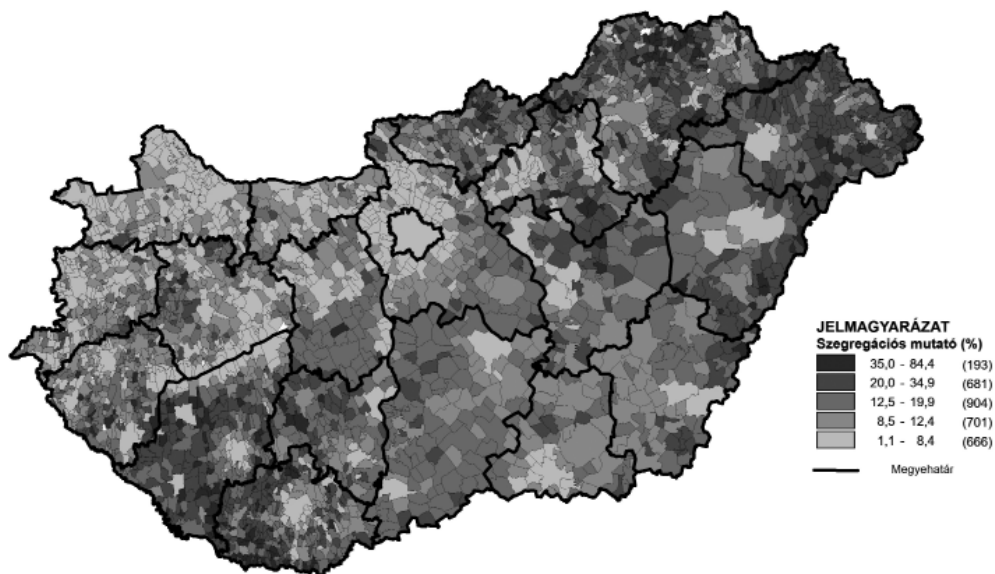
A települési és egyben társadalmi zárványt képviselő szegény szegregátumok elhelyezkedését jelentősen befolyásolják a településmorfológiai sajátosságok, a településhálózati „szövetnek” a különböző vidékeken, térségekben nagyon eltérő sűrűsége. Nem mind egy például, hogy egy nagy határu alföldi halmaztelepülésről vagy egy hegyvidéki útifaluról van szó, de alapvetően kétféle megjelenési forma különíthető el. Egyfelől a településszövetbe ágyazódott szegregált vagy szegregálódó területeket, másrészt a településszövetből elkülönült, alapvetően nem lakófunkciójú területekbe ékelődött szegregátumokkal lehet találkozni.

További általános jellemvonás, hogy a városokban a legalacsonyabb státusú csoportok lakóhelyei több, egymással össze nem függő, kisebb méretű szegregátumként helyezkednek el (*Ladányi 2008.*), ezért ezeken a településeken nem csak a nagyobb népesség-szám miatt magasabb a szegregátumok száma.

A kistelepüléseken, községekben a szegregátumképződés alapjai a legtöbb esetben a korábban spontán módon kialakult hagyományos vagy mesterségesen létrehozott új telepek voltak. A magyar anyanyelvű cigányság telepei javarészt az egyes települések szélén, míg a romani és beás anyanyelvű romatelepek általában, de nem minden esetben a településtől távol, sokszor akár négy-öt kilométerre helyezkedtek el, majd előbbieket a terjeszkedő falu magába olvasztotta, utóbbiakat pedig sok esetben elérte. Az új telepek vagy hatósági átköltöztetés, vagy saját erőből történő vásárlások, építkezések eredményeként jöttek

²⁰⁰ A fenti bekezdéshez kapcsolódó megállapításaink a külterületen, kerteségekben és a belterületen, centrum helyzetben élő települési közösségek választási lehetőségeire vonatkoznak (pl. Neszúr, Jászberény, kerteségek Hajdúböszörmény)

létre, döntően ugyancsak periférikus fekvésű településrészekben (*Kemény–Janky–Lengyel, 2004*). A szegregátumok gyakorlati lehatárolása azonban számos nehézségbe ütközik, mert azok különösen a városokban nem követik a kialakult településrészek határait. Statisztikailag a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) a népszámlálások adatainak tömb-szintű feldolgozásával különíti el a tényleges szegregátumokat és a veszélyeztetett területeket, az ún. szegregációs mutató – mint hivatalos megnevezés –, de a szegregációs index néven is használják) alkalmazásával. Bár az alacsonyán képzett és rendszeres munkajövedelemmel nem rendelkező lakosság arányát figyelembe vevő mutató települési szinten is jelez területi összefüggéseket, azonban a szegregálódás valódi mértékének és jellegének megállapítására nem alkalmas – önmagában nem mutatja a szegregátumok térbeli elhelyezkedését és tényleges számát, területének és népességének nagyságát, illetve az adott településhez viszonyított egyéb sajátosságait.



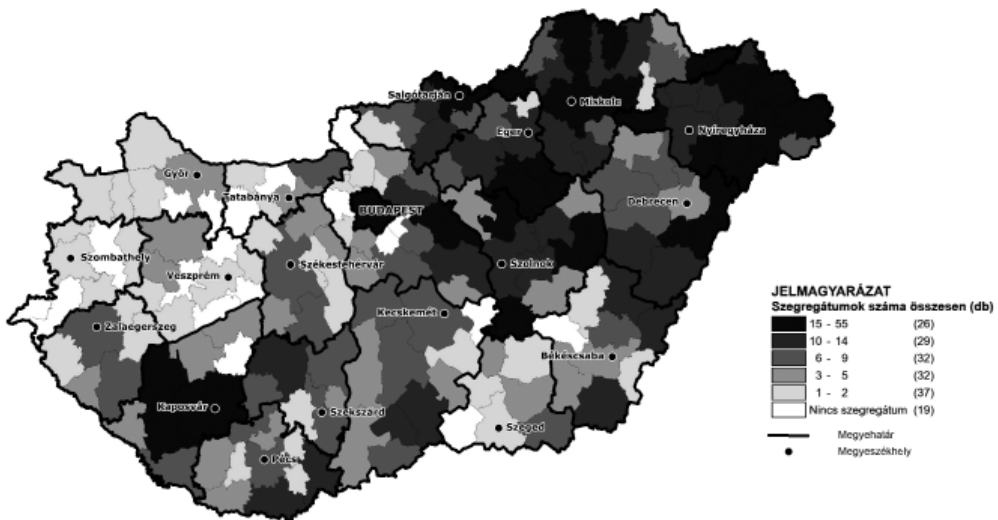
1. térkép. A szegregációs mutató értékének alakulása településenként, 2011

Forrás: Saját szerkesztés a KSH 2011. évi népszámlálási adatai alapján

Ez csak abban az esetben valósítható meg, ha az adott település rendelkezik a KSH által előállított, meglehetősen időigényes és költséges eljárással beszerezhető szegregátum-térképekkel és a szegregátumok főbb statisztikai adatainak összegzésével. Az eredményesség még ebben az esetben is felvethet problémákat, mivel az alapul szolgáló census adatai már több mint fél évtizedes viszonyokat rögzítenek – így szélsőséges, de akár létező

eshetőség, hogy az akkori szegény szegregátum helyén ma már lakópark áll. A rendelkezésre álló információk alapján 2011-ben Magyarország 698 településén volt legalább egy szegregátum (összesen 1385-öt tartottak nyilván), és ezen belül 482 község volt érintett, összesen 750 szegregátummal – l. a 2. térképet!

A szegregációs mutató szerint lehatárolt szegregátumokat azok a területek jelentik, ahol az aktív korú népességen (15-59 éves lakosság) belül a legfeljebb általános iskolai végzettségű és a rendszeres munkajövedelemmel nem rendelkezők aránya mindkét mutató tekintetében magasabb, mint 50% – további kritérium, hogy a népességszámnak el kell érnie legalább az 50 főt. Maga a mutató a legáltalánosabban használt területi egyenlőtlenségi mérőszámra, a Hoover-indexre vezethető vissza, amely azt adja meg, hogy az egy adott társadalmi-gazdasági jelenség mennyiségének hány százalékát kell a területegységek között átcsoportosítani ahhoz, hogy területi megoszlása a másik jellemzőével azonos legyen. A területi kutatásokban leggyakrabban a népesség területi eloszlásával vetik össze különféle társadalmi-gazdasági tartalommal bíró mennyiségi ismérvek eloszlását (*Nemes Nagy, 1984*).²⁰¹



2. térkép. A szegregátumok száma összesen járásonként, 2011

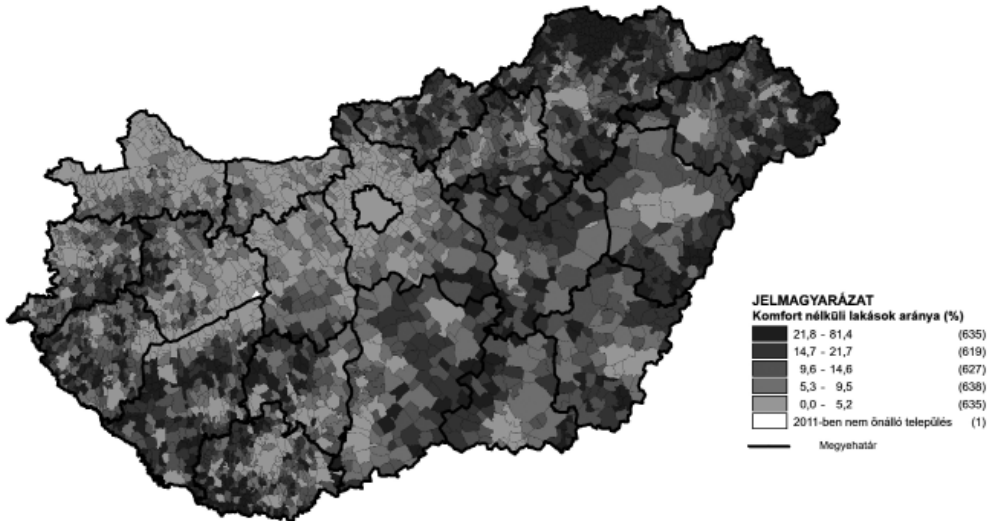
Forrás: Saját szerkesztés a KSH 2011. évi népszámlálási adatai alapján.

²⁰¹ A szegregáció statisztikai értelmezése szerint két társadalmi csoport között akkor nincs szegregáció, ha a két csoport mindegyik területi egységben azonos arányban van jelen. Minden más esetben a két csoport valamilyen mértékű szegregációjával van dolgunk, és ez a disszimilaritási vagy a szegregációs index segítségével mutatható ki legegyszerűbben – de ebben az esetben a szegregációs index definíciója eltér a fentiektől.

A lakókörnyezet területi és települési különbségei

A magyarországi lakásviszonyok alakulásáról, az ingatlanok mennyiségi és minőségi jellemzőiről a KSH rendszeres időközönként – a népszámlálások alkalmával –, illetve eseti jelleggel, az úgynevezett lakásfelmérések keretében gyűjt részletes adatokat. Mindebből következik, hogy nagyobb területre, akár az ország egészére kiterjedően általában csak tízévente állnak rendelkezésre naprakésznek tekinthető információk, bár az adott évben épített és megszűnt lakásokra vonatkozó alapadatok megtalálhatók a T-Star adatbázisban. Jelentősen javítja a tájékozódási lehetőségeket ugyanakkor, hogy noha a legutóbbi, 2011. évi census óta már eltelt bő fél évtized, a lakásfelmérések közül viszont 2015 végén zajlott az utolsó (KSH, 2016).

A népszámlálás és a lakásfelmérés adatai alapján kirajzolódó legfontosabb tendenciák közül érdemes kiemelni, hogy miközben az épületek és lakások minőségi jellemzői összességében folyamatosan javulnak – főként az infrastrukturális ellátottság tekintetében –, ugyanakkor minden szempontból (pl. komfortosság, piaci érték) szignifikáns területi különbségek jellemzőek az országban. A lakásviszonyok esetében megfigyelhető térszerkezet egyértelműen szoros összefüggést mutat a gazdasági-társadalmi fejlettséggel, vagyis főként a periférikus fekvésű, hátrányos helyzetű kistélepléseken jellemzőek a legnagyobb minőségi problémák – l. a 3. térképet.



3. térkép. A komfort nélküli lakások aránya a teljes lakásállományon belül, 2011

Forrás: Saját szerkesztés a KSH 2011. évi népszámlálási adatai alapján.

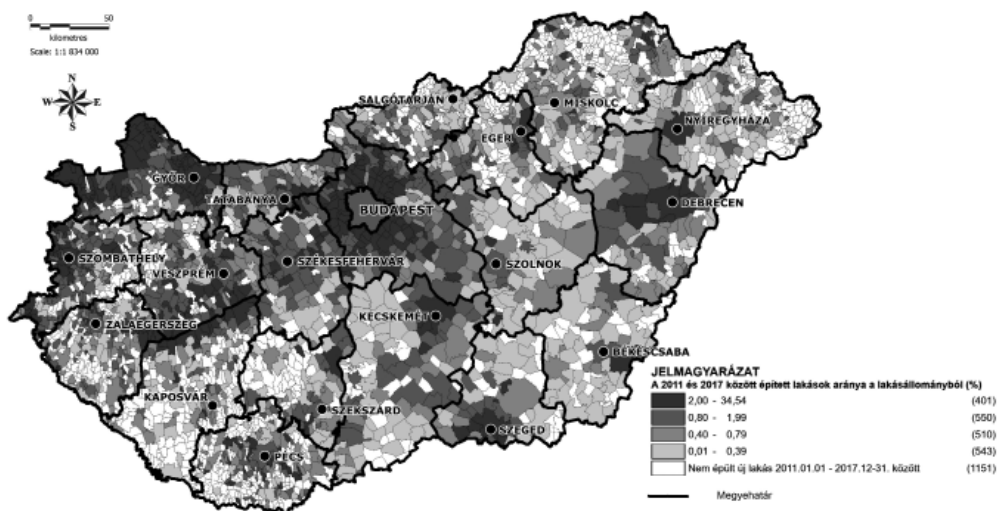
Az érintett községekben az eleve kisebb méretű, illetve a gazdasági és társadalmi jellemzők eredményeként jóval mérsékeltebb kereslettel jellemezhető lokális lakáspiacokon a minőségi deficit mellett az a sajátosság is megfigyelhető, hogy általában itt a legmagasabb az üres lakások aránya. Habár ez a mutató országos szinten is megközelíti a 13%-ot, az ingatlanok tényleges, akár bérleményként történő hasznosulását azonban jelentősen korlátozza a tulajdonosok kockázatoktól való félelme.

A 2015. évi lakásfelmérés tanúsága szerint a lakások alig 40%-ában voltak maradéktalanul elégedettek a lakók az épület minőségével – leginkább annak állaga és hőszigetelése okozott problémákat. A háztartások 13%-a, mintegy félmillió háztartásban, kifejezetten elégedetlen voltak a lakáskörülményeivel vagy magával az épülettel, illetve a lakásfenntartási költségekkel, vagy a környékkel – a korábbi 2003-as lakásfelméréshez képest ugyanakkor a felére csökkent az ilyen választ adók aránya!

Szintén öröndetes – és fentebb már jelzett – tendencia, hogy a több minőségi ismérv együttes figyelembevétele alapján nem elfogadható minőségű, ún. szubstandard lakások aránya az előző lakásfelmérés óta eltelt időszakban 15%-ról 8%-ra csökkent. Komoly problémacsomagot jelez viszont, hogy a mintegy 320 ezer darabra becsült szubstandard lakásállomány hozzávetőleg fele a községekben, jellemzően hátrányos helyzetűek, többgyermekes családok vagy egyedül élő idősek használatában van. Kedvezőtlen trend továbbá az is, hogy az ország egészét tekintve a korábbiakhoz képest jóval többen mozognak lefelé a lakáspiaci hierarchiában: míg 1996–2003 között a lakást változtatók 12,4%-a költözött olcsóbb ingatlanba, addig 2009–2015 között már 31,6%-uk (*KSH, 2016*).

A legutóbbi lakásfelmérésben kimutatott pozitív, a lakásállomány minőségének javulását jelező tendenciát némiképp árnyalja az a tény is, hogy a 2011–2017 közötti időszakban 1151 településen egyetlen új lakás sem épült. A minőségi mutatók kapcsán már jelzett területi egyenlőtlenségek természetszerűleg ebben az összevetésben is kimutathatók. Míg a fővárosban és annak agglomerációjában, a Balaton térségében és Északnyugat-Magyarországon számos új lakást adtak át, addig az ország többi részén csak a megyeszékhelyek és azok vonzáskörzete volt ebből a szempontból aktív, a településállomány egyharmada teljesen kimaradt a fellendülésből – l. a 4. térképet!

A fentieknél is kedvezőtlenebb összkép rajzolódik ki a legalább egy szegregátummal rendelkező községek tekintetében. Tovább emelkedik ugyanis azoknak a településeknek az aránya, ahol 2011–2017 között egyetlen új lakás sem épült (43%), és javarészt ennek a következményeként összességében is mindössze a teljes lakásállomány 0,5%-a épült ebben az időszakban az érintett falvakban. Ez az érték kevesebb, mint harmada az országos átlagnak (1,6%), így pedig tovább nőnek az egyébként sem elhanyagolható területi különbségek.



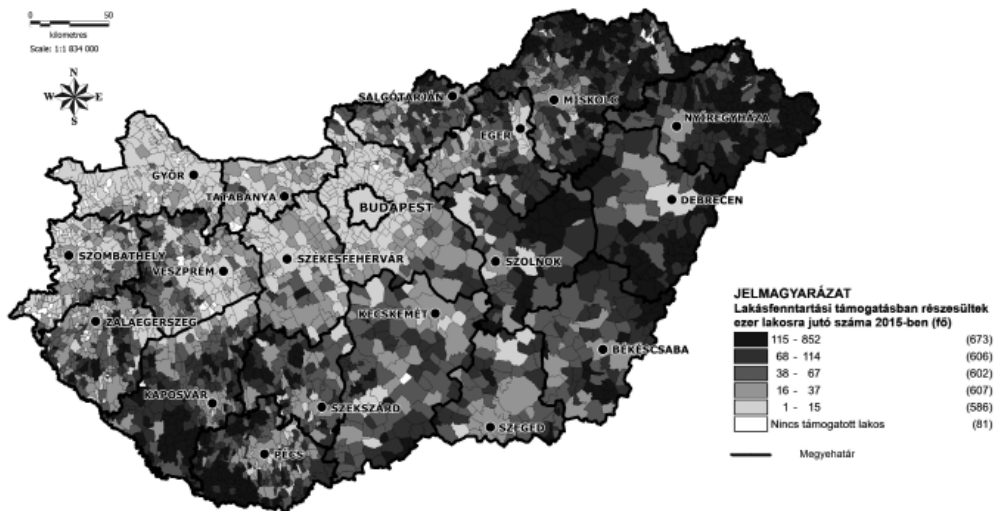
4. térkép. A 2011–2017 között épült lakások aránya a települések lakásállományán belül

Forrás: A KSH T-star adatbázis adatai alapján saját szerkesztés.

A rendelkezésre álló statisztikai adatok alapján kijelenthetjük, hogy az egyébként is halmozott hátrányokkal küzdő térségekben és településeken mindenképp szükséges a központi és helyi közigazgatás tevékeny részvétele a népességmegtartó képesség egyik alapvető elemének a megfelelő lakóhelynek a biztosításában. A tudatos beavatkozások szükségességét nem pusztán az alacsony komfortfokozatú lakások nagy aránya – a lakásállomány egyötöde –, valamint az átlagnál nagyobb laksűrűség (2017-ben száz lakásra 251 lakos jut az országosan jellemző 220 fővel szemben), hanem a látványos formában megnyilvánuló lakóhelyi szegregáció is.

A probléma természeténél fogva rendkívül komplex és alaposan átgondolt cselekvésekre van szükség, a lakhatás biztosítása vagy a lakhatási feltételek javítása önmagában nem elegendő – sőt, adott esetben akár komoly problémákat okozhat az érintettek számára. A sok szempontból hátrányos helyzetű vidéki perifériákon nem véletlenül épül ennyire kevés új lakás – az általánosan jellemző (települési és egyéni-családi) szegénység a felhasználható forrásokat jelentős mértékben szűkíti. Ez érzékelhetően kihat a már meglévő lakóhely fenntartási költségeinek biztosítására is, ahogyan azt a 2015-ben a települési támogatásba beolvastott lakásfenntartási támogatás területi megoszlásáról rendelkezésre álló utolsó adatok jelzik.

A lakhatási költségek (rezi, bérleti díj) finanszírozására kérhető támogatási forma a jogosultsági feltételek meghatározásával eleve a legszegényebb társadalmi csoportok



5. térkép. A lakásfenntartási támogatásban részesültek ezer lakosra jutó száma 2015-ben

Forrás: A KSH T-star adatbázis adatai alapján saját szerkesztés.

megsegítését célozta. Ezen támogatási forma átalakulásáig, a települési önkormányzat leginkább a komplex programmal fejlesztendő, külső vagy belső perifériaterületet képező vidéki járásokban élők lakhatását segítette ilyen módon.

