

Finta István

AZ ÖNKORMÁNYZÁSI KÉPESSÉG DIMENZIÓI KÖZSÉGI SZINTEN



NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
BUDAPEST

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú,
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt
projekt keretében működtetett „A magyar önkormányzatok döntéshozatali
mechanizmusának jogtörténeti, jogszociológiai és összehasonlító jogi
vizsgálata elnevezésű” Államtudományi Műhely keretében,
a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

Szerző:

Finta István

Lektorálta:

Rechnitzer János DSc. egyetemi tanár

A kézirat lezárásának dátuma:

2018. október 31.

A kiadás éve: 2019

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás,
terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása
nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek
felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható,
azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOM

ÁBRAJEGYZÉK	5
TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE	5
1. BEVEZETÉS	6
1.1. <i>A községi jogállású települések önálló vizsgálatának indokai</i>	7
1.1.1. Demográfiai helyzet	8
1.1.2. Közszolgáltatások	8
1.1.3. Fejlesztési források felhasználása	10
2. AZ ÖNKORMÁNYZÁSI KÉPESSÉG DIMENZIÓI	12
2.1. <i>Alapértékek, alapelvek</i>	12
2.1.1. Hatalommegosztás	12
2.1.2. Szubszidiaritás	13
2.1.3. Partnerség	14
2.1.4. Kisebbségvédelem	15
2.1.5. Lakossági kezdeményezések	16
2.2. <i>Önkormányzati reformok, területi léptékek Ausztriában és Európában</i>	17
2.3. <i>Az önkormányzati képesség elemei egyes nemzetközi szabályozási megoldások alapján</i>	18
3. AZ ÖNKORMÁNYZÁSI KÉPESSÉG ELEMEI A HAZAI JOGI SZABÁLYOZÁS SZERINT	20
3.1. <i>Önkormányzati mozgástér, döntési szabadság</i>	20
3.1.1. <i>A feladatellátás módját befolyásoló, meghatározó helyi önkormányzati mérlegelési szempontok</i>	22
3.1.2. <i>Az önként vállalt és kötelező helyi önkormányzati feladatok megítélése a jogi szabályozás alapján</i>	23
3.2. <i>A helyi közügyek, a közszolgáltatások finanszírozása</i>	26
3.3. <i>Az állami vs. önkormányzati szerepvállalás kérdései</i>	29
3.4. <i>Társulás, együttműködés</i>	31
3.4.1. <i>Etikai kódex, lehetőség a közös normák szerinti együttműködésre</i>	33
3.5. <i>A differenciálási kötelezettség</i>	35
3.5.1. <i>A differenciálhatóság és a finanszírozás kapcsolata</i>	36
3.5.2. <i>A szabályozás differenciálási lehetőségeinek jelenlegi logikai alapjai és jövőbeni lehetőségei</i>	37
3.5.3. <i>A differenciálás általános kérdései</i>	38

3.6. A helyi kapacitás minőségi, mennyiségi, kompetencia kérdései	38
3.7. Adekvát fejlesztési módszer	40
3.7.1. Az integrált megközelítés alkalmazásának fontosabb elméleti és gyakorlati feltételei, sajátosságai	42
3.7.1.1. Az ágazati és az integrált beavatkozások fontosabb jellemzői	42
3.7.1.2. A központi (országos szintű) integráció feltételei és lehetőségei	45
3.7.1.3. A területi szintű integrált fejlesztés feltételei és lehetőségei	46
3.7.2. Az Európai Unió által felkínált integrált fejlesztési eszközök	47
3.7.2.1. Integrált Területi Beruházás (ITI)	47
3.7.2.2. Közösségvezérelt helyi fejlesztés (CLLD)	51
3.8. A helyi szereplők megjelenése, részvétele a közszolgáltatások biztosításában	54
3.9. A helyi közakarat kifejezésének lehetősége	55
4. AZ EMPIRIKUS VIZSGÁLATOK EREDMÉNYEI	57
4.1. Az empirikus vizsgálatok forrásai, az alkalmazott módszertan	57
4.2. A helyi közügy	59
4.2.1. A helyi közügyek átfogó kérdései	59
4.2.2. A nem önkormányzati feladatkörbe tartozó helyi közügyek	60
4.2.3. A legfontosabb helyi közügyek köre	62
4.2.3.1. Óvodai nevelési formák	63
4.2.3.2. Egészségügyi alapellátás, védőnői feladatok	67
4.2.3.3. Szociális és gyermekvédelmi feladatok, gyermekétkeztetés, bölcsőde	71
4.2.3.4. Településüzemeltetés	74
4.3. A helyi döntéshozók mozgástere	79
4.4. Helyi kapacitások, kompetenciák	80
4.5. Finanszírozás	83
4.6. Önkormányzati együttműködés, társulás	85
4.7. A helyi közakarat kifejezésének lehetőségei	88
5. ÖSSZEZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, JAVASLATOK	90
5.1. Alapkérdések	90
5.2. Az átfogó kutatási kérdések összefoglaló értékelése	93
5.3. Fontosabb következtetések, javaslatok	97
1. MELLÉKLET	100
2. MELLÉKLET	102
FELHASZNÁLT IRODALOM	105
BIBLIOGRÁFIA	106

ÁBRAJEGYZÉK

1. ábra: A népesség számának alakulása (a 2000. év százalékában)	8
2. ábra: A közszolgáltatások megjelenésének gyakorisága a községekben (2014)	9
3. ábra: A közszolgáltatások megjelenésének gyakorisága a városokban (2014)	10
4. ábra: Az ÚMFT-ÚSZT támogatások megoszlása települési méretkategóriák szerint (2015) . . .	11
5. ábra: Az adóbevételek és EU-támogatások megoszlása Ausztriában (2014)	27
6. ábra: Az ITI lehetséges támogatási forrásai	51

TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. táblázat: A feladatellátás módját, a feladatellátás címzettjét befolyásoló, meghatározó szempontok	22
2. táblázat: Differenciálási szempontok és a differenciálás következményeinek összefüggései . .	35
3. táblázat: Az ágazati és az integrált fejlesztési megközelítés fontosabb jellemzői	45
4. táblázat: A tartósan betöltetlen háziiorvosi praxisok megoszlása a különböző népességszámú településkategóriák között	69
5. táblázat: A tartósan betöltetlen háziiorvosi praxisok megoszlása régiónként	69

1. BEVEZETÉS

Európa demokratikus hagyományokkal rendelkező alkotmányai és önkormányzati törvényei alapvető értéknek, az államépítés szegletköveinek, a hatékony állami működés alapelemeinek tekintik az önkormányzatokat. Az önkormányzati működés lényegét, belső tartalmi szubsztanciáját az az önkormányzási képesség jelenti, amely számos feltétel együttes teljesülése mellett biztosítja az önkormányzat, illetve az önkormányzati rendszer egészének működőképességét. Akár egy önkormányzati rendszer egészét, vagy csupán egyes önkormányzatok működőképességét vizsgáljuk, akár javaslatokat kívánunk megfogalmazni bizonyos változtatásokra, elkerülhetetlen azon feltételek teljesülésének értékelése, amelyek hiányában önkormányzási képességről nem beszélhetünk.

Az önkormányzati rendszer működőképességének fejlesztése, az önkormányzási képességet javító javaslatok megfogalmazása során célszerű figyelembe venni a hasonló településszerkezettel és önkormányzati rendszerrel, ám a demokratikus államberendezkedés kiépítése során más utat bejárt európai államok mintaértékű megoldásait is

Az önkormányzási képesség vizsgálata az alapkérdésekből kiindulva keresi a választ arra, hogy mik lehetnek e képesség keretei, korlátai és feltételei. Az alapkérdések között az önkormányzás alanyának, valamint tárgyának a vizsgálata kap kitüntetett figyelmet. Jogrendszerünkben az önkormányzás alanya a helyi közösség, tárgya pedig a helyi közügy. Ahhoz, hogy a helyi önkormányzás megvalósulhasson, a helyi önkormányzási képesség kiteljesedhessen, természetesen további feltételeknek is teljesülnie szükséges. Ilyen feltételek különösen:

- az önkormányzati mozgástér, döntési szabadság (mit, milyen mértékben szabályoz a központi döntéshozó, milyen döntési lehetőséggel, mozgástérrel rendelkezik a helyi képviselő-testület? Ha csupán a központi akarat végrehajtója lenne a helyi szint, akkor nem lehetne beszélni helyi önkormányzási képességről sem);
- a helyi közügyek megvalósításának anyagi háttere (a finanszírozás, a rendelkezésre álló források nagysága milyen mértékben befolyásolja, korlátozza az önkormányzási képességet? Hiába a helyi közügyek intézésére történő felhatalmazás, hiába a döntési jog, ha a megvalósítást nem biztosítja forrás);
- a helyi kapacitás (a menedzsmentet érintő minőség, mennyiség, valamint kompetencia kérdései. Hiába a forrás, a döntési lehetőség, ha a helyi közösségben nincs olyan kompetenciákkal rendelkező menedzsment, amely képes lenne biztosítani a helyi közügyek megvalósulását);
- a differenciált szabályozás (hiába a döntési lehetőség, a forrás, a helyi kompetencia, ha a központilag megállapított sablonkövetelmények oly mértékben nem igazodnak a helyi sajátosságokhoz, hogy a megvalósításra a legcsekélyebb esély sem mutatkozik);
- az együttműködés lehetősége (nem minden helyi közügy megvalósítására kerülhet sor önállóan, ha biztosított az együttműködés – társulás – lehetősége, akkor az adott közügy esetén a helyi önkormányzási képesség kiteljesedésének sincs akadályja).

A fejlesztési esélyek, lehetőségek ugyan nem tartoznak közvetlenül az önkormányzás feltételei közé, azonban hiányuk olyan korlátokat jelent, amelyek jelentősen beszűkíthetik az önkormányzati képesség kereteit (így az csak a működésre, fenntartásra terjedhetne ki).

Az önkormányzati képességet jelentősen befolyásolja az az értékválasztás, amely különösen az alábbi kérdésekre keresi a választ:

- Hatalommegosztás, vagy autoriter kormányzás;
- Szubszidiaritás, képessé tevés, önkorlátozás, vagy parttalan állami terjeszkedés;
- Partnerség a köz ügyeinek megvalósításában, vagy riválisnak, alkalmatlannak, ellenségnek tekintett helyi szint;
- Kisebbségvédelem, vagy a nagyobb „mindent visz” az önkormányzatok együttműködése során;
- Lakossági kezdeményezések támogatása, szemben a „csak a közhatalom létezik” megközelítéssel.

Az önkormányzati képesség érvényesülését az értékválasztás, a követett alapelvek erőteljesen segíthetik, vagy éppen gátolhatják. Mindezek vizsgálata, mérlegelése a téma feldolgozásának egyik fontos elemét képezi.

1.1. A KÖZSÉGI JOGÁLLÁSÚ TELEPÜLÉSEK ÖNÁLLÓ VIZSGÁLATÁNAK INDOKAI

Mindenekelőtt arra a kérdésre szükséges választ adni, hogy miért indokolt e településkategória önálló, elkülönült vizsgálata az önkormányzati képesség, a jó kormányzás kialakítása, fejlesztése szempontjából.

Magyarország 3155 településéből 346 város, 2809 pedig községi jogállású település a 2018. évi statisztikai adatok szerint. Önmagában a községi jogállású települések jelentős aránya is indokolhatná azt, hogy ezzel a településkategóriával önállóan is szükséges foglalkozni, azonban az önkormányzati képesség szempontjából sokkal inkább fontos kérdés az, hogy vajon ezek a települések rendelkeznek-e olyan eltérő sajátosságokkal, amelyek miatt az önkormányzatok működése, az önkormányzati képesség érvényesülése eltérhet a városi jogállású településektől.

A községek – és ebbe a kategóriába sorolhatók azon városi jogállású települések is, amelyek cím szerint ugyan városok, azonban valódi városi funkciót nem, vagy csak részlegesen látnak el – 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 alacsony aránya,
- a közszolgáltatások széles körének elérhetőségi problémái,
- az egészséges környezet,
- a természeti erőforrásokban, sajátosságokban rejlő lehetőségek,
- az egészséges étel-miszer-előállítás lehetséges bázisa,
- a vidék kulturális örökségének letéteményese stb.

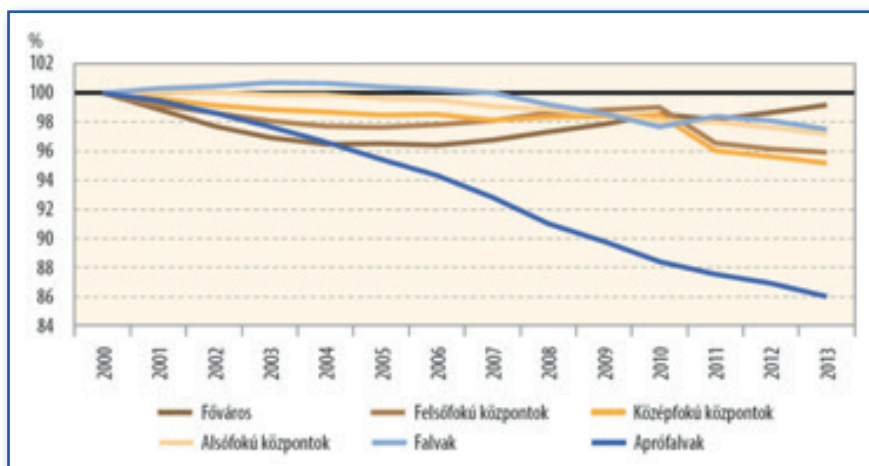
Az önkormányzati képesség szempontjából – tekintettel annak alanyára és tárgyára – a városi és vidéki területek, illetőleg a községek és a városok közötti eltérések érzékeltetésében különösen fontos indikátor lehet a lakosság demográfiai helyzetének alakulása, a közszolgáltatások rendelkezésre állása, valamint a jövőt alapvetően befolyásoló fejlesztési lehetőségek kérdése.

1.1.1. Demográfiai helyzet

Az 1. ábra ugyan – a főváros kivételével – minden település esetén a lakosság csökkenését mutatja, azonban a leginkább drámai folyamat az 500 fő alatti településeket (aprófalvakat) jellemzi, ahol a népesség-szám-csökkenés drasztikus mértékű. Magyarország esetén az aprófalvak száma a Központi Statisztikai Hivatal aktuális adatai szerint 1124, ez pedig az ország településeinek több mint egyharmadát jelenti. Ez a tény azért is különösen fontos az önkormányzati képesség szempontjából, mert időről időre felvetődik a kérdés, hogy vajon honnét kezdődhet egy önkormányzat, mi lehet az a kritikus tömeg, amely alatt még nem, vagy amely felett már beszélhetünk önkormányzati képességről. Léteznek-e olyan jogi szabályozási megoldások, ösztönzők, vagy éppen gátak, amelyek lehetőséget és keretet, vagy éppen korlátokat jelentenek abból a szempontból, hogy az önkormányzati feladatok közé tartozó helyi közügyeket több település együttesen biztosítsa, és ezáltal érvényesülhessen az önkormányzati képesség. Annyi bizonyos, hogy a lakosságszám csökkenésével az aprófalvak száma inkább növekedni fog, így a községek differenciált megközelítése egyetlen közpolitika számára sem lehet megkerülhető.

1.1.2. Közszolgáltatások

A helyi közügyek alapvető elemei közé sorolható közszolgáltatások nem egyformán jelennek meg minden egyes településen. Annak érdekében, hogy a különbségek értékelhetők legyenek, egy korábbi kutatás keretében¹ ötven közszolgáltatás gyakoriságát vizsgálva, az alábbi kategóriák kialakítására nyílt lehetőség:

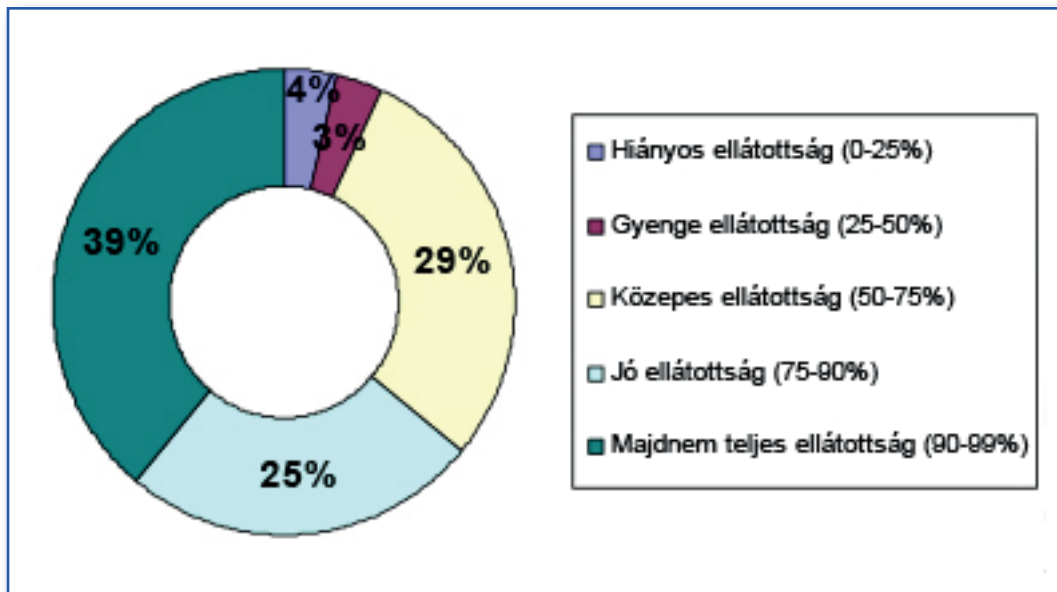


1. ábra: A népesség számának alakulása (a 2000. év százalékában)

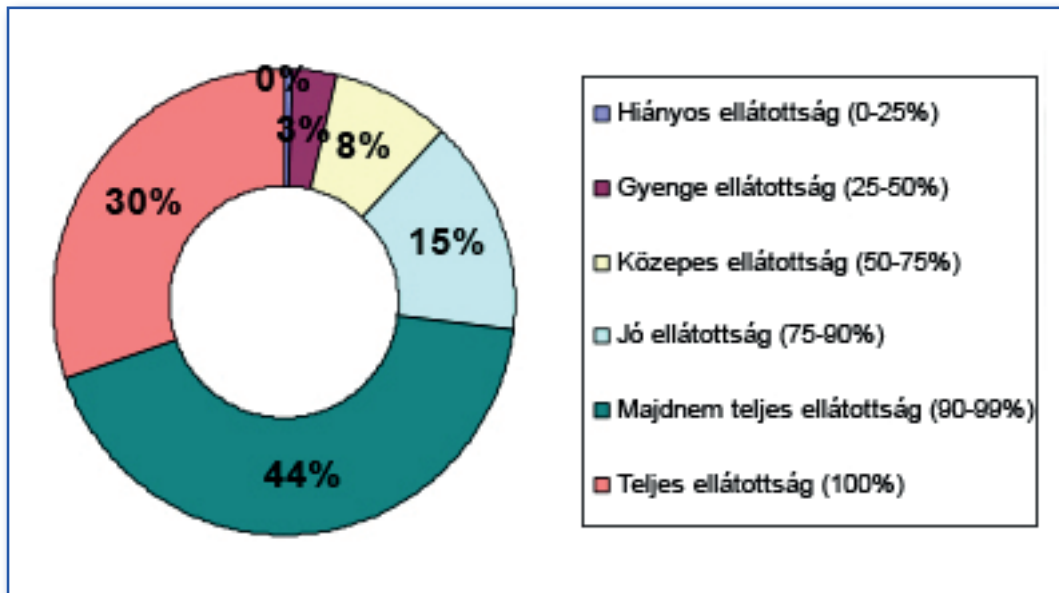
Forrás: Magyarország településhálózata 2. Városok és falvak, 21. (2015)

- a szolgáltatások hiányosan jelennek meg (a szolgáltatások száma 0–25% között),
- gyenge szolgáltatási ellátottság (a szolgáltatások száma 26–50%),
- közepes szolgáltatási ellátottság (a szolgáltatások száma 51–75%),
- jó szolgáltatási ellátottság (a szolgáltatások száma 76–90%),
- majdnem teljes szolgáltatási lefedettség (a szolgáltatások száma 91–99,9%),
- teljes szolgáltatási lefedettség (a szolgáltatások száma 100%).

A kategóriák alapján tehát arról kaphatunk összesített képet, hogy melyek azok a községek, amelyekből hiány mutatkozik a településeken, illetve melyek azok, ahol az ellátottság magasabb fokú, esetleg teljes mértékű (2–3. ábra). (Az egyes szolgáltatások köréről és azok rendelkezésre állásáról a 2. melléklet nyújt bővebb információt.) Az arányok, illetve az abszolút értékek csak kiindulási pontnak tekinthetők, hiszen még nem mondanak semmit a tényleges helyi igényekről, lakossági prioritásokról. Ugyanakkor a községek és a városok közötti igen jelentős eltérések érzékeltetésére mindez elegendőnek tűnik. Az önkormányzati képesség lehetőségeit, korlátait az ellátható, illetve ellátandó községi szolgáltatások köre – melyek a helyi közügyek döntő többségét is képezik – alapvetően meghatározza.



2. ábra: A községi szolgáltatások megjelenésének gyakorisága a községekben (2014)

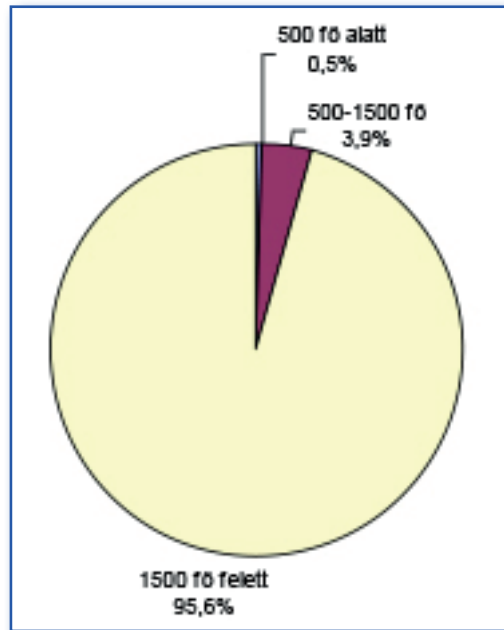


3. ábra: A közszolgáltatások megjelenésének gyakorisága a városokban (2014)

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

1.1.3. Fejlesztési források felhasználása

Minden településtípusra igaz, hogy fejlesztés nélkül nincs fejlődés, fejlődés hiányában stagnálás vagy hanyatlás következhet be, amelynek következménye a negatív folyamatok megjelenése vagy felgyorsulása (elvándorlás, vállalkozások megszűnése, vásárlóerő csökkenése stb.). Így különösen fontos kérdés az, hogy léteznek-e olyan források, amelyek biztosítják a helyi igényekhez illeszkedő fejlesztések megvalósulását. 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 4. ábra azt mutatja be, hogy a 2007–2013 közötti programozási időszakban a legnagyobb pénzügyi kerettel rendelkező Új Magyarország Fejlesztési Terv – Új Széchenyi Terv forrásaiból hány százalékban részesedhettek az 500 fő alatti, illetve az 1500 fő alatti települések. (Részletesebb információt az 1. melléklet tartalmaz.)



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

Forrás: a szerző saját számítása a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség adatbázisa alapján (2015)

A jövőről történő döntés lehetősége – amely az önkormányzati képesség egyik szubsztanciális összetevője – meglehetősen szűknek tűnik a községi jogállású települések számára. A jövő alakításának esélye természetesen nem csupán a külső forrásoktól függ, hanem azoktól a fejlesztési módszerektől, eszközöktől is, amelyek képesek a helyi igényeknek megfelelő fejlesztési válaszok biztosítására. Mindezek mélyebb szintű elemzése a vizsgálatok egyik súlyponti részét képezik.

A községek és városok, valamint a vidéki és városi térségek közötti lényeges eltérések felsorolását természetesen tovább lehetne folytatni, azonban a vizsgálati fókusz (önkormányzati képesség) megalapozását, indokolását a bemutatott sajátosságok különbségei is kellőképpen igazolhatják.

A kutatási eredményeket megalapozó vizsgálatok gerincét az empirikus kutatás képezte. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az elméleti összefüggések bemutatására és konklúziók levonására ne került volna sor, azonban az elsődleges cél nem a szakirodalmi álláspontok értékelése, szintetizálása volt, hanem sokkal inkább a gyakorlati tapasztalatok alapján megfogalmazható következtetések kialakítása. Ahogy Lőrincz Lajos fogalmazott: „Ha az összehasonlítást végzők saját közigazgatásukat sem ismerik kellő mélységben, más országokét még kevésbé. Nem véletlen ezért, hogy a legtipikusabb megoldás a külföldi tapasztalatok, elképzelések, elméletek ötletszerű felidézése” (Lőrincz 2006, 10.). Ennek megfelelően az anyag első – elméleti jellegű – része is felhasználja az empirikus vizsgálati eredményeket, míg a második rész kifejezetten a gyakorlati tapasztalatok bemutatását, az azokból levonható következtetések megfogalmazását tűzte ki célul.

2. AZ ÖNKORMÁNYZÁSI KÉPESSÉG DIMENZIÓI

2.1. ALAPÉRTÉKEK, ALAPELVEK

Az értékválasztás, pontosabban az alkalmazott alapértékek, alapelvek meghatározó módon befolyásolják, alakítják egy ország jogrendszerét és azon belül a kormányzás helyi szintjének lehetőségeit. A folyamatos változás azonban állandóságot is követel. Ez az állandóság a demokrácia és jogállam iránti igény folyamatos jelenlétét és érvényesülését jelentheti.

„Nincs a világon olyan állam, ahol valamilyen mérvű közigazgatási változtatásokkal ne próbálkoznának.” „Hazánkban is kiemelt helyen szerepel a közigazgatás a reformok listáján jelenleg, de országunk történetéből se lehetne egyetlen évtizedet se megemlíteni, amikor ne lett volna valamilyen változás vagy változtatási szándék” (Lőrincz 2007, 3.). A változtatási igény tehát egyértelműen nyomon követhető a magyar közigazgatási rendszer alakításában, azonban alapvető kérdés, hogy bármilyen változtatási szándék, konkrét javaslat megfogalmazása során rendelkezünk-e olyan alapelvekkel, alapértékekkel, amelyek zsinórmértékül szolgálhatnak a különböző szabályozási, illetve gyakorlati működési modellek, megoldások kialakítása során. Ha nincsenek olyan vezérlő csillagok, amelyek irányítóként mutathatják a helyes utat céljaink eléréséhez, akkor nagy az esély az olyan eltévelyedésekre, amelyek ugyan rövid távú előnyökkel kecsegtetnek, azonban már az első lépések után körvonalazódhat a zsákutca vége is.