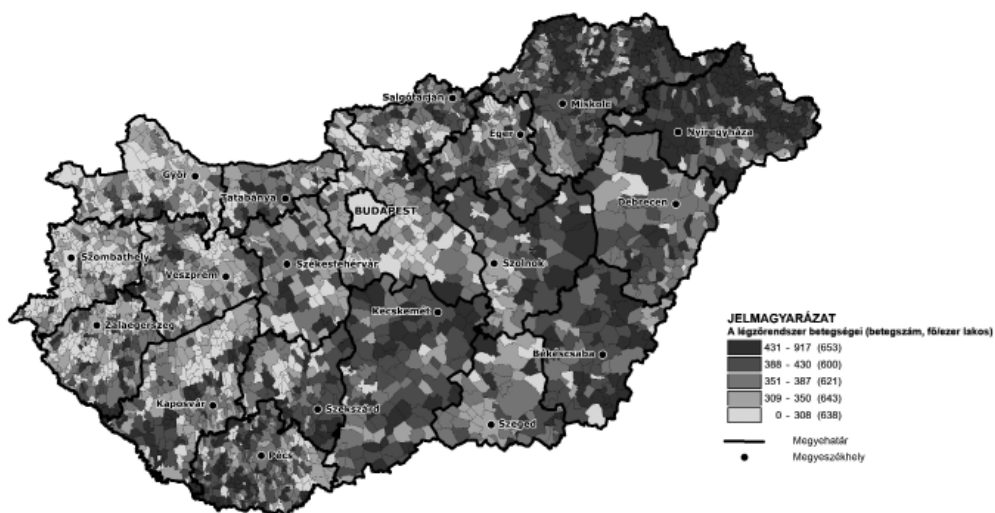
A legalább egy szegregátummal rendelkező községek mutatója (92,3%) csaknem háromszorosa az országos átlagnak, vagyis az itt élők jelentős része a jellemzően alacsonyabb komfortfokozatú lakások rezsiköltségeit is csak külső segítség igénybevételével tudja finanszírozni.

A megfelelő lakhatási feltételek kialakítására irányuló törekvés számos tekintetben túlmutat önmagán, mivel a lakókörnyezet minősége rövid és hosszú távon egyaránt hatással van az egyén biztonságérzetére, beleértve az egészségi állapotot is.²⁰²

A számos vonatkozás és kapcsolódási pont közül csupán egyet emelünk ki, konkrétan a lakhatási körülmények és a légzőrendszer betegségeinek előfordulási gyakorisága között kimutatható kapcsolatot.

²⁰² Gondolatmenetünket az Abraham Maslow-féle szükségletpiramishoz kapcsolódva építettük fel. Az értelmezéskor fontos tudni, hogy a szükségletek szinte soha nem egyedül jelentkeznek, hanem sokféle kombinációban, melyek nem egyenrangúak, döntési helyzeteket eredményeznek.

https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/0007_c1_1054_1055_1057_vallalatigazdтан_scorrn/4_2_1_abraham_maslow_szukseglethierarchia_elmelete_XVlxSjTG3FzXfuFY.html



6. térkép. A légzőrendszeri megbetegedések ezer lakosra jutó száma

Forrás: A TEIR adatbázis adatai alapján saját szerkesztés.

A lakókörnyezeti és az egyéni higiénia javítása elemi érdek, mivel a hiányos vagy nem létező kommunális infrastruktúra, a rágszálók és egyéb kártevők elszaporodása, a vízesedő, penészes falak stb. számos közegészségügyi kockázatot rejtenek magukban.

Az allergia, az asztma és más légzőrendszeri betegségek kialakulásának kockázata jóval magasabb a rossz minőségű lakókörnyezetben: utóbbiak esetében például az átlagos betegszám országosan 357 fő/ezzer lakos (Budapesten 299 fő/ezzer lakos), az egy vagy több szegregátummal rendelkező községekben ezzel szemben már 394 fő/ezzer lakos ugyanez a mutató.

Összegzés

Általános jelenség, hogy a társadalmi-gazdasági előnyök egy-egy térségben halmozódnak, ennek hatására centrumok, illetve perifériák alakulnak ki. Ez a kettősség elkerülhetetlen, mert a kölcsönös függés és a funkciómegosztás miatt az egyik léte feltételezi a másikat. Mindebből az következik, hogy bármilyen térségi szinten vizsgáljuk, ez az önfenntartó rendszer csak nagyon lassan, történelmi léptékben esetlegesen jelentős sokkhatásra változik meg. A centrumok ugyanis nem érdekeltek a perifériák dinamikus felzárkóztatásában, új vetélytársak teremtése helyett saját pozíciójuk megtartására törekcszenek. A centrumok

és perifériák elkülönülése sajátos térszerkezet kialakulását hozza magával, amelyet természetesen jelentősen befolyásolnak a mindenkori hierarchiaviszonyok. Az egyértelmű függőségi rendszer és térstruktúra ellenére a rendelkezésre álló erőforrások különbözősége és egyéb specifikumok miatt sem a centrum, sem pedig a perifériatérsegek nem tekinthetők homogénnek.

Összességében tanulmányunk vezértémájához kapcsolódó komplex definíció (Csatári Bálint)²⁰³ a XXI. század második évtizedében is kiemelt fontossággal bír:²⁰⁴

„A vidékfejlesztés a sajátos táji, természeti, környezeti, gazdasági, települési és társadalmi jellemzőkkel leírható vidékies (rurális) területek különleges igényeire tekintettel kialakított komplex, integrált fejlesztési beavatkozások rendszere.”

Felhasznált irodalom

- Albert József – Kalocsai Adrienn (2009): A „Pokoli torony” – gettósodás Veszprémben. In: *Esély*. 2009/4. szám, 55–79.
- Andorka Rudolf (1996): *Bevezetés a szociológiába*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Czettler Jenő (1914): *Magyar mezőgazdasági szociálpolitika*. Budapest, Magyar Gazdaszövetség.
- Csatári Bálint: *Területfejlesztési fogalomtár: Vidékfejlesztés*.
<https://www.teir.hu/fg/cikkek.html?pid=148#0>
- Esztergár Lajos (1934): *Gyakorlati szociálpolitika*. Kultúra Könyvnyomdai Műintézet, Pécs.
- Esztergár Lajos (1939): *A szociális munka útján*. Kultúra Könyvnyomdai Műintézet, Pécs.
- Faragó László (2016): Társadalmi-területi egyenlőtlenségek. In: *Tér és Társadalom*, 30/3. szám, 118–123.
- Ferge Zsuzsa (1991): Variációk a társadalmi integráció témájára. In: *Szociálpolitika és társadalom*. T-Twins Kiadó, Budapest.
- Ferge Zsuzsa (2000): A társadalom pereme és az emberi méltóság. In: *Esély*. 2000/1. szám, 42–48.

²⁰³ Csatári Bálint: Vidékfejlesztés.
<https://www.teir.hu/fg/cikkek.html?pid=148#0>

²⁰⁴ A kézirat zárásakor, a Magyar Közlönyben megjelent két kormányhatározat az idézett definíció komplexitását is tükrözi:

1. A Kormány 1403/2019. (VII. 5.) Kormányhatározata: a Magyarország egyes területei közötti gazdasági egyenlőtlenség csökkentése érdekében szükséges fejlesztési programcsomagról.
2. A Kormány 1404/2019. (VII. 5.) Kormányhatározata: a „Felzárkózó települések” hosszú távú programjának megalapozásáról.

- Ferge Zsuzsa (2003): *A kétebességű Magyarország*. ELTE TáTK Szociális Munka és Szociálpolitika Tanszék, Budapest.
- G. Fekete Éva (2005): Cigányok a Cserehát–Hernád–Bódva vidéken. Tájéegységi elemzés. In: Baranyi Béla (szerk.): *Roma szegregációs folyamatok a csereháti és dél-baranyai kistérségekben*. MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 53–83.
- Gayer Gyuláné (1991): Zöldkereszt – a produktív szociálpolitikai koncepció része. In: Török Tivadar (szerk.): *Család és alkohol*. Budapest, 11–38.
- Gyáni Gábor (1994): *A szociálpolitika múltja Magyarországon*. Budapest.
- Gyáni Gábor–Kövér György (2003): Jótékonyág és szociálpolitika. In: *Magyarország társadalomtörténete a reformkortól a második világháborúig*. Osiris tankönyvek. Budapest, 363–378.
- Kaiser Tamás (szerk.) (2018): *Jó Állam Jelentés 2018*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
- Kemény István–Janky Béla–Lengyel Gabriella (2004): *A magyarországi cigányok*. Gondolat Infonia, Budapest.
- Központi Statisztikai Hivatal (2016): Miben élünk? A 2015. évi lakásfelmérés főbb eredményei, KSH, Budapest.
www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/miben_elunk15.pdf
- Ladányi János (2008): *Lakóhelyi szegregáció Budapesten*. UMK, Budapest.
- Nemes Nagy József (1984): Területi egyenlőtlenségi mutatók. In: Sikos T. Tamás (szerk.): *Matematikai és statisztikai módszerek alkalmazási lehetőségei a területi kutatásokban*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 65–79.
- Magyary Zoltán–Kiss István (1939): *A közigazgatás és az emberek. Ténymegállapító tanulmány a Tatai Járás közigazgatásáról*. Magyar Közigazgatástudományi Intézet. Budapest.
- Gyenisné Landesz Edit–Homorjai József (szerk.) (1990): *Magyary Zoltán munkássága*. 1988. május 28-án Tatán rendezett tudományos ülés előadói anyaga. Komárom Megyei Múzeumok Igazgatósága. Tata
- Magyar Közlöny. 118. szám. 2019.VII.05.
<https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/ce19aa43103e6fdf17fe9369d62cea3e95b0e8e6/megtekintes1>
- Mihelics Vid (1931): *A szociális állam*. Szent István könyvek, Budapest.
- Molnár Margit (2002): Esztergár Lajos szociálpolitikája főbb műveinek tükrében. In: *Pécsi Szemle*, 5. évfolyam. 71–82.
- Rác Katalin (2009): *Útban a szociális gazdaság felé?* Beszámoló egy produktív szociálpolitikai program eddigi eredményeiről.
http://epa.oszk.hu/02900/02943/00042/pdf/EPA02943_kapocs_2009_3_02.pdf

- Simon Sándor (2002): Az agrárium sajátos területi-társadalmi konfliktusai és problémái a perifériákon. In: *Területi konfliktusok és változásaik a periférián* (Tanulmányok a perifériáról). Készült a Miniszterelnöki Hivatal Nemzeti Területfejlesztési Hivatala megbízásából, Kecskemét.
http://www.terport.hu/webfm_send/294
- Szalai Júlia (2002): A társadalmi kirekesztődés egyes kérdései az ezredforduló Magyarországon. In: *Szociológiai Szemle* (12) 2002/4. szám, 34–50.
- Szarvák Tibor (2000): Egyes leszakadó társadalmi csoportok modernizációs törekvései. In: *Tér és Társadalom*, 2000/1. szám, 51–68.
- Szakra Dorottya (2008): A szociálpolitika másik arca. Produktív szociálpolitika és a zsidótörvények. In: *Élet és Irodalom*, 2008/16. szám, április 18.
- Virág Tünde (2010): *Kirekesztve – Falusi gettók az ország peremén*. Akadémiai Kiadó. Budapest.

A Magyar Faluszövetség története, tevékenységei

(Fővédnöki tanulmány)



A kezdeti időkről

„A Magyar Faluszövetség az egyik legnagyobb múltú önkormányzati érdekvédelmi szervezet. Annak idején a szövetséget a kistelepülések elégedetlensége szülte.

Az akkori kormányzat törekvése az volt, hogy egyetlen érdekszövetség jöjjön létre, amely valamennyi szint helyi tanácsát tömöríti. A Faluszövetség megalakítását a kistelepüléseken élő értelmiségiek, pedagógusok, orvosok, népfront-vezetők és néhány tanácsi vezető kezdeményezte. A községekben falugyűléseken javasolták, szorgalmazták a községek önszerveződését. Elsők között választottak küldötteket Borsod-Abaúj, Nógrád, Szabolcs-Szatmár, Veszprém, Bács-Kiskun, Somogy és Zala megyékben. A Belügyminisztérium vezetői arról próbálták meggyőzni a szervező bizottságot, hogy a létrehozandó szövetség a tanácsi szövetségbe integrálódjon. Ezt a szervező bizottság nem fogadta el, az önálló szerveződés mellett döntöttünk.

1989. október 11-én a Hazafias Népfront (HNF) akkori székházában, Budapesten, a Belgrád rakparton 136 település küldöttei megalakították a Magyar Faluszövetséget.

Elnöke Inzsel Ottó, a HNF Országos Tanácsának osztályvezetője, alelnöke Becze Lajos, Tar község (Nógrád megye) küldötte lett. A 11 tagú elnökség irányította az érdekvédelmi munkát.

A Szövetség célja a falvak hátrányos helyzetének javítása, a kistelepülések érdekeinek képviselete a parlament, a kormány és a területi állami szervek előtt.

Az 1990-es önkormányzati választásokat követően a szövetség elnöke és elnöksége lemondott, az új elnök Becze Lajos, Tar község megválasztott polgármestere lett. *(Az 1990 decemberében történt „újraalapításban” egyébként 124 település vett részt, közülük 24 ma is tagunk. – SzG)* A Szövetség legfőbb döntéshozó szerve a küldöttközgyűlés, amelynek az Alapszabály szerint évente kell ülést tartania. Általában évenként kétszer ülésezik. A gya-

korlati munka operatív végrehajtó szerve, testülete a 7 tagú elnökség. Az elnökség általában negyedévente ülésezik. A döntés-előkészítő tevékenységet az elnökség végzi.

Szövetségünk szakértői háttere a tagi önkormányzatok polgármestereiből, jegyzőiből, szakapparátusából tevődik össze (orvosok, pedagógusok, mezőgazdasági, műszaki végzettségű polgármesterek, jogi végzettséggel rendelkező jegyzők).

A rendszerváltás óta az önkormányzati érdekérvényesítésben a tartalmas múlt gazdag tapasztalatokkal szolgált. A Szövetség vállalva annak minden hátrányát – de előnyét is kihasználva – a különböző politikai irányzatoktól, pártbefolyástól mindig távol tartotta magát. Csökkenteni akarja a települési esélykülönbségeket, lehetőséget adva a falvak lakói számára egy igazságosabb társadalomalakításban való részvételhez.

Jogszabály-előkészítési, véleményezési feladatainknak javuló színvonalon eleget teszünk. A minisztériumok azonban nagyon kevés időt adnak a vélemények kialakítására, így arra nincs lehetőségünk, hogy a testületek alakítsák ki állásfoglalásaikat egy-egy jelentősebb törvénytervezettel kapcsolatban. Ezért a megküldött vélemény gyakran csak formális aktus. Kívánatosnak tartanánk, ha időnként a szövetségek is kezdeményeznék az önkormányzatok tevékenységét érintő törvények módosítását.

Kialakult kapcsolatrendszerünk az országos önkormányzati érdekszövetségekkel:

- a Kisvárosi Önkormányzatok Országos Érdekszövetségével,
- a Községek és Kistelepülések Országos Önkormányzati Szövetségével,
- a Magyar Önkormányzatok Szövetségével,
- a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségével,
- a Megyei Önkormányzatok Országos Szövetségével, és
- a Megyei Jogú Városok Szövetségével.

Véleményünk szerint önkormányzati típusonként lehetne szorosabb együttműködési formát kialakítani a különböző szövetségeknek.

A minisztériumok közül főként a Belügyminisztériummal és szerveivel alakult ki folyamatos együttműködés. Ezen túlmenően az Oktatási, valamint a Pénzügyminisztériummal rendszeres a munkakapcsolatunk, de valamennyi tárca vezetőivel partneri együttműködésben állunk.

Jelenleg 200 falusi önkormányzat tagja a szövetségnek.

Szövetségünk legjelentősebb bevételi forrása a tagdíj, amely évi 10 Ft/lakos. Több olyan önkormányzat van, amelynek ez a viszonylag alacsony összeg megfizetése is gondot okoz. Kapunk még eseti támogatást pénzintézetektől, vállalkozásoktól.

A Magyar Faluszövetség legfontosabb feladatának ma is az Alapszabályában megfogalmazott célkitűzések megvalósítását tartja. A 15 évvel ezelőtt megfogalmazott fő felada-

tok ma is időszerűek. Egyfajta kudarcként is éljük meg, hogy nem sikerült megállítani a falvakból a népesség elvándorlását. Ez annak bizonyítéka, hogy a kistelepülési önkormányzatok szűkös anyagi forrásaikból nem tudnak megfelelő életfeltételeket teremteni az ott élő embereknek. Egy, a közelmúltban készült szociológiai tanulmány megállapítja, hogy 1960-tól 2000-ig az 500-nál kevesebb lakosú települések száma 600-ról közel 1100-ra emelkedett. Ezek olyan tények, amelyekbe nem lehet belenyugodni. Persze ahhoz, hogy a tendencia lelassuljon és stabilizálódjon a falusi népesség, nemcsak kistelepülési, önkormányzati és szövetségi erőfeszítésekre, hanem új és átgondoltabb vidékfejlesztési politikákra, nagyobb kormányzati támogatásra van szükség. Munkahelyeket és infrastruktúrát kell teremteni a vidék „vidékein”.

A kistelepüléseknek a jövőben is meglesznek az elkülönült érdekei, amelyet markánsan meg kell jeleníteni, érvényesíteni. A Magyar Faluszövetség a hagyományos paraszti erkölcsrend értékeire alapozva, ennek az értékrendszernek a megjelenítőjeként kíván részt venni a magyar önkormányzatiság és a közigazgatás megújításában.”

A fenti sorok Becze Lajos elnöktől származnak, aki a 2005-ben 15 éves önkormányzati rendszerről készült kiadványban mutatta be Szövetségünket.

Önkormányzataink jövőre, a Magyar Faluszövetség azonban már ebben az évben lesz éppen kétszer annyi, mint volt akkor, vagyis 30 éves.

Történetünk azzal folytatódott,...

...hogy 2006 novemberében személyemben új elnököt választott a közgyűlés. A megújult Elnökség számára nem volt cél más arculat kialakítása, megfelelő irányt jelentett tovább haladni a megkezdett úton. Ez viszont nem nélkülözött néhány újdonságot. Honlapot indítottunk, és elkezdődött a tagtelepülési vezetőkkel való rendszeres kapcsolattartás elektronikus üzenetek formájában.

Ezek az évek a többcélú kistérségi társulások országos térnyerésének éveit voltak. Sorra alakultak az intézményfenntartó társulások különösen a közoktatás, az egészségügyi ellátás és a szociális ellátások területén. A falvak szemszögéből a legkisebb települési kör önállóságának, önkormányzatiságának megőrzése volt az a pont, amin fordult ezeknek a társulási együttműködéseknek a sikere: ahol a résztvevők képesek voltak erre ügyelni, ott a közös munka szép eredményeket hozott, és még ma is fennállnak ilyen település-együttesek.

A) Kormányzati kezdeményezés az önkormányzati rendszer továbbfejlesztésére 2007

A Kormány 2007 februárjában tűzte a Kormány-Önkormányzatok Egyeztető Fórumának napirendjére a jegyzői államigazgatási feladat- és hatáskörök felülvizsgálatáról szóló javaslat, valamint egy vitaanyag megtárgyalását az önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének irányairól. A faluszövetségi álláspont egyebek között az alábbiakat tartalmazta:

„Azonosulunk a hatékonyabban működő, a polgároknak magasabb szintű közszolgáltatásokat biztosító, a közpénzekkel jobban gazdálkodó önkormányzati rendszer kifejlesztésének célkitűzésével (szint helyett inkább színvonal a jó kifejezés, ugyanis nem lehet cél, hogy a polgárok magasabb – ti. nem alap-, hanem középszinten kapjanak kiszolgálást).

Tény, hogy a magyar önkormányzati rendszer rendkívül rövid idő alatt, nem szerves fejlődés következtében, hanem egy előző rendszer váltásaként jött létre. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) messzemenően figyelembe vette az 1985-ben elfogadott Európa Tanács Helyi Önkormányzatok Európai Kartáját.

Az önkormányzati rendszer kialakításakor a legnagyobb hangsúlyt a demokratikus működés, az autonómia, illetve a túlhatalmat megakadályozó garanciák kiépítése kapta. Abban az időszakban ez természetes volt, de emiatt a gazdaságossági, hatékonysági, valamint szakmai szempontokat a szükségesnél kisebb mértékben vették figyelembe. Ez viszont kezdettől fogva magában hordozta azokat az ellenmondásokat, amelyek a rendszert alapvetően jellemzik.

A politikai egyetértés hiánya miatt a szükséges korrekciók rendre elmaradtak.

Az elaprózott struktúraátalakításra szorul, de a meglévő településszerkezetet kell figyelembe venni. Általános megállapításokat nem szabad tenni, mert eltérő a helyzete az aprófalvas Zala, Somogy, Borsod-Abaúj-Zemplén megyének, mint a nagyobb méretű településekkel rendelkező Bács-Kiskun vagy Fejér megyéknek.

A helyi önkormányzatok kötelező feladatai ugyanis az állami feladatok sajátos típusát képviselik. A közszolgáltatások igen jelentős részének ellátása a helyhatóságok feladata, viszont a szükséges anyag fedezet ehhez nem kielégítően biztosított.

Elfogadható, hogy a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését felügyeleti típusú eszközökkel kívánják megerősíteni.

A meglévő, valóban kis települések fogyó lakosságszámából eredő gondok kezelésére az érintetteket is bevonva kell megoldást találni.

Kevésbé tér ki az anyag egy fontos – ha nem a legfontosabb – kérdésre, az önkormányzatok finanszírozására. A normatívák összege 1990 óta folyamatosan csökken, miközben a feladatok és a lakosok elvárásai nőttek. E tekintetben gyors és hatékony változásra van szükség.

1. A vitaanyag megállapítja, hogy *„a hazai regionalizmus fejlődése – nem kis részben a Magyar Köztársaság európai uniós tagságából eredő hatásokra és intézményi kényszerekre tekintettel – eljutott arra a pontra, amely már alkalmassá teheti a régiókat arra, hogy az államszervezet önálló, alkotmányos jogállással rendelkező szintjévé váljanak. Ennek alapjaként már rövid időn belül – az Alkotmány módosítását követően lényegében azonnal – elismerhető a régió, mint az állam területi tagozódásának önálló szintje. A közhatalom önkormányzati típusú gyakorlásának eredményesebbé tétele és a területi szintű közfeladatok hatékonyabb szervezése érdekében – megfelelő felkészülési időszaktól biztosítva – Alkotmányba kell foglalni a regionális önkormányzatok létrehozását, és a megyei önkormányzatok egyidejű megszüntetését.”*

Meg kell jegyezni, hogy az Európai Unió nem írja elő választott regionális önkormányzatok létrehozását. Azt azonban a helyi önkormányzatokról szóló karta is tartalmazza, hogy a középszintű területi önkormányzatnak „tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják”, valamint „pénzügyi forrásainak legalább egy részét olyan helyi adók és díjbevételek teszik ki, amelyek mértékének meghatározására – jogszabályi keretek között – e szervezetnek van hatáskörük.” Ezen kritériumok mellett kell társadalmi-politikai megegyezést találni a hazai középszintű önkormányzatiság problémájára: helyi adó kivetési jogot és forrásokkal megtámasztott területfejlesztési hatáskört adni a megyéknek, vagy a forrásokkal rendelkező statisztikai régiók korporatív testületeit fel kell váltaniuk az európai választási normák szerinti közgyűléseknek.

2. Egyet lehet érteni azzal, hogy a város nem kitüntető cím, hanem a törvényben előírt közszolgáltatások térségi ellátója, szervezője. Ezt meg kell fogalmazni az önkormányzati törvényben is, és ehhez indokolt igazítani a várossá nyilvánítás feltételrendszerét. Manapság a községek „kitörési pontot” látnak a várossá nyilvánításban.
3. A rendszerváltás előtti közös tanácsok rossz emléke miatt a törvénnyel létrehozott kötelező önkormányzati társulások típusainak (kötelező kistérségi társulás, kötelező körjegyzőség) kialakítása nem támogatható, és jelentős társadalmi ellenállásba ütközne.
4. Az önálló hivatalt működtetni képes településekkel szemben támasztott követelményeket részletesen meg kell határozni, nem pedig lélekszám alapján meghúzni a vonalat. Ugyanezen normák alkalmazhatók lehetnek a főállású polgármester foglalkoztatásának kérdéskörénél is (földrajzi elhelyezkedés, üdülők, turizmus stb.).

Döntő jelentőségű kérdés a népességfogyás megállítása, és a falvakban lakók életminőségének lehetőség szerinti javítása. A falvak elszegényedésének ugyanis természetes kö-

vetkezménye a migráció növekedése, és amíg a lakóhelyén az alacsonyabb színvonalú szolgáltatást is eltűri a falusi polgár, életlehetőségeinek beszűkülésével a városba települve kiköveteli a városi színvonalú közszolgáltatásokat. Ennek kezelése pedig a magyar kis és nagyvárosok számára teljesíthetetlen kihívást jelentene. Olyan szubkultúra elhatalmasodásához vezetne, ami egyrészt méltatlan történelmi hagyományainkhoz, másfelől a generációnk szégyenét jelentené az elődeink által összehasonlíthatatlanul mostohább gazdasági-technikai és nemzetközi adottságok közepette elért nemzeti sikerekhez mérve.”

B) A falusi iskolákért

Három településen (Andocs, Szentkirály, Tenk) előadás-sorozatot szerveztünk „Falusi iskolák fenntartása: köteleességek és lehetőségek” címmel minisztériumi előadókkal 2007 januárjában. Fokozódott ugyanis aggodalmunk a falusi postahivatalok és iskoláink sorsa miatt. Egyre többnek a bezárásáról kaptunk hírt. Az Élőlánc Magyarországért Mozgalommal és számos más szervezettel karöltve 2008-ban egy előadás-sorozatot szerveztünk, valamint „Éljen a falusi iskola” címmel pályázatot hirdettünk, sőt egy parlamenti nyílt napig is eljuttattuk ügyünket. Levelek mentek a fenntartó önkormányzatokhoz, szponzorokhoz, sajtótájékoztatókat tartottunk. Jöttek a pályázatok az egész országból, megható és hősiesség helytállásról tanúskodó leírások iskolaigazgatóktól, pedagógusoktól. Alapos értékelés után a 260 pályázatból 82 nyert 100–250 ezer forintot. A teljes igény 120 millió volt, a teljes támogatási keretösszeg ennek tizede.

C) Nemzeti Zarándoklat 2009

Ebből az iskolamentő megmozdulásból eredt egy másik országos kezdeményezés 2009-ben, a Nemzeti Zarándoklat. Alább olvasható a felhívás egy részlete.

„Kezdeményezésünk indítéka, hogy hazánkban a negatív folyamatok felgyorsultak. Nemzetünk mély morális és gazdasági válságban van. A társadalmi rétegek egymással szembe fordultak, a szegénység, a kilátástalanság és a tehetetlenség egyre nagyobb feszültséget okoz, elszaporodtak a brutális, erőszakos támadások, hétköznapi cselekedetté vált a megélhetési bűnözés. Gyűlölet gyűlöletet, erőszak erőszakot szül. A hatalmon lévő pártpolitikai elit nemzeti, gazdasági, etnikai és vallási problémáink megoldására nem képes. Egemással való civódásuk nem ad teret az alulról jövő kezdeményezéseknek, valós reformok helyett csak megszorítások történnek. A felelősséget, pedig a legvédtelenebb csoportokra terelik és terhelik.

Mi, a települések polgármesterei – mint a két malomkő között őrlődő búzaszemek – a saját vállunkon érezzük az állampolgáraink egyre sokasodó gondjait, és a mindnyájunkat sanyargató kormányzati intézkedések elvárásait.

Az állampolgárok alapvető igényeinek kiszolgálását települési és megyei intézményeinkkel (pl. iskolák, egészségügy, közmunkák stb.) látjuk el. Az elmúlt években szomorúan tapasztaljuk életközösségeink rombolását. Számtalan helyen megszűntek településeink alapvető intézményei: az óvodák, iskolák, postahivatalok, egészségügyi intézmények, a vasúti vonalak, buszjáratok és ezek által a munkahelyek is. A még meglévő intézményeinket egyre nehezebben tudjuk működtetni, mert a forráselvonások miatt a fenntartásukhoz szükséges fedezetekkel nem rendelkezünk. A legújabbban azon polgármesterei hivatalaink bezárását és önkormányzataink megszüntetését tervezik, amelyek a helyi végrehajtó szervek, a közösségeinket összetartó, munkahelyeket biztosító és a segélyeket kifizető hivatalok.

Célunk a szeretet erejével megszelídíteni az ellenséges indulatokat. Elindulni az összefogás útján, megtalálni a kiutat a jelenlegi helyzetből. Közelebb hozni az egymástól eltávolodott embereket. A városit a falusival, a szegényt a gazdaggal, a magyart a nemzeti és etnikai kisebbségekkel, a hívőt a világgal, a jobboldalit a baloldallal, a politikust a választóival, a munkaadót a munkavállalóval, az embert az emberrel.

Államalapító Szent István királyunk intelmeire és intézkedéseire kívánjuk felhívni a figyelmet.

Megemlékezünk a megyék ezer évvel ezelőtti alapításáról.

A Zarándoklat során szeretnénk megmutatni, hogy értékeket képviselünk.

Hetven közeleti szereplő, köztük közjogi méltóságok egykori viselői nyilatkozatban üdvözölték és támogatják kezdeményezésünket, követeléseik képviselőjére kértek bennünket. A gazdaság talpra állítására, az államháztartás rendbetételére, nemzeti érdekeink határozottabb képviselőjére, a politika becsületének helyreállítására tett javaslataikkal egyetértünk, utunk során terjeszteni fogjuk, és gyűléseinken vitára bocsátjuk.

Nemzeti Zarándoklatunk formája, hogy településeink vezetőiként közösségeink élére állunk, magunkhoz vesszük jelképeinket és békés zarándoklattal Zemplénből – 2009. június 10-én Pálházáról, 2009. június 11-én Komlóskáról – gyalog elindulunk Budapestre. Minden égtáj felől elindul egy-egy menet a főváros felé és 2009. június 20-án mindannyian ott találkozunk. Kérjük, hogy minél többen csatlakozzanak hozzánk az ország minden részéről, kelet felől, dél felől, nyugat felől és észak felől is.

A településvezetők javaslatait és a lakosság nehéz anyagi helyzetét figyelembe véve azt kérjük, hogy Zarándoklatunkhoz lehetőségeikhez képest csatlakozzanak egy órára, egy napra, vagy akár több napra is. Köszönettel fogadjuk, ha egy staféta jelleggel a településük

határában várják a Zarándokokat, és a szomszéd település határáig már együtt tesszük meg a következő kilométereket. Így minden nap folyamatosan utunk során 8 órától 20 óráig, magunkhoz gyűjtjük a csatlakozókat.

Budapesten 2009. június 20-án az égtájak felől érkező zarándokok találkozásakor egy-napos rendezvényt tartunk. Ide várjuk mindazokat, akik egyetértenek a Zarándoklattal. Előre meghatározott helyeken és időben találkozunk, ahonnan a központi rendezvény helyszínéig az utolsó kilométereket gyalog tesszük meg a minket támogató fővárosi lakossággal közösen. Történelmi egyházaink ökumenikus istentisztelete után nagygyűlést tartunk, ahol véleményt mondunk, és javaslatokat teszünk.”

Az útvonalak egy szabálytalan kereszt alakot formáltak, ugyanis északról Somoskőőjfalu, nyugatról a Pannonhalmi Bencés Apátság, délről pedig az Ópusztaszeri Nemzeti Történelmi Emlékpark volt az indulási pont. Ez utóbbi ágnak a szervezéséért volt felelős a Faluszövetség. Polgármester kollégák és lelkes segítők tartottak velünk hosszabb-rövidebb útszakaszokon, adtak szállást és élelmet. Lélekiemelő, szép kaland volt.

D) Majdnem kiszorultunk

A 2010. esztendő több területen, és jelentős változásokat hozott. A politikai fordulat létrejöttében a vidék, azon belül is a falvak szavazói döntő fontosságú szerepet játszottak. Októberben egy Kormányhatározat hozta létre az addig létező Kormány-Önkormányzatok Egyeztető Fóruma (KÖEF) helyébe lépő Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Fórumát (ÖNEF), mely az országos önkormányzati érdekszövetségek elnökeinek a Fórum tagjaként biztosította részvételét. Ehhez képest volt váratlan egy hónappal később az Ötv. olyan tartalmú módosítása, amely a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvétel vonatkozásában országos önkormányzati érdekszövetségnek – a megyei önkormányzatok, a megyei jogú városi, a fővárosi, illetve a körzetközponti szerepet betöltő (vagyis városi jogállású) helyi önkormányzatok érdekképviselőit ellátó szövetségeken kívül – csak a legalább 800(!) helyi önkormányzatot tömörítő szövetséget tekintette. Kizárólag községi önkormányzatokat tömörítő, 200 tagot sem számláló szövetségként számunkra ez azért is volt fájdalmas, mivel a törvénymódosításra annak előmozdítása érdekében került sor, hogy „a jó kormányzás keretében a társadalom legszélesebb rétegei kapcsolódhassanak be a jogszabályok előkészítésébe, elősegítve ezzel a közjó érdekében a jogi szabályozás sokoldalú megalapozását, ezzel pedig a jogszabályok minőségének és végrehajthatóságának javítását, amelyek együtt a jó állam elengedhetetlen feltételei”.

A Kormány felé az alábbiakat is tartalmazó állásfoglalással fejeztük ki sérelmünket.

„Külön fájjaljuk, hogy a törvénymódosításra éppen a Magyar Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága részéről a hatályos Ötv-ben foglalt előzetes véleménykérés nélkül, vagyis törvénysértő módon került sor.

A Magyar Faluszövetség közgyűlésének meggyőződése, hogy:

1. A módosítás indokolásában foglalt érv, miszerint az „tekintettel van az önkormányzatok autonómiájára, társulási, szervezkedési szabadságára” hamis.

Éppen hogy az 1989 októbere óta folyamatosan működő országos szerveződésű érdekképviselői szervezetünk és tagönkormányzataink autonómiájába ütközően, mintegy társulási és szervezkedési kényszert ró a falvakra a jogalkotó azzal, hogy az Ötv. 103/C. § (1) bekezdésének e.) pontjában legalább 800 helyi önkormányzat tagságát köti ki minden más olyan érdekképviselői szervezet országos minősítéséhez, amely nem megyei, megyei jogú városi, fővárosi és kerületi, illetőleg körzetközponti, azaz városi önkormányzatok érdekképviselőjét látja el.

A Magyar Faluszövetség 195 tagtelepülése az ország minden megyéjéből szerveződik, de eddig nem érezte velünk senki, hogy emiatt alacsonyabb értékűek lennénk a szám szerint több, vagy más típusú önkormányzatot tömörítő társszövetségeknél.

2. Álságos az indokolásnak az a megállapítása is, miszerint az új jogi helyzet „az egyeztetési kötelezettség tekintetében meggátolja a jogalkotási folyamatban meglévő bizonytalanságot”.

A jogalkotási folyamatban sem korábban, sem az utóbbi fél esztendőben a magunk részéről semmiféle bizonytalanságot nem érzekeltünk. A rendszerváltozás óta tevékenykedő hét országos önkormányzati szövetség egyikeként a Szövetségünkhöz eljutatott jogszabálytervezeteket igyekeztünk időnkhez és szakmai felkészültségünkhöz mérten eddig is véleményezni. Aligha okozhatott azonban azok száma, terjedelme vagy tartalma a jogszabályok készítése során kodifikációs bonyodalmakat.

A Magyar Faluszövetség megállapítja, hogy a törvénymódosítás hatálybalépésével lényegesen csökken a jogalkotás folyamatában a községek-falvak érdekképviselője, ezért elvárja az Országgyűléstől a magyarországi falvak képviseletének az ország területét és népességét általuk lefedő arányok szerinti, de legalább a rendszerváltás óta kialakult folyamatos biztosítását lehetővé tevő azonnali törvénymódosítás napirendre tűzését, a tévedés kijavítását az alábbiakra alapozva:

1. A megyei önkormányzat szerveződése nem területi, hanem pártlistás alapú, nem a megye területén lévő települések önkormányzatának összessége, ezáltal a megyék szövetsége a falvak érdekvédelmét ellátni nem alkalmas.

2. A módosítás szellemisége ellentétes az 1997. évi XV. törvénnyel a hazai jogrendbe iktatott Helyi önkormányzatok Európai Kartájának 4. cikk 6. pontjában foglalt véleménykérési kötelezettség teljesülésével, valamint a szubszidiaritás európai elvével, hiszen éppen segíteni, nem pedig bomlasztani kellene a döntéshozatal társadalmi részvételének hasonló önszerveződéseit.

Végezetül a módosítás semmiféle összhangot nem mutat a Nemzeti Együttműködés Programjában, mint Kormányprogramban Magyarország egész társadalma számára meghirdetett partneri együttműködés ígéretével, ellentétben áll az 5. fejezetben meghirdetett demokratikus normákkal, különös tekintettel a „széles társadalmi támogatottságon nyugvó demokratikus politizálás” feltételeinek megteremtésére, így kifejezetten káros a nemzeti együttműködés éppen csak alakuló folyamatára.”

(A becsület okán meg kell jegyezni, hogy az érdekegyeztetési folyamatba továbbra is bevontak bennünket. A rendelkezést egy évvel később a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény [Mötv.] helyezte hatályon kívül.)

E) Közigazgatási rendszerváltozás

A 20 éves közigazgatási rendszer átalakítása kapcsán 2011-ben több egyeztetés is volt a Kormány és az önkormányzati érdekszövetségek képviselői között, különösen az új önkormányzati törvényről. Ennek már koncepció szintű munkaanyagát is megkaptuk, melyről a szövetségi állásfoglalás sok polgármester és jegyző kolléga észrevételének, javaslatának egybegyűrásából állt össze. Kivonat a terjedelmes anyagból:

1. „A helyzetértékelésben foglalt megállapítások (hatáskör-telepítés átgondolatlansága, szűkülő mozgástér, kis hatékonyságú törvényességi ellenőrzés, nagy ellátórendszerek átalakításának hiánya, folyamatosan csökkenő állami támogatásokkal 1000 milliárdnyi forráskivonás) mind olyan tény, aminek önkormányzataink elszenvedői voltak, nem okozói.
2. Az átfogó megújítás szükségességére következtető „szakmai és politikai síkon is egyértelművé vált felismerés” a kiváltó okok között nem említi az Állam jogalkotói és végrehajtói szerepének zavarodottságát, amely a nemzet, illetve a helyi közösségek egészét, vagyis a közjót szolgáló hivatást a pártoknak az országos és helyi hatalomért egymással vívott fenekedésévé züllesztette. Ebben a zavarban jelentős a mindenkori Országgyűlés azon tagjainak kettős szerepe, akik egyben önkormányzati vezetők is.
3. Azok az alapvetések, miszerint a jelenlegi rendszer gazdaságtalan, nem eléggé hatékony, nem alakult ki az egyes közszolgáltatások optimális üzemmérete – adatokkal alá nem támasztott, értelmezhetetlen megállapítás, ami az előző pontokban sorolt okok

következménye. Objektív mutatók híján ezért a javasolt átalakítás iránya és módja is kevésbé szakmai, inkább politikai indíttatásból fakad.

4. Bármely külföldi példa felemlítése akár pozitív, akár negatív beállítással kizárólag a tárgy színesítését, gazdagítását szolgálhatja. Minden ország a maga módján küzd a saját belső igazgatásának megszervezésével az adott társadalom történelmi-kulturális-gazdasági viszonyai közepette. Egyetlen séma sem alkalmazható más ország viszonyai között, ha azt az érintettek nem ültetik be saját gondolatvilágukba és emberi kapcsolataikba.
5. Ha az Állam költségtakarékossága azt okozza, hogy a polgár távolodik az ügyintézőtől és csorbul a közvetlen kontroll hatásfoka, illetve megnő az ügy elintézéséhez szükséges fáradság (utazási idő és költség, bonyolult hivatali rendszerben ismeretlen ügymenet és hivatalnokok) ez csak bosszúságot okoz és rendezetlen ügyű állampolgárok ezreit hozza, mert a polgár számára így már elérhetetlen a „modern” közigazgatás, a saját zsebéből fedezett takarékoságból pedig nem kér.
6. „Az állami szervek szerepvállalása a közfeladatok megoldásában a szükségesnél kisebb mértékű volt” – áll a munkaanyagban. Igen, mert az állami döntéshozó és végrehajtó szervek önmagukkal voltak el(tele)foglalva. Nem jutott sem idő, sem energia (ember), sem pénz a legfelsőbb szinteken fennállt háborús helyzet és az ebből fakadó elpazarolt kiadások miatt az Állam segítő, megelőző, koordináló funkcióinak ellátására. Elodázhatatlan tehát, hogy „a közfeladatok ellátásában az állami szervek nagyobb szerepet vállaljanak”. A központi hatalom azonban butaságot követne el, ha kibújna lényegi szerepéből. Ez pedig kétség nélkül bekövetkezne, ha az új rendszerben valóban „csak a tényleges helyi ügyek ellátása marad helyben,” és ölnénk időt, pénzt, emberi jószándékot, szakmai tudást, áldoznánk fel hivatásokat a közigazgatási feladatellátás optimális üzemméretének kutatására.

Kívánatos az, hogy az állami szervek döntően az irányítói, megelőző jellegű ellenőrzési, korlátozó és preferáló, az alacsonyabb szinteket segítő, szubszidiál funkciókat töltsenek be, de ne ügyintézzenek.

7. Ellene vagyunk mindennemű norma-meghatározásnak, ami a lakosság számához kötné akár az önálló polgármesteri hivatal, akár a főállású polgármesteri tisztség ellátásának létjogosultságát. Magyarország lakossága szinte a korlátlan felelőtlenség társalmává torzult. Az utóbbi esztendőben tett lépések ennek átalakítására dicséretesek, de csak fokozatosan érvényesül a Nemzeti Együttműködés eszmerendszere a gyakorlatban, még inkább lassú az egyéni és települési közösségek morális szintjének emelkedése. Az egyéni és közösségi önállóság (önkormányzatiság) úgy fejleszthető, ha a felelősséget ehhez hozzáemeljük, és azzal össze is kötjük. Adjunk jogkört minden kö-

zösségnek, hogy eldöntse, képes-e fenntartani településén a hivatalt, és ha ezt vállalja, tegye. Az igen tág határok között változó közösségi életkörülmények tekintetében a kiegyenlítő támogatási mechanizmusok fenntartása továbbra is nélkülözhetetlen. A felelősség azonban egyaránt terhelje mindenki vállát, azaz a felelőtlenség következményeit viselje kis falu és nagyváros egyaránt, kockáztatva akár a városházi-megye-házi hivatal önálló működését is.