Kétségtelen, hogy léteznek olyan alapértékek, amelyek az emberiség történetével egyidősek (például az egyén, a közösség önkifejezési, öngazgatási szabadságának igénye) és amelyek – az önkormányzati képesség szempontjából – szemernyt sem veszítettek jelentőségükből. Ugyanakkor léteznek olyan értékek is, amelyek az adott kor kihívásaira képesek választ adni, és az alapértékek újabb generációit képviselik (például partnerség). Ezeket az alapértékeket – amelyek a jogi szabályozás során alapelveként jelenhetnek meg – együttesen célszerű figyelembe venni az önkormányzati képesség értékelése során is.

A továbbiakban a témánk szempontjából relevánsnak tekinthető alapértékek rövid áttekintésére, az *értékválasztási lehetőségek* bemutatására kerül sor.

2.1.1. Hatalommegosztás

A hatalom megosztását jelen esetben nem a klasszikus montesquieu-i értelemben célszerű értelmezni, hanem a központi államapparátus és az állam további területi, helyi szereplői közötti viszonyrendszerben. *Ebben az összefüggésben az a kérdés, hogy a központi állam az egyes szinteknek megfelelő igények és kompetenciák szerint meg kívánja-e osztani hatalmát*, mint ahogy történik ez például az osztrák jogrendszerben, ahol a hatalom a szövetségi, a tartományi és a helyi szintű szereplők között oszlik meg. A hatalom megosztásával ellentétes helyzetet az autoriter kormányzás képviseli, ahol a központi hatalom birtokosa a lehető legkevésbé kívánja más helyi-területi szereplőkkel megosztani a hatalmát és befolyását, és irányítási jogkörét a legnagyobb mértékben kívánja érvényesíteni az „alsóbb szinteken”.

Szükséges megjegyezni, hogy a hatalom megosztását nemcsak az olyan föderalista államok tartják fontosnak, amelyekben mindez egyfajta tradíciónak is tekinthető, de olyan – Magyarországhoz hasonlóan – unitárius, centralizált államberendezkedésű ország, mint Franciaország is azt az utat választotta, amely a hatalom megosztását, a központ túlsúlyának csökkentését, az egyes szintek közötti egyensúly fele való elmozdulást célozta. (Franciaországban az 1982. évi decentralizációs törvény alapvetően megváltoztatta – növelte – a helyi szint feladat- és hatáskörét, majd e folyamat folytatódott 2003-ban, 2004-ben és 2010-ben is.) (Fábián 2011, 58.)

Ha tehát Magyarországon bármilyen változtatást fontolgat a döntéshozó, célszerű feltenni azt a kérdést, hogy milyen értéket követve szeretnénk ezt a változást elérni. A hatalom egészséges megosztása-e a cél a helyi önkormányzatok, a területi önkormányzatok és a központi állam között, vagy pedig a hatalom korlátozást kevésbé ismerő centralizációja, amely az autoriter kormányzás melegágyát jelenti.

2.1.2. Szubszidiaritás

A szubszidiaritás elve különösen az európai uniós csatlakozás időszakában vált talán szélesebb körben is ismertebbé hazánkban, mert az unió és azon belül a kohéziós politika egyik alapelvét képezte akkor, és képezi napjainkban is. Most azonban nem a közösségi jogi értelmezés szerint kívánjuk ezt az alapértéket bemutatni, hanem az eredeti, egyházjogban gyökerező formájában, amely napjainkban is az államépítés zsinórmértéke, az önkormányzati képesség egyik meghatározó eleme lehet.

A szubszidiaritás elvének kialakulása nem a XX–XI. századra tehető. Bizonyos egyházi dokumentumok már a középkorban foglalkoztak a szubszidiaritás elvével. Marc Luyckx Ghisi – a Leuveni Katolikus Egyetem professzora – szerint ez az elv a kálvinista egyházjog alapjaiban is szerepel, az 1571-es emdeni szinódus is foglalkozott vele (Kecskés 1999, 270.) A római katolikus egyházi vezetők is kiemelt jelentőséget tulajdonítottak a szubszidiaritás elvének. Az egyházi tanításban burkoltan jelen lévő és a XII. Leó pápa 1891. évi *Rerum novarum* enciklikájában megtalálható szubszidiaritás (kisegítés) elvét XI. Pius pápa fejtette ki legvilágosabban az 1931. május 15-i *Quadragesimo anno* enciklikájában (Magagnotti 1993, 19.). XI. Pius szerint „[a]hogy jogtalan az egyénektől elvenni és a közösségre bízni azt, amit saját erejükkel és igyekezetükkel el tudnak végezni, ugyanúgy jogtalan átadni egy nagyobb és magasabb szintű közösségnek azt, amit a kisebb és alacsonyabb szintű közösségek is el tudnak látni. Mindez egyszersmind a társadalom helyes rendjének felforgatása és súlyos megkárosítása. A társadalom bármiféle közbeavatkozásának természetes célja ugyanis a társadalmi test tagjainak támogatása kisegítés formájában (»subsidiium affere«), nem pedig azok elnyomása és beolvasztása” (Magagnotti 1993, 27.).

Az ezredfordulóhoz közeledve – 1991-ben – Paolo Magagnotti az alábbiak szerint aktualizálta a szubszidiaritás jelentését az egyházi tanítások szerint: „egy magasabb szintű szerveződés sohasem sajátíthat ki olyan funkciókat, amelyeket kielégítően el tud látni egy alacsonyabb szintű szerveződés is, sőt a magasabb szintű szervnek támogatnia kell – segítségnyújtással – az alacsonyabb szintű szervet abban, hogy elláthassa az igények kielégítésére irányuló feladatát abban az esetben, ha erre egymagában képtelen lenne” (Magagnotti 1993, 18.).

Az egyház által megfogalmazott álláspontok választ adtak az adott történelmi korszakban, elsősorban az állam – és egyúttal a különböző politikai rendszerek (például fasiszta, kommunista diktatúrák) – oldaláról megnyilvánuló törekvéseknek, amelyek az egyén, a család szerepét kívánták háttérbe szorítani a mindenkor államszervezet javára. A keresztény egyház tanításai szerint a társadalom építőköve a család, amely szükségképpen rendelkezik elidegeníthetetlen jogokkal, akár az állammal szemben is.

A második világháborút követően a szubszidiaritás elvének alapvetően társadalomfilozófiai megközelítése mellett egyre nagyobb teret nyert az elv jogi értelmezése, jogszabályokban történő elhelyezése is. A szubszidiaritás elsősorban a szövetségi berendezkedésű államokban, főként Németországban talált értékes táptalajra, ahol a központi kormányzati szint alatt lévő tartományok nagy jelentőséget tulajdonítanak az elv jogi megjelenítésének, ennek érthető motivációja a tartományi autonómia megőrzésében keresendő. A német jogirodalomban a szubszidiaritás fogalmát 1968-ban Isensee tárta fel átfogó módon, aki szerint a magasabb kormányzati egység akkor szerez magának hatáskört, ha azt alacsonyabb egység nem tudja, vagy nem tudja jobban gyakorolni (Kecskés 1999, 271.). A szubszidiaritás elve érzékelhetően jelen van a német alkotmányban is, bár *expressis verbis* az alaptörvény nem rendelkezik róla. Ugyanakkor a szakirodalom egyértelműen utal rá, hogy a német alkotmány 2., 6., 9., 28., 70., 72. és 85. cikkei tartalmazzák a szubszidiaritás elvét (Maunz–Zippelius, 1985, 69.).

Az önkormányzatok alapértékként kezelése az osztrák és német önkormányzati rendszerben is természetesnek tűnik. „A Bajor Szabadállam Alkotmányának 11. szakasza szól a községekről, e szakasz (1) bekezdése kimondja, hogy »a községek a közjog eredeti területi testületei«. Az »eredeti« jelző arra utal, hogy a községek földrajzi, szociológiai, politikai szempontból az állam alapját képezik, és az állam a községeknek saját maga által sem figyelmen kívül hagyható jogállást biztosít. Az idézett szakasz rögzíti, hogy »a községi önkormányzatok Bajorország demokráciájának alulról felfelé történő felépítését szolgálják« [(4) bek.]” (Fábián 2011, 11.)

Az államépítésben és egy demokratikus állam működtetésében a családdal azonos megítélésű – legkisebb, elemi – egységet jelenthetnek azok a helyi közösségek, amelyeket önkormányzatoknak hívunk. Kérdés, hogy vajon a szubszidiaritás jelenthet-e olyan értéket és olyan tartalmat, amely a döntéshozó számára egyfajta segítségnyújtási kötelezettséget, vagy legalábbis „*képessé tevést*”, *helyzetbe hozást* irányozhat elő. Alapkérdés, hogy a mindenkor döntéshozó az adott időszakban-korszakban segítségre szoruló településeket magára kívánja-e hagyni, vagy segítséget kíván-e nyújtani akár csak azért, mert az ott élő közösségeket, a közösségek megőrzését önmagában értéknek tekinti.

2.1.3. Partnerség

A partnerség azon újgenerációs alapelvek közé sorolható, amelyek Európa, illetve az Európai Unió szolidaritáson alapuló társadalom- és gazdaságpolitikáján belüli fejlesztés-, pontosabban kohéziós politika egyik fontos pillére. A partnerség eredeti környezetében a fejlesztéspolitikai beavatkozások legitimitását, hatékonyságnövelő funkcióját, a tervezés-végrehajtás társadalmasításának igényét fejezi ki. Egy, a civil szervezetek bevonása mellett készített tanulmány, amely az uniós alapokkal kapcsolatos legjobban megvalósított partnerségi gyakorlatokról szól az uniós új tagállamaiban, kimutatta, hogy a civil szféra bevonása növelte a projektek

minőségét, visszaszorította a lehetséges korrupciós ügyeket, kézzelfogható szociális és környezeti haszonnal járt, és összességében véve hozzájárult a szűkös közösségi források hatékonyabb felhasználásához. (*Best Available Practices: Public Participation in Programming, Implementing and Monitoring EU Funds. CEE Bankwatch Network, Friends of the Earth Europe, Institute of Environmental Economics, September 2004.*)

Az elv jogi szabályozási fejlődéstörténete 2014-ben ért el abba a stádiumba, hogy közösségi szinten önálló rendeletet alakítottak ki az úgynevezett európai magatartási kódexről. (A bizottság 240/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete – 2014. január 7. – az európai strukturális és beruházási alapok keretében megvalósított partnerségre vonatkozó európai magatartási kódexről.) Az önkormányzati rendszerek működtetése, fejlesztése során ugyan a partnerség elvének pozitív hatásai elvitathatatlanok, azonban egyetlen sajátosságát mindenképp célszerű külön kiemelni a többi közül. Ez a sajátosság pedig az egyenrangúságra, az önkormányzat és az állam, valamint az önkormányzatok egymás közötti viszonyában a *mellérendeltségi pozícióra*, a közös cél együttes, egyenrangú félként történő megvalósítására világít rá. A partnerség ezen sajátossága teszi ezt az – eredendően fejlesztéspolitikai – elvet olyan alapértékké, amely alapján méltó arra, hogy bekerüljön a demokratikus állam- és önkormányzati rendszer vezérlő csillagai közé.

A partnerség ellenpárja a hierarchikus viszony, ahol az alárendelt pozícióban lévő végrehajtó érdemi, szabad akarata nélkül, kizárólag a központi igények szerint – a helyieket kizárva – valósulnak meg a centralizált döntések.

A partnerség esetén tehát a kérdés az, hogy a helyi társadalmi-gazdasági igények kielégítése érdekében a mindenkori állam olyan egyenrangú partnernek tekinti-e a helyi önkormányzatokat, amelyekkel közösen együttműködve, hatékonyan képes megfelelni a közfeladatokat érintő kihívásoknak, vagy riválist, hatalmi ellensúlyt, valós vagy potenciális ellenséget, a feladatok ellátására alkalmatlan szereplőket lát-e bennük. Az értékválasztás ebben az esetben is alapvetően befolyásolja azt a helyi közhatalmi potenciált, amelyet önkormányzati képességnek nevezhetünk.

2.1.4. Kisebbségvédelem

A kisebbségvédelem nem csupán, illetőleg nem elsősorban az állam–önkormányzatok mindennapi kapcsolataiban tekinthető fontosnak, hanem sokkal inkább a helyi – és rendkívül eltérő helyzetű, kapacitású, méretű, bár egyenlő jogállású – önkormányzatok viszonyában lehet része egy rendszer alapértékeinek. Az állam szerepe éppen abból a szempontból lehet lényegi, hogy a központi szabályozásban meg kívánja-e jeleníteni ezt az alapértéket mint rendező elvet, vagy sem. Ismeretes, hogy nem közigazgatási viszonyokban (például polgárjog-társasági jog) ismert, pontosabban elismert és biztosított a kisebbség valamilyen szintű védelme. Ausztriában az önkormányzatok közfeladatok ellátása érdekében történő együttműködések során az ötven százaléknál magasabb tulajdoni aránnyal vagy épp lakosságsszámmal rendelkező önkormányzatok akkor sem jogosultak ötven százalékot meghaladó szavazati jog gyakorlására, ha egyébként ez számukra matematikai alapon biztosított lenne. Magyarországon az alacsony népességű vagy éppen kis tőkeerejű önkormányzatok száma igen jelentős. Ezen települések érdekeinek védelme – központi szabályozás hiányában – nem biztosított, ha azt az egymás közötti megállapodások, az együttműködési kultúra egyébként nem garantálja.

A kisebbségvédelem nem csupán alapérték, de olyan jogintézménynek is tekinthető, amely fejlesztő hatást gyakorolhat az együttműködő partnerek együttműködési kultúrájára, akár az önkormányzatok viszonyában (nagy-kicsi), akár az állam és az önkormányzatok viszonyában. Az a – jó értelemben vett – kényszerhelyzet, amely nem teszi lehetővé, hogy egymás érdekeit, értékeit, véleményét figyelmen kívül hagyják, nagyban elősegítheti a mindenki számára előnyös megoldások kialakításának esélyét, az ilyen irányú szemléletmód kialakítását az egyoldalú diktátumok rendszerével szemben.

2.1.5. Lakossági kezdeményezések

Az önkormányzati képesség szempontjából nem csupán az lehet alapvető kérdés, hogy a lakosság milyen mértékben partner a helyi önkormányzati döntések megvalósításában, és nem csupán az az alapvető kérdés, hogy milyen mértékben vesz részt a helyi döntéshozatali mechanizmusban, hanem az is, hogy hol és milyen mértékben vállal (vállalhat) önálló szerepet a közügyek megvalósításában. Politológiai-államelméleti értelmezésben ez olyan kérdésre, állami-önkormányzati szerepvállalásra irányítja rá a figyelmet, amely a paternalista-öngondoskodó értékek közötti mozgástérre, a két szélső érték közötti választás lehetőségére utal mind az állam-önkormányzat, mind pedig a helyi önkormányzat-lakosság viszonyában.

Központi döntés kérdése – és ezzel együtt értékválasztás is –, hogy az állam kíván-e minden (vagy minél több) közfeladatot – és ebbe beleértve a helyi közfeladatokat is – ellátni, atyailag gondoskodni polgáraitól, vagy pedig a jogi szabályozás által (is) nyújtott lehetőségekkel támogatja a helyi önkormányzati és lakossági kezdeményezéseket, a helyi közügyekben való minél aktívabb közreműködés feltételeinek megteremtését.

Az osztrák és német önkormányzati rendszerben létezik egy olyan feladat, amely hazánkban csaknem a közrendvédelmi feladatokkal azonos megítélés alá eshet. Ez a feladatellátás az önkéntes tűzoltóságok működtetését jelenti, amelyek – a magyar gyakorlattól eltérően – a hivatásos tűzoltóság (katasztrófavédelem) alternatívái, épp olyan profi módon szervezett formában, mint a hivatásos változatuk. A különbség annyi, hogy a feladatot a helyi-térségi lakosság vállalja ingyenesen, sőt olykor anyagilag is támogatva a komolyabb fejlesztéseket. Ami az önkormányzati képesség szempontjából különösen fontos az az, hogy az ilyen kezdeményezések – számunkra gyakran hihetetlen – közösségteremtő, -formáló és -fenntartó erővel bírnak. Az önkormányzati képesség alapja pedig csakis egy meglévő közösség lehet. Az olyan értékeket szem előtt tartó – helyi vagy központi – kormányzati rendszer, amely támogatja és nem elnyomja a helyi lakossági kezdeményezéseket, alapjaiban erősítheti egy ország összetartozását, egységét és biztonságát.

Messze a kizárólagosság igénye nélkül összegezve az önkormányzati képességre ható alapértékeket megállapítható, hogy ilyen értékek nélkül és az értékeknek a szabályozásban, a mindennapi gyakorlatban való kézzelfoghatósága, megjelenése hiányában nehezen építhető stabil, és hosszú távon is működőképes önkormányzati rendszer egy demokratikus berendezkedésű államban.

2.2. ÖNKORMÁNYZATI REFORMOK, TERÜLETI LÉPTÉKEK AUSZTRIÁBAN ÉS EURÓPÁBAN

Az önkormányzati rendszer működésének változtatása, korszerűsítése, jobbá tétele természetes és állandó igénynek tekinthető akár a központi hatalom, akár pedig a lakosság részéről. A reform- vagy változtatási törekvések rendkívül szerteágazók lehetnek, azonban itt – az önkormányzati képességgel való összefüggésben – egyetlenegy elemre, a területi léptékre célszerű felhívni a figyelmet.

Közismert az a két megoldási lehetőség és szabályozási gyakorlat, amely szerint a helyi önkormányzás joga vagy egy adott település közösségét illeti meg, vagy pedig az egyes településtől elszakadva több település együttese birtokolhatja a helyi önkormányzás jogát. Mindkét megoldásra léteznek ma is jól működő, bevált példák. (Franciaországban az önkormányzatok száma meghaladja a harminchatezret, a hétmillió Svájcban a kétezerhatszázat, míg például az 5,6 millió Dániában mindössze 98 önkormányzat működik.)

Ha a trendeket vizsgáljuk, akkor gyakran az önkormányzatok területi léptékének növekedésével találkozhatunk. Ennek egyik oka a jellemzően '60–70-es években lezajlott úgynevezett önkormányzati reform, amelynek eredményeként például Németországban és Ausztriában számos önkormányzat összevonására került sor. (A reformok hatásait a szakirodalom már értékelte és – többek között – azt is megállapította, hogy „nem csökkentek a közigazgatási költségek, és a döntéshozó centrumok eltávolodása a helyi társadalmaktól egyértelműen demokratikus deficitet eredményezett”). (Pálné Kovács 2001, 40.)

Arról ritkábban esik szó, hogy a szomszédos Ausztriában a '90-es években egy ellenkező folyamat is lezajlott, amelynek során számos település – a korábbi összevonásokat követően – ismét önállóvá vált. Igaz – a nyolc osztrák tartomány közül egy esetén – Steiermarkban 2013-ban ismét kisebb jelentőségű önkormányzati összevonásra került sor. Mindeközben a '80-as évektől kezdődően Franciaországában épp a települések önkormányzati jogokkal történő felruházására történt meg.

Nagy biztonsággal megállapítható, hogy önmagában az önkormányzatok mérete semmit, vagy leg- alábbis nem túl sokat mond az önkormányzati képességről, illetőleg a helyi közfeladatok ellátásáról. Más szempontból: nem az önkormányzatok mérete határozza meg az önkormányzati működés hatékonyságát és minőségét, hanem sokkal inkább az, hogy milyen feladatokat kell és lehet ellátniuk. Talán abban is egyetértés mutatkozhat, hogy semmilyen megoldás kritika nélküli adaptációja nem eredményezhet tökéletes megoldást. Azok a szempontok, amelyek egy esetleges összevonást indokolnak egy adott országban (például népsűrűség, a közszolgáltatások, centrumok elérhetősége, demográfiai viszonyok stb.), éppúgy *teljesen mások lehetnek hazánkban* csakúgy, mint azok a lehetőségek, amelyek az elaprózott önkormányzati struktúra esetleges hátrányait képesek kompenzálni (például az önkormányzati társulások különböző formái).

2.3. AZ ÖNKORMÁNYZÁSI KÉPESSÉG ELEMEI EGYES NEMZETKÖZI SZABÁLYOZÁSI MEGOLDÁSOK ALAPJÁN

Az önkormányzati képesség akkor érthető és értékelhető, ha ismeretes az, hogy ez a képesség mire is irányul. Az önkormányzás fogalmát, lényegi elemeit a különböző országok többnyire hasonlóan, de természetesen nem teljesen egységesen közelítik meg. Ugyanakkor Európában létezik egy dokumentum – a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája –, amely az Európa Tanács tagállamai számára mégis egyfajta egységes irányt jelöl ki, hiszen az dokumentumot aláíró tagállamok vállalták – igaz, olykor fenntartással – a chartában rögzített elvek, rendelkezések érvényesítését saját tagállamuk jogrendszerében. Miután ezt a dokumentumot 2013-ra az összes tagállam aláírta, a charta jelentősége – legalábbis elvi szinten – elvitathatatlan.

A charta szerint „[a] helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében” (3. cikk).

A képesség tehát – ebben az értelmezésben – a helyi közügyekre, illetőleg a helyi közügyek lényegi részére vonatkozik.

A német alkotmánybíróság gyakorlatában igyekszik kibontani a helyi közügy lényegét, melyek szerint „[a] helyi közösség ügyei azok a szükségletek és érdekek, amelyek a helyi közösségben gyökereznek vagy olyan specifikus vonásuk van, amely a helyben lakókat mint egységes közösséget együttesen érinti az együttélés és együtt lakás vonatkozásában, ami nem múlhat a község közigazgatási erején”. A német alkotmánybíróság kifejezte a hatáskörök elosztásában a községi önkormányzat elsőbbségét a járásival szemben, jelezve azonban azt is, hogy ez az elv nem zárja ki a feladatok vándorlását abban az esetben, ha egy feladat túlnő a község határain (Pálné Kovács 2011, 23.).

Ausztriában a települési önkormányzatok járnak el minden olyan ügyben, amely kizárólag vagy döntő részben a helyi közösség érdekeit érinti, és saját határain, illetve lehetőségein belül megoldható (Fábián 2011 31.). Szükséges rámutatni, hogy az osztrák önkormányzati rendszerben a helyi önkormányzatokat a rendeletalkotás joga csak kivételesen illeti meg, és csak rendészeti ügyekre terjedhet ki. A helyi önkormányzatok tevékenységének fókuszában is a közszolgáltatások állnak, szemben a hatósági tevékenységekkel.

A német és osztrák, illetve a kontinentális értelmezéshez képest érdemes megismerni egy alapvetően más utat bejáró és felfogást közvetítő rendszert is. Nagy-Britanniában „kizárólagos követelménynek a felmerült ügyek gyors és pontos elintézését tekintik. Ez a hatékonysági szemlélet hatja át a brit közigazgatási struktúra egészét” (Szamel et al. 2011, 113.). A helyi önkormányzati önállóságnak ugyan nagy hagyományai voltak az Egyesült Királyságban, azonban ez csak 1835-ig, az úgynevezett ultra vires törvényig tartott, amely előírta, hogy az önkormányzatok csak azt tehetik meg, amire külön jogszabályok erre kifejezetten felhatalmazták. A kontinensen kifejezetten helyi közügynek tekintett feladatok többségét sem a helyi önkormányzatoknak kell ellátni, hanem a megyei önkormányzatoknak. A helyi önkormányzatokat fel sem ruházták kötelező feladatokkal. További sajátosság, hogy a helyi feladatok ellátásában a piaci szereplők – az Európában ismert közüzemi, illetve nonprofit vállalkozások helyett – jelentős szerepet játszanak. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy a tényleges helyi szint ne rendelkezne olyan tulajdonságokkal és feltételekkel, amelyek képessé tennék a helyi önkormányzásra, azonban ebben a rendszerben hiányzik az erre való feljogosítás, ami nem áll teljesen összhangban az önkormányzati charta szellemiségével sem.

A brit megoldás még egy fontos kérdésre irányítja rá a figyelmet. Ez a kérdés a közügy térbeli jellegére utal, amelynek sajátossága jelen esetben az, hogy helyi. Abban az esetben, ha helyi feladatokat nem helyi szintre telepítenek – hanem azokért például a megyei szint felelős, mint a brit rendszerben –, vajon megszűnik-e ettől helyi feladatnak lenni? Ha pedig nem, akkor mik lehetnek azok a tényezők, amelyek miatt egy helyi feladatot egy területi vagy központi illetékességű szerv jobban el tud látni? Tény, hogy léteznek olyan feladatok, közszolgáltatások, amelyeket értelmesebben soha, semmilyen körülmények között nem lehet helyi szinten nyújtani. Ilyen például az ivóvízellátás, hiszen ivóvízért a településen az egyes lakásokban nyitják meg a csapot, és nem a megyénél, a megyeközpontban veszik azt igénybe. Ugyanilyen formában a helyi közút, a járda, a közvilágítás sem más településen vehető igénybe, ahogy jobb esetben a hulladékot sem kell a helyi lakosságnak a járásra vagy a megyeközpontba szállítania. Ezen feladatok esetén a *feladatellátás nem szakítható el a helyi szinttől*, kizárólag a *feladat megszervezése* lehetséges magasabb *területi léptékben*. Létezhetnek olyan helyi feladatok, amelyek ellátása elszakítható a településtől, sőt adott esetben célszerű azokat nagyobb területi egységben ellátni. Ilyen esetben sem távolodhat el azonban jelentősen a települési szinttől a feladat anélkül, hogy az ne sértené a helyi igénybe vevői érdekeket, illetve magának a feladatellátásnak egyes lényegi céljait, feltételeit (például köznevelési feladatok esetén).