8. A kollektív felelőtlenséget csak az egyéni és közösségi felelősség erősítésével lehetséges megszüntetni. Legyen központi szervezésű rendszeres képzése a polgármestereknek, kínáljunk lehetőséget és eljárást arra, hogy a polgármester és a testület, illetve a választók közössége együttesen jusson közös nevezőre a tisztségviselők javadalmazása terén, de ne csak a jelöléskor, hanem ciklus közben is.
9. Kétségtelen, hogy a nagyvárosok lakói többet érdemelnek, mint egy gazdaságos, „megfelelő üzemméretű” polisz szavazómasszájaként kezelni őket. Vitathatatlan azonban, hogy a nagyvárosi előjárók jelentős része számára ez a szerepük a legfontosabb. Ennek bizonyítékeként tekinthető falusi szemmel az az ellentmondás, ami a megaberuházások kényeztető káprázata és a velük járó ezermilliárdos adósságállomány, illetve az elvárható „valóban komoly gazdasági háttér” és „legnagyobb gazdasági prosperitás” virtuális valósága között feszül.
10. Fel sem merülhet az a kérdés, hogy „a megyei fejlesztési tanácsban az önkormányzatok, vagy az állam szerepe legyen-e hangsúlyosabb”. Az Állam írjon elő célokat, hirdessen meg programokat a középszintű fejlesztésekre és ellenőrizze azok végrehajtását, de itt ne döntsön!
11. A finanszírozásnak a feladat ellátásához történő szoros hozzárendelése a korábban már taglalt felelősség kérdéséhez visz. Miért volna biztosíték a feladatfinanszírozás a felelősségteljes gazdálkodásra és a napi hiánytermelés megszűnésére, ha az új struktúra új rendjében a régi reflexek szerint továbbra is garázdálkodni akarnak majd egyes emberek? Most miért nem valósul meg az önkormányzatok valódi, felelősségteljes gazdálkodása? A közel 300 normatív támogatási jogcím csak megnehezíti a közpénzzel való gazdálkodásunkat és megkönnyíti a szankcionálást. A rosszhiszemű sandaságot kizárni nem képes, ám a gazdálkodási folyamatok analízise, a költség-haszon elemzések kutató munkájának gyönyörűséges izgalma, a pénzügyi adatfeldolgozás helyi sajátosságok szerinti megalkotása, a közpénzzel való ésszerű, jogszerű és ezért tisztességes gazdálkodás ezernyi fortélyának kimunkálása helyett túlórázó ügyintézők ezrei merednek a számítógépek monitorjai elé átláthatatlan és folyton reparált programok miatt bosszankodva, tehetetlenségükben olykor a sírással küszködve.

12. Elgondolkodtatónak tartjuk azt a megállapítást, hogy „ha a feladatellátás felelőse nem a helyi önkormányzat, úgy nem érdekelt a jó gazda gondosságával való vagyongazdálkodásban, fejlesztésekben”. Számos keserű példa van arra, hogy önkormányzatok a mostani saját feladatellátás felelőseként sem töltik be a jó gazda szerepét. Vannak nehéz helyzetben lévő, önhibájukon valóban kívül eső okok miatt elszegényedett települések, ahol a legszükségesebb karbantartásokhoz is esetleg az anyagra futja a közpénzből, a munkadíjat viszont elengedi a helyi mesterember, mert a közösség tulajdonában lévő iskola, óvoda, orvosi rendelő, községháza beázásának megszüntetése becsületbeli kérdés. Nagyvárosaink középületein sokéves elmaradt karbantartások rütszága látszik, beázó iskolákról olvasunk, igazán szánalmas körülmények között tengődő egészségügyi és szociális intézményekben járunk. Mindez egyszerre van jelen a nagyvárosi cifrasággal, a süppedős szőnyeggel a WC-ben, a többmilliárdos adóssággal és az extrajuttatásokkal.
13. Az adósságkezelési eljárások az egyik legsikamlósabb területe a munkaanyagnak és a gondjainknak. A kockázat társadalmi tekintetében nincs különbség a települések között: az adósság egyaránt nyomaszt bennünket. Ez inkább az államadósságra igaz, ám az önkormányzati szféra 1400 milliárdja is tetemes, főleg az azt felvevő önkormányzatok döntéshozóinak, lakóinak. Falvak csak mintegy huszadát viselik ennek a tehernek, de az egy főre eső adósság törleszhetetlensége itt a leginkább szembeűnő. Jövőbeni adósságok kezelésére új adósságkezelési törvény megalkotását nem látjuk szükségesnek, a meglévő jogi kereteken belül van elég mozgástér a kívánt hatás elérésére.
14. A jelenlegi adósságok rendezéséhez társadalmi elfogadottságot szerezni lehetetlennek tartjuk. Nemcsak azért, mert az adóssághelyzetbe kerüléshez vezető út is önkormányzatonként különböző és mindenki ki tudja mutatni a maga vitathatatlan kényyszerhelyzetét, hanem azért, mert az eladósodott önkormányzatok vezetésének és a jelenlegi parlamenti többségnek zömében azonos pártállása miatt a veszteséges önkormányzati gazdálkodás következményeitől az állami költségvetést védő, a hatályos Ötv. 90. § (2) bekezdésében foglalt nemzetközösségi biztonság látszik veszélyben. Ezt a félelmet csak erősíti az ÁKK kilátásba helyezett „beavatkozása” az önkormányzati hitel- és kötvényállomány központi kezelésével, ami egy osztársadalmi korrupció gyanúját és a viszonylagos társadalmi béke felborulását vetíti előre, hiszen a mások kontóján mulató örömfjú felelőtlensége fölött normális családban nem hunynak szemet. A hitel felvételéről, kötvény kibocsátásáról a döntések mindig helyben születtek. A már több soron felhozott egyéni és közösségi felelősség mércéje – különös tekintettel a kötelező önkormányzati feladatok elsődlegességére – vajon mennyit mutat az

adósoknál, mennyit a hitelezőknél, de főleg mennyit az Állam nevében eljáró vezetők-nél most?

15. Legyen demokratikusabb, szabályozottabb, költségtakarékosabb, a közszolgálat igazi feladatára jobban orientáló az önkormányzati rendszerünk. „Ne fordulhasson elő, hogy a választott képviselő-testületek nem végzik el feladataikat” – ha ahhoz az állam a szükséges anyagi és ésszerű jogi kereteket biztosítja – és szűnjön meg, hogy „felelőség nélkül kezelik a helyi közösség közfeladatok ellátására biztosított vagyont” – de a közvagyonnal való sáfarkodásban következetes és jó példával járjanak elől az állami szervek is.
16. A Nemzeti Vidékstratégia 2020 társadalmi vitája már zajlik. Az abban a vitaanyagban vázolt nagyívű, az egész vidék felrázását és felemelkedését a helyi közösségekre alapozó álom valóság lehet, semmi túlzás nem található benne. A miniszteri előszó így kezdődik: „Történelmünk során, nehéz helyzetekben mindig vidéki gyökerekből táplálkozva, a falusi közösségek erejére támaszkodva tudott a magyar társadalom megújulni.” Nem cáfolható meg ez a tény.
17. Minden feladatátrendezés, centralizálás, vagyon államosítása a központi hatalom felé üthet vissza egy későbbi hatalomváltás esetében. Ennek kárvallottja azonban eddig sem a politikai-gazdasági hatalmi elit volt, hanem mi, eliten kívüliek. Ha kellő önmérséklet és bizalom híján túllövünk a célon, a mostani rendszer-átalakítással ismét olyan ügyeskedőket, külföldi és hazai tőkeérdekeltségeket hozunk helyzetbe, akik számára a közösség csak birkanyáj, amit nyírni lehet.
18. Éppen a lényeg siklik el az olcsó állam hangoztatásával. A polgár nem olcsó államot, hanem neki és családjának biztonságos otthont adó, szerethető Hazát akar. Nemcsak az érdeklő, hogy minél gyorsabban elintézzék az ügyét, hanem a helyi közjósággal jó gazdaként sáfarkodó képviselőket és (köz)szolgákat látni is akarja, munkájukat (fel)ügyelni, tőlük a Tanács házában tanácsot kérni, a közösség igazgatásával kapcsolatban rajtuk keresztül visszajelezni is.

Meggyőződésünk, hogy a jelenlegi önkormányzati és közigazgatási rendszer sem nem jó, sem nem rossz. Ezért azt nem átalakítani, hanem a benne résztvevőket jobbitani, erkölcsösebbé válásukat minden lehetséges módon elősegíteni kell.

Mi falusiak, nem kívánjuk betölteni azt a ránk testált szerepet, hogy falusi polgárként és közösségekként hátráltatói vagyunk a gazdasági haladásnak, útjában állunk a nagyobb gazdasági prosperitású települési közösségek Hazát mentő törekvéseinek, és minél kevesebb vizet zavarunk annál jobb. Lehetett volna sokkal derűsebb és kevesebb veszteséget hozó az elmúlt két évtized Hazánk számára. Bizony most is csak a fejünket fogjuk, ha a fal-

vakban ránk háruló feladatokra és az ellátásukhoz rendelkezésre álló anyagi erőforrásokra gondolunk. A teendők özönénél azonban már csak egy rosszabb van: a mellőzöttség, a haszontalanság érzésének gyötrelme úgy az egyén, mint egy települési közösség számára. Megértünk a nagyobb felelősség viselésére.”

Az egyeztetések alkalmával parázs vitákra is sor került nem egyszer, de tudomásul kellett vennünk, hogy csak egyeztetésről lehet szó, megegyezést a Fórum ülésein nem várhatunk el a Kormány képviseletében jelen lévő állami vezetőktől, akiknek erre nem volt mandátumuk. Az Önkormányzati Oldalon általában az keltette/kelti a legnagyobb felzúdulást, amikor adott kérdés kapcsán a Kormány képviseletét ellátó személy közli: „erről a politikai döntés megszületett, a továbbiakban csak ennek végrehajtási módja lehet az egyeztetés tárgya.”

Észrevételek, módosító javaslatok sorát juttattuk el a létező csatornákon felelős kormányzati személyeknek mi is – sok sikerről beszámolni nem tudok. Így azután az Möt. 94. § (4) bekezdésének második mondatát ezzel a tartalommal fogadta el az Országgyűlés: „A javaslat elfogadásához a megállapodásban meghatározott számú, de *legalább annyi* képviselő igen szavazata szükséges, *amely meghaladja* a jelen lévő képviselők szavazatainak *több mint a felét*.” Hiába küldtünk írásbeli javaslatot a „több mint” szövegrész törlésére, a szöveg alapján ugyanis értelmezhetetlen, hogy mit kell meghaladnia az igen szavazatok számának.

Egyéb tevékenységeink

A fentiek legfontosabb alapszabályi kötelességünk, a falusi önkormányzatok érdekeinek képviseletére és annak védelmére szolgálnak példaként. Nem vagyunk egyedül persze, és igazán jó dolog társakra lelni akár a falvakat, akár a teljes önkormányzati szférát érintő egy-egy ügy kapcsán más szövetségekkel, szervezetekkel.

A hazai érdekegyeztető fórumokon kívül 1996 óta képviseltetjük magunkat az Európa Tanács Helyi és Regionális Közhatóságok Kongresszusában. Szövetségünk egyik alelnöke, dr. Illés György, jelenleg a magyarországi delegáció titkára.

Nemzetközi tevékenységünk közé sorolható egy sikeres programban való partneri részvétel is a Norvég Alap támogatásával (MANORKA), amelyben a „Falvak helyzete az új önkormányzati rendszerben” komponens felelőse volt szövetségünk. A falvak és az önkormányzati érdekszövetségek egymás közötti kapcsolatának erősítését célzó projekt kapcsán minden megyébe eljutottunk konferenciákat szervezve időszerű kérdésekről, melyeken összesen közel 700 érdeklődő vett részt.

Fontos a tagjaink közötti személyes kapcsolatok létrejöttének, ápolásának ügye is. Ennek jegyében szerveztünk buszos kirándulást Kárpátaljára, Lengyelországba, Olaszországba és Horvátországba.

Első kirándulásunkból tartós barátság alakult, néhány év óta pénzadománnyal segítjük egy magyar falu közösségét.

Ez volt a múlt, amelyből sok minden a jelenbe is átjött. Ám ha a fentiek olvastán a 30 év alatt elénk tornyosult gondok, feladatok közös erővel végzett sikeres megoldására, vagyis pusztán a létezésünkre, a túlélés tényére koncentrálnunk, megláthatjuk a jövő távlatába segítő reményt: amíg leszünk, addig kellő kitartással és bölcsességgel megtalálhatjuk a lehetőségét sorsunk jobbításának.

„Munkálni nagyban, és ha nem lehet, munkálni kicsiben, de munkálni mindig; másban csak akkor keresni elmaradást, mikor már rajtunk nem múlt, és mindenek fölött kötelességet teljesíteni, ha más nem teljesíti is.” (Széchenyi)

„Tapsztalatom szerint bizalom nélkül nincs befektető, nincs beruházó”

Interjú Markó Antallal Szügy Község
Önkormányzat polgármesterével



Markó Antal polgármester

Született: Balassagyarmat, 1957.szeptember 28.

Iskolái: gazdasági mérnök, főiskolai diploma

1990. óta Szügy Község független polgármestere

Nős, egy gyermeke és egy unokája van.

2019-ben a Magyar Arany Érdemkeresztet kapott Áder János köztársasági elnöktől
három évtizedes településvezetői munkája elismeréseként.

Polgármester Úr, mikor és mi volt az első sikeres helyi gazdaságfejlesztési projektje Szügyön polgármesterként?

Még ma is jól emlékszem az első sikeres gazdaságfejlesztési projektre Szügy községben, pedig azóta már több, mint két évtized telt el. Az 1990-es évek közepén, pontosan 1995-ben az én közreműködésemnek köszönhetően sikerült ipari területre jutnia egy cégnek, egy varrodát építettek, ami ma is sikeresen működik, több száz embernek adva munkát. A vállalkozás akkor azzal keresett meg, hogy a beruházás megvalósításához ipari területre lenne szükségük. Ennek érdekében a cégvezetés arra kért, hogy a beruházás megvalósításához megfelelő földterületet vásároljak az önkormányzat számára – ehhez természetesen biztosították az anyagi hátteret –, majd segítsék a földterület mezőgazdasági művelés alóli kivonását lebonyolítani. Örömmel vágtam bele a projektbe, egyrészt azért, mert jó tervek tartottam és szerettem volna segíteni a cégnek céljai megvalósításában, de még inkább motivált, hogy a beruházással a község előnyösebb gazdasági helyzetbe juthat. A megvásárolt földterületet ipari területté nyilvánítottuk, lehetővé téve a BLM Kft. számára a betelepülést. A varroda 100 fővel kezdte meg működését, ma pedig már 350 főt foglal

koztat, és meghatározó cabrio tetőkészítő vállalkozás az országban. Mindig örömmel tölt el, amikor a cég sikereiről hallok!

Miért tartja fontosnak, hogy egy település tervezhető, kiszámítható saját bevétellel rendelkezzen?

Véleményem szerint elengedhetetlen, hogy egy településnek stabil bevételi forrásai legyenek. Ez az alapja annak, hogy lehetővé tegyünk a folyamatos fejlődést, illetve ezzel tervezhetőséget tudjunk garantálni mind a helyben lakók, mind pedig a betelepülni szándékozó befektetők számára. Ez biztosít egyfajta kiszámíthatóságot, ami megalapozza a továbblépés lehetőségeit. Ha képesek vagyunk saját bevételt termelni, akkor az egyben lehetőséget is arra, hogy a forrást a település igényeinek, szükségleteinek megfelelően használjuk fel, Szűgy fejlődésének érdekében.

Polgármester úr, miért települnek és mit ruháznak be gazdasági társaságok a faluban?

Szerencsésnek mondhatjuk magunkat, hogy a közel 1500 lakost számláló településünkön több a munkahely a betelepülő gazdasági társaságoknak köszönhetően, mint a munkaképes korú lakosság. Hiszem, hogy Szűgy község kiszámíthatósága és a megbízhatóság az, ami előnyös helyzetbe hozza településünket, és ezért választják ezt a nyugat-nógrádi kis-települést vállalkozások beruházási projektjeik számára. Természetesen fontos vonzerő a befektetők számára, hogy rendelkezünk a szükséges alpinfrastruktúrával.

Mennyiben változott a település élete az elmúlt 30 esztendőben?

Az elmúlt 30 évben jelentős változásokat tudtunk megvalósítani a településen. A munkahelyek száma a betelepülő projekteknek köszönhetően pozitív irányba mozdult el, az önkormányzati intézményeket is fejlesztettük, valamint az infrastruktúra bővítése is nagy hangsúlyt kapott. Minden lehetőséget próbálunk megragadni a fejlesztés érdekében, így nem szenvedünk hiányt új kihívásokban. Jelenleg is egy új ipari terület kialakításán és közművesítésén dolgozunk, amely előreláthatóan 10 kisvállalkozásnak fog betelepülési lehetőséget biztosítani gyártóegységeik illetve logisztikai központjuk számára.

Milyen változásokat jelentett a korábbi tanácsrendszer után a helyi önkormányzati rendszer? Polgármester úr megítélése szerint alapvetően miben tér el egymástól a kétféle településirányítási szisztéma?

Lényeges változást hozott magával a tanácsrendszer utáni önkormányzati rendszer kialakulása. 1990 előtt rengeteget kellett harcolni a fejlesztésekért, mivel mindig más döntött a fejlesztési forrásokról és irányokról. Továbbá nehezítette a helyzetet, hogy akkoriban a

községi közös tanácsi modell miatt három település működését kellett összehangolni, ami sokkal bonyolultabbá tette a rendszert. Az új korszak megkönnyebbülést és új lehetőségeket hozott magával. Már csak egy település, Szügy működéséért kellett felelősséget vállalni, a saját forrásokról immáron önállóan tudunk dönteni. Ez által a fejlődés irányvonalait, módját és eszközeit mi magunk határozhatjuk meg, a település adottságait figyelembe véve.

Hogyan éli meg a településen a lakosság, hogy jelentős cégek települtek a községbe?

A lakosság örömmel és nagy nyitottsággal fogadta, fogadja a betelepülő cégeket, mivel értik és tudják, hogy a beruházások számának növekedése meghatározza a település fejlődését és jövőjét. Minden betelepülő vállalat a lakosság számára is új lehetőséget, kihívást és tanulási folyamatot jelent. Szerencsésnek mondhatom településünket, mert nem azzal a helyzettel kell küzdenünk, hogy a lakóknak nem tudunk munkahelyet biztosítani. Inkább azon kell dolgoznunk, hogy a folyamatosan ide települő vállalatok, befektetők számára segítsünk akár megyei szinten is munkaerőt biztosítani.

A környező, illetve a távolabbi települések vezetői részéről van érdeklődés a Szügyön alkalmazott módszerek, jó gyakorlatok iránt?

A tapasztalom, hogy a környező települések egyre nagyobb érdeklődéssel figyelik Szügy Község Önkormányzatának pozitív gazdaságpolitikáját, egyfajta mintaprojektként tekintve ránk. Az elmúlt időszakban Salgótarján, Pásztó és Bátorfyerenye polgármesterei is el látogattak hozzánk, ezen a találkozón büszkén mutattuk be a legújabb beruházásokat a városvezetőknek. Úgy érzem, és polgármester társaim is megerősítettek abban a hitben, hogy ez a nyugat-nógrádi község megfelelő úton jár a fejlesztések tekintetében. Több település is a szügyi példa alapján indította el saját ipari parkos fejlesztését, úgy gondolom, ez mindenképpen elismerése a munkánknak és eredményeinknek. Örülünk annak, hogy olyan irányba sikerült gazdaságpolitikánkat elmozdítani, aminek eredménye egész Nógrád megyét tekintve kimagasló és elismerésre méltó.

Mit kell, hogy tegyen egy községi önkormányzat és egy falusi polgármester, hogy vonzó célpont legyen a befektetők számára?

Véleményem szerint az eltökéltség, az új iránti nyitottság, valamint a lehetőségek megfelelő mérlegelése a legfontosabbak annak érdekében, hogy egy település vonzó legyen a befektetők számára. Továbbá őszintén kell vállalni a mondatainkért a felelősséget. Ha egy befektető területet, telephelyet keres projektje számára, nagy valószínűséggel azt a települést fogja választani, ahol az alpinfrastruktúra biztosítottsága mellett megbízható, koope-

ratív és transzparenson kommunikáló partnerönkormányzatot talál a tárgyaló asztal másik oldalán. Úgy gondolom, ezek a tulajdonságok Szügy vezetését maximálisan jellemzik. Mi sem bizonyítja ezt jobban, hogy jelenleg Szügy településen található 3 nagy beruházó, valamint a közeljövőben betelepülni készülő 10 kis- és középvállalkozás. Hiszek abban, hogy ezen az úton haladva a jövőben további potenciális befektetőket leszünk képesek sikeresen megszólítani és ösztönözni a betelepülésre!

Mit szeretne még megvalósítani Polgármester úr az elkövetkező, 2019–2014-es önkormányzati ciklusban?

A befektetőbarát környezet kialakításán túl szívügyemnek tekintem a fenntartható és környezettudatos megoldások alkalmazását és bővítését a településünkön. Elengedhetetlennek tartom, hogy a fenntarthatóság érdekében a napelem parkok számát tovább növeljük, bővítsük Szügy községben. Óriási eredmény, hogy mára csaknem 10.000 család áramellátását tudja Szügy napelemek segítségével biztosítani. A jövőre nézve pedig azt a célt tűztem ki magam elé, hogy településünk Nógrád megye lakosságának felét legyen képes napenergiával ellátni. Ezen túlmenően úgy gondolom, fejlesztenünk szükséges a település szennyvíztisztításának feltételeit, valamint további infrastrukturális beruházásokat (út, járda, csapadékvíz, játszótér, parkosítás, lakásépítés) is tervezünk, és ezeknek a fejlesztéseknek köszönhetően az itt lakók még otthonosabbnak érezhetik majd magukat a településen, ahol élnek.