Hiába tehát bármilyen jogi szabályozás, ha a helyi feladatot olyan területi léptékben működő szervezetre ruházzák át, amely a feladat optimális megvalósítására – kizárólag térbeli helyzeténél fogva – részben vagy egészben alkalmatlan. Természetesen az ilyen rendszerek is képesek valamilyen működésre, azonban hatékonyságuk, rugalmasságuk, a tényleges helyi igényekhez való alkalmazkodásuk, minőségük – és ami a legfontosabb –, az igénybe vevők érdekeinek mind teljesebb körű szolgálata vélhetően sokkal rosszabb értékeket mutat, mint a helyi léptékben biztosított feladatellátás.

Olyan – bizonyos mértékben populistá töltetű – megállapítás sem ismeretlen, amely szerint az igénybe vevőnek teljesen mindegy, hogy ki biztosítja az adott szolgáltatást, csak legyen. Akár a tudomány, akár a feladatellátásért felelősséget érző szereplők (például a helyi polgármesterek) természetesen nem állhatnak meg ezen a szinten, és minden esetben vizsgálniuk, sőt akár számon kérniük is szükséges azokat a – számszerűsíthető és nem számszerűsíthető – tényezőket, amelyek alapján indokolható, hogy egy helyi közfeladatot miért nem helyi szinten látnak el, illetve miért nem az a helyi önkormányzat látja el, amelynek alapvető feladata a helyi közügyek biztosítása. (Ilyen – jogilag is intézményesített – mechanizmus esetében kiküszöbölhetők lennének az olyan feladatelvonások, amelyek esetleg drágább, a helyi szinttől eltávolodó, a helyi igénybe vevők érdekeit nem képviselő megoldásokat eredményeznek.)

Kétségtelen, hogy a helyi önkormányzati képesség szempontjából alapvető fontosságú helyi közügyek köre nem köbe vésett és nem változtathatatlan. A technikai fejlődés vagy épp a lakossági igények változása miatt egyes elemei kikerülhetnek onnét, de hasonló okok miatt be is kerülhetnek ebbe a körbe új (vagy régi) elemek. Kérdés, hogy a változások, változtatások indokoltak és megalapozottak-e, vagy csupán bármely erőhatalom szubjektív döntésén alapulnak.

3. AZ ÖNKORMÁNYZÁSI KÉPESSÉG ELEMELI A HAZAI JOGI SZABÁLYOZÁS SZERINT

Az önkormányzati képességre hatást gyakorló értékválasztás, illetőleg az eltérő nemzetközi megközelítések, megoldások felvillantását követően célszerű megvizsgálni, hogy hazánk esetén melyek azok a tényezők, amelyek a jogi szabályozás szintjén is képesek körvonalazni a helyi közösségek e képességének tartalmát.

Az Alaptörvény, illetőleg a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény rendelkezései alapján az önkormányzati képesség alábbi két, jól elkülöníthető eleme határozható meg:

- helyi közügyek intézésének képessége,
- helyi közakarat kifejezésének lehetősége.

A jogi szabályozás szintjén hazánk a helyi önkormányzás képességét hasonló módon közelíti meg, mint ahogy az az osztrák és német szabályozási rendszerben már megismerhetővé vált.

Ahhoz, hogy ezekkel a képességekkel a helyi közösségek ténylegesen rendelkezhessenek, együttesen és egyidejűleg több feltételnek is teljesülnie kell. Az alábbiakban e feltételek vizsgálatára kerül sor.

3.1. ÖNKORMÁNYZATI MOZGÁSTER, DÖNTÉSI SZABADSÁG

A helyi önkormányzati képesség szempontjából is különösen fontos értékelni azt, hogy az egyes ágazati jogszabályok milyen mozgásteret biztosítanak a helyi döntéshozók számára, illetőleg milyen mértékben determinálják központilag a helyi közszolgáltatások biztosításának feltételeit. Fontos kérdés az is, hogy az egyes közszolgáltatások tekintetében történt-e érdemi jogszabályi változás, amely befolyásolta a feladatellátás valamely elemét az önkormányzatok mérlegelési szabadsága, mozgásterének szempontjából.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.v.) 41. § (6) bek., továbbá a 87. § a helyi önkormányzatok számára biztosít egyfajta – relatív – feladatellátási szabadságot. E szerint az önkormányzatok a közszolgáltatásokat biztosíthatják közvetlenül saját maguk (vagy általuk alapított szervezetek segítségével), szerződéses formában, külső szervezet megbízásával, illetve önkormányzati társulás útján.

Mindemellett szükséges figyelembe venni azt is, hogy a feladatellátási szabadságnak léteznek jogi és természetes korlátai. Egyfajta lehetséges – és ténylegesen is létező – jogi korlátot már maga az önkormányzati törvény is rögzít – 41. § (8) bek. –, ahol a feladatellátás szervezeti formájára vonatkozóan állapít meg rendelkezéseket.

A feladatellátás természetes korlátjának tekinthető az a helyzet, amelyben a feladatellátás címzettje nem képes önállóan az adott feladatot – illetőleg a jogszabályban meghatározott feladatellátási követelményeket – teljesíteni. (Ez a széles feladatkör-telepítési modellnek következtében leginkább a kis lélekszámú

önkormányzatokra volt jellemző, azonban nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy a legnagyobb önkormányzatok esetén is létezhet olyan közszolgáltatás – például közvilágítás –, ahol az önkormányzat önállóan soha nem volt képes az adott feladat ellátására, mert sem a szabályozási, sem pedig az infrastrukturális feltételeknek nem tudott megfelelni.)

A feladatellátási szabadság egyik dimenziója tehát a feladatellátás módjának meghatározása. A feladatellátási szabadságot azonban egy másik dimenzió tekintetében is szükséges vizsgálni. Ebben az esetben azt szükséges mérlegelni, hogy a két – működését, érdekeit, lehetőségeit tekintve – egymástól számos vonatkozásban eltérő nagy közszereplői kör (önkormányzati szféra, állami szféra) közül melyik szereplő az, amelyik inkább alkalmas a helyi közszolgáltatások biztosítására. E kérdés, illetőleg az ezt befolyásoló, meghatározó szempontok vizsgálata alapvetően meghatározhatja, befolyásolhatja a helyi közszolgáltatások minőségét. Ugyanakkor az is érzékelhető, hogy a feladatellátás módjának meghatározására vonatkozó szempontok és a közszolgáltatás címzettjének meghatározása során figyelembe vehető szempontok köre alapvetően eltér, és kevés esetben létezik közös halmaz (1. táblázat).

Helyi önkormányzati mérlegelési szempontok	Központi (állami) mérlegelési szempontok
Jogsabályi követelményeknek történő megfelelés vs. a tényleges feladat ellátására való képesség	az állam kezében van a szabályozás monopóliuma, aszolgáltatás tartalmának, minőségének meghatározása
Igénybe vevők száma	
Az adott szolgáltatásra jellemző egységre (pl. fő, m, db) biztosított (fajlagos) forrás, és a szolgáltatás adott szinten (helyi-területi) történő biztosításának tényleges költsége	
A szolgáltatást biztosító gazdasági teljesítő képessége (adóerő-képesség)	
Az igénybe vevők fizetőképessége	
A szükséges szakértelem rendelkezésre állása	
A szükséges infrastruktúra rendelkezésre állása	
A helyileg-területileg egymáshoz közeli különböző profilú intézmények közötti szinergiák lehetősége	
Elérhetőség (az igénybe vevőkhöz legközelebb álló szint)	elérhetőség (az igénybe vevőkhöz legközelebb álló szint), a közlekedés fejlesztési javíthat a rendszeren
Méretgazdaságosság (optimális üzemméret), illetve a tényleges feladat ellátását már biztosító legkisebb területi egység meghatározásának kérdése	méretgazdaságosság (optimális üzemméret), a szolgáltatást biztosító (szervezeti-háttér) tevékenységek költséghatékonyaságot biztosító koncentrációja
Feladatellátás rugalmassága, gyorsasága	feladatellátás rugalmassága, gyorsasága ez kevésbé érvényesül az állami modellben;

Helyi önkormányzati mérlegelési szempontok	Központi (állami) mérlegelési szempontok
	a feladatellátáshoz szükséges pótlólagos (erő) források (helyi-központi) bevonásának lehetősége országos szinten;
	egységes szakmai-ágazati irányítás érvényesülése, azonos minőség biztosítására irányuló törekvés

1. táblázat: A feladatellátás módját, a feladatellátás címzettjét befolyásoló, meghatározó szempontok

Forrás: a szerző saját szerkesztése

3.1.1. A feladatellátás módját befolyásoló, meghatározó helyi önkormányzati mérlegelési szempontok

A feladatellátás módjának (saját, szerződéses, társulások) kialakítása során az önkormányzatok számos szempontot mérlegelhetnek. Ezek közül – függetlenül az önkormányzat méretétől – különösen az alábbiak lehetnek fontosak:

A jogszabályi követelmények teljesítése. Az ágazati jogszabályban megfogalmazott követelmények meghatározása során a jogalkotó az általa optimálisnak vélt szakmai feltételek érvényesítésére törekszik. Ez a törekvés gyakran ellentétben áll az Möt.-ben meghatározott differenciálási követelményekkel, amelyeknek figyelemmel kellene lenniük például a településkategóriára jellemző helyi igényekre, teljesítőképességre. Ez azt is jelenti, hogy differenciált feladattelepítés, illetőleg feladatellátási követelményrendszer esetén lehetőség nyílhatna akár a saját feladatellátásra, míg a differenciálatlan feladatmeghatározás például a társulás vagy a kiszervezés kényszerét vonja maga után. (Korábban például egyes vízügyi feladatok ellátására nem volt kötelező szakembert alkalmazni, szükség esetén a „piacról” szerezték be azt. A szakmai háttér követelményeinek növelése olyan együttműködési – társulási – léptéket indukál, amely nem lenne feltétlenül szükséges az adott feladat megfelelő minőségű és költséghatékony ellátása szempontjából.) Célszerű megvizsgálni, hogy az ágazati jogszabályok által meghatározott követelményrendszer, valamint a szolgáltatás minőségi minimuma, illetve optimuma milyen viszonyban van egymással (túlzók-e a minimumhoz kapcsolódó szakmai követelmények, vagy sem).

Az igénybe vevők száma egy olyan helyi mérlegelési szempont, amely jelentősen befolyásolja, illetve meghatározza, hogy a feladatellátás történhet-e önállóan, vagy csak például társulás formájában képzelhető el.

A feladatellátás fajlagos költsége (például „mennyibe kerül” egy óvodás, mennyibe kerül egy km közút fenntartása), valamint a rendelkezésre álló normatíva egyenlege jelentősen befolyásolja, hogy adott településen, adott feltételek-sajátosságok mellett inkább a saját, a társulások, vagy a külső szervezet bevonása mellett dönt a helyi döntéshozó (jellemzően a legolcsóbb megoldást keresve, ami nem feltétlenül biztosítja az igénybe vevői elvárt minimumot).

A település adóerő-képessége (saját bevételeinek nagysága) döntően befolyásolja, hogy az adott közszolgáltatást saját maga biztosítja, vagy külső szervezetet vesz igénybe, illetve társulásban látja el az adott

feladatot. (A tapasztalatok szerint minél „gazdagabb” egy település, annál inkább vállalja saját maga a feladat biztosítását, ha azt a jogszabályi feltételek lehetővé teszik.)

Az olyan közszolgáltatások esetén, ahol a szolgáltatási díj releváns lehet, fontos mérlegelési szempont, hogy a helyi lakosság – ingyenes szolgáltatás esetén a magasabb minőség reményében – képes-e a többség számára is elfogadható díj fizetésére. Nem monopol szolgáltatás esetén így sor kerülhet egymástól eltérő szolgáltatásmódszer kialakítására is (önkormányzati óvoda, illetve magánbölcsőde).

A szükséges szakértelem nem csupán jogszabályi követelmény lehet. A szakértelem – illetőleg annak hiánya – több esetben (a közútfenntartástól a köznevelésig) indokolhatja a feladatellátás társulások vagy szerződéses formában történő ellátását, illetve a létező feladatellátás kiegészítését.

A szükséges infrastruktúra, pontosabban annak hiánya vagy önálló fenntartásának gazdaságtalansága indokolhatja a feladatellátás szerződéses vagy társulások ellátását.

Az elérhetőség olyan szempont, amely jellemzően minden döntéshozó esetén az igénybe vevőhöz való legközelebbi fizikai helyzetet célozza. Ez a cél gyakran ellentétes lehet a méretgazdaságosságon belül a költséghatékonyság követelményével. (Az optimális üzemméret épp ezért lehet egy több szempontú mérlegelés kompromisszumos eredménye.)

A méretgazdaságosságnak különböző aspektusai léteznek, amelyek a különböző szolgáltatást biztosítók esetén eltérő súllyal jelenhetnek meg. A helyi szolgáltatók és a helyi döntéshozók célja leginkább a szolgáltatás helyben (beleértve a helyi szervezet útján) történő biztosítása. Így a helyi szolgáltatók esetén a méretgazdaságosság kérdése leggyakrabban úgy fogalmazódhat meg, hogy mi az a legkisebb területi egység, ahol az adott tevékenység már gazdaságosan ellátható. (A skálán felfelé történő elmozdulás ugyan megtakarítást vagy haszonnövekedést eredményezhet, de ezzel együtt olyan következményekkel is járhat, mint a munkahelymegszűnés, illetve az elérhetőség értékének csökkenése. Az „optimalizálás” során a gyakorlatban az ilyen – nem csupán szakmai, de politikai töltetű – szempontok is jelentős hangsúlyt kaphatnak.)

A helyileg-területileg egymáshoz közeli, különböző profilú intézmények közötti szinergiák lehetősége esélyt jelenthet olyan szervezeti modell kialakítására, illetve olyan területi együttműködés fenntartására, amely a különböző, ám egymással kapcsolatban álló közszolgáltatások hatékonyabb megszervezését biztosíthatja.

A feladatellátás gyorsasága, rugalmassága azon szempontok közé tartozik, amelyek jelentősen befolyásolhatják a feladat saját, társulások vagy szerződéses formában történő ellátását.

3.1.2. Az önként vállalt és kötelező helyi önkormányzati feladatok megítélése a jogi szabályozás alapján

A feladatellátási szabadság értékelése során fontos vizsgálati szempont a közszolgáltatásokra vonatkozó szabályozás konzisztenciájának, esetleges ellentmondásainak, problémáinak feltárása. Ebből a szempontból alapvető kérdésként megfogalmazódó és mind a mai napig folyamatosan felmerülő probléma a kötelező és az önként vállalt feladatok körének a meghatározása.

A rendszerváltás idején született önkormányzati törvény tartalmazott egy felsorolást, amely meg kívánt határozni egyfajta közszolgáltatási minimumot, amelyet valamilyen formában minden településtől számon

lehetett kérni. Ilyen típusú számonkérés ugyan az állam részéről nem létezett – ahogy a szolgáltatás hiányához sem kötődött szankció –, legfeljebb a feladatra társult önkormányzatok bírósági jogvitája során szolgáltatathattak jogi alapot az Ötv. rendelkezései. Az önkormányzati törvény mellett a feladatok meghatározásának másik szintjét, illetve körét az ágazati jogszabályok alkották és alkotják ma is. Ezek eltérő kimunkáltsággal és részletezettséggel határozzák meg azt, hogy mely feladat milyen jellemzőkkel rendelkező önkormányzat számára lehet önkéntes vagy éppen kötelező.

Az új önkormányzati törvény (Mötv.) hatálybalépését követően a kötelező feladatok körének megítélése sokkal bizonytalanabbá vált. Az új rendelkezések ugyanis nem tartalmaztak felsorolást a kötelezően ellátandó feladatok tekintetében. A jelenlegi felsorolás csupán példálózó jellegű, és nem kötelező feladatokról szól. A kötelezően ellátandó feladatok tekintetében az új törvény 20. § (1) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik: „A községi önkormányzat köteles ellátni mindazokat a törvényben meghatározott feladatokat, amelyek a helyi lakosság alapvető létfeltételeit, az ehhez szükséges közszolgáltatások közvetlen igénybevételének lehetőségeit biztosítják.” A 21. § (1) bekezdése szerint pedig „[a] járásszékhely városi, valamint a városi önkormányzat – törvényben meghatározottak szerint – olyan közszolgáltatásokat lát el, melyeket saját területén és vonzáskörzetében, vagy a járás egész területén gazdaságosan, hatékonyan és a szakmai szabályok előírásainak megfelelően képes biztosítani”.

Ebből arra is lehet következtetni, hogy jelen pillanatban azok a közszolgáltatások minősíthetők kötelezőnek az adott önkormányzat számára, amelyeket ágazati jogszabály akként határoz meg, vagy amelyeket alapvető létfeltételként azonosítottak az adott településen.

Más szemszögből az Mötv. önkormányzati feladatrendszerre vonatkozó szabályai úgy is értelmezhetők, hogy a törvényhozó a későbbi ágazati jogalkotásra bízta az önkormányzati feladatok ténylegesen ellátandó körét. Az Mötv.-ben szereplő keretek csak elviek, arra szolgálnak, hogy az önkormányzatokat ne lehessen olyan feladatokkal terhelni, amelyek nem a helyi alapszükségletek ellátására irányulnak, ugyanakkor az Mötv.-ben nincs védelme az önkormányzati feladatrendszer „magjának” (ahogy a német közjog fogalmaz, „Kernberich”), tehát nincs közjogi akadály a jelenleg még önkormányzati feladatkörbe tartozó közszolgáltatások államosításának sem. Ezt a dilemmát valószínűleg az alkotmánynak kellene megoldania.

Fontos különbség, hogy az egyik értelmezés a helyi igényekre alapuló helyi döntésre helyezi a hangsúlyt, míg a másik a törvényi, pontosabban az ágazati törvényi meghatározásból tartja levezethetőnek a kötelezően ellátandó önkormányzati feladatok körét.

A fenti értelmezéseken túl ismeretes az a kifejezetten helyesnek értékelhető jogalkotói szándék, amely a feladatok példálózó felsorolása segítségével azt a célt kívánta szolgálni, hogy megvédje az önkormányzati feladatköröket a lehetséges állami terjeszkedéssel szemben. Az Mötv. megalkotása óta eltelt időszak jogalkotási produktumai viszont arra mutattak rá, hogy ez a jogalkotói szándék nem érvényesülhetett maradéktalanul, ténylegesen nem tudott gátat szabni az állami tényeréssel szemben (hulladékszállításra, ivóvízellátásra, egyes szociális ellátásokra vonatkozó ágazati jogszabályok).

Szükséges rámutatni arra is, hogy az új önkormányzati törvény szövege és szelleme, valamint az ágazati jogszabályok között kollízió jöhet létre. Jó példa erre a személyszállítási szolgáltatásokról 2012. évi XLII. törvény 5. § szerinti rendelkezés, mely szerint „[a] települési önkormányzat, valamint önkormányzatok társulásának önként vállalt feladata lehet, a Fővárosban a Fővárosi Önkormányzat (a továbbiakban együtt: önkormányzat) kötelező feladata”, majd felsorolás következik. A személyszállításról szóló törvény tehát

kizárólag a főváros számára teszi kötelezővé a helyi személyszállítás biztosítását, miközben az önkormányzati törvény értelmében ez a közszolgáltatás még egy 30 ezer fő közeli város számára is evidencia. Ez a jogalkotói megoldás legfeljebb azt az álságos finanszírozási gyakorlatot próbálja alátámasztani, amelynek következtében a főváros kapja a tömegközlekedés állami finanszírozásának túlnyomó részét, míg a vidéki városok a szolgáltatás ellátásához csupán jelentéktelen támogatáshoz jutnak.

Az önkormányzati törvény sarkalatos törvény. Ennek csak akkor lenne dogmatikai jelentősége, ha ez a minőség nem csupán a jogszabály megalkotásának, módosításának egy formáját jelentené, hanem egyfajta hierarchiát a törvények sorában. Mint ismeretes, vitatott kérdés, hogy a sarkalatos (régén kétharmados) és a feles törvények között van-e hierarchia. Az Alkotmánybíróság is többször foglalkozott a kérdéssel, nem teljesen egyértelmű véleményt formálva. A jogdogmatikai dilemmák ellenére az bizonyos, hogy az önkormányzati törvény általános érvényű rendelkezéseivel ellentétes feles törvények jogbizonytalanságot eredményeznek.

A feladatellátási szabadság e dimenziója esetén három kategória kialakítására nyílt lehetőség.

Erős a feladatellátási szabadság az olyan feladatok esetén, ahol a központi jogalkotás érdemi döntési lehetőséget biztosít az adott helyi közszolgáltatás megszervezésére, működtetésére. A vizsgált közszolgáltatások közül az alábbiak sorolhatók ebbe a kategóriába:

- közparkok és a helyi közterületek fenntartása,
- helyi közutak fenntartása,
- közművelődési feladatellátás,
- közreműködés a közbiztonság biztosításában, közbiztonságról való gondoskodás.

Közepes a feladatellátási szabadság az olyan feladatok esetén, ahol a működtetés jelentős részében a helyi döntéshozó határozhatja meg, illetőleg biztosítja a fenntartás feltételeit (például infrastrukturális elemek, szolgáltató megválasztása), azonban a működés további szakmai elemeit a központi szabályozás tartalmazza. A vizsgált közszolgáltatások közül az alábbiak sorolhatók ebbe a kategóriába:

Szociális és gyermekjóléti ellátások, amelyek esetén 2012-től a törvényi változások eredményeképpen egyre inkább és egyre több esetben az állam feladatává válik az ellátás biztosítása. Az államosítási folyamatról eltekintve kétségtelen, hogy a helyi önkormányzatoknak a jogszabályok érdemi mozgásteret biztosítanak a helyi igényekhez illeszkedő helyi döntési folyamatban.

Az egészségügyi alapellátás biztosításában a helyi önkormányzatok mozgásteret szabályozási szempontból közepesnek minősíthető. Az önkormányzati rendelők infrastruktúrájának felújítása, fejlesztése mindenütt az önkormányzatok feladatát képezi, költségvetésüket terheli.

A köznevelési feladatok esetén – mely az alapfokú oktatás állami feladatkörbe kerülését követően – az óvodai nevelési formákra korlátozódik, a helyi önkormányzatok feladatellátási szabadsága közepes mértékűnek tekinthető. az infrastrukturális háttér biztosítása a helyi szint feladata, a humánfeltételek esetén a követelményrendszert a központi szabályozás határozza meg, de az alkalmazottak megválasztásának joga önkormányzati hatáskör.

Gyenge a feladatellátási szabadság az olyan közszolgáltatások esetén, ahol a leg-több lényeges és érdemi döntést magához vonja a központi jogalkotó, a helyi szint pedig csupán végrehajtja a központi szabályozás rendelkezéseit (például ivóvízellátás, hulladékszállítás).

A víziközmű-szolgáltatás, a hulladékszállítás és hulladékgyűjtés esetén a jogszabályi változások rendkívül beszűkítették az önkormányzatok döntési lehetőségeit. A víziközmű-szolgáltatás esetén például az új jogszabályokkal biztosította a kormányzat az üzemeltetők integrációját, az állami/önkormányzati tulajdonosi szerepvállalás fokozását, a központosított árszabályozást és -ellenőrzést. Az új intézményrendszer szervezetiileg többszörös vezérlést mutat, amely az egyes minisztériumok között oszlik meg.

A közvilágítás esetén az önkormányzati feladatellátási szabadság, illetőleg a szolgáltatás biztosítására való ráhatás soha nem volt érdeminek tekinthető. Ezt a speciális közszolgáltatást minden időben az illetékes áramszolgáltató biztosította a helyi önkormányzat, a helyi lakosság számára.

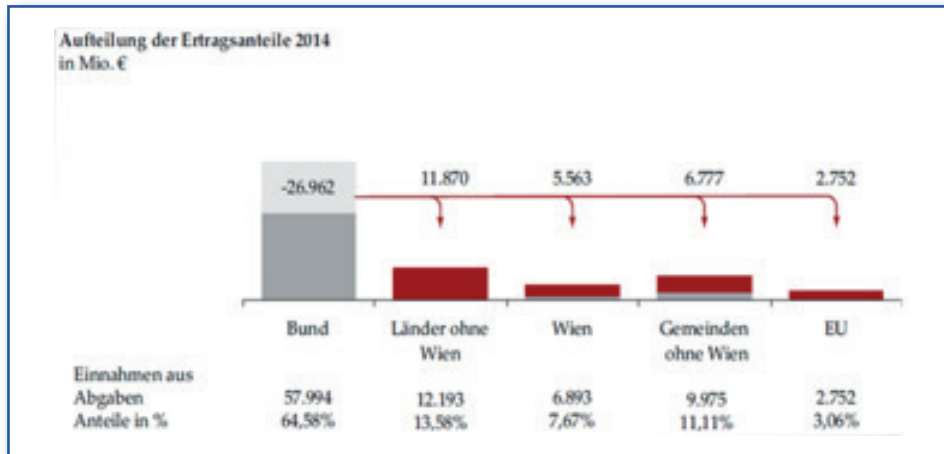
A jogi szabályozás alapján megállapítható, hogy az önkormányzati szerepkör szűkül az állami közvetlen szolgáltatásnyújtás javára. Ugyanakkor az önkormányzati közszolgáltatások túlnyomó többsége tekintetében az önkormányzatok meglehetősen szűk mozgástérrel rendelkeznek. A szabályozás többnyire a szolgáltatás szakmai, infrastrukturális feltételeit rendezi, amivel egyrészt a minőséget, másrészt a költséghatékonyságot, mérethatékonyságot kívánja biztosítani. A tapasztalatok szerint az önkormányzatok maguk is felismerik a minőség fontosságát, és törekszenek a költségek racionalizálására is. Mindenesetre a trend a helyi önkormányzati autonómia nem feltétlenül szükséges, vagy kifejezetten hátrányos hatású korlátozása irányába mutat.

3.2. A HELYI KÖZÜGYEK, A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK FINANSZÍROZÁSA

A helyi önkormányzati képesség alapvető kérdése, hogy amennyiben egy településnek joga van ellátni a feladatot (azt helyette nem az állam teszi), akkor biztosított-e az a forrás, amely segítségével a feladat elvégezhető. Ha a helyi közfeladatok ellátásához szükséges anyagi fedezet nem áll rendelkezésre, akkor a helyi önkormányzati képesség sérül vagy – szélsőséges esetben – nem érvényesül.

Fontos leszögezni azt is, hogy minden adóköteles jövedelem valamely helyi önkormányzat illetékességi területén keletkezik. Finanszírozásfilozófiai alapkérdés, hogy a helyben keletkező jövedelmek adói közül mi és milyen mértékben maradhat helyben, és szolgálhatja a helyi közszolgáltatások finanszírozását. Az osztrák önkormányzati rendszer finanszírozása abból indul ki, hogy léteznek helyben keletkező adójövedelmek (pontosabban csak azok léteznek), és ezek egy bizonyos részét az állam helyben hagyja. A magyar megközelítés inkább abból indul ki, hogy a legtöbb helyben keletkezett adójövedelem a központi államé, amelyből saját belátása szerint vissza is adhat a településeknek, ahol egyébként ezek a bevételek keletkeznek. Az eltérő megközelítés azért is fontos, mert a magyar települések többsége számára feltehetően problémamentesen fedeznék a helyben keletkező adóbevételek a helyi közügyek forrásigényét (a többletet az állam elvonhatja, ahol hiány mutatkozik, ott pedig kiegészíthet). Korunk telekommunikációs fejlettsége (például online pénztárgépek) lehetővé teszi az adóbevételek pontos helymeghatározását. Ez azt is jelenti, hogy a mindenütt keletkező és a legnagyobb bevételt jelentő áfa összege is meghatározható, ugyanúgy, ahogy ennek helyben tartható aránya is meghatározható lenne. A helyi szint szempontjából ilyen idilli megoldás természetesen nehezen képzelhető el, azonban az korántsem mindegy, hogy a finanszírozás milyen filozófiai alapokon nyugszik (minden helyi jövedelem az államé, és abból adhat a helyi szintnek, vagy a helyben keletkező bevételek arányos része illeti az államot).

Az osztrák finanszírozási rendszer már a nevében is egy konkrét célt határoz meg, amennyiben a helyi és tartományi közügyek finanszírozását egy úgynevezett pénzügyi *kiegyenlítő*rendszer keretén belül kívánja megvalósítani. Az egyes szintek bevételeit az 5. ábra szemlélteti.



5. ábra: Az adóbevételek és EU-támogatások megoszlása Ausztriában (2014)

Forrás: Az Osztrák Faluszövetség 2018. május 14-én tartott előadása (Bécs)

Fontos kérdés, hogy a helyi bevételek, illetve a központi források (beleértve az EU-finanszírozást is) milyen mértékben, milyen színvonalon képesek a helyi közügyek finanszírozására. Az Ausztriában megismert települések esetében a működtetési, vagyis közszolgáltatás-finanszírozási problémákról nem esett szó. A fejlesztés, pontosabban annak finanszírozása természetesen a szomszédos országban is fontos kérdés. A vizsgált települések egyike esetén sem uniós forrás finanszírozta a közszolgáltatások fejlesztését, bár Burgenland a legkevésbé fejlett osztrák tartomány. A fejlesztéseket a vizsgált településeken meghatározó arányban, bizonyos esetekben 100%-ban hitelből – vagyis állami támogatás nélkül, piaci alapon – valósították meg.

Az, hogy ilyen megoldás működhet Ausztriában, nagyon szoros összefüggésben áll az önkormányzati működést biztosító általános finanszírozás stabilitásával, hosszú távú kiszámíthatóságával. Ez közelebbről azt jelenti, hogy a kereskedelmi bankok bíznak abban, hogy az önkormányzati szektorba irányuló hosszú távú, igen alacsony kamatú tőkekihelyezéseik viszonylag kockázatmentesen megtérülnek.

Hazánkban a fejlesztések piaci alapú finanszírozását korlátozza, alacsony költségvetésű (jellemzően kis lélekszámú) települések esetén pedig egyenesen lehetetlenné teszi az úgynevezett stabilitási törvény (2011. évi CXCV. törvény). A törvény csak a költségvetés csekély arányában, kormányzati engedély mellett teszi lehetővé a hitelfelvételt. Az önkormányzati szektor működését biztosító források hosszú távú kiszámíthatósága hazánkban legalábbis kétségesnek tűnhet. Magyarországon, ami a helyi közszolgáltatások fejlesztési lehetőségeit illeti, vélhetően hosszabb távon is marad az uniós és a központi forrásoktól való függés. Ezzel együtt marad az – az olykor kiszolgáltatottság érzetével párosul – függőségi viszony is, amely megalapozta a paternalista szemléletű politikai rendszerek kialakításának, és semmiképp nem segíti elő az önálló, kreatív helyi kezdeményezések kialakítását, megvalósítását, amelyek szoros kapcsolatban állnak a helyi önkormányzati képességgel.

Magyarországon nem rendelkezik hosszú múlttal a feladatalapú finanszírozás bevezetése, amely nem tévesztendő össze a feladatfinanszírozással (az előbbi nem vállalja a feladat teljes forrásigényének biztosítását, csupán azt, hogy a forrásokat a különböző feladatok sajátosságai alapján osztják fel). A „Helyi versenyképesség-fejlesztési kutatási program”² keretén belül ötven, különböző lakosság számú, jogállású és fejlettségű településen került sor egy olyan empirikus vizsgálatra, amely – többek között – a feladatalapú finanszírozás kérdéskörével is foglalkozott. A kutatási eredmények szerint a helyi önkormányzatok vezetőknek túlnyomó többsége pozitívan ítéli meg a feladatalapú finanszírozás bevezetését. Ennek legfontosabb oka, hogy véleményük szerint a rendszer sokkal átláthatóbb, követhetőbb. A finanszírozás módszerének pozitív megítélése természetesen nem jelenti a finanszírozás mértékének egyidejű pozitív megítélését.

A nagyvárosok konkrét becslése szerint a szolgáltatások mintegy 80%-át finanszírozza a központi költségvetés, a hiányt a helyi források terhére kell kipótolni. A városok vezetői szintén hiányos központi finanszírozásról számoltak be, és mind a nagyvárosi, mind pedig a városi vezetők véleménye megegyezett abban, hogy a működtetés kiegészítésének kényszere a fejlesztések elől veszi el a forrásokat. (A fejlesztés fedezetét ugyanis vagy a pályázatok fedezik, bár azok csak egy-egy szolgáltatásra terjednek ki, vagy pedig a helyi bevételek. Ha a helyi bevételeket a működés emésztí fel, akkor nincs fejlesztés. Ha nincs fejlesztés, nincs fejlődés, ha nincs fejlődés, drasztikusan csökkenhet a település lakosságmegetartó képessége.) A községek esetén fokozottan igaz mindez, annyi különbséggel, hogy a községi jogállású települések többsége egyáltalán nem rendelkezik érdemi helyi bevételi forrásokkal. Esetükben egyedüli lehetőséget a pályázatok jelentenek, azonban a községek a „Modern Városok Programja” mintájára egyelőre nem rendelkeznek hasonló programmal, és meghatározó többségük nem válik képessé semmilyen közszolgáltatás-fejlesztő célkitűzés megvalósítására sem.

Az egyes településkategóriák között mindenestre sajátosságnak tekinthető, hogy a városok a központi források elégtelen szintjét összekötik a helyi igények magas szintjével. Ugyanakkor a községek számos esetben fogalmaztak úgy, hogy a központi finanszírozás – a helyi igények és lehetőségek tükrében – általában fedezi a költségeket. (Meg kell jegyezni, hogy a községek jelentős része még saját intézménnyel sem rendelkezik, így a forráskihelyezés lehetősége is másként alakul.)

Az új finanszírozási rendszer alapvető problémája, hogy nem teszi lehetővé az alapszerű helyi költségvetési megatkarítást, ezzel – és a feladatkötöttséggel együtt – gyakran ösztönöz vagy kényszerít a nem a helyi igényekhez igazodó – olykor pazarlásnak tűnő – költségekhez. (A helyi közút fenntartására kötelezően fordítandó összeg többnyire alkalmatlan a tényleges problémák megoldására, azonban az sem lehetséges, hogy az éves összegeket megtakarítva és több év megtakarítását összegyűjtve egy későbbi időpontban valósítsák meg a fenntartási-fejlesztési munkákat. Az adott év – semmire sem elegendő – forrásait el kell költeni, nehogy a következő évben még kevesebb legyen, illetve a fel nem használt összeget a központi költségvetés nehogy elvonja.)

Az önkormányzati finanszírozás sajátossága, hogy amíg az önkormányzati vagyon kezelése során vagy akár a piaci szereplők könyvelésében kötelező megjeleníteni az amortizációt, illetőleg azt az önkormányzati

2 KÖFOP-2.3.3-VEKOP-16-2016-00001 azonosító jelű „Helyi versenyképesség-fejlesztési kutatási program”.

vagyon hasznosítása során kötelező a vagyontárgyra ráfordítani (piaci szereplők esetén pedig a mérlegben hiányként feltüntetni), addig az állam ezt magára nézve nem tartja kötelezettségnek az önkormányzatok finanszírozása során. Ez azt jelenti, hogy a nagy infrastruktúrák fenntarthatóságát biztosító amortizáció (2%) nem képezi részét a központi finanszírozásnak. Ennek – valamint a szükséges saját forrás hiányának – következtében a nagy infrastrukturális rendszerek (például közúthálózat, víziközművek, távfűtés) állapota, a szolgáltatás minősége folyamatosan romlik mindaddig, amíg el nem éri a működésképtelen szintet.

Az egyes konkrét közszolgáltatások finanszírozási sajátosságai alapján kiemelhető a legtöbbször negatív példaként említett közútfenntartás, ahol a központi finanszírozás még a minimális igényekhez mérten is kirívóan alacsony. Pozitív példát mutat ugyanakkor a nyári gyermekétkeztetés normatívájának növekedése, amely a korábbi értékhez képest megkétszereződött.

A rezsicsökkentés finanszírozási hatásairól leginkább a nagyobb lélekszámú települések fogalmaztak meg véleményeket. Az árcsökkenés pozitív megítélését az igénybe vevők oldaláról mindenki fontosnak tartotta. Ugyanakkor felhívták a figyelmet arra is, hogy a bevétel egyáltalán nem teszi lehetővé a szolgáltatás hosszabb távú szinten tartását, a minőségmegőrzést, illetve magát a működőképességet sem (fejlesztésre pedig senki nem gondol). Mindez nem csupán a hatósági áraknak köszönhető, hanem a közműadónak is, amely olyan további teher, amely előbb-utóbb ellehetetleníti a szolgáltatás működtetését – amennyiben az továbbra is önkormányzati feladatkörben marad.

Összegezve a finanszírozás kérdéskörét, megállapítható, hogy a helyi önkormányzati képesség alakítása szempontjából ez a terület kiemelt szereppel rendelkezik. A magyar feladatalapú finanszírozás gyakorlati megítélése alapvetően jó, bár a módszer továbbfejlesztést, finomhangolást igényel. A helyi közügyeket biztosító forrásnagyságról ilyen pozitív kép a helyi döntéshozók részéről már nem tapasztalható. A fejlesztési forrásokat illető központi függőség pedig egyértelműen negatív megítélésű a helyi önkormányzati képesség szempontjából.

3.3. AZ ÁLLAMI VS. ÖNKORMÁNYZATI SZEREPVÁLLALÁS KÉRDÉSEI

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

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 – az alapértékek között már részletesebben ismertetett – szubszidiaritás elvét tekinti olyan sarokkőnek, amelyre építve határozható meg az állami-önkormányzati szerepvállalás területe, mértéke. Ennek az alapelvnek a közösségi és nemzetállami értelmezése szerint alacsonyabb szintről 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 biztosítani. 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 biztosítja az adott közszolgáltatás biztosítását, és ezáltal nem csorbítja indokolatlanul a helyi önkormányzati képességet. (Ha nem léteznének korlátok, amelyek az állami szerepvállalást korlátok között tartanak, akkor – ad absurdum – az a helyzet is előállhatna, hogy a helyi önkormányzatok feladatkörébe egyetlen közszolgáltatás maradna (például zöldterület-fenntartás), ami az önkormányzatiság kiüresedéséhez, formálissá válásához vezetne. *Éppen ezért szükséges egy olyan szempontrendszer és értékelés, amely az állami önkormányzati szerepvállalás optimalizálását célozza.* Egy egyensúlyi helyzetnek egyforma nyertese mindkét szféra, de leginkább az igénybe vevő, mert az ő érdekeit kell szolgálnia bármilyen változtatásnak, beavatkozásnak.)

Az elérhetőség biztosítása azonos tartalommal jelenhet meg mind az önkormányzati, mind pedig az állami szerepvállalás értékelési szempontjai között. Abban az esetben, ha feltesszük azt a kérdést, hogy miért jobb az egyik szereplő a másiknál, nehéz különbséget tenni, hiszen alapvetően a célok is azonosak. Ha viszont az elérhetőséget biztosító infrastruktúra megszervezését, működtetését értékeljük, akkor a helyi-térségi szint alkalmassága gyakran nem megkérdőjelezhető (falubusz-tanyabusz), igaz más esetben (például szélessávú hálózatok) az állami szerepvállalásra tehető ugyanez a megállapítás.

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, amelynek 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 a 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 amilyen az állami feladatellátás esetén 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 víziközművek esetén.)

A különböző feladatellátási gyorsaság és rugalmasság értékelés során arra szükséges választ keresni, hogy az állami szerepvállalás mellett vajon ezek a követelmények jobban teljesülnek-e, mint önkormányzati szerepvállalás mellett.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a közszolgáltatások jelentős része esetében 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 biztosításához – pótlólagos források bevonása szükséges (ez nem minden esetben jelent pénzmozgást, hiszen származhat a lakosságtól, vállalkozásoktól 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 vagy önkormányzati, vagy állami feladatellátás mellett elvileg létezhet vegyes, vagyis önkormányzati-állami működtetés is. A közös feladatellátás területeinek felkutatása, az előnyök és hátrányok mérlegelése külön vizsgálatokat igényel. Az pedig nyilvánvaló, hogy helyi önkormányzati képességről csakis a helyi önkormányzati kompetenciába tartozó feladattal összefüggésben beszélhetünk. A jogi szabályozásban – akár alaptörvényi, akár Möt. szinten – szükséges lenne rögzíteni, hogy helyi közfeladatot az állam csak abban az esetben vonhasson magához, ha annak – a feladathoz illeszkedő szempontok szerint értékelhető – teljesítése a helyi önkormányzat által nem biztosított akkor sem, ha annak érdekében az állam korábban mindent megtett.

3.4. TÁRSULÁS, EGYÜTTMŰKÖDÉS

Ha egy helyi önkormányzat egyedül nem képes ellátni egy vagy több, helyi közügynek tekinthető feladatot, ez önmagában még nem jelenti az adott feladatra vetíthető önkormányzati képesség hiányát. A hazai – és számos nemzetközi – szabályozás ugyanis lehetőséget biztosít arra, hogy az adott feladatot a helyi közösség más közösségekkel együttműködve, társulásos formában biztosítsa. Az önkormányzati képesség tehát ebben az esetben is érvényesülhet, csak ebben az esetben a társulásos működtetésre irányul.

Az Möt. 41. § (6) bek., továbbá a 87. § a helyi önkormányzatok számára biztosít egyfajta – relatív – választási szabadságot. E szerint az önkormányzatok a közszolgáltatásokat biztosíthatják közvetlenül saját maguk (vagy általuk alapított szervezetek segítségével), szerződéses formában, külső szervezet megbízásával, illetve önkormányzati társulás útján.

Mindemellett szükséges figyelembe venni azt is, hogy a feladatellátási szabadságnak léteznek jogi, és természetes korlátai. Egyfajta lehetséges – és ténylegesen is létező – jogi korlátot már maga az önkormányzati törvény is rögzít – 41. § (8) bek. – ahol a feladatellátás szervezeti formájára vonatkozóan állapít meg rendelkezéseket.

A feladatellátás természetes korlátjának tekinthető az a helyzet, amelyben a feladatellátás címzettje nem képes önállóan az adott feladatot – illetőleg a jogszabályban meghatározott feladatellátási követelményeket – teljesíteni. (Ez a széles feladatkör-telepítési modell következtében leginkább a kis lélekszámú önkormányzatokra volt jellemző, azonban nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy a legnagyobb önkormányzatok esetén is létezhet olyan közszolgáltatás – például közvilágítás –, ahol az önkormányzat önállóan soha nem volt képes az adott feladatellátásra, mert sem a szabályozási, sem pedig az infrastrukturális feltételeknek nem tudott megfelelni.) Az ilyen közvetett kényszer képes bizonyos területi együttműködése-

ket kialakítani, amelynek változatos területi léptéke, szervezeti formája is lehet. A finanszírozási rendszer ismét jelenthet olyan közvetett kényszerpályát, ahol a szükséges forrással nem rendelkező települések csak együttműködésben képesek az adott szolgáltatások gazdaságos biztosítására. A közvetett ösztönzők mellett a kistérségi társulások kialakítását célzó jogszabályok az elmúlt évtizedben közvetlenül is a kistérségi léptékű önkormányzati társulások kialakítását ösztönözték vagy kényszerítették. Ezek a közvetlen ösztönzők ugyan megszűntek, és ezzel együtt kiveszett az a központi döntéshozói szemléletmód is, amely a települések közötti kapcsolatok megőrzését, a kölcsönös érdekeken nyugvó és egyformán előnyös együttműködések kialakítását ösztönözhatték volna. A magukra hagyott települési önkormányzatok így saját belátásuk szerint, saját habitusuk és aktivitásuk alapján vesznek vagy nem vesznek részt a településközi együttműködésben.

Szintén a „Helyi versenyképesség-fejlesztési kutatási program”³ keretében vizsgált települések esetén a társulási hajlandóság tekintetében két véglet volt megfigyelhető. A nagyvárosi kategóriára jellemző, hogy egyáltalán nem foglalkozik a társulás kérdésével, vagy lehetőségével, ezzel együtt a vonzáskörzetébe tartozó településekről történő gondoskodás, egyáltalán a települések léte teljesen vagy részben kiesik ezen települések látóköréből.

A másik véglet a kistelepülések köre, ahol kényszerpályán mozogva együttműködésben látják el az önkormányzati feladatok többségét, mert önállóan arra nem lennének képesek.

A két véglet közötti önkormányzati hozzáállás igen eltérő, és jelentős mértékben személyhez köthető, illetve a személyes kapcsolatok által jelentősen árnyalt. A térségben gondolkodó városvezetők felelősséget éreznek a járásba tartozó települések közszolgáltatásokkal történő ellátása iránt, ezért – elsősorban a társulások segítségével – igyekeznek azt biztosítani azon települések számára, amelyek azokra önállóan nem lennének képesek. Szükséges megjegyezni azonban, hogy ez nem automatizmus, sőt – a nyilatkozó településvezetők szerint – a jogi szabályozás egyáltalán nem ösztönöz a költséghatékonyabbnak tartott és szélesebb hozzáférést, esélyegyenlőséget biztosító társulások létrehozására, működtetésére.

A jelenleg működő társulások az önkéntesség alapján alakultak, és a résztvevők szinte kivétel nélkül egyetértéssel a társulási forma hasznosságával (a területi léptékével azonban már nem minden esetben).

Az együttműködések kialakítása, fenntartása közös – helyi-központi – érdek kellene, hogy legyen. A helyi szereplők együttműködésének támogatására a központi döntéshozónak szerteágazó lehetőségei kínálkoznak. Ezzel szemben a helyi szinten, minden központi támogatás nélkül, kizárólag a települések döntései alapján kialakított együttműködések közszolgáltatásokra gyakorolt pozitív hatása messze elmaradhat a közös, de az alulról jövő együttműködési kezdeményezésekre építő és központi támogatás mellett működtethető együttműködések határfokához képest. (Konkrét példa: a szomszédos településeken önállóan működő vízművek összekapcsolása, együttműködésben történő üzemeltetése jelentősen növelné a működés hatékonyságát, több esetben az ellátás biztonságának, az ivóvíz minőségének a növeléséhez is hozzájárulna. Az együttműködés központi támogatásának hiányában – amely csupán a hálózatok összekapcsolásának egyszeri támogatását jelentené – magasabb állandó fajlagos költségek, valamint alacsony

3 KÖFOP-2.3.3-VEKOP-16-2016-00001 azonosító jelű „Helyi versenyképesség-fejlesztési kutatási program”.

nyabb minőség és biztonság mellett [pangó víz, gyakori fertőtlenítőszer-használat, alacsony vízhozam a kiváltani kívánt kútnál] történik a közszolgáltatás biztosítása).

Mindez nem jelenti azt, hogy a helyi önkormányzatok – központi támogatás hiányában is – messze-menően kiaknázták volna az együttműködésben rejlő lehetőségeket. Az együttműködési hajlandóság – a tapasztalatok szerint – egyenes arányban csökken a település lakosságszámának méretével. Viszonylag ritka eset – igaz, ilyenre is akad példa –, amikor egy megyei jogú város közszolgáltatási filozófiája nem reked meg a városhatárok között, hanem – a város funkciójának megfelelően, az Möt. rendelkezéseivel összhangban – gondoskodni kíván azokról a településekről is, amelyek képtelenek magasabb fokú közszolgáltatások fenntartására. (Ezzel szemben sokkal inkább jellemző a városvezetés részéről a város által nyújtott közszolgáltatások nem helyi városi által történő igénybevétel esetén a „potyautas” felfogás, amely inkább kirekeszteni, semmint szolgáltatni kíván.)

3.4.1. Etikai kódex, lehetőség a közös normák szerinti együttműködésre

A települések közötti együttműködésben külön figyelmet érdemel az az emberi tényező (az együttműködő felek egymáshoz való emocionális viszonya), amely nagyban segítheti és gátolhatja is a települések közötti együttműködés sikerességét.

Az Möt. szerint ugyan a települések és a polgármesterek között nincs hierarchikus viszony, azonban a gyakorlatban egy 150 000 fős település polgármestere nem feltétlenül tekinti egyenrangú partnernek a 150 fős település polgármesterét. Szükséges hangsúlyozni azonban azt is, hogy ez – mint az együttműködés kialakításának és fenntartásának jelentős része – az emberi tényezőkön múlik. Az emberi, pontosabban személyi tényezők segíthetik, illetve akadályozhatják az együttműködések az amúgy teljesen azonos adottságú (és persze azonos jogállású) településvezetők között. Az emberi tényezők azok, amelyekre a normatív jogi szabályozás kevésbé képes hatást gyakorolni. Ugyanakkor ezek a tényezők meghatározó jelentőségűek bármilyen településközi kapcsolat fenntartásában.

A jogi szabályozás hiánya természetesen nem jelenti azt, hogy magát a kérdést ne lenne célszerű szabályozni. (Megjegyezhető, hogy épp a legmagasabb szinten, vagyis az Európai Unió jogalkotásában jelent meg 2014-ben a partnerségre vonatkozó, európai magatartási kódexről szóló bizottsági rendelet, amely nem csupán minden egyes tagállamra nézve kötelező, de épp a tagállamon belüli együttműködésekét kívánja kötelező érvénnyel szabályozni a fejlesztéspolitika területén.) Fontos rámutatni arra is, hogy akár a köz-, akár a piaci szféra szereplői, szinte minden fontos területen megalkottak olyan, alapvetően magatartási szabályokat, amelyek a jogszabályokon kívül, illetve azokon túl azt a célt szolgálják, hogy a feladataikat leginkább közmegelegedésre, a társadalmi elvárásoknak megfelelő módon végezzék. (Ilyen, a közszféra ellenőrei számára készült nemzetközi etikai kódex az orvosi etikai kódex, a bírák etikai kódexe, a kamarák etikai kódexei stb.) Az etikai kódexek jelentős része esetén a magatartásnormák nem egyenlő pozícióban lévő szereplők viszonyáról szólnak. Az önkormányzatok esetében a törvény betűje szerint ugyan minden polgármester egyenlő, de részben a kérdés árnyaltságára, részben pedig épp az egyenlő jogosítványokkal rendelkező vezetők közötti együttműködés esetleges nehézségeire tekintettel különösen indokolt lenne olyan normák kölcsönös elfogadása és tiszteletben tartása, amelyek elmélyíthetnék az önkormányzatok egymás közötti együttműködését.

Ennek érdekében javasolt az együttműködés alapvető elveit, a követendő magatartás-formákat rögzítő etikai kódex közös kidolgozása és elfogadása az egyes önkormányzati társulások számára. Egy ilyen normagyűjtemény tartalmára vonatkozóan a központi irányítás maximum iránymutatásokat adhat, kötött sablont semmiképpen. Az etikai kódex lényege éppen annak kölcsönös elfogadásában rejlik, ezért szükségszerűen minden önkormányzati társulásra nézve egyedi tartalommal kell elkészülnie. A normarendszer kialakítása – kifejezetten alulról építkező folyamat eredményeként – az egymással valamilyen kapcsolatban álló, pontosabban (formalizált vagy informális módon) együttműködő önkormányzatok között lehet elsősorban indokolt. Ebben az esetben a központi döntéshozó annyiban segítheti elő a folyamatot, hogy – az Möt. szintjén – rendelkezhet az egymással együttműködő (társuló) önkormányzatok közötti magatartási normák helyi szintű megalkotásának kötelezettségéről. (Tartalmi elemek tekintetében legfeljebb ajánlást adhat, de a döntést és a kidolgozás részleteit a helyi döntéshozókra bízta.)

A magatartási normák intézményesítésének létezhet egy inkább felülről építkező módja is, ahol az azokat elfogadó önkormányzatok csatlakoznak egy együttműködési chartához, és aláírásukkal kötelezettséget vállalnak az abban foglaltak betartására. Az önkéntes csatlakozás lehetősége természetesen itt is alapkövetelmény. A két módszer közötti jelentős különbség, hogy az első esetben inkább a helyi sajátosságokon alapuló – akár speciális – normák helyi szereplők aktív közreműködését feltételező kialakításáról van szó, míg a másik esetben inkább általános, és nem helyi szinten, nem (csak) helyi szereplők által megalkotott normák elfogadása történhet meg.

Egy ilyen közös normagyűjtemény, etikai kódex főbb elemei az alábbiak lehetnének:

A települések közötti kapcsolatokban az egyenjogúság, a kollegialitás és a polgármesteri szolidaritás alapvető követelmény.