Milyen változtatások szükségesek ahhoz, hogy könnyebb legyen a gazdasági társaságok letelepítése, vonzása?

Úgy látom, hogy ma a legnagyobb problémát az adminisztráció és a munkaerő kérdése jelentik a befektetéseknek. Szükséges volna a pályázati rendszerek további egyszerűsítése és könnyítése, mivel a mai napig jelentős adminisztrációs kötelezettség társul a projektekhez. Sajnos azzal a nehezítő körülménnyel is számolnunk kell, hogy egyre nagyobb problémát jelent a jó munkaerő biztosítása. Annak érdekében, hogy ne jelenthessen akadályt a befektetők és munkáltatók számára a helyi munkaerő kérdése, ezért lakásépítéssel és infrastruktúra-bővítéssel kívánjuk ösztönözni a családokat arra, hogy Szügy községet válasszák lakóhelyükként. Így a munkaerő kérdésére is megoldást tudunk kínálni.

Mi az a legfontosabb három szempont, amire különösen oda kell figyelni a helyi gazdaságfejlesztésnél, és mit ajánl más településeknek?

Ahogy már korábban is említettem, az elszántság, a nyitottság és a lehetőségek hatékony kiaknázása mellett a megbízhatóság és a transzparencia, mint a legfontosabb nélkü-

lözhetetlen tényezők. Tapasztalatom szerint bizalom nélkül nincs beruházó. Természetesen nem áltathatja magát senki azzal, hogy ezek mellett az alapfejlesztésekre nem kell hangsúlyt fektetni. Az alapvető infrastrukturális ellátás döntő szempont egy-egy beruházási projektnél, ezért arra törekszünk, hogy ebben az irányban is folyamatosan képesek legyünk fejlődni.

A sikerek mellett érték olyan kudarcok, amelyeket településvezetőként kellett megélnie az elmúlt évtizedekben?

A sok-sok eredmény mellett természetesen előfordultak kudarcok is. Nagyon szeretnék mindig mindenki számára jó döntést hozni, de ez sajnos nem sikerül minden helyzetben! Kudarcként élem meg, amikor egy-egy család nem tud lépést tartani és lemarad a többihez képest. Polgármesterként igyekszem mindenkinek segítséget nyújtani, ezért dolgozunk, de a lemaradást még önkormányzati segítséggel is nagyon nehéz behozni.

Az interjút Balogh Katalin készítette

A szerzők és a szerkesztők rövid szakmai önéletrajza

Dr. Balcsók István

Eredetileg földrajz-történelem szakos tanárként végzett, majd 2006-ban szerzett tudományos fokozatot földtudományokból a Debreceni Tudományegyetemen. Dolgozott a felsőoktatásban és a közigazgatásban, foglalkozott fejlesztés- és regionális politikával. Jelenleg a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság kutató munkatársa.

Dr. Bekényi József

1980–1983. között a budapesti Államigazgatási Főiskolán tanult, ahol kitüntetéses oklevéllel igazgatásszervező diplomát kapott. Élethivatásának tekinti a közigazgatást. Az Államigazgatási Főiskola befejezése után Miskolcon szerzett jogi diplomát summa cum laude eredménnyel, 1992-ben jogi szakvizsgát tett. 1989 őszétől dolgozik a Belügyminisztériumban, ahol 2003-tól főosztályvezető. Részt vett az 1990-es helyi önkormányzatokról (Ötv.) valamint a 2011-es Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény (Mötv.), illetve számos egyéb önkormányzati tárgyú jogszabály előkészítésében. Az Új Magyar Közigazgatás című folyóirat szerkesztő bizottságának tagja. 2004-ben a Magyar Köztársasági Érdemrend lovagkeresztje állami kitüntetésben, majd 2006-ban Magyar Zoltán-díjban részesült. 2008-ban Magyar Közigazgatási Díjat kapott közszolgálati munkája és a közigazgatás továbbfejlesztésében elért eredményeire tekintettel. Számos szakmai publikációval rendelkezik a helyi önkormányzatiság területén.

Dr. Finta István

Tudományos kutatói pályáját az MTA Regionális Kutatások Központjában kezdte 1993-ban. Fő kutatási területe a helyi önkormányzatok, valamint a terület- és vidékfejlesztési politika. Tudományos publikációi alapvetően a jogi szabályozási, és közgazdasági összefüggésekre fókuszálnak. Tudományos munkássága mellett 2002 óta Vékényi Községi Ön-

kormányzat alpolgármestere tisztségéhez, valamint a 2013-ban létrejött LEADER Egyesületek Szövetségének az elnöke a szervezet megalakulása óta.

Dr. Gyergyák Ferenc

Igazgatásszervező, jogász, kodifikációs szakjogász, címzetes egyetemi docens a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszékén, mesteroktató a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közszerkezési és Infotechnológiai Tanszékén. Rendszeresen publikál, számos szakcikk és könyv szerzője, társszerzője. Harmincöt évet dolgozott a közigazgatásban. 2003–2016 között a Közszolgálati Tisztviselők Szakmai Szervezeteinek Szövetsége (KÖZSZÖV) főtítkára, 2010–2016 között a Magyar Birtokvédelmi Szövetség (MABIV) főtítkára. 2016. szeptember 1-jétől tölti be a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) főtítkári tisztségét. 2010-től az Új Magyar Közigazgatás szakmai-tudományos folyóirat főszerkesztője.

Dr. Hoffman István

Jogász, az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar (ELTE ÁJK) Közigazgatási jogi tanszékének habilitált egyetemi docense. Kutatási területe a közigazgatási szervezeti jog, azon belül pedig a helyi önkormányzatok jogi szabályozása, illetve a közszolgáltatások szervezésének jogi kérdései és a szociális jog. Doktori fokozatát az ELTE ÁJK-n szerezte 2008-ban, habilitált doktori címét szintén ott szerezte 2013-ban összehasonlító önkormányzati monográfiájával. Több mint 250 közigazgatási és szociális jogi témájú publikáció szerzője, valamint szociális-, önkormányzati és közigazgatási eljárásjogi kommentárok szerzője és társszerkesztője. Több külföldi egyetem vendégelőadója. 2016 óta az MTA IX. Osztály Állam- és Jogtudományi Bizottság Közjogi Albizottságának alelnöke. 2004–2010 között a szociális feladatokat ellátó minisztériumokban köztisztviselőként dolgozott, 2015-2016-ban főtanácsadóként dolgozott a Kúria Közigazgatási Kollégiumán.

Dr. Kelő Johanna

Jogász, ingatlan-forgalmi szakjogász. Jogi diplomáját a József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi karán, majd ingatlanforgalmi szakjogászai képzését a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán szerezte. Az egészségügyi irányú felsőoktatási végzettséggel is rendelkező szakember 2004-től dolgozik a közigazgatásban. 2008–2012 között Fülöpháza Község jegyzője volt. 2013–2019 között a Bács-Kiskun Megyei kormányhivatal Kunszentmiklósi Járási Hivatalának hivatalvezetője. Korábban okta-

tott állami tisztviselők számára szociális ügyintézés, valamint kormányablakos ügyintézőknek honosítási igazgatási ismereteket.

Kovács Gábor

Kulturális antropológus, egészségfejlesztési és esélyegyenlőségi szakember, az EFOP-1.6.1-VEKOP/16 Felzárkózási együttműködések támogatása kiemelt projekt szakmai vezető tanácsadója, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem

Kutatásmódszertani és Mérésügyi Iroda szakértője, a Magyarországi Tanodahálózat elnökségi tagja.

Dr. Kovács Róbert

Habilitált egyetemi docens, jelenleg a Károli Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara Gazdaság- és Vezetéstudományi Intézetének intézetvezető-helyettese, korábban a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kara Önkormányzati Kutatóintézetének vezető kutatója. A Helyi Observatórium magán-kutatóintézet ügyvezetője, illetve a TÖOSZ vezető szakértője. Önkormányzatok feladatellátásával, pénzügyeivel, települési, területi problémák, pénzügyi kérdések modellezésével foglalkozik. Önkormányzati szakértőként számos hazai és nemzetközi kutatás részese, projekt- és kutatásvezetője.

Dr. Laki Ildikó

A Milton Friedman Egyetem főiskolai docente és ERASMUS koordinátora. A Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálat Továbbtanulási és Pályaválasztási Tanácsadó Tagintézmény tanácsadó munkatársa. Végzettségét tekintve szociológus (ELTE TÁTK), könyvtáros (ELTE TTK), művelődési és felnőttképzési menedzser (PTE). Doktori fokozatát a Szent István Egyetemen (SZIE) szerezte, az Enyedi György Regionális Tudományok Doktori Iskolájában. Tudományos pályáját az MTA Szociológiai Kutatóintézetében kezdte, ahol 12 évet dolgozott, továbbá 10 év oktatói tevékenység mellett, tanszékvezetőként is közreműködött a Szegedi Tudományegyetemen. Kutatási témája egyfelől az iparvárosok és ipartelepülések társadalmi-területi sajátosságainak kérdéseire, másfelől a fogyatékkal élő emberek társadalmi integrációjának alakulására. 2013 óta a Homo Oecologicus Alapítvány kurátora és a jelen tanulmánykötet társszerkesztője.

Sükösd Anikó

Szociológus és társadalomkutató. Diplomáját az ELTE Társadalomtudományi Kar szociológia szakán, devianciák szakirányon szerezte. 2013 óta a Helyi Observatórium kuta-

tójaként dolgozik. Számos kutatásban vett részt és önkormányzati gazdálkodással kapcsolatos tanulmányokat publikált. Kutatási érdeklődése a szociálpszichológiai folyamatok valamint az innovatív gondolkodás társadalmi természetének feltárható elemei.

Dr. Szabó Tamás

Politológus, történész és igazgatásszervező. Felsőoktatási tanulmányait az ELTE-BTK-n, valamint az Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetemen végezte, doktori fokozatot a Budapesti Corvinus Egyetem Alkalmazott Politikatudományi Doktori Iskolában szerzett 2016-ban. Közel másfél évtizedet dolgozott a központi közigazgatásban – minisztériumi, központi hivatali szinten. 2013 óta óraadó oktató a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen, valamint 2003 óta a budapesti Milton Friedman Egyetemen (korábban Zsigmond Király Egyetem), ahol jelenleg egyetemi adjunktus. Érdeklődési területe a közpolitika, helyi önkormányzatok, várospolitikai valamint a humán- és egészségpolitika. 2017-2018-ban vezető szakértő a Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Iroda keretében lezajlott Önkormányzati Fejlesztések Figyelemmel Kísérése II. (ÖFFK II.) országos önkormányzati koordinációs kutatásban. 2019 óta a TÖOSZ Legjobb Önkormányzati Gyakorlatok Irányító Bizottságának (TÖOSZ LÖGY IB) tagja. 2013–2018 között a Homo Oecologicus Alapítvány kurátora és ügyvezető elnöke, 2018 óta pedig kuratóriumi elnöke, jelen tanulmánykötet társszerkesztője.

Dr. Szarvák Tibor

Főiskolai tanár, szociológus, településkutató, térségfejlesztő, az EFOP-1.6.1-VEKOP/16 Felzárkózási együttműködések támogatása kiemelt projekt szakmai vezetője. Témavezető az Enyedi György Regionális Tudományok Doktori Iskolában és a Debreceni Egyetem Humán Tudományok Doktori Iskola Szociológia és társadalompolitika alprogramjában. A Homo Oecologicus Alapítvány kurátora 2018 óta.

Dr. Zongor Gábor

1977-ben szerzett jogi diplomát az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán. 1977–1980 között a Veszprémi Járási Hivatal főelőadója, 1980-tól a Veszprém megyei Tanácsnál dolgozott különböző pozíciókban. A jogi szakvizsgát 1981-ben tette le. 1990. december 21-től 1998. november 2-ig a Veszprém megyei önkormányzat Közgyűlésének elnöke. 1998. május 24. – 1999. december 31. között országgyűlési képviselő, az Alkotmányügyi és Törvényelőkészítő Bizottság tagja. 1999. október 13-tól 2016. június 10-ig a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) főtitkára. 1977-től folyamatosan vesz részt felsőfokú oktató munkában Budapesten és Veszprémben. 1991 júliusától a Comitatus

Önkormányzati Szemle szerkesztőbizottságának alapító elnöke. 1997–2011 között a MTA Veszprémi Területi Bizottsága Államigazgatási és Alkotmányjogi, majd Közigazgatási Munkabizottságának elnöke. 2000–2011 között a Területi Statisztika szerkesztőbizottságának tagja. 2002 óta a Magyar Regionális Tudományi Társaságnak, 2008 óta pedig az Új Magyar Közigazgatás szerkesztőbizottságának és tagja. 2016 novemberétől a Nemzeti Közszolgálati Egyetem mentor oktatója. Harmincegy szakmai folyóiratban több mint száz, míg könyvekben több mint hatvan tanulmánya jelent meg. Négy könyv szerzője, és hétnek szerkesztője, illetve társszerkesztője.

Hobbija a festészet, önálló hazai kiállításainak száma ötven, egy önálló és hat csoportos külföldi kiállításon vett részt. Tizenegy könyvet és tizenöt naptárat illusztrált és több mint harminc kiadvány címlapján láthatóak festményei.

A kötetet kiadó szervezetek

Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége

A Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) 30 éves szakmai múltjával a háta mögött, jelenleg is az ország legnagyobb, legerősebb, jelentős nemzetközi kapcsolatokkal, korszerű infrastruktúrával, elismert szakértőkkel és magasan képzett apparátussal rendelkező érdekvédelmi szervezete. Helyzetéből adódóan jelenleg az egyetlen olyan önkormányzati érdekvédő szervezet, amely képes az érdekképviseleten és érdekegyeztetésen túl, színvonalas szolgáltatásokat is nyújtani tagjainak, illetve igény esetén az egész önkormányzati szférának.

A TÖOSZ jelszava – a szakszerűség és szolidaritás – alapítása óta változatlan. Célja, hogy az önkormányzati érdekek feltárásával, megfogalmazásával, képviseletével, érvényesítésével járuljon hozzá az önkormányzatbarát társadalmi, gazdasági, jogi és helyi politikai környezet kialakításához, erősítve a decentralizációt, valamint a többszintű kormányzást. A TÖOSZ alapfilozófiája a hangsúlyt az önkormányzatok általános, közös érdekképviseletére helyezi, és csak ezekre alapozva tartja realisan érvényesíthetőnek az egyes önkormányzatok vagy önkormányzattípusok érdekeit. Számol azonban azzal is, hogy az egyes önkormányzattípusok érdekei adott ügy kapcsán eltérhetnek egymástól, így a TÖOSZ egységes szervezetén belül önálló jogi személyként működhetnek a községi, városi, és megyei kamarák. A TÖOSZ érdekképviseleti munkáját a vezető testületeken túl a megyei tagozatok, a szakterületeket gondozó tanácsnokok és a polgármesternői tagozat, valamint közigazgatási szakmai szekció segítik. A TÖOSZ betölti országos érdekvédelmi szerepét, kiteljesíti szolgáltató funkcióját, tudatosan bővíti hálózati együttműködését és folyamatosan növeli taglétszámát és önkormányzati érdekvédelmi befolyását. A TÖOSZ az Möt.v. szabályozása alapján országos érdekszövetségnek minősül és a kormányzat stratégiai partnere. A TÖOSZ önálló, önfenntartó szervezet, amelynek tagja lehet minden olyan

önkormányzat, amely az önkéntesség, a tagok jogegyenlősége, a szolidaritás, a konszenzusra való törekvés, a közös teherviselés, a jövőre orientáltság, a szakszerűségre való törekvés, a jó értelemben vett pragmatizmus, a szövetségi tevékenység pártsemlegességének tiszteletben tartása mellett a fent megjelölt célok elérése érdekében az alapszabályban részletezett demokratikus módon kíván együttműködni.

Homo Oecologicus Alapítvány

A Homo Oecologicus Alapítványt 2013-ban hozták létre magyarországi magánszemélyek azzal a céllal, hogy különböző kutatási és oktatási, képzési programok révén erősítsék az állampolgári tudatosságot és ismeretanyagot olyan területeken, mint a környezeti tudatosság, valamint a gazdasági, társadalmi és környezeti fenntarthatóság. Az elmúlt években az Alapítvány részt vett különböző szakmai kutatásokban, többek között fogyasztóvédelmi, szociálpolitikai és önkormányzati területeken. A 2018-ban megújult Homo Oecologicus Alapítvány igyekszik a jövőben is aktív szereplője maradni a hazai tudományos és kutatási szférának.

Védnöki önkormányzati bemutató anyagok

Gyenesdiás Nagyközség Önkormányzata

A közel 4000 lelket számláló település Magyarország nyugati határától (Ausztriától, Szlovéniától és Horvátországtól egyaránt) 100 km-re, a Balaton észak-nyugati partján fekszik, Keszthely szomszédságában. A közel 20 km² nagyságú területen fekvő település jelenleg a Balaton-régió legnagyobb lélekszámú nagyközsége. A rendszerváltozáskor már nagyközségi rangú, családbarát turizmusra építő település szilárd polgári értékrendjével, erős civil bázisával, folyamatosan növekvő fiatal népességével, prosperáló vállalkozói réteg kialakulásával, valamint környezettudatos, innovatív településfejlesztésével tűnik ki szűkebb és tágabb környezetéből. Gyenesdiás gazdasága az 1900-as évek eleje óta a tudatos és következetes turizmusfejlesztésre épült, fontos és jelentős szerepet töltött be a balatoni és a zalai turisztikai és térségfejlesztések megalapozásánál. Az elmúlt öt évben az átlagos vendégszám a településen 21 500 fő körül alakult, amely az állandó lakosságszám ötszöröse. 2011 óta a vendégszám 35%-kal, a vendégejszaka pedig 27%-kal növekedett.

A településnek szerencsések a természeti, társadalmi és gazdasági adottságai: Magyarország egyik legfrekvenciáltabb idegenforgalmi övezetében fekszik. Rendkívül változatos, színvonalas és minőségi infrastrukturális szolgáltatásokkal ellátott, közkedvelt, családbarát lakó- és üdülőtelepülés. A helyi családok és betelepülő fiatalok életének részévé lett a „gyenesdiási lét” (kreatív civil közösségek, társadalmi affinitás). A szellemi tőke és a vállalkozások K+F tevékenysége ma is mozgatója és alakítója a jórészt szolgáltatásokra és a turizmusra építő mindennapi életnek a településen és a térségben.

Gyenesdiás határozottan fontos szereplője a hazai és nemzetközi turizmusnak, melyben elsősorban a Nyugat-Dunántúl, Budapest és vonzáskörzete, illetve Nyugat-Európa játszik fontos szerepet.

Gyenesdiás turisztikai szerepének köszönhetően jelentős gazdasági, innovációs és szellemi központja a mikrotértségnek, foglalkoztatottjainak 35,2%-a más településekről jár be dolgozni, a vállalkozások száma jelenleg 456. A korai városiasodás igényét mutatják az 1991-ben kijelölt kereskedelmi és – a jelenleg mintegy 20 hektár nagyságú – iparterületek, valamint az 1997-ben megépült Liget Pláza bevásárlóközpont és több nagyobb, lakberendezési szakáruház is. Gyenesdiás a Nyugat-Balaton térség egyik legdinamikusabban fejlődő települése, átlagos fejlettségi mutatói elérik a városi szintet, amelyet több felmérés is alátámaszt. A KSH 2005-ben készített országos települési rangsora alapján (Budaörs, Diósd, Alsóörs után) Gyenesdiás az előkelő 4. helyet foglalta el. A település adóerő-képessége 2008 óta 53%-kal emelkedett. Jelentős vállalkozások létesítettek a településen székelyet, telephelyet. Fejlettsége azóta is töretlen, a 2015. évi KSH-adatok szerint az 1000 lakosra jutó gépkocsi száma 138%-a, a 10 000 lakosra jutó bölcsődei férőhelyek 264%-a (több, mint két és félszerese), az 1000 lakosra jutó működő vállalkozások száma 210%-a a hasonló népesség kategóriájú városok országos átlagának. A település jellegéből következően térségi hatásai dominánsan ágazatiak, főként az idegenforgalmat érintik. Ez két markáns irányvonalban testesül meg a családbarát településfejlesztésben, illetve a fenntartható fejlődésen alapuló környezettudatos gazdálkodásban és fejlesztéspolitikában. A település vonzerejét mutatja, hogy megközelítőleg 400 ingatlan külföldi állampolgár tulajdonában van. A település számos, országos elismerésben részesült már. A turizmusban ma mintaszervezetnek tekintett Turisztikai Desztináció Menedzsment (TDM) elsőként 2003-ban Gyenesdiáson alakult meg. A Nagycsaládosok Országos Egyesülete a települést 2011-ben Családbarát Önkormányzat címmel tüntette ki. Szintén ebben az évben a Biodiverzitás Fővárosa díj versenyen Gyenesdiás harmadik helyezést ért el, illetve kiérdemelte a Zala megye legkedveltebb üdülőhelye címet is. 2012-ben a TÖOSZ által meghirdetett Legjobb Önkormányzati Gyakorlatok „Vizek városa, csodálatos vizes világ” témakörben Gyenesdiás országos első helyezést ért el.

2016-ban a Balaton-felvidéki Nemzeti Park támogatását élvezve a „legzöldebb” strandnak járó különdíjat, 2017-ben pedig „A Balaton leginkább családbarát strandja”, 2018-ban pedig „A Balaton legjobb strandja” címet kapta. A település teljes infrastruktúrával ellátott, kiépítettségi mutatói nagyközségi összevetésben kiemelkedőek és számos hazai város mutatóit meghaladják. A nagyközségben valamennyi klasszikus intézmény megtalálható, úgymint térségi bölcsőde, óvoda, iskola, művelődési ház, könyvtár, étkezde. Térségi szerepkörére utal, hogy a Keszthelyi járásban a második legnagyobb tanulószámú alapfokú oktatási intézményt birtokolja. A település büszke arra, hogy a Bakonyerdő Zrt. – térségi konzorciumban – a Természet Háza Látogatóközpontot szintén Gyenesdiásra építette. A

tudatos településfejlesztés eredményeként ma a nagyközségnek három kikötője, két strandja, valamint sportcentruma és két műfüves pályája is van.

Visonta Község Önkormányzata

Visonta község a Mátra lábánál, a Bene patak és az ezzel párhuzamosan futó Mátrai patak mentén elterülő település, alig 10 km-re Gyöngyös városától. Visonta történetileg legősibb épített emléke a falu központjában álló római katolikus templom, amelyet első ízben egy 1323-ban kelt oklevél említ, és mai alakját az 1800-as évek végén nyerte el. 2014-ben fejeződött be a templom legutóbbi felújítása, amelynek keretében új, padlóburkolatot kapott, restaurálták a padokat, és a falak egy részét is. Megújultak a templomi szobrok és a stáció képei is. A hívet új oltár, miséző-, illetve felolvasóasztal várja. A templomba új elektromos koncertorgona került. A restaurálást megelőzte egy régészeti feltárás. A templomtól alig pár lépésre található a falu másik látványossága: a homokdomb oldalában, az 1800-as évek közepén kialakított lyukpincék sora, ezeket napjainkban is használják. A faluba érve az ide látogatók láthatják az újonnan kialakított parkot, ahol a község a nemzeti ünnepeknek állított emléket. A településen rendezett, virágos utcák, tereket, gondozott parkokat illetve a patakon átívelő faragott fahíd található. A községben a legkisebbek számára bölcsőde működik, a nagyobbak nevelését-oktatását színvonalas óvoda és iskola látja el. Az egészségházban a háziorvos mellett helyet kapott a fogorvos a védőnő és a gyógyszertár is, de ezek mellett szőszoba és rekreációs helyiség is várja a gyógyításra szorulókat. A művelődési ház, a könyvtár, az ifjúsági és a nyugdíjas klub pedig a községben élők kikapcsolódását hivatott szolgálni.

A településtől nyugatra a Mátraaljai Szénbányák régi külfejtésének helyén – a rekultivációnak köszönhetően – gyönyörű tó és pihenőerdő alakult ki. A felhagyott bánya területén kialakítottak egy motocross, a falutól délre fekvő úgynevezett Brezova tanyán pedig egy nagyméretű gokart pályát. 2004-ben létrejött a Visontai Kulturális Egyesület, keretein belül működik az országos arany minősítéssel rendelkező és kétszeres Arany Páva díjjal kitüntetett népdalkör. Az ő szervezésükben kétévenként megrendezik a „Száll a madár ágrul ágra” elnevezésű népzenei találkozót. A falu sportélete is színes. A sportegyesületek a labdarúgás, az asztalitenisz, illetve a lövészet kedvelőit tömörítik. A hölgyek körében népszerű az aerobic és a zumba táncklub. Az idősebbek számára gyógytorna, a gyerekeknek pedig a különböző szakkörök nyújtanak lehetőséget a mozgásra. Az uszoda és a konditerem sok helyi lakosnak teszi lehetővé a testedzést. Rendszeresen megrendezik a Községi Sport- és Gyermeknapot. A község vezetése saját forrásait és a pályázatok nyújtotta



Balra fent:
Visonta község látképe

Jobbra fent:
Visontai templom

Lent:
Visonta, egészségház

lehetőségeket kihasználva folyamatosan építi, szépíti a környezetet és fejleszti a települést. Ezt a munkát a különböző környezetszépítő versenyeken országosan is elismerték és számos díjjal jutalmazták.

Fővédnöki és védnöki címerek

A tanulmánykötet létrejöttét támogató fővédnök szervezetek



Magyar Faluszövetség



Demokratikus Helyi Közigazgatás
Fejlesztéséért Alapítvány

A tanulmánykötet létrejöttét támogató védnök önkormányzatok



Abasár Község Önkormányzata



Gyenesdiás Nagyközség Önkormányzata



Erdőkertes Község Önkormányzata



Gyöngyöshalász Község Önkormányzata



Magyarnándor Község Önkormányzata



Szentes Város Önkormányzat



Nőtincs Község Önkormányzata



Szügy Községi Önkormányzat



Pázmánd Község Önkormányzata



Visonta Község Önkormányzata



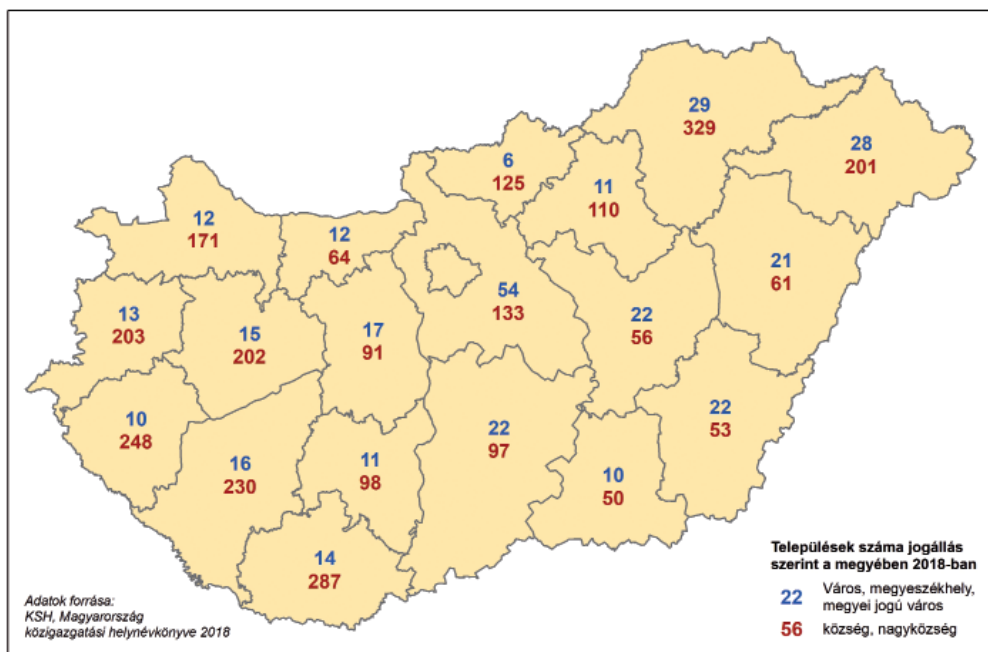
Rácalmás Város Önkormányzat



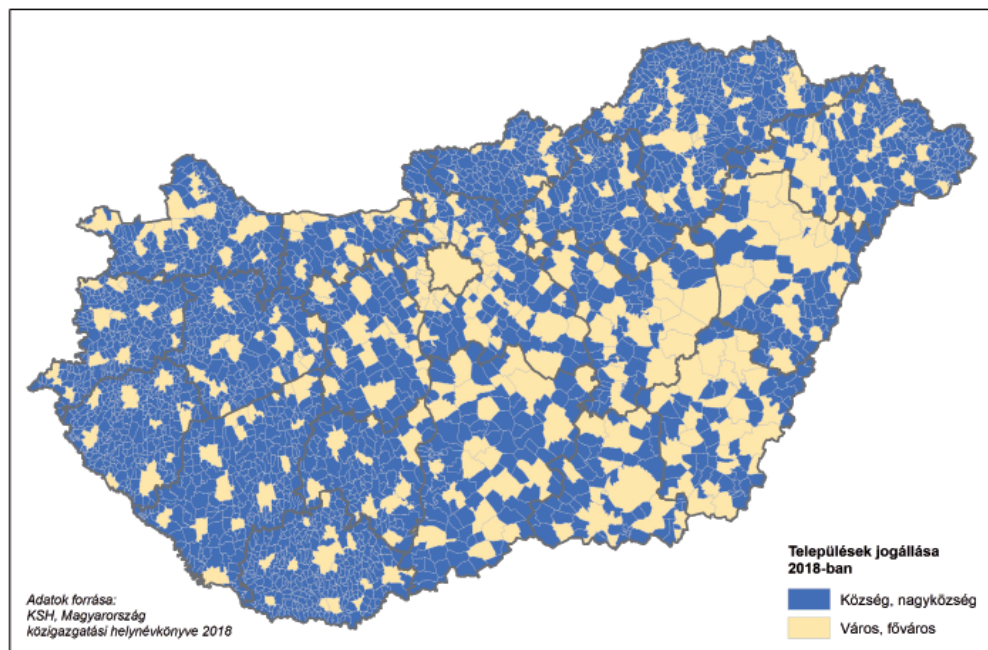
Zalabaksa Község Önkormányzata



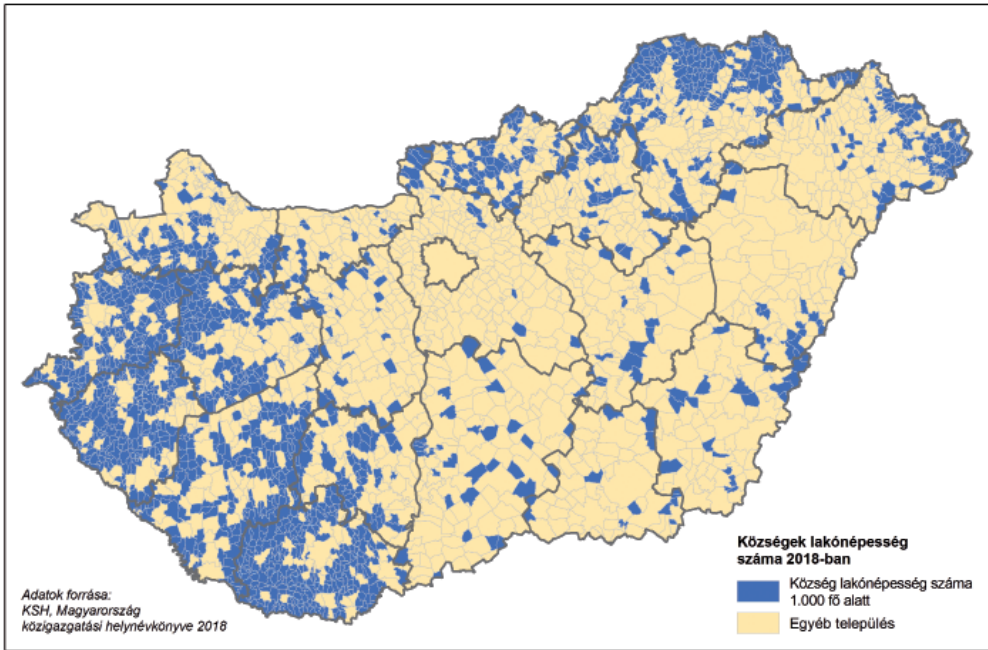
Zsámbék Város Önkormányzata



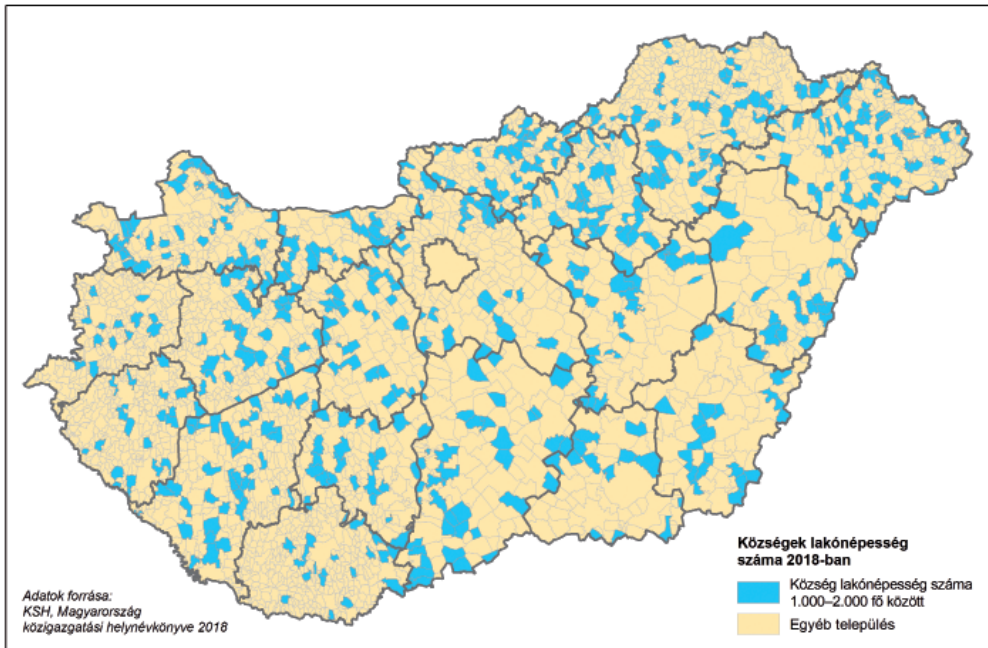
1. térkép. A községek és városok megoszlása megyénként 2018-ban (szerkesztette: Jancsó Tamás)



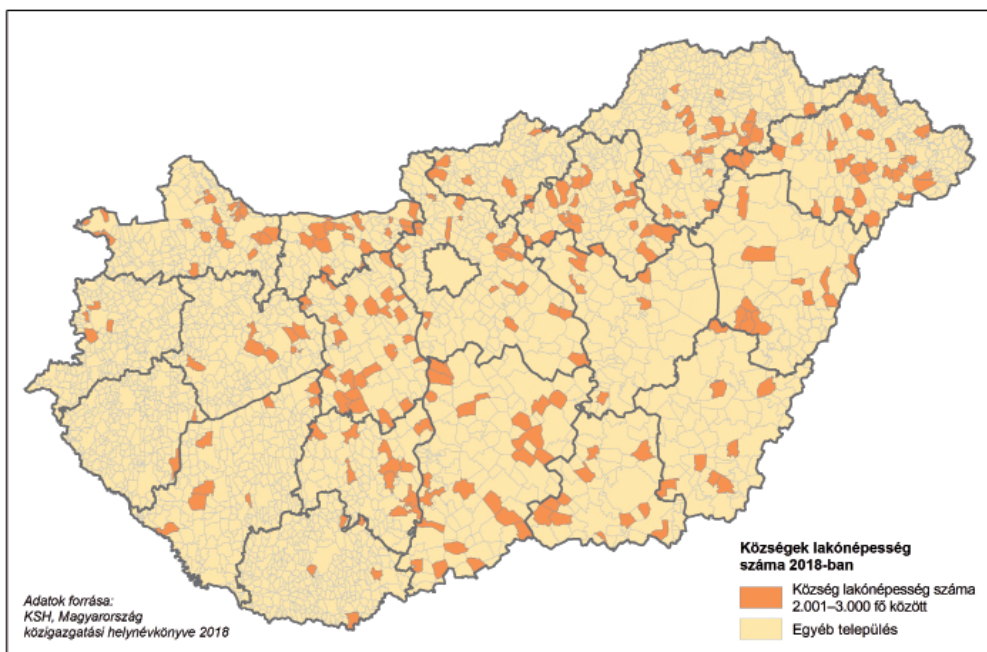
2. térkép. A települések jogállása országos megoszlásban 2018-ban (szerkesztette: Jancsó Tamás)



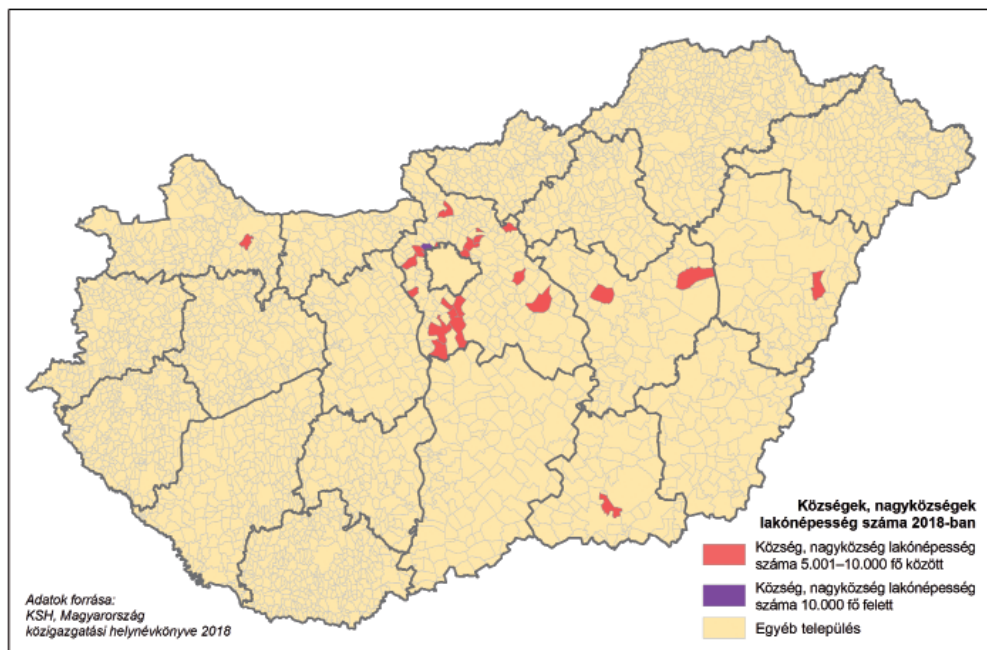
3. térkép. A községek lakónépessége 2018-ban I. (szerkesztette: Jancsó Tamás)



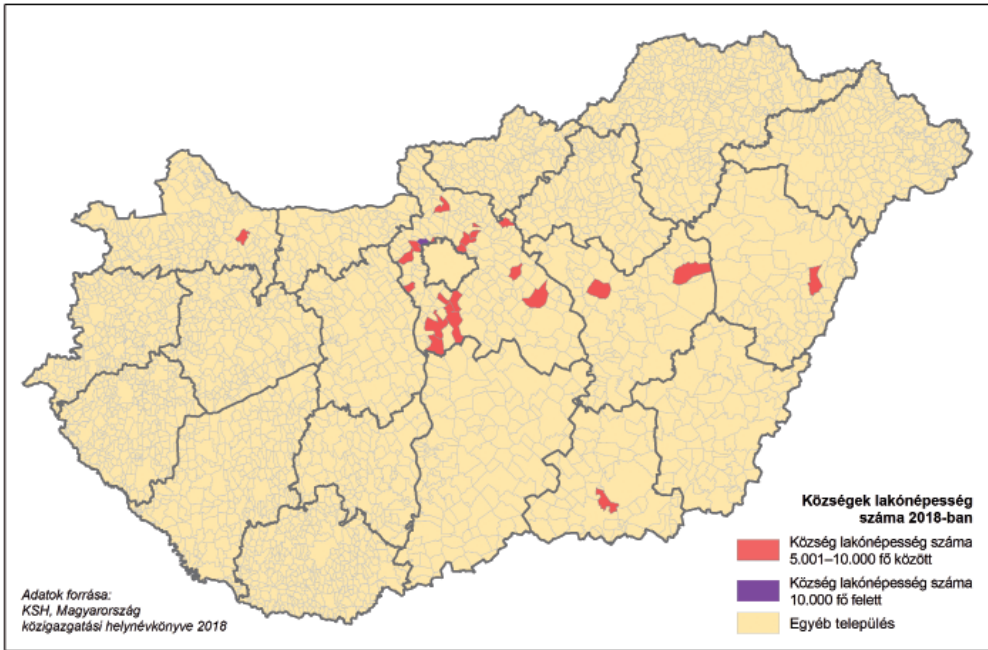
4. térkép. A községek lakónépessége 2018-ban II. (szerkesztette: Jancsó Tamás)



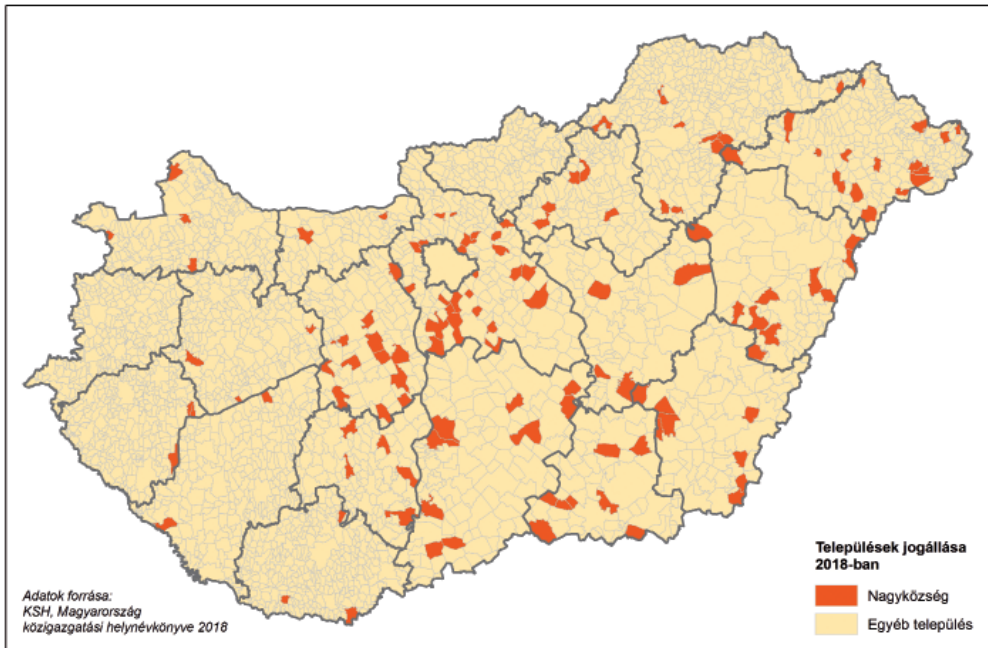
5. térkép. A községek lakónépessége 2018-ban III. (szerkesztette: Jancsó Tamás)