A települések vezetői tiszteletben tartják egymás világnézetét, politikai meggyőződését, és az együttműködés során semmilyen eszközzel nem kívánják befolyásolni egymás nézeteit.

Az együttműködésben részt vevő polgármester nem élhet vissza pozíciójával, gazdasági, politikai helyzetével. Az együttműködés során polgármester kollégáit politikai hovatartozásra, a település méretére, területi elhelyezkedésére nézve ne különböztesse meg.

A települések közötti együttműködésben részt vevő települési vezető a meggyőződésétől eltérő jogi véleményekkel és tudományos irányzatokkal szemben tanúsítson türelmet.

A polgármester kölcsönös megbecsülést és tiszteletet tanúsítva érintkezzék, illetve működjék együtt más települések vezetőivel.

A polgármestereknek az együttműködés során az igazságosság, az egyenlő elbánás elvét kell követniük, ideértve azt is, hogy a rendelkezésre álló források elosztásában a hozzáférés egyenlő esélyének kell érvényesülnie.

A különböző adottságú települések vezetői nem használhatják fel sem szaktudásukat, sem helyzetüket arra, hogy a velük együttműködésben álló más településekkel szemben akár településük számára, akár saját maguk számára személyes előnyt szerezzenek.

Az együttműködés során szerzett, és bizalmasnak tekintett információk nem oszthatók meg külső személlyel, illetve nem használhatók fel személyes célokra.

A polgármester a világháló használata során kellő körültekintéssel jár el. A személyére, a településre és az együttműködő partnerekre vonatkozóan kizárólag olyan információt, hang- és képfelvételt oszt meg, amely a települések közötti együttműködés zavartalanságát nem veszélyezteti.

A folyamatos önképzést, a szakmai ismeretek állandó bővítését – különös tekintettel az együttműködés tárgyát képező közszolgáltatásokra – az együttműködésben részt vevő polgármesterek fontos feladatuknak tekintik.

Az együttműködésben részt vevő polgármesterek feladatukat a társadalom számára átlátható módon, úgy végzik, hogy az megfelelően dokumentált, könnyen áttekinthető és követhető, valamint minden érdekelt számára megfelelő mértékben megismerhető legyen.

3.5. A DIFFERENCIÁLÁSI KÖTELEZETTSÉG

Ismeretes, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 11. §-a különböző szempontok szerinti differenciálási kötelezettséget állapít meg a különböző feladatok, közszolgáltatások kialakítása, működtetése során. A differenciálás kérdése azonban az önkormányzati képesség kérdéskörével is kapcsolatban áll.

A differenciálás kérdésének középpontja, hogy a központi szabályozás a *helyi sajátosságokat* milyen mértékben veszi figyelembe az elérni kívánt cél megvalósulása érdekében. Kiindulási alap a helyi sajátosság, amelynek bizonyos gyakorisága alapján különböző csoportok képezhetők a települések között (gazdasági teljesítőképesség, demográfiai jellemzők, gazdasági teljesítőképesség), 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 úgynevezett horizontális szempontok, amelyek az összes, vagy a legtöbb helyi közszolgáltatásra egyformán jelenthetnek differenciálási szempontot, illetve léteznek az adott közszolgáltatásra egyedileg jellemző ágazati vagy feladatspecifikus differenciálási szempontok (2. táblázat).

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 szemponthoz kapcsolódó eszköz biztosítása (mozgáskorlátozottak szállítására alkalmas falibusz)	

2. táblázat: Differenciálási szempontok és a differenciálás következményeinek összefüggései

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Az 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 biztosítása is beletartozik. A központi szabályozásnak tehát szükséges tartalmaznia garanciákat és minimumkövetelményeket, amelyek mindenképp a differenciálás egyfajta korlátját képezhetik, bár ez a korlát – amely az egy-egy, megkülönböztetésmentes – feladatellátást hivatott biztosítani, pozitív és szükséges.

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

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.

A helyi szintű jogalkalmazó-jogalkotó, valamint a központi ágazati döntés-előkészítő szervek között kevéssé létezik olyan *fórumrendszer és mechanizmus*, amely mindkét szereplő számára képes lenne közvetíteni a differenciáláshoz szükséges információkat, illetve a korlátait és a lehetséges kompromisszumot jelentő megoldásokat. Ugyanakkor az sem lehet kétséges, hogy *a helyi önkormányzati képességben rejlő potenciál akkor teljesebben kiigazán, ha a központiilag meghatározott normák illeszthetők a helyi sajátosságokhoz, és eredményesen végrehajthatók a különböző adottságú települések számára.*

A differenciálás egyértelműen központi feladat (amelyhez jobbik esetben megfelelő mennyiségű és minőségű helyi információ is rendelkezésre áll). A differenciálás során a központi szerveknek az alábbi szempontokat, körülményeket is célszerű lenne figyelembe venni.

3.5.1. A differenciálhatóság és a finanszírozás kapcsolata

A normatív szabályozás sajátosságai mellett a differenciálás további akadályát 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.

Szükséges rámutatni arra is, hogy a differenciálás, az Möt.v. 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 eddigi empirikus vizsgálatok eredményei⁴ arra is rávilágítottak, hogy a helyi döntéshozók jelentős mértékben elégedetlenek a megfelelő és szerintük feltétlenül indokolt differenciálás hiányával.

4 KÖFOP-2.3.3-VEKOP-16-2016-00001 azonosító jelű „Helyi versenyképesség-fejlesztési kutatási program”.

(Gyakran fogalmazódott meg az a vélemény, hogy az adott közszolgáltatás működtetési feltételeit egy budapesti kerület vagy legalábbis megyei jogú város lehetőségeire szabták.)

3.5.2. A szabályozás differenciálási lehetőségeinek jelenlegi logikai alapjai és jövőbeni lehetőségei

A jelenleg hatályos jogi szabályozás során a jogalkotó abból indul ki, hogy a törvényben rögzített jellemzők (lakosságszám, közigazgatási terület stb.) valamilyen hatást gyakorolnak általában véve a települési közszolgáltatásokra. Kétségtelen, hogy e horizontális szempontok alapján valóban léteznek bizonyos sajátosságokkal jellemezhető terület- és településtípusok. Abban az esetben viszont, ha közszolgáltatási szinten szeretnénk vizsgálni a differenciálási lehetőségeit, akkor érdemes felkutatni azokat a szempontokat, sajátosságokat, amelyek jellemzően túlmutatnak az általános szempontokon. (Például az egyes szociális ellátások lehetséges differenciálása során egyáltalán nem közömbös, hogy adott lakosságszám mellett a lakosság összetétele éppen fiatal, vagy idős. Mi okozza a fiatalok jelentős arányát, a betelepülők jelentős száma, vagy éppen a szegregált népesség jelentős száma?) A központi döntéshozatali mechanizmus logikájában többnyire a következményeket, eredményeket veszik figyelembe (például egy térség komplex programmal fejlesztendő járás kategóriájába tartozik), ugyanakkor a megfelelő és közszolgáltatás-specifikus, a problémákkal adekvát megoldási lehetőség kialakítása, illetve a szükséges differenciálás érdekében célszerű az eredőkre, vagy legalábbis a legfontosabb problémákra koncentrálni.

Természetesen nem minden problémamegoldás igényel differenciált beavatkozást (ha minden településen azonos vagy hasonló módszerrel orvosolható a kérdés, akkor nincs szükség differenciálásra). A probléma és a differenciálási szempontok azonosítását követően arra is célszerű választ adni, hogy az adott települések vajon besorolhatók-e valamilyen település- vagy területkategóriába (például ötszáz fő alatti települések, vagy ötvenezer fő feletti települések, vagy kedvezményezett, illetőleg nem kedvezményezett járások). Abban az esetben, ha a vizsgálati eredmények szoros összefüggést mutatnak valamely település- vagy térségkategóriával, akkor a válaszokat – vagyis a differenciálást – is térségi szinten célszerű kialakítani. Amennyiben ilyen összefüggés nem tapasztalható, abból természetesen nem az következik, hogy az adott problémával nem szükséges foglalkozni, hanem az, hogy olyan egyedi – de akár nagyobb számban is előforduló – jelenségről van szó, amely nem felel meg egyetlen kategorizálási feltételnek sem.

Itt szükséges felhívni a figyelmet arra a módszertani kérdésre, amely a megfelelő területi lépték meghatározására, vizsgálatára vonatkozik. A jelenleg használt kategóriák ugyanis minimálisan járási léptéket ölelnek fel, a településekre vonatkozó adatok (például aprófalvas települések) pedig országos szintű összegzés eredményeként jelennek meg. Akár országos, akár járási vagy megyei léptékről legyen is szó, az mindenképp igaz, hogy mindegyik kategória átlaga elfedi a tényleges települési különbségeket. A helyi közszolgáltatások esetén települési léptékről van szó, tehát ahhoz, hogy a különbségek érzékelhetővé váljanak a településeket szükséges egymáshoz hasonlítani, nem pedig a járásokat vagy a megyéket. (Egyetlen járásközpont pozitív eredményei olyan szinten torzíthatják a települési átlagokat, amelyek következtében az egy központi település adatainak következtében láthatatlanná válik, hogy a járást alkotó további – például 25 település – sokkal inkább olyan kedvezőtlen adatokkal rendelkezik, amelyek beavatkozást, illető-

leg differenciálást igényelnének. Ugyanakkor mindez kizárólag a járási átlagból nem derül ki.) A települési különbségek mérésére a járási lépték legfeljebb csak kevés településszámú járás esetén lehet alkalmas. A valós különbségek mérésére a járási léptéknél kisebb területi egységben szükséges sort keríteni, ami – az egyébként ismert és a gyakorlatban alkalmazott, ám a területi statisztikában nem intézményesített – mikro-térség lehet.

3.5.3. A differenciálás általános kérdései

A differenciálás folyamatában a központi döntéshozónak az alábbi – általános – kérdésekre is célszerű választ adni:

- 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?)
- 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 ágazati döntéshozónak célszerű lenne folyamatosan, illetve időszakos jelleggel vizsgálni mind a differenciálás lehetőségeit, mind pedig választ adni a felsorolt kérdésekre annak érdekében, hogy a kellőképp differenciált és helyi igényekhez illeszkedő szabályozás kialakítására kerülhessen sor.

3.6. A HELYI KAPACITÁS MINŐSÉGI, MENNYISÉGI, KOMPETENCIA KÉRDÉSEI

Az önkormányzati képesség szempontjából alapvető fontosságú kérdés, hogy létezik-e olyan menedzserment, illetve léteznek-e olyan tisztségviselők, akik rendelkeznek a településműködtetés és -fejlesztés területén a szükséges szaktudással, tapasztalattal. Ha a település működése szempontjából fontos közfeladatok, fejlesztési célok tekintetében hiányoznak a megfelelő kompetenciák, az komoly versenyhátrányt jelenthet az adott település jövője tekintetében is. Ha mindez pedig nem egyedi esetben, hanem rendszerszinten, országosan válik jellemzővé, az az egész ország szempontjából jelenthet komoly versenyhátrányt. Minderre azért is szükséges felhívni a figyelmet, mert a 2010-et követő reformelképzelések egyik fő célkitűzése volt, hogy amennyire lehetséges, a hatósági ügyeket a helyi önkormányzatoktól az államigazgatás dekoncentrált szerveiként működő járási hivatalokhoz csoportosítsák át. Teljes egészében ez természetesen nem következhetett be, de a jelentős átrendeződés következtében a helyi önkormányzatok feladatai között sokkal

inkább meghatározó szerepet játszanak a közszolgáltatások, mint hatósági ügyintézés igénylő feladatok ellátása.

Kérdés, hogy a leginkább hatósági ügyintézésre „szakosodott” polgármesteri hivatalok milyen mértékben és minőségben rendelkeznek olyan kompetenciákkal, amelyeket a különböző közszolgáltatások – jellemzően növekvő – lakossági igényeknek megfelelő biztosítása megkíván. Kérdés az is, hogy létezik-e minden település számára olyan menedzsment, amely képes a település lehetőségeit és igényeit az uniós vagy hazai pályázati rendszerek követelményeinek megfelelően úgy megfogalmazni, hogy azok sikeresen biztosítsák a fejlesztési célok elérését.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy sikeres, versenyképes kompetenciákkal sokszor még a nagyvárosok sem rendelkeznek (gyakran megvásárolják azokat külső cégeken keresztül), és a lakosságszám csökkenéssel egyenes arányban csökkennek a versenyképesség zálogának tekinthető kompetenciák.

Az sem elhanyagolható körülmény, hogy a választott tisztségviselők esetén sem létezik olyan komolyan tekinthető követelmény, amely motiválná, esetleg készítetné a települési vezetőket arra, hogy olyan ismereteket szerezzenek meg, amelyek nagyon fontosak a település boldogulása szempontjából. (A szakmai követelményeket nem tartalmazó választhatóság ugyan nem tűnik korlátozhatónak, azonban a bármilyen típusú díjazás valamilyen ismeret megszerzéséhez való kötése „csupán” döntés kérdése.)

A képzés, pontosabban az új kihívásoknak megfelelő képzés intézményesítése mind a menedzsment, mind pedig a helyi döntéshozók számára elengedhetetlen lenne. Ehhez természetesen megfelelő képzőkre is szükség lenne. Megjegyezhető, hogy a felsőfokú oktatási intézmények többsége (akár jog- akár közgazdaságtudományi egyetemek) többnyire nem képes olyan tudás, olyan ismeretek közvetítésére, amelyekre a versenyképes településeknek szüksége lenne. (A hatósági ügyintézésre vagy a piaci folyamatokra koncentrált oktatás messze nincs összhangban azokkal a követelményekkel, amelyek a modern (versenyképes) települések oldaláról korszerű településmenedzsment, illetve fejlesztéspolitikai ismereteket igényelnek.)

Fontos mutatni arra is, hogy Ausztriában a jegyző inkább településmenedzszeri feladatokat lát el, ugyanakkor minden településüzemeltetési feladat esetén – a profi végrehajtó személyzet mellett – a felelősséget a választott tisztségviselő viseli.

A laikus tisztségviselők és a profi településmenedzserek közötti előnyök-hátrányok kiegyenlítésére létezik egyfajta intézményesített nemzetközi gyakorlat. Ez a megoldás Hollandiában, valamint Nagy-Britanniában és az USA-ban terjedt el leginkább, ahol a településmenedzserei funkciókat egy kinevezett *city menedzser* látja el, a politikai döntéshozókkal való szoros együttműködésben. Ez a funkció, illetve ennek intézményesítési lehetősége azért is lehetne különösen fontos hazánk számára, mert a helyi önkormányzatok – és ezzel együtt a helyi önkormányzati apparátus – feladatainak változása ezt indokolja. A hatósági feladatellátás irányából a településüzemeltetési, településmenedzszeri feladatok irányába történő hangsúlyeltolódást ugyanis a helyi önkormányzati személyzeti politika, a más alapkövetelményeket, készségeket igénylő feladatellátás nem feltétlenül követi nyomon. Például egy city menedzser sokban hasonlít a magyar önkormányzatoknál alkalmazásban álló jegyzőkhöz, azzal az alapvető különbséggel, hogy a city menedzser a településüzemeltetésért, a jegyző pedig a törvényességért, a hatósági feladatellátásért felelős. Mindkettő az apparátus csúcsán áll, mindkettőnek feladata a választott képviselők, illetve az apparátus közötti kapcsolat biztosítása, a döntések előkészítése, ajánlások megfogalmazása, azonban a city menedzserek esetén ez kifejezetten az alábbi tartalommal jelenik meg:

- a lakossági igények (panaszok, észrevételek) közvetítése a városvezetés, illetve a központi kormányzat irányába;
- a lakosság és a képviselők tájékoztatása a helyi költségvetés helyzetéről;
- zöldterületek, helyi vízügyek, hulladékszállítás, rekreációs intézmények működésének biztosítása;
- helyi rendőrség, tűzoltóság esetén e szervezetek fenntartása, központi működtetés esetén pedig a szervezetekkel való folyamatos kapcsolattartás stb.

A city menedzser tehát egy olyan „top adminisztrátor”, amely az apparátus tekintetében felügyeli a szakpolitikák fejlesztését, személyzetét, valamint a helyi költségvetést, a választott tisztségviselők irányába döntés-előkészítő, tanácsadó szerepet teljesít, a lakosság és a városi tanács között pedig egyfajta közvetítő szerepet tölt be.

A city menedzseri poszt ugyan nagyon széles körű településüzemeltetési ismereteket és jelentős irányítási gyakorlatot követel meg, azonban az is jellemző, hogy ezt a státuszt leginkább a városok, illetve a nagyvárosok honosították meg a helyi önkormányzat hatékony működtetése érdekében. Végül, de nem utolsósorban egy ilyen funkció képes biztosítani a szakértelmet, valamint a folytonosságot a többnyire laikus és választási ciklusonként eltérő személyi összetétellel felálló városvezetés mellett. Ez – a településüzemeltetésre vonatkozó – folytonosság és szakmaiság talán még kevésbé biztosított a jelenlegi magyar önkormányzati rendszerben.

3.7. ADEKVÁT FEJLESZTÉSI MÓDSZER

A települések fejlődése, a fejlesztési célok megvalósítása során, hazánk esetén különösen fontos módszert jelenthet az úgynevezett LEADER-megközelítés. A LEADER program töretlen térnyerése a '90-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 nemcsak azért lehet 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 önkormányzati partnerségei, és végül, de nem utolsósorban ez az a program amely a 2014–2020-as időszakban számos kistelepülés számára az egyedüli forrásszerzési lehetőséget kínálta.

A LEADER-megközelítés sajátosságainak érzékeltetése érdekében érdemes összehasonlítani azon az eljárásjogi keretek lényegi sajátosságait, amelyeket Magyarországon ez ideig a fejlesztéspolitika alkalmazott.

A hatósági tevékenység

Magyarországon a 2007–2013 közötti programozási időszakban a vidékfejlesztési forrásokat hatósági eljárás keretében osztották szét, a célokat hatóságként, hatósági eljárás szerint kísérelték megvalósítani. (Szükséges hangsúlyozni, hogy a fejlesztéspolitika nem igényel hatósági beavatkozást [nem gyámügy, nem

szabálysértés, nem építésügy stb.], sőt a hatósági beavatkozás teljesen alkalmatlan a fejlesztéspolitikai célok hatékony megvalósítására.)

A hatósági eljárás jellemzői:

- Az eljárás általában *kérelemre* indul.
- *Alá-fölérendeltségi* viszony, közigazgatási eljárás.
- Az ügyintéző a *hivatalban* fogadja az ügyfelet, végzi tevékenységét.
- A fejlesztési célokat és feltételeket *jogszabály* határozza meg.

Az ügynökségi típusú fejlesztési tevékenység

Magyarországon a strukturális alapokhoz kapcsolódó forrásokat (az Új Széchenyi Terven belül) központi szinten a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, területi szinten a regionális fejlesztési ügynökségek kezelték.

Ügynökségi típusú fejlesztési tevékenység főbb jellemzői:

- Nem „hivatalból” jár el, megjelenik a projektgenerálás, de a tevékenység meghatározó eleme a pályázatkezelés.
- Többnyire megyei vagy regionális léptékben szerveződik, a helyi szinttel való tényleges kapcsolata esetleges.
- A fejlesztési célokat a regionális operatív programok esetén területi szinten, program formájában határozták meg.

LEADER típusú fejlesztési tevékenység

Klasszikus LEADER típusú fejlesztési tevékenységre Magyarországon legfeljebb csak elvétve akad példa. (Ennek elsődleges oka az, hogy a LEADER szervezetek – úgynevezett helyi akciócsoportok – menedzmentje nem LEADER fejlesztési tevékenységet, hanem csaknem teljes egészében kifizető ügynökségi tevékenységet lát el.)

A CLLD⁵ (közösségvezérelt helyi fejlesztés) programot megalapozó LEADER típusú fejlesztési tevékenység fontosabb jellemzői:

- A munkaszervezet dolgozója *megkeresi* a célcsoport tagjait (például kecskesajtgyártók, kézművesek vagy népművelők).
- *Elősegíti* a projektötletek, fejlesztési célok megfogalmazását, *kezdemenyezi* a szereplők közötti együttműködést.
- A közösen kialakított projektet a LEADER program támogatja. (Siker esetén új termék [innováció], együttműködés [hálózat kialakulása] jön létre.

5 A CLLD (közösségvezérelt helyi fejlesztés) intézményesítésére az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1303/2013/EU rendeletének 32–35. cikkében került sor. Részletesebb bemutatására a későbbiekben kerül sor.

- Országos (nemzeti) fejlesztési prioritások léteznek, amelyeket a helyi sajátosságok, a helyi szereplők aktív részvétele mellett transzformálnak fejlesztési célokká, konkrét projekteké.
- A területi léptéket az azonos területi és érdeksajátosságok határozzák meg (nem közigazgatási vagy KSH-szempontok), de többnyire kistérségi-járási szinthez állhat közel.
- Sokkal több alkalmas munkaerőt igényel, mint az ügynökségi vagy hatósági feladatellátás, ezért – ha működik – drágább.
- A tapasztalatok szerint *egyetlen hatékony módszere* a hátrányos vagy leghátrányosabb helyzetű térségek „megmozdításának”.

A CLLD-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, aminek 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 humán kapacitások kiépítése pedig biztosítható lenne.

Ami a kompetenciákat, illetőleg azok hiányát illeti, elvileg a LEADER program menedzsmentje van 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 hathatósan segíthessen.)

3.7.1. Az integrált megközelítés alkalmazásának fontosabb elméleti és gyakorlati feltételei, sajátosságai

A helyi önkormányzati képesség kiteljesedésének feltételét jelentő fejlesztési módszereket, illetőleg a központi – jobb esetben a helyi – döntéshozó számára is választható fejlesztési módszereket, megközelítéseket érdemes közelebbről is megismerni. Mindez azért tűnik fontosnak, mert a különböző fejlesztési módszerek előnyeinek-hátrányainak, sajátosságainak, alkalmazhatósági feltételeinek ismerete nélkül nehéz lenne mérlegelni és eldönteni, hogy mely módszer milyen mértékben képes a helyi fejlesztési igények következetes kielégítésére.

3.7.1.1. Az ágazati és az integrált beavatkozások fontosabb jellemzői

A hazai fejlesztéspolitika és a vonatkozó jogi szabályozás vizsgálata során az európai uniós szabályozásnak és a kohéziós politika fejlődési trendjeinek figyelembevétele nem tűnik megkerülhetőnek. Ennek oka

nem csupán az, hogy a közösségi jog primátusa alapján a hazai szabályozás nem kerülhet ellentétbe az uniós joggal, de az is alapvetően meghatározó tényező, hogy a fejlesztési célok finanszírozása meghatározó mértékben uniós forrásból történik, így a közösségi szinten megállapított alapelvek, fejlesztési filozófia figyelembevétele sem kerülhető meg.

Ha a közösségi szintű integráció kialakulását, annak folyamatát vizsgáljuk, akkor megállapítható, hogy az integráció a közösségi fejlesztéspolitikán belül igen lassú, bár kétségtelenül létező folyamat. Az egyes problémákra, részpolitikára való reagálás eredményeként létrejött alapok (például Európai Regionális Fejlesztési Alap) fokozatosan fejlődtek, a kezdeti szakaszban az egyes részrendszerek még egymástól függetlenül, elszigetelten alakultak ki és működtek. Ismeretes, hogy az integrált (és hatékonyabb) működtetés érdekében 1988-ban alakították ki az addig különálló alapok együttműködési mechanizmusát, létrehozva a Strukturális Alapok rendszerét. Az alapvetően központi ágazati típusú fejlesztési filozófia dominanciájának csökkenése a Strukturális Alapok szintjén a Barca-jelentéshez (2009) köthető, mely alternatívaként a *place-based* szemlélet lehetőségét emelte az uniós fejlesztéspolitika szintjére. A jogi szabályozásban a 2014–2020-as időszakra vonatkozó közösségi szabályozásban jelenik meg ez a szemlélet, amely több eszköz segítségével lehetőséget teremt tagállami szinten is – az ágazati típusú fejlesztések mellett – a speciális terület- és vidékfejlesztési beavatkozások kialakítására.

Napjainkra – legalábbis az uniós szabályozási filozófia szintjén – az is nyilvánvalóvá vált, hogy önmagában az ágazati típusú fejlesztések korántsem képesek azokat az eredményeket biztosítani, azokat a hatásokat elérni, amelyeket az egyes programozási időszakok elején célul tűztek ki és kívánatosnak tartottak.

A közösségi szintű változások hatásai tagállami szinten már nem ilyen nyilvánvalóak, Magyarország esetén pedig a 2014–2020-as időszakban az integráció, az integrált megközelítés – a később bemutatandó integrált fejlesztési eszközök tényleges alkalmazása alapján – inkább eltűnőben van.

Az ágazati fejlesztés minden esetben csupán egyetlen részszerelemet képviselhet a normális, harmonikus fejlődést biztosító integrált fejlesztési rendszerekben. Integrált fejlesztés természetesen megvalósulhat a *top-down*, vagyis a központilag irányított beavatkozások keretein belül is, ebben az esetben alapvető feltétel legalább két vagy több ágazat összehangolt együttműködése az adott programon, projekten belül. Amennyiben viszont az ágazati elemek integrációja nem biztosított, illetve az ágazati fejlesztések – mint részszerelemek – önálló életet élnek, és dominánssá válnak az integrált fejlesztési eszközökkel szemben, akkor az ország egészének egységes és harmonikus fejlődése, a források hatékony és kiegyenlített felhasználása szinte teljesen esélytelen célkitűzés lehet.⁶ Mindez igazolható azon jellemzők alapján, amelyek az ágazati, illetve az integrált fejlesztési rendszerek sajátosságait kívánják bemutatni (3. táblázat).

6 A 2007–2013-as programozási időszak során az egyes – ágazatokat megjelenítő – operatív programok ritka esetben tudtak együttműködni, amit különösen az eltérő eljárási szabályok és ezzel együtt a pályázatok meghirdetésének különböző időpontjai okoztak. Teoretikusan, de a programok közötti lehatárolás miatt a gyakorlatban is így fordulhatott elő, hogy egy vállalkozásfejlesztési elképzelés megközelíthetőségét egy közlekedésfejlesztési program támogathatta (pl. KÖZOP), az eszközbeszerzésre egy másik ágazati operatív program biztosíthatott forrást (pl. GOP), míg a munkaerő képzésére ismét egy önálló ágazati program (TÁMOP, TIOP) támogatása mellett kerülhetett sor. Egyetlen elem hiánya lehetetlenné tette az integrált fejlesztési elképzelés megvalósulását. Ha pedig csak egyetlen beruházás megvalósulására került sor, akkor az nagymértékben csökkentette a fejlesztés hatékonyságát, a felhasznált források fejlesztéspolitikai értelemben vett hatásosságát.