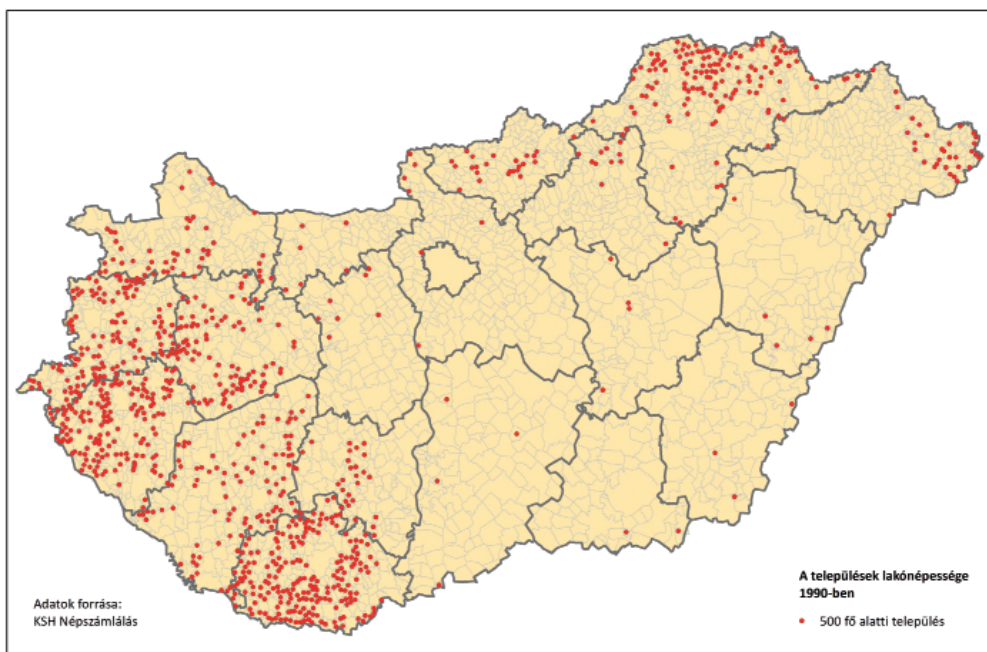
6. térkép. A községek lakónépessége 2018-ban IV. (szerkesztette: Jancsó Tamás)



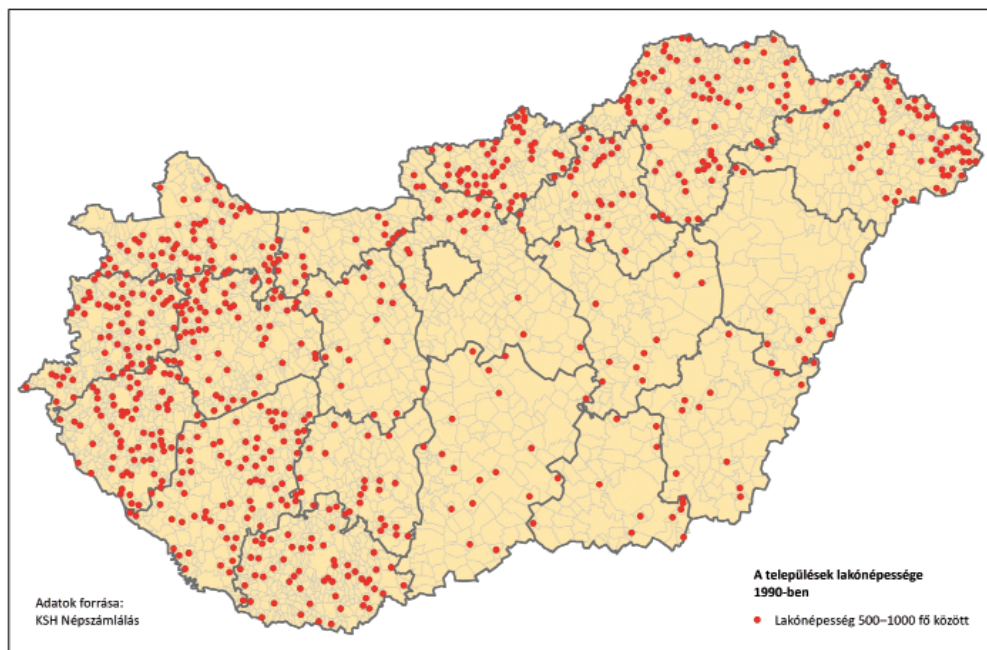
7. térkép. A községek lakónépessége 2018-ban V. (szerkesztette: Jancsó Tamás)



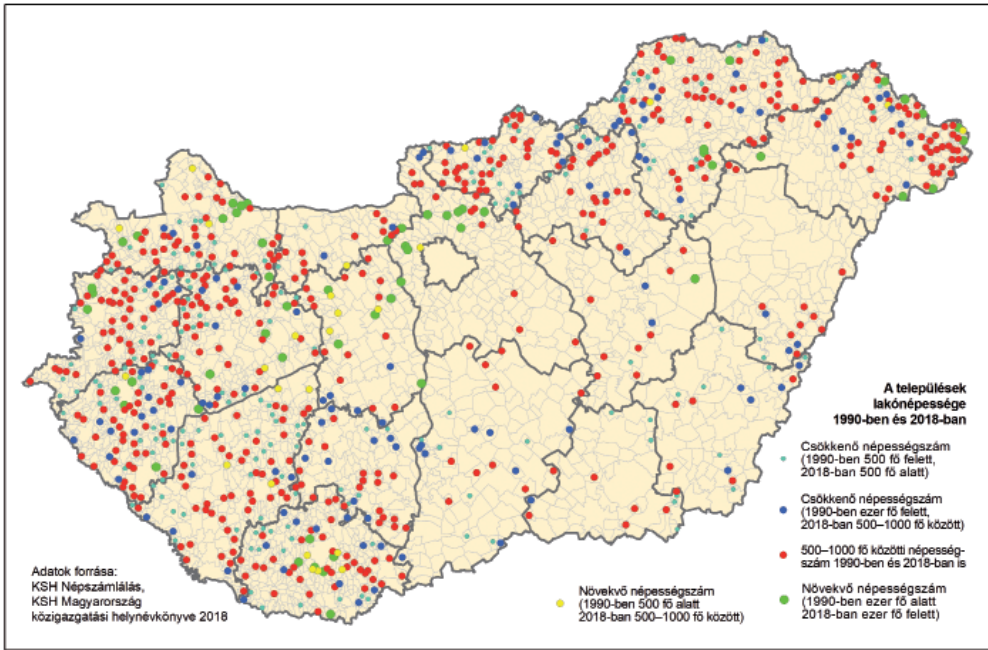
8. térkép. A nagyközségi jogállású települések 2018-ban (szerkesztette: Jancsó Tamás)



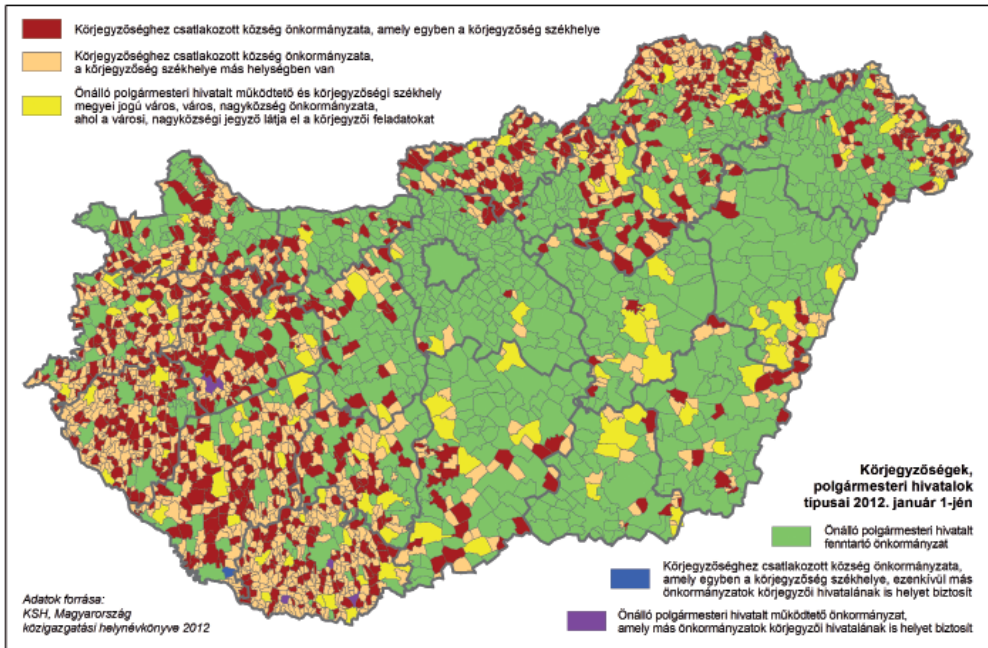
9. térkép. Az 500 lakos vagy annál kevesebb lakosú községek 1990-ben (szerkesztette: Jancsó Tamás)



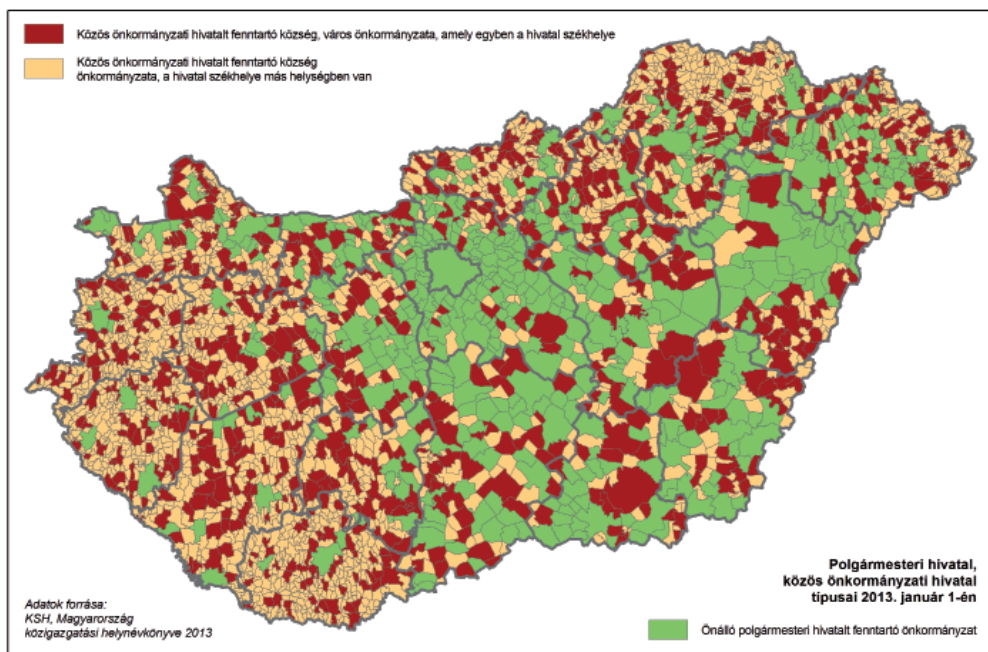
10. térkép. Az 500–1000 lakosú községek 1990-ben (szerkesztette: Jancsó Tamás)



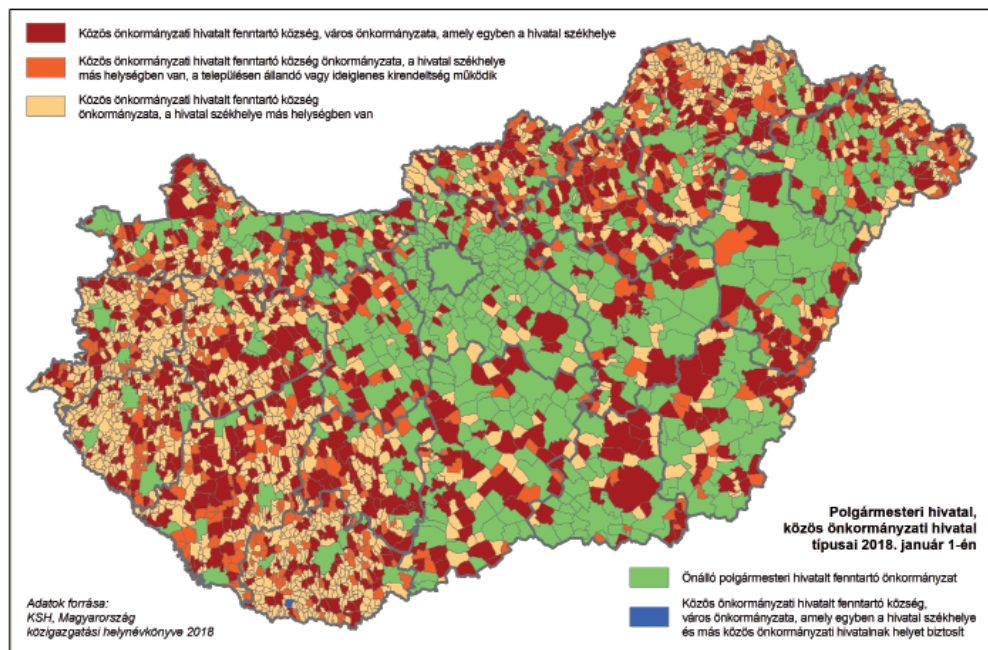
11. térkép. Az 500 lakos alatti, valamint az 500–1000 lakosú községek népességének alakulása 1990–2018 között (szerkesztette: Jancsó Tamás)



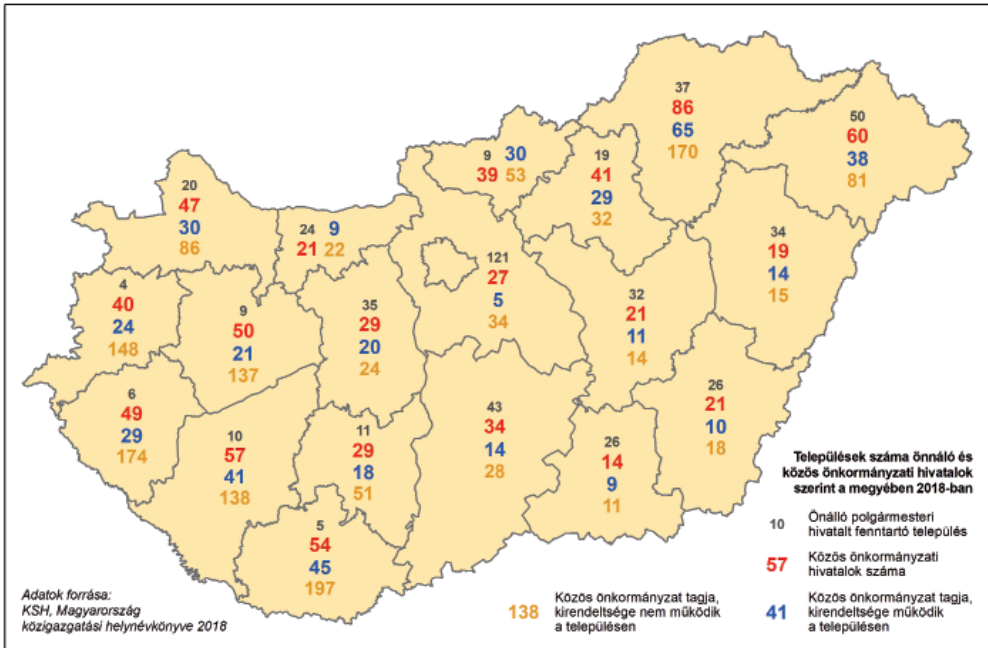
12. térkép. Az önálló polgármesteri hivatalok és körjegyzőségek országosan 2012. január 1-jén (szerkesztette: Jancsó Tamás)



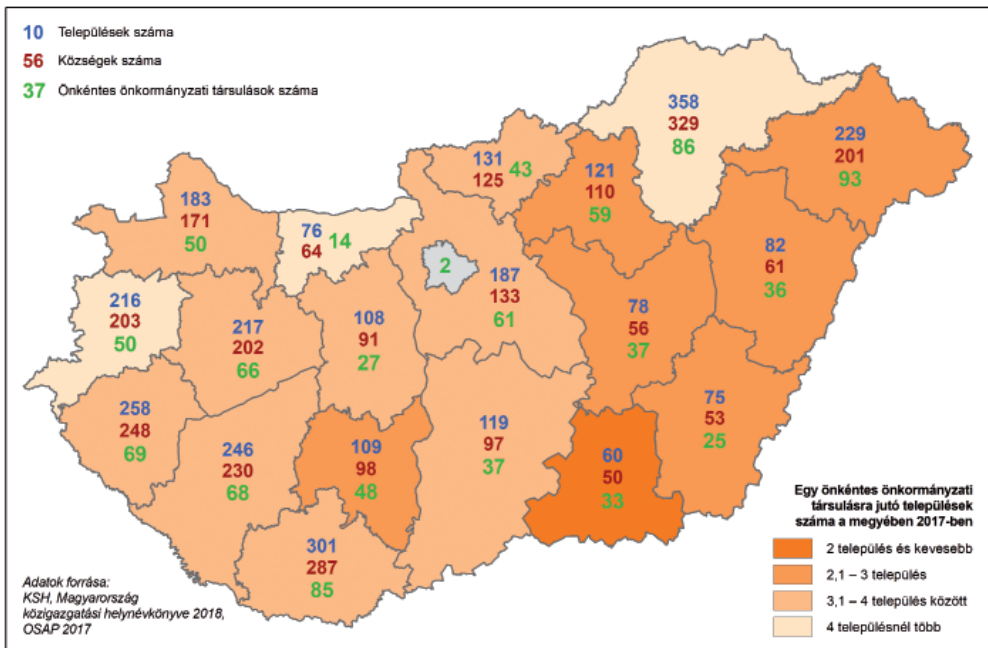
13. térkép. Az önálló polgármesteri hivatalok és a közös önkormányzati hivatalok országosan 2013. január 1-jén (szerkesztette: Jancsó Tamás)



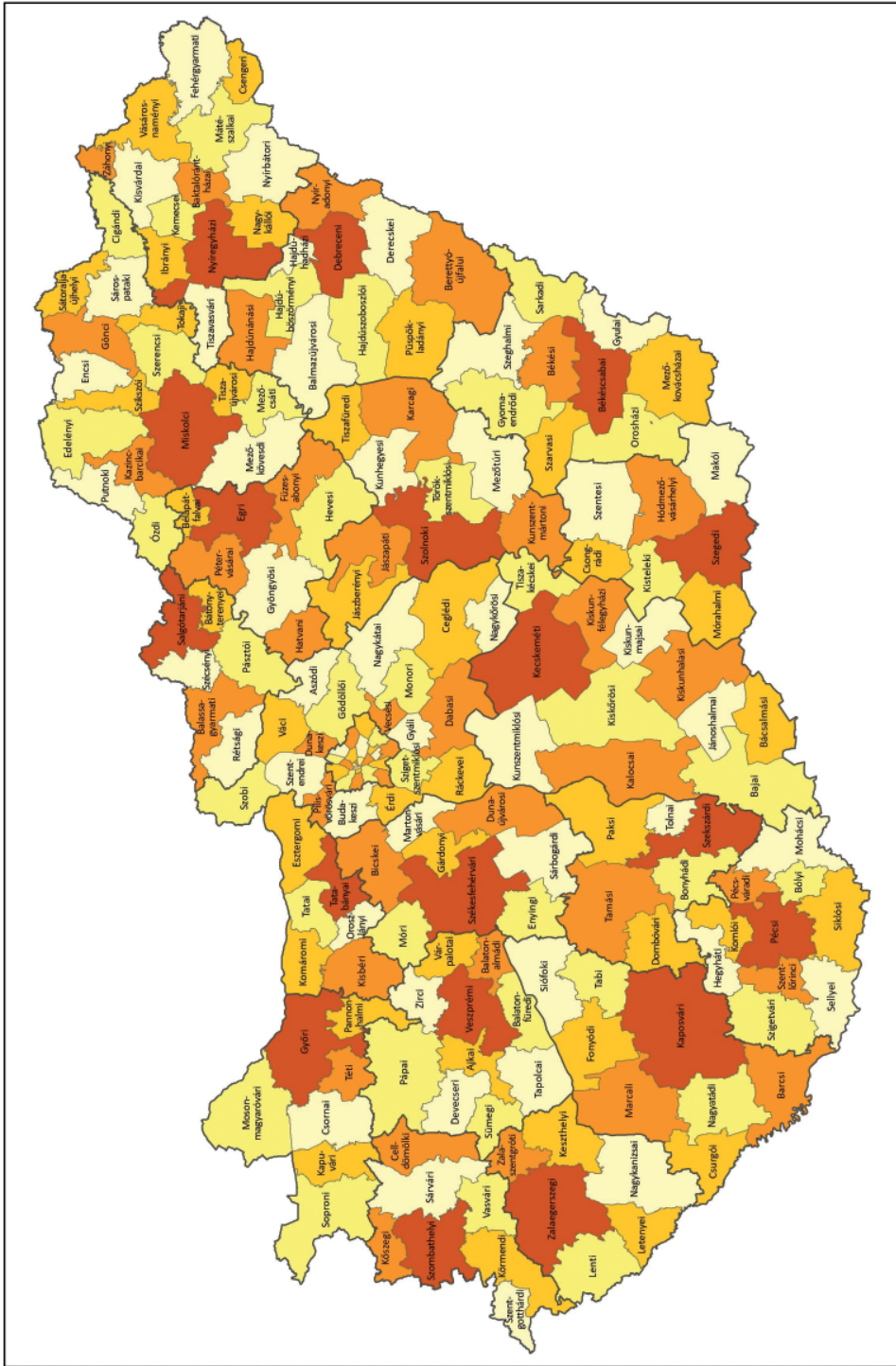
14. térkép. Az önálló polgármesteri hivatalok és a közös önkormányzati hivatalok országosan 2018. január 1-jén (szerkesztette: Jancsó Tamás)



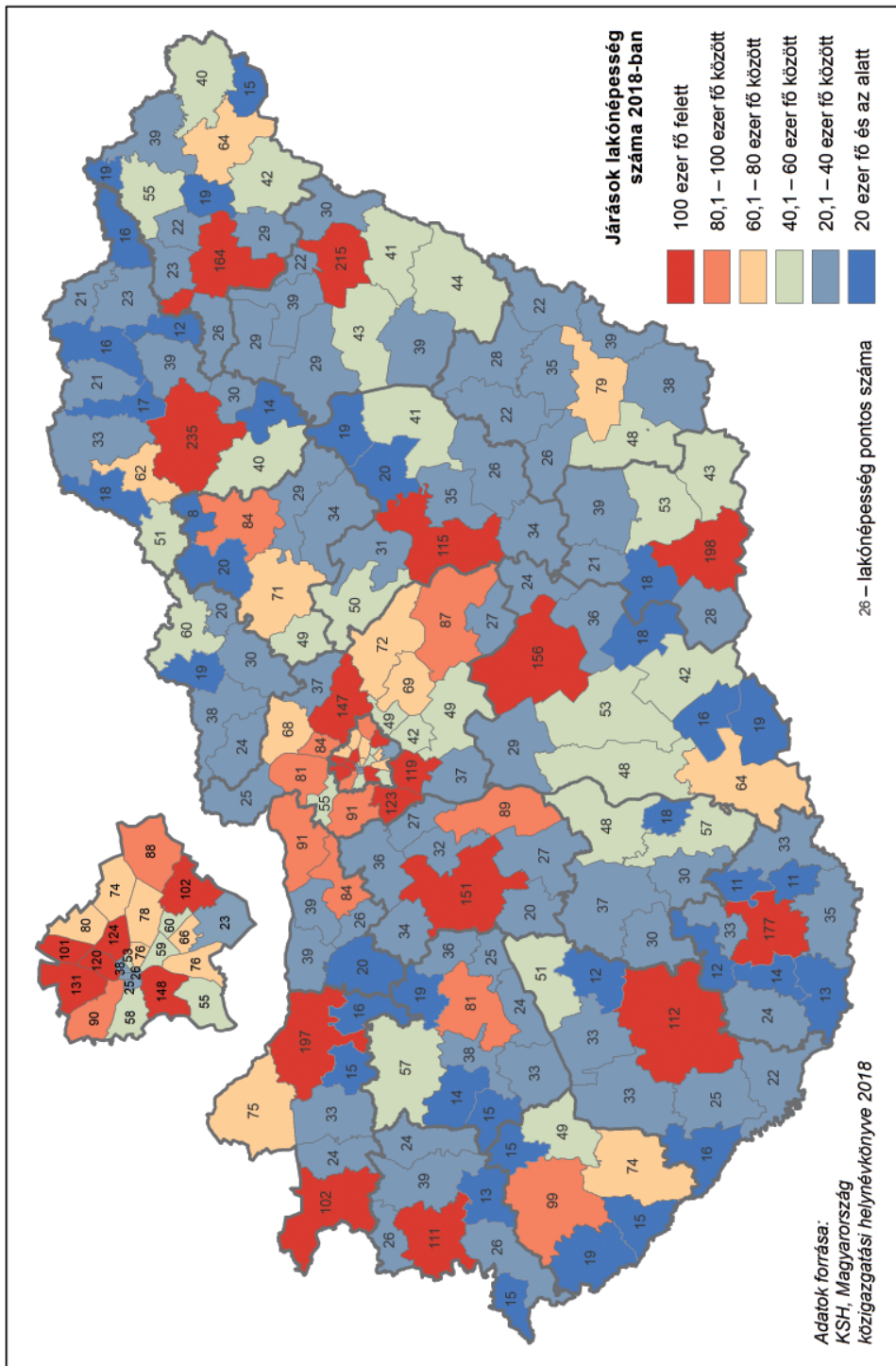
15. térkép. A települések száma, önálló és közös önkormányzati hivatalok megyénként (szerkesztette: Jancsó Tamás)



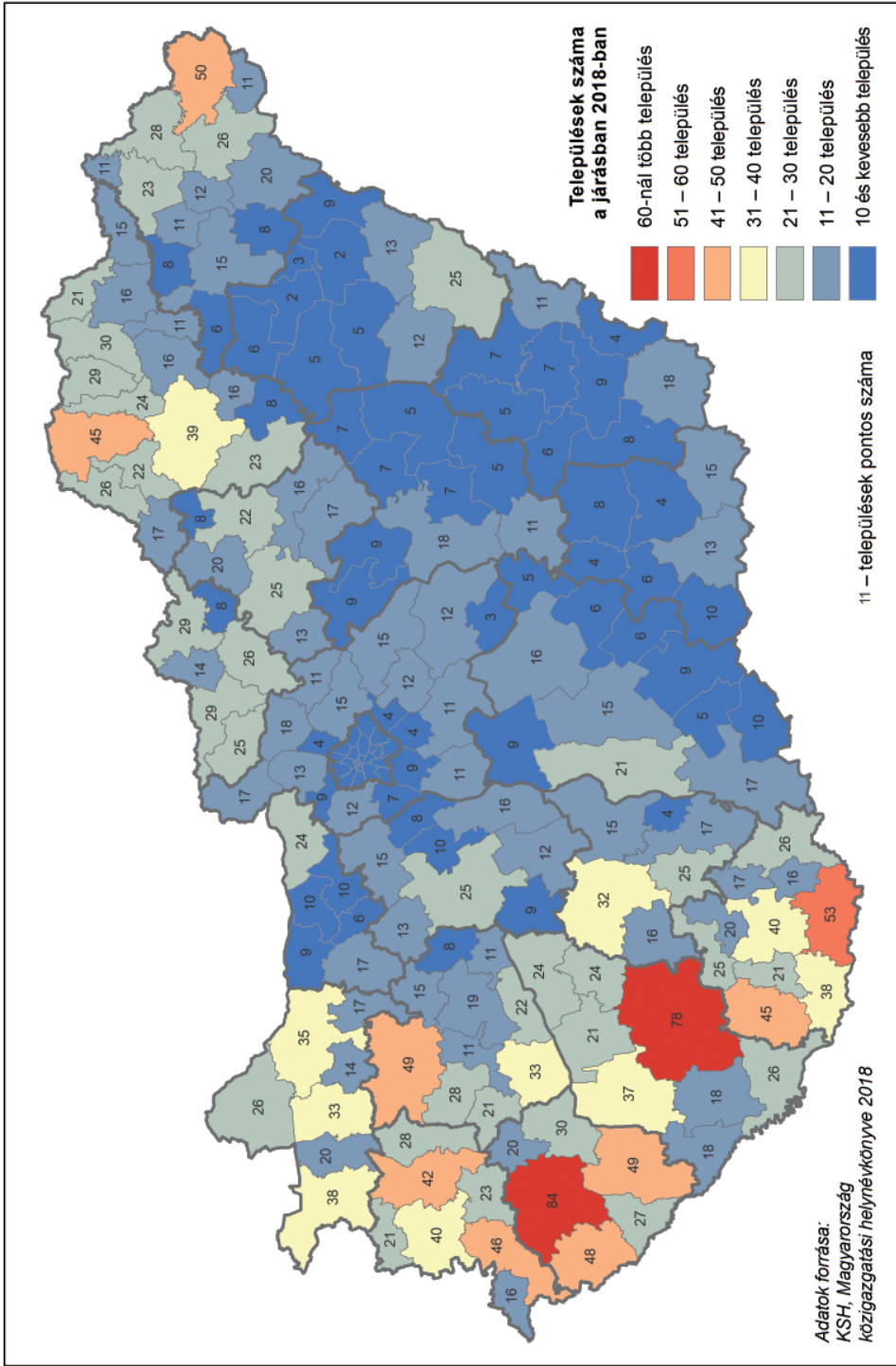
16. térkép. Az önkéntes önkormányzati társulások száma megyénként, a társulások megyei szintű sűrűsége (szerkesztette: Jancsó Tamás)



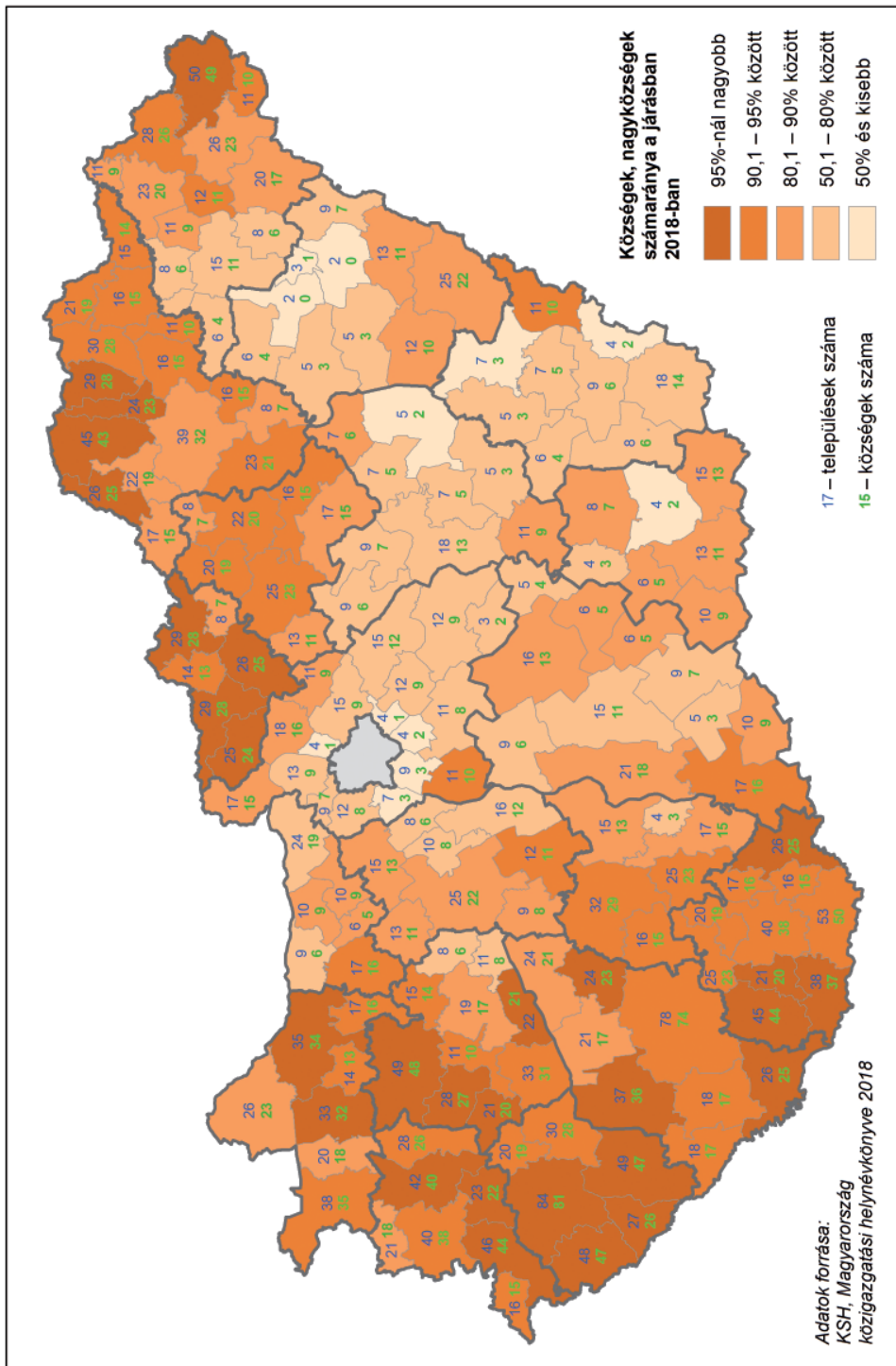
17. térkép. Járások Magyarországon 2019-ben (szerkesztette: Jancsó Tamás)



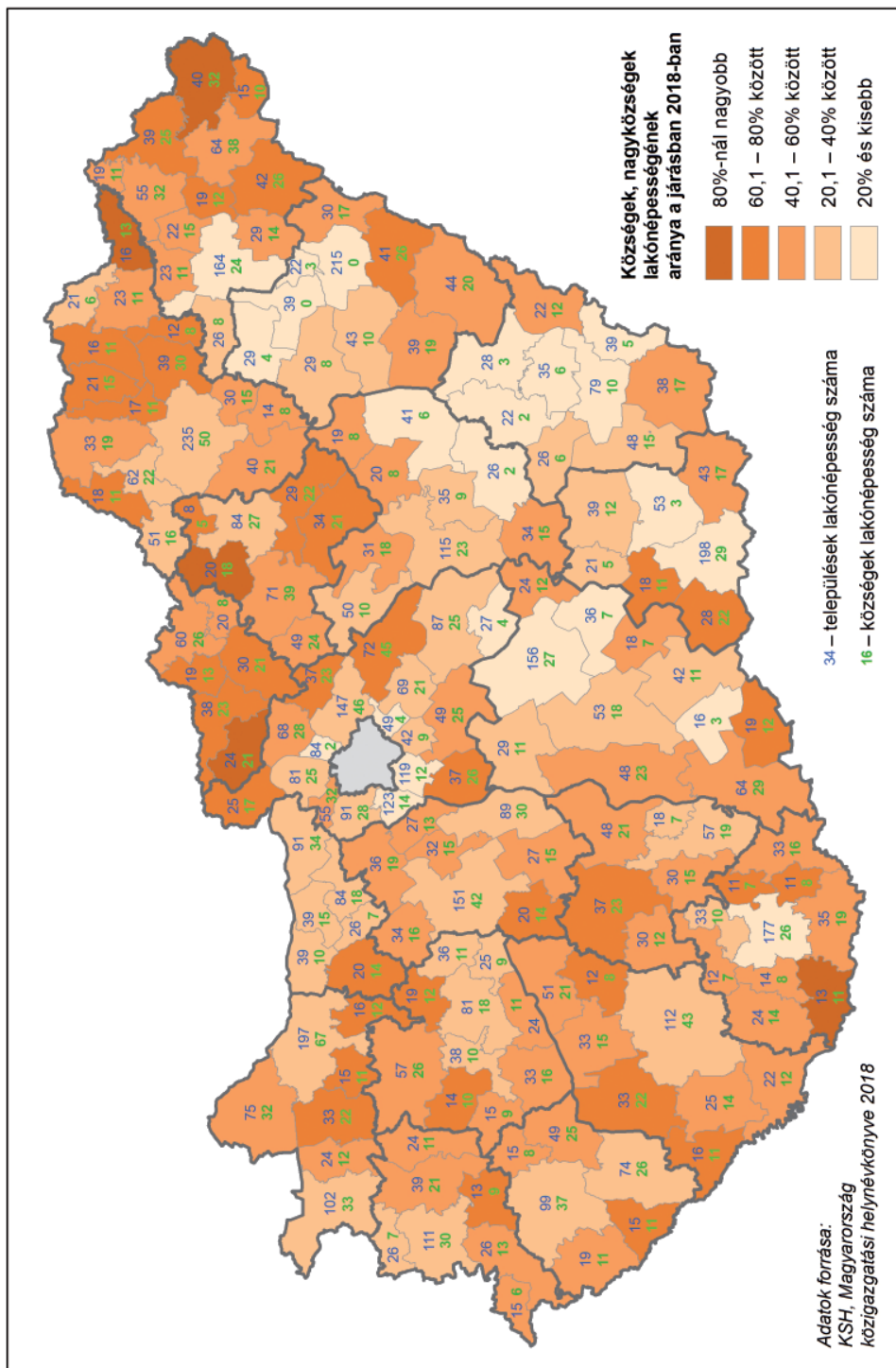
18. térkép. A járásk lakónépességének a száma 2018-ban (szerkesztette: Jancsó Tamás)



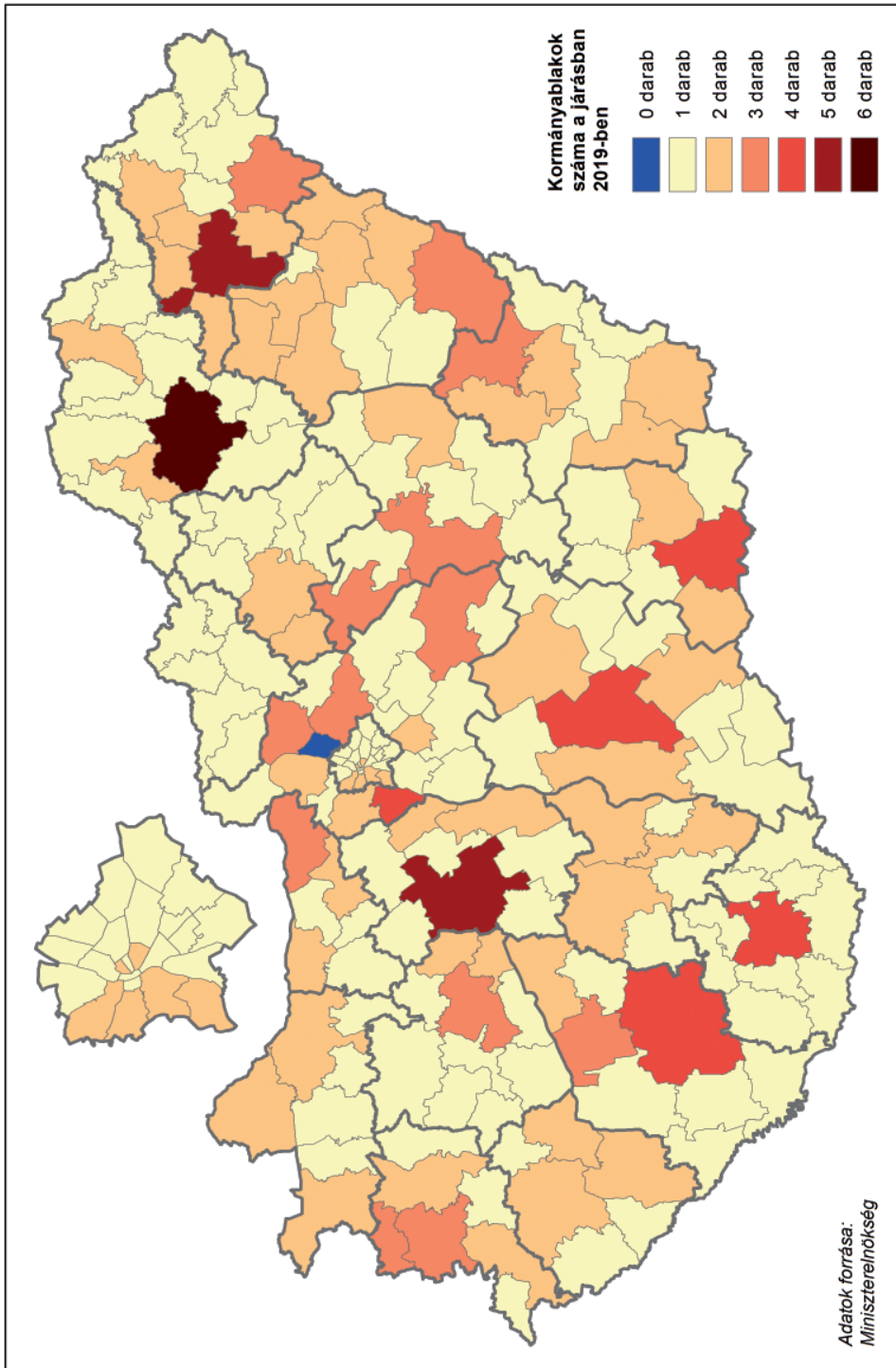
19. térkép. A járásközpontok településszáma 2018-ban (szerkesztette: Jancsó Tamás)



20. térkép. A községek, nagyközségek száma és aránya a járásokban 2018-ban (szerkesztette: Jancsó Tamás)



21. térkép. A községek, nagyközségek lakónépességének száma (ezer főben) és aránya a járásokban 2018-ban (szerkesztette: Jancsó Tamás)



22. térkép. A kormányablakok (KAB) száma a járásokban 2019-ben (szerkesztette: Jancsó Tamás)