Jellemzők	Ágazatfejlesztés	Integrált fejlesztés (terület- és vidékfejlesztési eszközök)
Tematikus kiterjedtsége	A gazdaság fontosabb ágazatai – a mainstream –, különösen a húzóágazatok.	Az adott területi egység számára problémát és/vagy lehetőséget jelentő ágazat vagy gazdasági tevékenység. Létező piaci rések hatékony kitöltésének eszköze.
Az alkalmazhatóság területi (földrajzi) kérdése	Pontszerűen létesül és működik ott, ahol a telepítési tényezők optimálisan rendelkezésre állnak.	Az ország egész területén és differenciáltan alkalmazható.
Erőforrásigény	Erőforrásigényét egyszerre és különböző arányban elégíti ki hazai és nemzetközi forrásokból (mind a munkaerő, mind az alapanyagok tekintetében). Jellemzően szakképzett, illetve magasan képzett munkaerőt igényel.	Az alapanyag és az emberi erőforrás tekintetében alapvetően a helyi, térségi erőforrásokra támaszkodik.
Foglalkoztatáspolitikára gyakorolt hatás	A térség (maximum régió) foglalkoztatási helyzetét előnyösen befolyásolhatja, egyes szakmák esetén országos, nemzetközi a hatása.	A helyi munkanélküliség kezelésére alkalmas, országos szinten.
GDP-hez való hozzájárulás	Jelentős (sikeres fejlesztés esetén).	Mérsékelt vagy gyenge, ugyanakkor jelentősen csökkentheti az állami szociális kiadási terheket és a foglalkoztatási problémákat.
Fejlesztési módszer	Központi döntésen alapuló, tagállam által meghatározott egyedi vagy normatív eljárás szerint működő támogatás.	Uniós szinten részletesen kidolgozott CLLD, részleteiben a tagállam által kialakítandó ITI. Központilag elfogadott programok és helyi döntések alapján.
Intézményrendszer és annak működtetési filozófiája	Az államigazgatás központi szervei irányítják, amelyek között az együttműködés nem feltétlenül intézményesül. Területi szinten dekoncentrált típusú szervezetek végzik a végrehajtást. A helyi önkormányzatok, NGO-k tervezésbe, végrehajtásba történő bevonása minimális vagy látszatszerű, a befolyásolási lehetőségük csekély vagy semmi.	A feladathoz igazodó területi léptékben alakulnak, státuszuk szerint önkormányzatok vagy nem államigazgatási szervek. A tervezésben és a végrehajtásban érdemi szerepet vállalnak a helyi-területi civil, vállalkozói és önkormányzati szereplők, és mindennek a megvalósulását jogszabály biztosítja.

Jellemzők	Ágazatfejlesztés	Integrált fejlesztés (terület- és vidékfejlesztési eszközök)
Finanszírozás	Uniós források esetén egyetlen alapból történhet, csak az adott alap által támogatott célra (monofund).	Egyszerre több uniós alap támogathat egyszerre több célt (multifund); +10% európai uniós forrás a CLLD vagy ITI alkalmazása esetén.
Támogatói	Lobbik, programokat, projekteket vezénylő központi, területi bürokrácia, lobbikat, egyedi projekteket támogató politikusok.	Az országos érdekeket is szem előtt tartó politikusok. Megfelelő szaktudással rendelkező, a központi közigazgatásban tevékenykedő tisztviselők. Részlegesen a megyék.

3. táblázat: Az ágazati és az integrált fejlesztési megközelítés fontosabb jellemzői

Forrás: a szerző saját szerkesztése

3.7.1.2. A központi (országos szintű) integráció feltételei és lehetőségei

A központi ágazati tervezés és végrehajtás koordinálásnak igénye nem új keletű, már – a területfejlesztést szolgáló állami eszközök koordinált rendszerének kialakítása érdekében a strukturális tervezés összehangolására és a fejlesztési támogatási rendszer átalakítására és működtetésére – a támogatási rendszerünk EU-konform átalakításáról szóló 2307/1998. (XII. 30.) kormányhatározat (mely 2004-ig hatályban volt) is célul tűzte ki. E tárgyban eddig egy jogszabály született, a területfejlesztési célok megvalósítását szolgáló fejezeti kezelésű előirányzatok pályázati rendszerben történő felhasználásának és összehangolásának rendjéről szóló 24/2003. (III. 4.) kormányrendelet, mely 2008-ig volt hatályos, a tapasztalatok szerint minden komolyabb eredmény nélkül.

Az ágazati fejlesztések összehangolását nem csupán az egyes önálló tárcák közötti együttműködést biztosítani hivatott *eljárás*i szabályok szolgálhatják, hanem maga az intézményrendszer – illetőleg az azt meghatározó jogi szabályozás – is betölthet ilyen funkciót. Ez történt az Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) megalakításával (2006), amely az összes strukturális alapokból származó forrást felhasználó ágazat programjait volt hivatott bonyolítani és valamilyen szinten koordinálni. E megoldás előnye volt a különálló ágazatok egy intézménybe történő terelése, ami érdemi koordinációs lehetőségeket rejtett. Miután azonban a szakmai háttér továbbra is az egyes tárcákon belül maradt, így a tartalmi koordinációt az egységes kereteket biztosítani hivatott szervezet kevéssé tudta kihasználni, inkább az adminisztratív típusú, pályázatkezelési koordináció valósulhatott csupán meg. Az NFÜ megszüntetését követően, szintén inkább az intézményi megoldást előtérbe helyezve, jött létre a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság [1012/2014. (I. 17.) kormányhatározat], amely – többek között – javaslatot tesz a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság számára [140/2012. (VII. 2.) kormányrendelet hozta létre] a hosszú- és középtávú fejlesztési és tervezési feladatokról, az Európai Unió pénzügyi támogatásainak igénybevételéhez szükséges tervekről, az operatív programokról, azok végrehajtásáról, a támogatások felhasználásához szükséges intézményrendszer kialakításáról, valamint az e témakörökben indokolt szabályozásról.

A 152/2014. (VI. 6.) kormányrendelet a miniszterelnökséget vezető miniszter hatáskörébe helyezte az európai uniós forrásokhoz kapcsolódó fejlesztési tevékenységek koordinációjának feladatát. Azonban sem a hatáskört megállapító jogszabály, sem más jogszabály nem gondoskodik olyan rendelkezésekről, amelyek biztosítanák az egyes ágazatok közötti összhangot annak érdekében, hogy a magyar fejlesztéspolitika integrált egységként legyen képes az ország fejlődését előmozdítani. (Megjegyezhető, hogy az ilyen típusú összehangoló, irányító tevékenység – hasonlóképp az emberi agyhoz – olyan magasabb szintű képességet feltételez az egyes részekhez, ágazatokhoz képest, amelynek segítségével az ágazatok saját céljain, érdekein túl, azokon felülemelkedve képes arra a szintézisre, amely kiegyensúlyozottan szolgálja az ország érdekeit. Kérdés, hogy valaha létezett-e, vagy fog-e létezni ilyen képesség a magyar közigazgatás és politika legfelsőbb szintjén?)

A hazai szabályozás a fejlesztési rendszer egységes eljárási szabályainak kialakítását szintén a miniszterelnökséget vezető miniszter hatáskörébe helyezi. Ez esélyt jelenthetne arra, hogy az eljárásrend (mint egyfajta szoftver) az integráció feltételét képező együttműködés módját rendezze az egyes ágazatok között. (Persze egy szoftver mit sem ér, ha nem létezik egy olyan teljesítményű hardver, amely a szoftver rendszerigényeit kielégíti.)

Érzékelhető, hogy Magyarországon az ágazatok közötti koordináció kialakítása, illetve annak jogi szabályozása hektikusan változik. A törvényi szintű keretek rögzítése ebben az esetben is szükséges lenne, ahol célszerű lenne az eljárási típusú normák megalkotására helyezni a hangsúlyt, mivel az intézményi berendezkedés módosítása, új kialakítása az éppen aktuális kormányzat hatásköréből elvonhatatlan döntési kompetenciának tűnik.

3.7.1.3. A területi szintű integrált fejlesztés feltételei és lehetőségei

A területi szintű integrált fejlesztési rendszerek kialakításának és működtetésének esélye alapvetően függ attól, hogy a fejlesztéspolitika milyen típusú fejlesztési módszerrel operál.

Amennyiben kizárólag felülről lefelé építkező módszert alkalmaz (ez az ágazati tervezés sajátossága), és a tervezési, végrehajtási folyamatban a területi szint döntési kompetenciával nem rendelkezik, akkor a döntések az ágazati felelősök tárcáin belül születnek meg, a területi szintnek nincs mozgástere. Ebben a struktúrában sokkal nagyobb szerepet kell kapnia az ágazatok közötti egyeztetésnek, amit tovább erősíthet az, hogy érdemi forrásokkal nem a területi szint, hanem az egyes ágazatok rendelkeznek. A területi szintű integrált fejlesztési rendszerek kialakítására akkor kerülhet sor, ha a területi és a központi tervező, valamint a tervekről – jobb esetben a végrehajtásról szóló – döntési kompetencia elválik egymástól. Erre tipikusan az alulról felfelé építkező tervezési módszer alkalmazása esetén kerülhet sor. Ebben az esetben kerülhet sor a jogi szabályozás nyújtotta lehetőségek és keretek széles körű kihasználására, amelynek mind az intézményi, mind pedig az eljárási alapjai rögzíthetők törvényi szinten.

E fejlesztési módszer kapcsán szükséges felhívni a figyelmet a partnerség közösségi jogban intézményesített szabályozására – amennyiben a közösségi szabályozás, illetve a közösségi jogban alkalmazott módszerek, valamint a hazai szabályozás harmonizálása célja a jogalkotónak. A közösség szabályozás (az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1303/2013/EU rendelet 5. cikk) rögzíti, hogy a

többszintű kormányzáson alapuló megközelítésnek megfelelően a tagállamok bevonják a partnereket a partnerségi megállapodások és az előrehaladási jelentések elkészítésébe a programok elkészítésének és végrehajtásának teljes folyamata során. Ez a lehetőség, illetve követelmény egy alulról felfelé építkező fejlesztési modell esetén teljesedhet ki igazán. (Az ágazati tervezés esetén a döntéshozás az adott ágazat kompetenciájába tartozik, a partnereknek ebben a rendszerben legfeljebb véleményező szerep juthat.) A bottom up tervezési-végrehajtási módszer lehetőséget kínál a partnerség jogi szabályozásban történő – megújult – intézményesítésére. Ismeretes, hogy a területfejlesztési törvény 2004. évi módosítása során különböző területi szinteken intézményesítették az úgynevezett civil egyeztető fórumot, amelyet aztán a törvény legutóbbi módosítása során hatályon kívül is helyeztek anélkül, hogy a partnerség elvét más, ténylegesen is érvényesíthető formában intézményesítették volna. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a partnerek számára érdemi jogosítványokat nem biztosító jogi szabályozás formálissá, látszatszerűvé teszi a partneri kapcsolatokat. A tényleges együttműködés jogi szabályozására jó példa a közösségi szabályozásban intézményesített területfejlesztési eszköz, a közösségvezérelt helyi fejlesztés (CLLD). A CLLD keretén belül a különböző partnerek együttműködése nem kerülhető meg, a döntéshozásban a (helyi) kormányzati szféra maximum 49% képviselési arányig lehet jelen, míg a többséget a partnerek (vállalkozók, civil szervezetek) biztosítják e fejlesztési módszer alkalmazása során.

3.7.2. Az Európai Unió által felkínált integrált fejlesztési eszközök

3.7.2.1. Integrált Területi Beruházás (ITI)

A közösségi szabályozás a 2014–2020-as időszak új fejlesztési eszközeként vezeti be a komplex megközelítés és a többalapú finanszírozás egyik lehetőségét az integrált területi beruházás (angol rövidítése alapján ITI, integrated territorial investment) formájában. A jogszabályi alaprendelkezés szerint *„[a]mennyiben a ESZA-rendelet 12. cikkének (1) bekezdésében meghatározott városfejlesztési stratégia vagy más területi stratégia vagy megállapodás alapján integrált megközelítés szükséges egy vagy több operatív program több prioritási tengelyéhez tartozó beruházásokhoz, az intézkedést integrált területi beruházásként (a továbbiakban: ITB) kell végrehajtani”* (KSK rendelet 36. cikk 1. pont).

Az ITI/ITB alapvetően a „place-based” – vagyis a helyi szintet előtérbe helyező – szemlélet és módszer önálló megjelenési formája a strukturális alapokon belül. Ez egyúttal a helyi-területi szint primátusát is jelenti mind a tervezés, mind a végrehajtás során, szemben az alapvetően központi irányítású és ágazati logikára épülő hagyományos – divatos szóval élve ortodox – operatív programokkal szemben. Az idézett szabályozás az adott *helyi-térségi stratégia alapján* tartja megállapíthatónak, indokoltnak az ITI/ITB mint eszköz alkalmazhatóságát. Ez azt jelenti, hogy a helyi-térségi szinten megalkotott stratégiának mindenképpen megkéne előznie azt a központi döntést, amely az ITI/ITB alkalmazhatóságáról szól. Az alkalmazhatóság kérdése: *az integrált megközelítés léte vagy hiánya*.

Amennyiben egy helyi-térségi stratégia – függetlenül attól, hogy megyei, városi vagy egyéb területi stratégiáról van szó – csupán a központi programozás leképezéseként egyes ágazati célkitűzések egymás

mellett történő felsorolását tartalmazza, semmiképp nem tekinthető integrált stratégiának. Ha ez az értelmezés és érvelés elfogadható, akkor előre és központi szinten nem lehetséges eleve elrendelni, hogy mely egyedi stratégiát tekintjük ITI/ITB-nek, illetve mely Operatív Program az, amely *kizárólag* az ITI/ITB kerete lehet. Ez tehát azt jelenti, hogy – hasonlóan a másik integrált fejlesztési eszközhöz, a *közösségvezérelt helyi fejlesztéshez* (community-led local development, a *továbbiakban CLLD*) kiválasztása során – szükséges vizsgálni, hogy mely program teljesíti az ITI/ITB-vel szemben támasztható követelményeket. (Ennek a kiválasztási eljárásnak nyilvánvalóan rendelkeznie kell szempontrendszerrel és megfelelő grémiummal [intézményrendszerrel] is).

Aszpontrendszer kialakítása során főkérdés, hogy mialapján ítékelhető megegyő stratégia integratív jellege, illetve mi tekinthető az integráció szükségszerű elemének (genus proximusanak)?

Egyes önálló ágazati vagy ágazaton belüli alkotóelemek között létrehozható, a tervezett fejlesztéseket egymással *logikai és funkcionális kapcsolatba* hozó megoldás, amely az összekapcsolt elemek együttműködése (vagy együttes működése) következtében az adott szakterület (ágazat) vagy földrajzi térség problémáinak széles körű kezelését biztosítja. Ebből is kiindulva az adott térség (város és vidéke) fejlesztési igényeit együttesen, egymásra való tekintettel, integrált szemlélettel és komplex módon kezeli.

A tervezői tevékenység során az egyik leglényegesebb feladat az egyes elemek (ágazatok) közötti kapcsolódási pontok meghatározása, majd ezek alapján a különböző ágazati jellegű fejlesztési folyamatok összekapcsolása (amennyiben erre lehetőség nyílik). *Ha ez nem történik meg, akkor nem beszélhetünk integrált programról (ITI/ITB), csupán egyes ágazatokhoz, operatív programokhoz kapcsolódó fejlesztési célok egymás mellé helyezéséről, felsorolásáról.*

Az integráció kétféle módon valósulhat meg:

1. Integrált fejlesztés megvalósítható bizonyos ágazaton, szakterületen belül (például oktatás, egészségügy, gazdasági klaszter stb.).
2. Adott földrajzi területi egységen belül, ahol alapkövetelmény a térség – például táji – adottságainak viszonylagos homogenitása, hiszen nagyon eltérő sajátosságok, jellemzők esetén aligha lehetséges – vagy csak a földrajzi terület egyes céljai esetén kerülhet sor erre – integrált program kialakítása.

Kérdés, hogy az Európai Unió a felsoroltak közül mely integrációt támogatja. A válasz már az elnevezésében is megjelenik: Integrált *Területi* Beruházás.

Melyek azok az alapvető tényezők, amelyeket egy ITI/ITB program kialakítása során mindenképp célszerű figyelembe venni a Bizottság *munkadokumentumainak* ajánlása alapján?

„különböző területi igények”

Az ITI/ITB – hasonlóan a CLLD-hez – a „place based”, azaz a helyre/térre szabott fejlesztési szemlélet egyik megjelenési formája, ahol lényegi elem a helyi-térségi sajátosságokhoz való igazodás, az adott helyen felmerülő igényekre, lehetőségekre történő építkezés.

„Az ITI/ITB nem az operatív programokhoz tartozó művelet vagy alprioritás”

Ez azt jelenti, hogy az úgynevezett Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) nem egy ITI/ITB, sőt még egyes elemei sem lehetnek ITI/ITB-k. A jelenlegi TOP megfogalmaz ugyan prioritásokat, valamint ehhez kapcsolódó intézkedéseket, beavatkozásokat, amelyek egy ágazati logikájú operatív programban természetesen. Ugyanakkor a TOP – a kezdeti tervezői szándékok szerint – az integrált területi fejlesztések keretét jelentette volna, ahol a fejlesztéseket a megyei önkormányzatok, illetve a megyei jogú városok hajtották volna végre. Emellett a TOP-ban – erős tematikus korlátozások mellett, amely a kulturális fejlesztésekre való korlátozást jelentette – kaphatott helyett a CLLD mint a Strukturális Alapok által (is) alkalmazott fejlesztési eszköz. Ebben az esetben viszont az ITI, CLLD tervezési sajátosságai és ezzel összhangban a fenti uniós dokumentum értelmezése szerint felesleges, sőt ellentmondásos és indokolatlan a prioritástengelyeken túl további elemek megnevezése. *Ezeket az elemeket, maguk az ITI-k, illetve CLLD-ék tölthetik fel tartalommal.* (Ez a megállapítás az uniós tervezési logikára épül, amely nem feltétlenül építkezik arra a magyar gyakorlatra, amely újabban a megyéknek kíván kiemelt figyelmet szentelni a területi programok kialakítása során.)

„...az egy vagy több operatív program prioritási tengelyeiből származó támogatások igénybe vételét, biztosítva ezzel egy adott területhez-térseghhez kapcsolódó integrált stratégia megvalósítását.”

Amennyiben az ITI/ITB – illetve a CLLD – részesülhet különböző ágazati programok forrásaiból, hozzájárulva az adott ágazati program célkitűzéseire, felmerül a kérdés, hogy mi értelme önálló Terület- és Településfejlesztési Operatív Program megalkotásának, amikor az egyes ágazati programok esetén a területi forrásbiztosítást egy egyszerű arányszámmal vagy abszolút szám meghatározása mellett is meg lehetne oldani. (Minden ágazati OP-én belül megjelölnék, hogy mely célhoz kötődően milyen nagyságrendű forrást kívánnak a tervezett megyei ITI-k, illetve a CLLD-ék számára biztosítani.) Az idézett útmutató megfogalmazása arra enged következtetni, hogy amennyiben az *integrált megközelítéshez* egy OP prioritásai nem elegendők, ahhoz több OP prioritásaihoz történő – az adott térségben történő – kapcsolódása szükséges.

„csak abban az esetben használhatók hatékonyan, ha az adott földrajzi térség vagy terület integrált, több ágazatra kiterjedő területi stratégiával rendelkezik”

Kérdés, hogy az adott földrajzi terület – kitüntetetten a megye – teljes egészére alkotható-e egy ITI/ITB. Amennyiben minden fejlesztendő ágazat tekintetében homogén, akkor igen. Ez legfeljebb néhány ágazat és néhány megye esetén érvényesülhet, de a helyzetelemzések – amelyeknek e szempont figyelembevétel mellett kellett (volna) készülniük – azt is kimutathatják, hogy Magyarországon nincs ilyen megye. Ebben az esetben több különböző tematikájú és önálló földrajzi területre fókuszáló ITI/ITB alkothat egy megyei programot, amelyeket – elvileg – így is lehet ITI-nek tekinteni. (Ebben az esetben viszont az a kérdés merülhet fel, hogy mi különbözteti meg az egyes ITI-eket a CLLD programoktól.)

Az ITI kulcselemei a közösségi dokumentum szerint a következők:

- kijelölt terület és integrált területi fejlesztési stratégia;
- megvalósítandó intézkedéscsomag; valamint
- kormányzati egyeztetések az ITI irányításával kapcsolatban.

Kijelölt terület és integrált területi fejlesztési stratégia:

- „adott területi jellemzőkkel rendelkező földrajzi terület képezheti”

Ez részben azt jelenti, hogy az adott terület sajátosságaira kell épülnie (például a vidékfejlesztés esetében aprófalvas terület, tanyás terület stb.) . Ez a megközelítés – elvileg – megköveteli a megyei szint megfelelő földrajzi téregységekre, tájakra történő bontását, amelyek megalapozhatják az ezekre építő megyei programot.

„Az ITI/ITB-nek nem szükséges lefednie egy közigazgatási egység teljes területét.”

Ez is arra mutat rá, hogy a térségi sajátosságok, adottságok figyelembevétele az egyik legfontosabb programalkotó elem. E szempont figyelembevétele mellett lehet indokolt olyan önálló fejlesztési programok kialakítása, mint a Homokhátság, a Balaton térsége stb.

„A megvalósítandó intézkedéscsomag”

„A közösségi irányítású helyi fejlesztés (CLLD – közös előírásokat tartalmazó rendelet, 32–35. cikk) az ITI-k megvalósítási folyamatának egyik építőeleme is lehet.” „A CLLD így az ITI-ken keresztül megvalósuló integrált városfejlesztési stratégia egyik alkotórésze is lehet.”

Ez a megállapítás azt jelenti, hogy a megyei programozás során nagyon fontos, sőt megkerülhetetlen lenne (lett volna) a CLLD programok felhasználása, optimális esetben a közös tervezés, programozás.

Kormányzati egyeztetések az ITI irányításával kapcsolatban

A kormányzati szerepvállalás két területe is fontos elemnek tekinthető az ITI megfelelő működése, működtetése tekintetében A kormányzati szerepvállalás egyik területe az irányítási tevékenységgel kapcsolatos:

„Az ITI-vezetés kijelölésének formája és mértéke az adott tagállam vagy régió adminisztratív egyeztetésétől függ. Amennyiben az ITI a fenntartható városfejlesztés (lásd az ERFA-szabályozás 7. cikkét) érdekében tesz integrált lépéseket, kötelező feladatokat delegálni a városi hatóságoknak is – legalább a megfelelő műveletek kiválasztásának feladatát.”

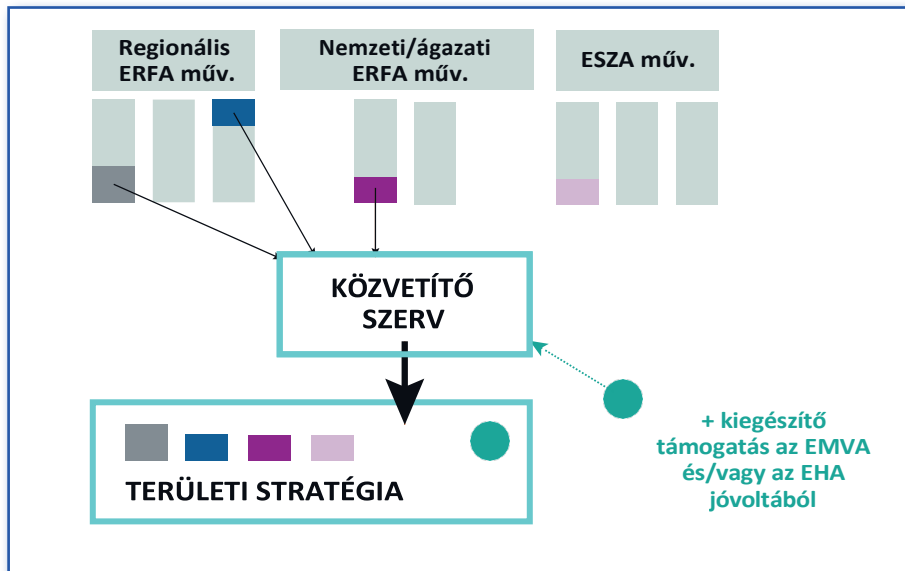
Az ITI ugyan – szemben a CLLD-vel mint a másik integrált fejlesztési eszközzel – nem szigorúan bottom-up filozófia mellett működhet, azonban – bizonyos esetekben – a közösségi dokumentumok megkövetelik a feladat- és hatáskör legalább részleges megosztását a területi és a kormányzati szint között.

A kormányzati tevékenység másik területe a finanszírozás, amely – a multifund finanszírozásnak megfelelően – több alap támogatását jelenti. Ami különösen fontos sajátosság, hogy az ITI saját költségvetésén kívül további alapok is támogatást biztosíthatnak az egyes projektekhez (6. ábra).

Magyarország – pontosabban a tervezésért felelős döntéshozók – arra az elhatározásra jutott az operatív programok benyújtásának időpontjában, hogy hazánk sem a TOP keretein belül, sem más formában nem kívánja alkalmazni az ITI-t mint az integrált területfejlesztés felkínált eszközét.

Kétségtelen, hogy a politikai döntések eredményeként megszülető megyei önkormányzati feladatkör, valamint az erre szabott operatív program semmilyen konzisztenciát nem mutatott a közösségi dokumentumokban meghatározott ITI jellemzőivel. Az inkonzisztencia feloldása, illetőleg a magyar – politikai szempontokon és nem szakmai alapokon nyugvó – döntés nem az lett, hogy a TOP-ot feláldozzák a hazánk számára 10% többletforrást biztosító ITI-k kialakítása érdekében, hanem ellenkezőleg, lemondunk az integrált fejlesztési eszköz alkalmazásának lehetőségéről.

Potential funding sources for ITI's



6. ábra: Az ITI lehetséges támogatási forrásai

Forrás: Integrált Területi Beruházás http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2014. 04. 02.)

3.7.2.2. Közösségvezérelt helyi fejlesztés (CLLD)

A közösségvezérelt helyi fejlesztés kohéziós politikában, illetve a közösségi szabályozás területfejlesztést megelőző részében történő megjelenése legalább két okra vezethető vissza:

- a place-based szemlélet megerősödése a kohéziós politikán belül kifejezetten kedvezett annak az integrált fejlesztési módszernek, amely egyértelműen a helyi igények és a helyi szereplők (vállalkozók, civilek, önkormányzatok) integrált, komplex fejlesztési elképzeléseit, programjait tartalmazta;
- a CLLD alapja, a LEADER program nyugat-európai politikai megítélése pozitív volt, illetve a LEADER programok segítségével olyan eredményeket tudtak elérni, amelyekre a hagyományos ágazati beavatkozások képtelenek voltak.

Magyarországon a CLLD egyik alapjául szolgáló LEADER program a vidéki besorolású területek – a 120 fő/km² népsűrűséget meg nem haladó, vagy 10 000 főnél kevesebb lakosú települések – teljes egészét lefedte a 2007–2013-as programozási időszakban. (Ez az ország településeinek 95%-át, területének 87%-át és a népesség 45%-át jelentette.) A 2014–2020-as időszakra történő tervezés kezdetén – figyelemmel az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióban megfogalmazott igényekre és megállapításokra – a több alapból finanszírozható (multifund) beruházásokat, valamint a LEADER program Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alapon (EMVA) belüli 12%-os részesedését irányozták elő. A multifund rendszer alkalmazása – amelyre kizárólag a LEADER/CLLD és az ITI eszközök útján nyílhat lehetőség – azért különösen fontos a vidék számára, mert az EMVA-ból származó vidékfejlesztési források (tehát nem agrártámogatások) oly mértékben csekélyek, hogy azok a vidék problémáinak és fejlődési lehetőségeinek töredékét sem képesek finanszírozni. Más tekintetben pont a multifund finanszírozás segítségével biztosítható az integrált, komplex programok, projektek megvalósítása, ahol a különálló alapok saját céljai nem képeznek korlátot az egyébként több alap együttes közreműködését feltételező integrált tervezésben és megvalósításban.

A LEADER/CLLD esetén nem merültek fel olyan szakmai korlátok sem, mint a LEADER-en kívül eső célok és operatív programok esetén, ahol a programok és célok közötti el- és lehatárolás rendkívül fontos szerepet játszott a programok tartalmának kialakításában. A LEADER/CLLD esetén ugyanis a Bizottság nem program szinten követelte meg – a kettős finanszírozást elkerülését hivatott – lehatárolást, hanem projekt szinten. (Így a LEADER-be ugyanúgy bekerülhettek volna a helyi gazdaságfejlesztési akciók, mint például a – legnagyobb költségvetésű és nagyobb léptéket támogató – Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Programba, csupán azt kellett volna vizsgálni, hogy ugyanaz a kedvezményezett ugyanarra a fejlesztésre egyszerre két forrásból ne kaphasson pénzt.) A LEADER/CLLD széles körű alkalmazásának tehát szakmai korlátjai nem voltak, és ez a fejlesztési eszköz elsősorban a kisebb és helyi igényekhez, lehetőségekhez illeszkedő komplex fejlesztési elképzelések támogatására biztosított volna lehetőséget.

A 2014–2020-as időszakban a LEADER/CLLD által nyújtott előnyök ellenére a tervezett 12% helyett a kötelező minimális 5%-ban határozták meg a program forrását, amely – országos lefedettség mellett – érdemi fejlesztési hatás kiváltását nem teszi lehetővé. A multifund finanszírozást szintén elvetették, így a vidéki térségek Vidékfejlesztési Programban meghatározott fejlesztési céljai más alapok forrásaiból nem részesülhetnek.

A területi szinten alkalmazható integrált fejlesztési eszközök tekintetében megállapítható, hogy mind ez ideig a döntéshozók Magyarországon nem, illetve rendkívül kis mértékben kívántak élni azokkal az eszközökkel, amelyekkel az integrált, komplex fejlesztési elképzelések támogathatók lennének. Az integrált területi beruházás alkalmazására nem került sor, a közösségvezérelt helyi fejlesztés pedig a kötelező minimum forrásra szorítva kap helyet a Vidékfejlesztési Programban, illetve nagyon szűk területen használható a Térség- és Településfejlesztési Operatív Programon belül.

Az alapvetően, illetve szinte kizárólag központi irányítású és ágazati típusú hagyományos fejlesztési eszközök alkalmazása esetén nagy az esély, hogy a komplex fejlesztési igények teljesülése szempontjából egy teljesen diszfunkcionális, de egyébként az ágazati szempontokat teljesen kielégítő, viszont az adott térség, település fejlődését alig, vagy egyáltalán nem segítő fejlesztési halmaz alakul ki. Így lehet jelentős költségfordításokkal viszonylag csekély hatást elérni, a területi különbségeket a mérséklés helyett növelni. Ha az integrált tervezés és végrehajtás – amelynek szélesebb körű alkalmazása kétségtelenül nagy

kihívás, amely egyidejűleg jelentős szellemi és fizikai kapacitást feltételez – Magyarországon ez ideig nem tudott kellőképp gyökeret verni, így felzárkózásunk Európa fejlettebb területeihez, illetőleg az ország belső területi különbségeinek mérséklése, a fejlesztéspolitika eszközeibe vetett bizalom erősödése továbbra is csak álom maradhat.

Az Európai Bizottság által a 2020 utáni tervezési időszakra készített szabályozási tervezeteinek filozófiája sem tekinthető biztatónak. A térben, területi egységekben gondolkodó fejlesztés kiindulási pontja épp a komplex területfejlesztés támogatása lenne, amelyen belül – a helyi igényekhez, sajátosságokhoz igazodóan – megjelenhetnének azok az alapvetően ágazatokhoz kötődő célkitűzések is, amelyeket a különböző alapokra vonatkozó rendelkezések tartalmaznak. Ehhez képest a jelenlegi – pontosabban a jövőre vonatkozó – uniós fejlesztéspolitikai logika abból indul ki, hogy léteznek minden területi egység számára egyformán megfelelő, közösségi szinten meghatározott célok, amelyek között csupán egyetlen a komplex beavatkozásokat is magában foglaló eszközök alkalmazási lehetősége. Forrásarányok tekintetében a komplex terület- és vidékfejlesztési eszközök minimális aránya 6–5%, az ágazati típusú beavatkozások pedig ennek megfelelően 94–95%-os forrásokban részesedhetnek. Az egészséges arányoknak ha nem is teljesen fordítottnak, de legalább 2/3-1/3 arányúnak kellene lennie a komplex beavatkozások javára.

Miért ennyire fontos, kiemelt, külön figyelmet érdemlő kérdés a komplexitás ügye? A válaszhoz elegendő lehet, ha a mindennapi élet bárki számára érthető és megtapasztalható kérdéseiből indulunk ki. Vajon mire vezet, ha egy ember kizárólag az élelmezésre gondol, és arra fordítja meglévő forrásait? Vagy ha egyedül a ruházatkódásra gondol, vagy épp az önképzést helyezi mindenek fölé? Kizárólag a különböző tevékenységek (ágazatok) emberhez és körülményeihez igazított harmonikus összhangja eredményezhet normális működést és életvitelt. Az egyes tevékenységek megszokottól jelentősen eltérő aránya a mindennapi megítélésben is devianciaként értékelhető. Ez az eltérés jellemzi a 2020 utáni időszak közösségi fejlesztéspolitikáját is. A komplexitás hiánya, a különböző ágazati érdekek és célok dominanciája és a célok összhangját biztosító mechanizmusok hiánya a normálisnak tartott tartományt messze túllépi. Az ágazati fejlesztéspolitika területi különbségek mérséklésére gyakorolt eredménytelenségét, rendkívül csekély hatásfokát világosan bizonyítják azok a mutatók, amelyek a különböző térségtípusok (például vidéki térségek) konvergenciájának hiányát jelzik.

Sajátos, hogy a Bizottság által kialakított jogi szabályozás szöges ellentétben áll az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés azon rendelkezéseivel, amelyre – mint felhatalmazó rendelkezésre – ezek a jogszabályok hivatkoznak.

„174. cikk (az EKSz. korábbi 158. cikke)

Átfogó harmonikus fejlődésének előmozdítása érdekében az unió úgy alakítja és folytatja tevékenységét, hogy az a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítését eredményezze.

Az unió különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentésére törekszik.

Az érintett régiók közül kiemelt figyelemmel kell kezelni a vidéki térségeket, az ipari átalakulás által érintett térségeket és az olyan súlyos és állandó természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiókat, mint a legészakibb, rendkívül gyéren lakott régiók, valamint a szigeti, a határon átnyúló és a hegyvidéki régiók.”

A Szerződés rendelkezéseiből ugyan egyértelműen kiviláglik, mégis – a további célokkal való összhang értékelése érdekében – célszerű a törvénycikk néhány megállapítását kiemelni:

Alapvető cél a területi különbségek, egyenlőtlenségek mérséklése. Ebbe a célba semmiképp nem magyarázható bele az, hogy bármilyen más címen (például versenyképesség növelése) olyan beavatkozásokat támogassanak, amelyek nemhogy a területi különbségeket csökkentik, de azokat növelve a „gazdagabb” térségeket még gazdagabbá, a „szegényeket” pedig még szegényebbé teszik.

A Szerződés térben gondolkodik, nem pedig ágazatokat kíván előnyben részesíteni. (Az egyoldalú ágazati fejlesztés minden esetben hordoz magában olyan kockázatot, amely a néhány ágazattól függő nemzetgazdaságokban – válság esetén – komoly veszélyhelyzetet idézhet elő.)

A Szerződés külön nevesít bizonyos területi egységeket, amelyekre tekintettel szükséges a további célok, beavatkozások meghatározása.

Magyarország számára, ahogy a múltban, úgy feltehetően a jövőben is fontos szerepet töltenek be az uniós fejlesztési források. A községek – amelyek jelentős része nem rendelkezik a lakossági igényeknek megfelelő saját fejlesztési forrással – számára pedig egyáltalán nem közömbös, hogy a legmagasabb, vagyis uniós szinten olyan szabályozást alakítanak-e ki, amely esélyt teremthet e településeknek, vagy már ezen a szinten eldőlt a sorsuk.

3.8. A HELYI SZEREPLŐK MEGJELENÉSE, RÉSZVÉTELE A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK BIZTOSÍTÁSÁBAN

Az önkormányzati képesség szempontjából releváns alapértékek körvonalazása során már esett szó a lakosság közfeladatok ellátásában játszott szerepének jelentőségéről. Amennyiben a lakosság közreműködése nem mellékes, reziduális tényező, akkor érdemes lehet azzal is foglalkozni, hogy közvetlenül a lakosság – vagy közvetett formában annak formális, illetve informális szerveződései – számára milyen mértékben lehet célszerű vagy éppen szükséges részt vállalni a helyi közzolgáltatásokban.

Ismeretes, hogy az MötV.-ben – teljesen új elemként – megjelenik az egyes állampolgár kötelezettsége, felelőssége a közösség iránt [„öngondoskodással enyhíteni a közösségre háruló terheket, képességeik és lehetőségeik szerint hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához; 8. § (1).] Az általános követelmények megfogalmazása mellett bizonyos esetben régről ismert, konkrét állampolgári részvételt is megfogalmaztak a jogszabályok, mint például a házak előtti járdák síkosságmentesítését. Maga a szakirodalom és a nemzetközi felmérések is felhívják a figyelmet az állampolgári részvétel fontosságára és annak területeire (OECD, 2011/b). A részvételt koproduktivitásnak nevezik, ahol nem csupán az állampolgár véleménye számít, hanem az adott közzolgáltatás megvalósításában való tevőleges részvétel is. Ez a részvétel többféle szempontból vizsgálható (például az állampolgári részvétel motivációi, a részvétel társadalmi hasznosága, számszerűsíthető értéke, amely az állam, az önkormányzat szempontjából pénzügyi megtakarítást eredményezhet), azonban – esetünkben – az az alapkérdés fogalmazható meg, hogy az állam, az önkormányzat képes-e elismerni, elfogadni, hogy az állampolgári részvétel részben vagy adott esetben teljesen kiváltsa az állami, önkormányzati szerepvállalást.

Egy adott közzolgáltatás aktív lakossági bevonás mellett történő – Ausztriában, Németországban kétségkívül nem hagyományok nélküli – megszervezése és biztosítása azonban messze túlmutat az állami, önkormányzati szerepvállalás kérdésén. A helyi közösség helyi közzolgáltatásban való részvételének

egyik legfontosabb eredménye a szemléletmód. A szemléletmód az, amelynek segítségével egyesíthető, összefogható, mozgósítható az egyes állampolgár. A szemléletmód biztosítja az egyes individuum közösségeként történő megjelenését, és ez teszi érzékennyé a köz ügyei iránt, amit aztán tevőleges közreműködéssel alakítani is képes. Kevésbé vitatható az ilyen szemléletmód közösségteremtő hatása, amely a kis helyi közösségből kiindulva egészen a nemzetállami szintig elősegítheti az együvé tartozás és – ezzel szoros összefüggésben – a nemzeti öntudat erősítését. Más szempontból, ha nem létezik helyi szintű közösség (illetve az azt kialakító szemléletmód), akkor nehéz olyan nemzetállamról beszélni, amely képes megőrizni lakosságát és identitását.

A lakosság helyi közszolgáltatásokba történő bevonásának közösségformáló hatása tehát nehezen vitatható, de természetesen csak akkor létezhet, ha helyben és a helyi önkormányzat támogatása mellett történik a feladatellátás. Ha a feladatot elvonják, vagy épp a helyi önkormányzatot szüntetik meg, akkor jelentősen beszűkül a közszolgáltatás állampolgári részvétel melletti megvalósításának lehetősége (annak minden további negatív hatásaival együtt). Ezért különösen fontos annak mérlegelése, hogy ott, ahol az állampolgári részvétel lehetősége biztosított, egy központi irányítású területi szerv biztosítja-e a közszolgáltatást, vagy pedig települési szintű, önkormányzati támogatás mellett kerül sor a közszolgáltatás megszervezésére. (Az első esetben szinte kizárt a helyi lakosság bevonásának lehetősége.) Egy helyi polgármesteri vélemény talán még érzékletesebben fejezi ki a téma fontosságát és a helyzet komolyságát: „A központosítás elveszi az emberek kedvét attól, hogy civil energiáikat mozgósítsák. A központosításoknak az lesz az eredménye, hogy ezeket az energiákat inkább majd nem tesszük hozzá. A probléma pedig itt fog keletkezni és itt kell majd megoldani, de nem lesz olyan kompetens személy, aki megoldja. Ez öngól.”

Mindemellett szükséges rámutatni arra is, hogy a tényleges közösség-szervezés letéteményesei az alacsony lakosságszámú településeken szinte kizárólag a helyi önkormányzati képviselők. Hiányuk beláthatatlan károkat eredményezne, ami nem csupán a lakossági részvétel alakulására fejtene ki negatív hatást, de a jelenlegi jogi szabályozási keretek között – képviselők hiányában – megszüntetné a helyi közösség önkormányzati képességét is.

3.9. A HELYI KÖZAKARAT KIFEJEZÉSÉNEK LEHETŐSÉGE

A helyi önkormányzati képesség második nagy szubsztanciáját a helyi közakarat kifejezésének lehetősége képezi. Ismeretes, hogy a közakarat kifejezésének közvetett és közvetlen eszközei létezhetnek (például helyi népszavazás, helyi képviselő). Ugyan a helyi képviselő a helyi közakarat kifejezésének fő letéteményese, azonban korántsem közömbös, hogy a képviselő-testületek milyen formában segítik elő, vagy éppen nem segítik elő a helyi igények becsatornázását a helyi döntéshozatali mechanizmusba, illetve azokat milyen módon akceptálják, és jeleznek vissza a döntésekről a lakosság irányába. Mindez jelentős mértékben a helyi politikai kultúra kérdése, illetve a helyi politikai kultúra szintjének, a helyi demokráciának egy fontos mutatója lehet.

Érdemes felhívni a figyelmet arra is, hogy azok a csatornák, amelyeket a jogalkotó az Möt.v.-én belül a helyi közakarat kifejezésére biztosított, nem feltétlenül tartanak lépést a kor megváltozott lehetőségeivel. Az egyre szélesebb körben elterjedő kommunikációs eszközök és csatornák (internet, különböző közössé-

gi oldalak) mindenféle jogi szabályozástól függetlenül már ma is jelentős szerepet töltenek be a lakossági igények közvetítésében. Sajátos, hogy a különböző eljárásjogi szabályok kialakítása során adott esetben már kötelezővé teszik az elektronikus ügyintézés, miközben az Möt. helyi közakarat kifejezésére vonatkozó rendelkezései között egyelőre hasonló áttörés nem tapasztalható. Természetesen nem az lehet a cél, hogy a jelenleg intézményesített – bár egyre kevésbé működő – csatornákat megszüntessék, hanem sokkal inkább az, hogy a hagyományosnak (vagy talán meghaladottnak) tekinthető módszerek mellett a kornak megfelelő lehetőségek intézményesítésére is sor kerüljön. Ez persze komoly kihívást is jelenthet, különösen ami az esetlegesen beérkező lakossági észrevételek számát, értékelését, csoportosítását jelenti. Ugyanakkor a helyi közakarat, a lakossági igények viszonylag pontos ismerete, a változások követése olyan értéket – vagy akár versenyelőnyt – jelenthet, amelyről egyetlen településnek sem lenne célszerű lemondania.

A szomszédos Ausztriában számos jó gyakorlat létezik a lakosság közügyekbe történő bevonására, amelyek leginkább a fejlesztési elképzelések alakítására irányulnak. Ami különlegességnek tekinthető, hogy a lakosságot nem csupán a döntési folyamatba vonják be, hanem a döntés, a lehetséges alternatívák mellőzésének indokairól is készül egy olyan lakossági tájékoztatás (visszacsatolás), amely hazánkban a legkevésbé jellemző, legalábbis napjaink helyi és országos közpolitikájában.

Hazánk esetén jelentős mértékben szélesíthetők és mélyíthetők azok a – formalizálható – módszerek, amelyek az eddiginél sokkal erőteljesebben biztosíthatják a lakossági igények, vélemények felkutatását, megjelenítését és a döntésekbe történő beépítését. Ha az Möt. szelleme érvényesülhet – amely szerint a helyi önkormányzás joga a helyi közösséget illeti meg –, akkor e területen a fejlődési perspektívák óriásiak lehetnek.

4. AZ EMPIRIKUS VIZSGÁLATOK EREDMÉNYEI

4.1. AZ EMPIRIKUS VIZSGÁLATOK FORRÁSAI, AZ ALKALMAZOTT MÓDSZERTAN

A különböző megállapítások kialakítása során nagy segítséget nyújtottak más kutatási tapasztalatok is, mint például a 2018-ban zárult KÖFOP-2.3.3-VEKOP-16-2016-00001 azonosító jelű „Helyi versenyképesség-fejlesztési kutatási program”, valamint a 2014-ben zárult ÁROP-1.1.22-2012-2012-0001 azonosító jelű „Helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása” című kutatási program. Mindezek mellett fontos szerepet játszanak a közszférában (alpolgármesterként), valamint a fejlesztési rendszerben (LEADER szervezet vezetőként) összegyűjtött évtizedes, személyes tapasztalatok is.

A kutatás egyik fontos elemét a 22 településen lefolytatott interjúsorozat képezte. A településvezetőkkel történt személyes találkozások lehetőséget biztosítottak az olyan nem számszerűsíthető tényezők feltérképezésére is, amelyek alapvetően befolyásolják a települések önkormányzati képességének megítélését. Az eltérő helyzetű és adottságú községek közigazgatási funkciói jelentősen differenciáltak. Annak érdekében, hogy a jellemzően községi sajátosságokkal rendelkező települések lehetőség szerint teljes spektruma megismerhetővé váljon, az alábbi szempontok alapján kialakított minta vizsgálatára került sor:

- 500 fő alatti település, a kedvezményezett járások besorolásáról szóló 290/2014. (XI. 26.) kormányrendelet (továbbiakban kormányrendelet) szerinti komplex programmal fejlesztendő járások területéről;
- 500 fő alatti település, a kormányrendelet szerinti kedvezményezett járások területéről;
- 500 fő alatti település, a kormányrendelet szerinti nem besorolt járások területéről;
- 500–1000 fő közötti település, a kormányrendelet szerinti komplex programmal fejlesztendő járások területéről;
- 500–1000 fő közötti település, a kormányrendelet szerinti kedvezményezett járások területéről;
- 500–1000 fő közötti település, a kormányrendelet szerinti nem besorolt járások területéről;
- 1000–5000 fő közötti település, a kormányrendelet szerinti komplex programmal fejlesztendő járások területéről;
- 1000–5000 fő közötti település, a kormányrendelet szerinti kedvezményezett járások területéről;
- 1000–5000 fő közötti település, a kormányrendelet szerinti nem besorolt járások területéről;
- 5000–10 000 fő közötti település a kormányrendelet szerint bármilyen kedvezményezetti besorolással rendelkező járás területéről;
- 5000–10 000 fő közötti település a kormányrendelet szerint nem besorolt járás területéről;

A félig strukturált interjú központi kérdései az alábbiak voltak:

Az önkormányzati képesség tárgya: a helyi közügy

- A településre (településtípusra) vonatkozóan mit tekintenek helyben helyi közügynek, amiben az önkormányzatnak kell (kellene) eljárnia? (Fontos lenne annak feltérképezése, hogy a helyi döntéshozó mit érez/gondol az kompetenciájába tartozó helyi közügynek.)
- Létezik-e olyan ügy, ami a helyi közösség számára fontos, és sokkal jobb lenne, ha a helyi döntéshozó kompetenciájába tartozna, azonban más szervezet intézi? Ha létezik ilyen ügy, akkor meg tudja-e indokolni, hogy miért lenne jobb ha a helyi önkormányzat feladatkörébe tartozna?
- Miket tekintenek helyben a legfontosabb közügyeknek?
- A közügyek/közfeladatok kapcsán lát-e mérethatékonysági korlátot, hol lehet ennek határa?

I. Az önkormányzati képesség feltételei (külső-belső feltételek)

1. Önkormányzati mozgáster, döntési szabadság

- Mozgáster: mit, milyen mértékben szabályoz le a központi döntéshozó, milyen döntési lehetőséggel, mozgásterrel rendelkezik a képviselő-testület?
- Mely területeken érzékeli a leginkább a túlszabályozást?

2. A település számára rendelkezésre álló menedzsmentkapacitás (minőségi, mennyiségi, kompetencia-kérdések)

- Az esetleges kompetenciahiányokat (például pályázás, de lehet más is, ezt jelezze!) milyen módon lehetne pótolni? (Például LEADER segít-e, megyei önkormányzat segít-e stb.)

3. A helyi közügyek intézésének anyagi háttere

- A finanszírozás, a rendelkezésre álló források nagysága milyen mértékben befolyásolja, korlátozza az önkormányzati szabadságot, a helyi közügyek helyi igényeknek megfelelő intézésére való képességet?
- A feladatfinanszírozás mellett és ellen milyen érveket tud felhozni?
- Mely közügyek/feladatok esetén érinti ez különösen érzékenyen a település lakosságát?
- Milyen mértékben állnak rendelkezésre fejlesztési források, azok milyen mértékben képesek kielégíteni a helyi igényeket?

4. Az önkormányzati társulás önkormányzati képességet érintő vonatkozásai

- Az olyan feladatok esetén, amelyeket a település jelenleg nem önállóan, hanem társulásban valósít meg, kedvezőbb lenne-e, ha a feladat egy másik – nagyobb lélekszámú, esetleg városi jogállású – település feladatkörébe vagy állami feladatkörbe kerülne, vagy jobb, ha marad a jelenlegi formában?

II. A helyi közakarat kifejezésének lehetőségei

- A jogszabályi lehetőségeken, kötelezettségeken (köz meghallgatás, fogadóóra) kívül milyen formális vagy informális úton nyílik lehetősége a helyi lakosságnak az észrevételei, igényei közvetítésére?
- A gyakorlat alapján ezeket milyen mértékben képes akceptálni a helyi döntéshozó?
- Milyen mértékben érvényesül (mennyire sérül) a szubszidiaritás elve? / Centralizáció és decentralizáció a gyakorlatban. Ezek érvényesülése hol és mennyire segíti/nehezíti a hatékony önkormányzást?

Mielőtt a vizsgálati eredmények bemutatására sor kerülne, célszerű felhívni a figyelmet egy olyan tényezőre, amelynek ismerete fontosnak tűnik a vizsgálati eredmények értékelése során. Ez a tényező a válaszadók releváns személyes tulajdonságainak összessége, és olyan elemekből áll, mint a közügyekkel kapcsolatos szaktudás, illetőleg bármilyen közügyekhez kapcsolódó tudás, a közügyek alakításához fűződő ambíció, áldozatvállalás, vagy éppen ezek hiánya. Ezeket a részelemeket meglehetősen ritkán értékeli a jog- vagy a közgazdaságtudomány, és ennek megfelelően ritkán keres vagy talál válaszokat, adekvát megoldásokat a személyi tényezőkből eredő problémákra, vagy éppen a bennük rejlő lehetőségekre. Ugyanakkor a személyi tényező rendkívül fontos az önkormányzati képesség, a helyi közügyek alakulása, illetőleg alakítása tekintetében.

Az empirikus vizsgálatok ugyan nem a személyi tényezők vizsgálatát tűzték ki célul, azonban egyetlen elemre, a szaktudásra, illetőleg annak különböző lépcsőire itt is szükséges felhívni a figyelmet. A tapasztalatok ugyanis azt mutatják, hogy az egymástól jelentősen eltérő szaktudás – amely alapvetően a helyben biztosított közszolgáltatási feladatok szabályozására, végrehajtására vonatkozik – alapvetően befolyásolja a megbízatás ellátásának minőségét. A tapasztalatok azt is mutatják, hogy – fő szabályként – a települések lakosságszámának csökkenésével egyenes arányban csökken az a tudás is, amely a feladat ellátásával összefüggő ismereteket, azok naprakészségét illeti. A fő szabály alól természetesen számos kivétel is adódik, ahol épp a kistelepülések innovációi lehetnek példaértékűek a nagyobb települések, városok vezetői számára is. Ugyanakkor a választott tisztségviselők minimális szakmai ismereteinek rendelkezésre állása, az ismeretek folyamatos fejlesztése az önkormányzati képesség egyik olyan tényezője, amely alapvetően befolyásolja a települések versenyképességét, a helyi lakosság jóllétét. Bizonyos minimum elsajátítására, megkövetelésére ugyan már volt kísérlet a 2014. évi helyi választásokat követően, de az az egyszeri eset – ismét az empirikus tapasztalatok alapján – inkább megmosolyogtató és jó szándékú próbálkozásnak tűnik, mint a helyi döntéshozók közfeladatokkal kapcsolatos ismereteinek megfelelő szintű megalapozásának. (A megválasztott képviselőknek az önkormányzatok működésével kapcsolatos ismeretekből alapszintű „vizsgát” kellett tenniük, ahol persze nem „bukott” meg senki.)

4.2. A HELYI KÖZÜGY

4.2.1. A helyi közügyek átfogó kérdései

A helyi közügyek tekintetében az Möt. 13. § (1) bekezdése példálózó felsorolást ad, azonban a gyakorlatban a községek helyi vezetői nem csupán e keretek között gondolkodnak. Szükséges megjegyezni azt is, hogy önmagában a közügyek kérdésként történő felvetése, pontosabban azok körének meghatározása az adott település szempontjából olykor nehézséget okozott néhány településvezetőnek. Ez pedig nem feltétlenül a tapasztalat hiányára vezethető vissza – második vagy többedik ciklusos polgármesterek esetén –, hanem leginkább a szükséges szaktudás, közjogi-gazdasági ismeretek hiányának köszönhető.

Szükséges rámutatni arra is, hogy számos kistelepülés esetén olyan ügy, szolgáltatás is közügy jelleget ölthet, amely korábban nem volt az, illetve más adottságú (például lakosságszám, közlekedési helyzet) te-

lepülés esetén most sem tartozik a közsféra feladatai közé. Ilyen közügynek tekinthető a helyi bolt, vagyis a helyi lakosság alapvető élelmiszerral történő ellátásának biztosítása. Ezt a feladatot alapesetben a piaci szereplők látják el, ám amikor a piac kivonul egy olyan területről, amelyre a helyi lakosságnak továbbra is igénye van, akkor az olyan közüggé válik, amelyet a közszférának (államnak, helyi önkormányzatnak), esetleg valamilyen civil szervezetnek szükséges megoldania. A tapasztalatok szerint az olyan kistelepülések esetén, ahol a piaci szereplők rentábilisan nem képesek működtetni például a lakosság alapvető élelmiszerekkel történő ellátását, ott az önkormányzat vállalhat – ha erre képes – egyfajta piacpótló szerepet.

A példa, illetve a tény arra is rámutat, hogy a közügyek köre időszakonként, településenként, a helyi lakosság igényeinek alakulása szerint változhat, és változik is. (E tekintetben az a jogalkotói megoldás, amely nem kifejezetten példalózó jelleggel sorolta fel a helyi közügyek körébe tartozó feladatokat, és a kötelező feladatokat sem nevesítette konkrétan, nagyon bölcsnek tekinthető.)

A helyi közügyek meghatározásának kérdése ugyanakkor azt is jelzi, hogy a helyi önkormányzatok minden olyan ügyben felelősek, címzettnek tekintik magukat, amelyekre a lakosság igényt támaszt, és azokat kifejezetten és köztudottan nem más szereplők látnak el. (Ha elmegy az áram, vagy az állami tulajdonú úttal probléma adódik, a lakosság többnyire akkor is a helyi önkormányzatot – képviselőket, polgármestert, esetleg valamely hivatali dolgozót – keresi meg a községekben.) Néhány településvezető arra is felhívta a figyelmet, hogy más az, amit a helyi lakosság közügynek vél, és más az, amit a jogszabályok a helyi önkormányzatok feladatkörébe utalnak. A nyilatkozó polgármesterek szerint a helyi lakosság számára szinte minden közügy, amire igényük van, míg az önkormányzati vezetők csak a feladatkörükbe tartozó ügyekben tudnak segíteni, és ott is gyakran csak jelentős korlátok között (például hiába helyi feladat az ivóvízellátás, ha azt egy távoli mamutcég végzi, amelynek működésére vajmi csekély hatást tudnak kifejteni).

A helyi közügyek körének megítélésére szolgáltatói oldalról tehát komoly hatást gyakorol a helyi vezetők tudása, ismerete, igénybe vevői oldalról pedig a lakossági igények és a lakossági igények változása. A jogi szabályozás ebben a dimenzióban másodlagos, mert helyben az válik elsődlegessé, amelyre a helyi lakosság igényt formál. (Más kérdés, hogy az igényekre a helyi – vagy kritikus tömeg elérése esetén a központi – szabályozás miként képes vagy akar reagálni. A szabályozás tárgya természetesen nem csupán vagy nem elsődlegesen hatósági tartalmú lehet – mit, milyen feltételek mellett engedünk vagy tiltunk –, hanem olyan támogatás, szolgáltatásbiztosítás, amely adekvát választ nyújt a felmerülő igényekre.)

4.2.2. A nem önkormányzati feladatkörbe tartozó helyi közügyek

A nem első ciklusukat töltő – tapasztaltabb – polgármesterek közül többen leszögezték, hogy a helyi ügyeket a helyi önkormányzatoknak szükséges megoldaniuk, és ez alól csak akkor tehető kivétel, ha valamilyen feltétel (például szakértelem, infrastruktúra) helyben nem áll rendelkezésre. Az intézményekkel soha vagy régen nem rendelkező – jellemzően 500 fő alatti – települések vezetői általában nem is neveztek meg olyan ügyet, amely hiányozna a helyi önkormányzat feladatköréből, és ezáltal a helyi önkormányzati képesség valamilyen szintű korlátját képezné. Ugyanakkor azok a települések, ahol jelenleg, illetve a közelmúltban iskola működött, komoly problémának érzik azt, hogy ez a feladat kikerült a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozó közügyek köréből. Ezt a feladatot jellemzően olyan helyi közügynek tekintik, amelyet a

helyieknek szükséges megoldani, nem pedig egy távoli, a helyi igényekre reagálni nehezen képes, a helyi igényekről megfelelő információval nem rendelkező szervezetnek.

Ahol negatív irányú változás tapasztalható, ott a településvezetők azt fájlalják, hogy sokkal nehezebb bevonni a tanárokat a helyi közösségi életbe, különösen, ha azok nem is helyben laknak. Amíg az önkormányzat működtette az iskolát, addig a tanári kar közreműködése természetesnek számított. Márpedig – a polgármesterek szerint – a helyi tudás, kultúra egyik fontos pillérét az iskola képezi, amely ha nem tölt be közösség-szervező funkciót, akkor a közösség széteshet, vagy legalábbis összetartó ereje jelentősen meggyengülhet.

Problémának tartják azt is, hogy a helyi önkormányzatnak a különböző rendezvények megtartása esetén, de még az úgynevezett Bozsik-programban részt vevő tanulók számára is a tornaterem-használatért fizetnie kell az önkormányzatnak (az iskolaigazgatók szerint erre egy KLIK – vagyis fenntartói – utasítás kötelezi őket). (Gyakran olyan infrastruktúráról van szó, amelyet a helyi önkormányzat épített, hozott létre saját forrásból, vagy éppen a helyi vállalatok támogatásának és lakosság jelentős társadalmi munkájának köszönhetően.)

A példákban értékelhető, hogy azontúl, hogy minden település továbbra is magáénak érzi az iskolát, az egyik legnagyobb problémát az intézmény közösség-szervezésben, közösségi életben való részvételének hiányában vagy nem megfelelő szintjében látják. A községek – köztük a kistelepülések – esetén ez azért különösen érzékeny pont, mert a köznevelési intézményeken kívül nem igazából létezik olyan aktivitás, szellemi központ és tudásbázis, amely képes lenne a közösségi programok szervezésére, a település belső kohéziójának megőrzésére, végső soron a népességmegtartó képesség fenntartására.

Az alapfokú oktatás helyi feladatköréből történő kikerülésének természetesen pozitív oldalait is érzik a települések. Ezeket abban jelölték meg a településvezetők, hogy a feladat megszűnésével megszűnt az a finanszírozási többletkötelezettség, amely olykor jelentős konfliktusok forrása volt az intézmény és a fenntartó, valamint a fenntartást biztosító önkormányzatok egymás közötti kapcsolatában.

Mindez nem jelenti azt, hogy a helyi önkormányzatok valamilyen módon ne támogathatják a helyi iskolák működését. A vizsgált és jelentős adóerővel rendelkező önkormányzatok mindegyike anyagilag is hozzájárul az intézmények működéséhez, mert ezt kötelességüknek érzik. Kétségtelen, hogy a községek nagyobb része közvetlenül anyagilag nem képes az iskolák támogatására, azonban más formában (szakemberek, közmunkások rendelkezésre bocsátása) igyekeznek segíteni a felmerülő problémák megoldásában.

Szükséges kiemelni azt az általánosnak tekinthető álláspontot, amely szerint ha „rendbe teszik az iskolák finanszírozását”, akkor a helyi önkormányzatok sokkal jobban el tudták volna/el tudnák látni ezt a feladatot, mint egy állami gigaszervezet. Általános vélekedés az is, hogy mind ez 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).

Szakmai irányítást a helyi önkormányzatok soha nem akartak és nem is gyakoroltak az iskolák felett. Ezt az állam feladatának tekintették mindig. 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 egy bölcs döntés alapján ez a helyi közügy az őt megillető feladatkörbe kerülhetne vissza. Erre azonban – rövid távon – nem igazán látnak esélyt a településvezetők.

4.2.3. A legfontosabb helyi közügyek köre

A széles látókörű helyi településvezetők a legfontosabbnak tekinthető helyi közügyek kérdését egészen tág dimenzióba helyezték. E felfogásban a legfontosabb helyi közügy a helyi lakosság megélhetésének biztosítása. A megélhetés kérdését alapvetően a munkalehetőségek helyi rendelkezésre állásában, illetve a munkahelyek elérhetőségében látták. A munkaerőhiány erősödésével a községek jelentős részében ez a kérdés kezd háttérbe szorulni, mert a helyi önkormányzat által szervezett közmunka egyre kevesebbek számára biztosít megélhetést, és egyre többen tudnak elhelyezkedni az elsődleges munkaerőpiacon.

Hasonló fontosságú kérdésnek tekintették az elöregedést, a negatív demográfiai folyamatok megállítást is, hiszen ez a probléma a községeket többnyire sokkal erőteljesebben és látványosabban sújtja, mint a nagyobb lélekszámú városi jogállású településeket. A megélhetéssel vagy a demográfiával kapcsolatos folyamatok természetesen nem minden település esetén azonos mértékben és azonos sebességgel következnek be. A községek helyzete – szemben a városi jogállású településekkel – sokkal differenciáltabbnak tűnik az egyébként helyi közügyeknek számító közszolgáltatások biztosítása, elérhetősége szempontjából is. A markáns különbségek alapján különálló kategóriák kialakítására nyílt lehetőség, ahol a kategorizálás egyik szempontja a település földrajzi elhelyezkedése, amely lehet periferikus. Ehhez a helyzethez szorosan kapcsolódnak olyan folyamatok, mint a gyors ütemű népességcsökkenés és az idősök jelentős arányú növekedése. Ezek a települések megfeleltethetők a kormányrendeleti szinten is rögzített kedvezményezett, illetve komplex programmal fejlesztendő járási településeinek, ahol a lakosságszám 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 és ezzel együtt a helyi önkormányzati képesség alakulására is.

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

A harmadik kategóriába sorolhatók azok a többnyire kétezer főnél nagyobb települések, amelyek aprófalvas településszerkezet esetén mikroközpontokat is jelentenek, a ritkábban lakott, nagyobb lélekszámú (alföldi) településszerkezet esetén pedig önállóan működtetik azt az intézményhálózatot, amely a helyi közszolgáltatások legnagyobb részét hivatott biztosítani. A saját intézmények léte szintén olyan mérföldkő, amely jelentősen befolyásolja a közszolgáltatások ellátásának formáit és minőségét, amit csak tovább színesít, ha a közszolgáltatásokat, az intézményeket közösen, társulás útján 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/főt meghaladó – helyi bevételrel rendelkeztek. A település lakosságszámához mért jelentős helyi bevételek olyan helyzetet teremtenek, amely alapvető hatást gyakorol a helyi közszolgáltatásokra, a helyi önkormányzati képesség feltételeire.

A helyi közügyek fontosságának megítélése, a prioritási sorrend alakulása ugyan nem mutat összefüggést az egyes településkategóriákkal, azonban a legfontosabbnak tartott közügyek körébe tartozó közszolgáltatások biztosítása már igen.

Jellemző, hogy a településvezetők azon közszolgáltatásokat helyezték a sorrend élére, amelyekkel valamilyen probléma adódott az adott településen. (Ha a településen még nem oldódott meg például a szennyvízelvezetés, vagy épp hiányzott a szélessávú internetelérhetőség, akkor ezek a kérdések is bekerültek a legfontosabbnak tartott közügyek kategóriájába.) Általánosságban azonban megállapítható, hogy a vonalas infrastruktúra, valamint a helyi önkormányzat által biztosított humán szolgáltatások fontosságának megítélése között nem volt tapasztalható lényeges különbség. A vonalas infrastruktúrán belül a településvezetők többsége azon alapszolgáltatásokat is helyi közügynek tekintette, amelyek soha nem tartoztak önkormányzati feladatkörbe (például gáz- és áramellátás). A humán szolgáltatások közül fontossági sorrend szerint kiemelhető az alapfokú nevelés biztosítása (óvoda), az egészségügyi alapellátás, a szociális és gyermekvédelmi feladatok.

Az alábbiakban célszerű részletesebben is bemutatni azokat a helyi közügyeknek tekinthető közszolgáltatásokat, amelyek a településvezetők szerint a legfontosabb szerepet töltik be mind az önkormányzati feladatellátásban, mind pedig a helyi közösség életében. Az egyes közszolgáltatások értékelési szempontjai között szerepelnek a helyi igények és a szolgáltatás elérhetősége, a kapacitás és a kihasználtság, a finanszírozás, valamint az együttműködés-társulás kérdései.

4.2.3.1. Óvodai nevelési formák

Az óvodákkal kapcsolatban a legtöbb vizsgálati szempont esetében érzékelhető olyan eltérés, amely elsősorban vagy kifejezetten az adott településkategória jellemzője.

A helyi igények ismerete, a szolgáltatás elérhetősége

Az első kategóriába tartozó települések nagy részében az intézmény helyben nem működik. Az egyik vizsgált térségben 26 településre 13 óvoda jutott, ami természetesen nem azt jelenti, hogy minden egyes periferikus, illetve aprófalvas térségben ez általános lenne. (Létezik olyan mikrotérség, ahol hét településből csupán kettő rendelkezik óvodával.) Az elérhetőség alapvetően biztosított javarészt falubuszok, iskolabuszok segítségével, amelyek a települési önkormányzatok tulajdonát képezik. Több helyen viszont azt is jelezték, hogy a járművek rövideken cseréire szorulnának és nem ismeretes olyan pályázati lehetőség, amely a csere költségeit fedezné. (Ismeretes, hogy a Vidékfejlesztési Program falu- és tanyagondnoki pályázatát a 2014–2020-as időszakban – forráshiányra hivatkozva – meg sem hirdették.) Szükséges kiemelni azt is, hogy azon települések vezetői, ahol helyben működik óvoda, az egyik legnagyobb értéként azt jelölték meg, hogy az intézmény helyben van, és nem kell a hároméves csöppséget utaztatni. Ez a kedvező helyzet az e kategóriába tartozó települések nagyobb részére sajnos nem jellemző. Az utaztatás egyébként pótlólagos személyi ráfordításokat is igényel, mivel a buszokhoz külön kísérőt is szükséges biztosítani, és pont e települések esetén jellemző leginkább a munkaerőhiány.

Az igénybe vevői oldalról ugyan megfogalmazhatnak elvárásokat az óvoda nevelési programjával, személyi állományával, infrastrukturális felszereltségével kapcsolatosan (szükség lenne nagyobb udvarra, hiányoznak a közös programok), azonban mindezek nem igazán tudják befolyásolni az intézményválasztást, mert a lakosság számára nem igazán létezik választási lehetőség. Ettől függetlenül egy részében történik lakossági igény- és elégedettségmérés, ez azonban – az interjúk tanúsága szerint – közel sem általános.

A második-negyedik kategóriába tartozó települések esetében a szolgáltatás helyben elérhető, és a települések nem olyan nagy kiterjedésűek, hogy az elérhetőség problémát okozna. Az igényfelmérések tekintetében azonban nem tapasztalható érdemi különbség az első kategóriába tartozó településekhez képest.

Kapacitás, kihasználtság

Az első kategóriába tartozó települések egyik fontos jellemzője a lakosságszám-csökkenés, amely természetesen a gyermeklétszám változásában is megjelenik. Ez a sajátosság még egy egész kistérségre kiterjedő társulás esetén is kimutatható: „Az elmúlt öt év tendenciája szerint évente kb. 10-12 gyermekkel csökken az intézmény összlétszáma. Hiába van olyan település, ahol csoportot kell bontani, összintézményi szinten stabil csökkenés jelentkezik.”

E településkategória esetén az egyik legégetőbb problémát a szakemberhiány jelenti, amely különösen a speciális nevelési igényű gyermekek jelentős és többnyire egyre növekvő számával áll szoros összefüggésben. Az interjúk során az alábbi fontosabb megállapítások szerint összegezhetők az településkategóriát jellemző sajátosságok:

- Komoly problémát jelentenek a speciális szakemberek, például a pszichológus hiánya, de nem tudnak embert felvenni, mert a környéken nincs jelentkező. A nevelési tanácsadó állást egy éve nem tudják betölteni. Vannak olyan gyermekek, akik sajátos nevelési igényűek, vagy beilleszkedési-tanulási zavarai vannak. Nekik nagycsoportos koruktól napi fejlesztésre lenne szükségük – a mostani rendszerben jó, ha heti egy alkalommal jutnak csoportos fejlesztéshez, ami a gyermekek fejlesztése szempontjából a nullával egyenértékű.
- Változatosabb fejlesztő eszközökre lenne szükség, próbálják pályázatokból beszerezni, de a legfontosabb, hogy fejlesztő pedagógusra, gyógypedagógusra, logopédusra nagyon nagy szükség lenne, hogy több időt töltsön itt. A szakember legfeljebb 4-6 fővel tud egyszerre foglalkozni, kevés az idő. Jövőre lesz gyógytornász is heti egy alkalommal. Szükséges lenne a fejlesztő mozgásterápia is.
- Leginkább a logopédiai ellátás hiányzik. Az óvónők nem képzettek ebben, Tapolcára kell hordani a gyerekeket, de az ottani ellátó túlterhelt, nagy a körzet, csak az iskolába menő gyerekekkel tud foglalkozni, s ez kevés.
- Ha legalább heti 2 alkalommal lenne lehetőség az egyéni fejlesztésre, akkor az óvónők saját hatáskörben a többi csoportos fejlesztést már megoldanák. Most a szakember is csoportban fejleszt, heti 1 alkalommal, a gyerekek további fejlesztése is integrált csoportban történik, ez nem a legszerencsésebb, határfokát tekintve is megkérdőjelezhető.

Ami az alkalmazotti utánpótlást illeti, e településkategóriában jellemző, hogy ha az idősebb óvónők elmennek nyugdíjba, nem tudni, miként kerül sor a pótlásukra. „Nincsenek fiatalok, a felsőfokú végzettséggel rendelkező fiatalok nem jönnek vissza.”

A központi szabályozás szintén nem könnyíti meg az e településkategóriában működő intézmények életét. A központi jogszabályok mindenkire vonatkoznak, de az nem differenciál a kis és nagy intézmények között. A kis óvodákban nehéz végrehajtani a jogszabályokat. Ilyen például a pedagógus életpályamodell esetében a minősítések megoldása. Egy kétszemélyes óvodában nem lehet teamcsoportot alakítani, hogy elvégezze a minősítési feladatokat. Tehát hogyan ellenőrizze saját magát az óvodavezető? A működéshez is kevés a két fő (betegség, szabadságolás), hiába írja elő ezt a jogszabály a gyermeklétszám alapján.

A második kategóriába tartozó mikrotérségi központok számos tekintetben hasonló tulajdonságokat mutatnak az első kategóriába tartozó településekkel (különös tekintettel ami a humán erőforrás rendelkezésre állását jelenti). Ugyanakkor jelentős különbség az, hogy a mikrotérségek esetében az óvodai gyermeklétszám – a viszonylag jelentősebb felvevőkörzet miatt – hosszabb ideig biztosíthatja az intézmény stabil és kiszámítható működését, mint a kisebb körzethatárokkal rendelkező kis lélekszámú települések többségében.

A harmadik kategóriába tartozó településekre való kiáramlás – vagyis a lakosság szám bizonyos mértékű növekedése – miatt a finanszírozása is kedvezőbb. Ami viszont különösen fontos, hogy a vizsgált települések többségében egyáltalán nem voltak speciális nevelési igényű gyermekek, ahol pedig ilyen előfordult, ott rendelkezésre állt a szükséges számú és képzettségű szakember. (Ehhez azonban azt is szükséges hozzátenni, hogy a település olyan megyeszékhely közelében helyezkedik el, ahol létezik ilyen típusú szakirányú képzés, ezért valószínűsíthető, hogy a szükséges szakértelem biztosításában ez fontos szerepet játszik.)

Egy, a szolgáltatás minőségére, illetve teljességére vonatkozó intézményvezetői összegzés megfelelően tükrözi e településkategória fontosabb jellemzőit. E szerint nincs olyan ismert igény, amit az intézmény ne tudna teljesíteni. Már 2,5 éves korban is óvodába jöhetnek a gyermekek. Az óvoda köznevelési programjában a hagyományőrzés fontos szerepet kap, és az ünnepkörökhöz kapcsolódó népszokások felelevenítésén keresztül tudják a gyermekek erkölcsi és érzelmi nevelését még hatékonyabbá tenni.

A szülők jobban szeretik a kiscsoportos foglalkozásokat. Az óvodában, mivel két csoport működik, folyamatosan és egyedileg is foglalkoznak minden gyermekkel. Táncpedagógus, logopédus, pszichológus is jár az óvodába, minderről pozitívan nyilatkoznak a szülők.

A negyedik kategória megkülönböztető sajátossága szorosan összefügg a finanszírozás kérdésével. Itt ugyanis a jelentős helyi forrásokkal rendelkező önkormányzatok kifejezetten jól felszerelt óvodákat működtetnek, a megfelelő dolgozók alkalmazását pedig azzal segítik elő, hogy jelentős mértékben vagy esetenként akár az állami normatíva kétszeresének megfelelő mértékben járulnak hozzá az óvodapedagógusok és dajkák díjazásához. A tapasztalatok szerint munkaerő-problémák sehol nem fordultak elő, és a speciális nevelési igényű gyermekek megjelenése is inkább ritkaságnak számít. Igazán e településkategória esetében jelentek meg azok a többletszolgáltatáshoz kapcsolódó igények és lehetőségek, mint például az úszásktatás, amelyek a nagyvárosok lakói számára természetes adottságnak tekinthetők.

Finanszírozás

A finanszírozás elégségességének megítélését számos tényező befolyásolja, amelyek közül kiemelhető az igénybe vevők száma, illetve az alkalmazottak díjazása, amely az alkalmazottak életkorával áll szoros összefüggésben. (Természetesen a működés költséghatékonyágát még számos tényező befolyásolja, mint például az épület alapterülete, az alkalmazott fűtési mód és az épület hőszigetelése, az eszközök életkora, pótlási, modernizálási szükségessége. Ezek a tényezők olyan mértékű szórást mutatnak, hogy ezek alapján az egyes kategóriákba történő besorolás egyformán nem lehetséges.)

Az olyan óvodák esetében, ahol az alkalmazotti életkor nem haladja meg a hozzávetőleg 35 évet, és a kihasználtság közelíti a jogszabályban meghatározott maximumot, valamint az infrastrukturális helyzet sem igényel az átlaghoz képest magasabb forrást, ott az állami finanszírozás elégséges az alapfunkciók és igények kielégítéséhez.

Az első kategóriába tartozó települések esetében – jórészt az alacsonyabb gyermekszámnak, illetve az infrastrukturális helyzetnek köszönhetően – a helyi önkormányzatoknak hozzá kell járulniuk az intézmény fenntartásához.

A második kategória esetében – a vizsgált települések működtetése – nem igényelt további hozzájárulást a fenntartók részéről. Természetesen ha minőséget érintő fejlesztésekre is törekedtek, akkor a pótlólagos forrásokat a szülők, a pályázatok vagy a helyi önkormányzatok biztosították.

A harmadik és a negyedik kategória esetében – a központi finanszírozáson túli saját forrásokból – vizsgált települések mindegyike hozzájárult az óvodák fenntartásához. E kategóriákban jelenik meg hangsúlyosan a finanszírozás és a minőségi szolgáltatás kapcsolata. A harmadik és a negyedik kategória között csupán annyi a különbség, hogy a nagyobb adóerővel rendelkező települések jelentősebb forrásokat rendelhettek az intézmények működéséhez.

Leginkább a finanszírozás témaköréhez tartozik annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy a települési önkormányzat mivel tudná vonzóvá tenni az óvodapedagógusi pályát. Ez a kérdés alapvetően az első két kategóriába sorolható településeket érinti érzékenyen, hiszen ott jelentkezik leginkább a szakemberhiány. A megkérdezettek többsége a szolgálati lakást jelölte meg olyan tényezőként, amely esetleg vonzerőt jelenthet a fiatal, pályakezdő szakemberek számára. Ugyanakkor – ahol a letelepedés mellett a bejárás is alternatíva – fontos lehetőségként jelölték meg az útiköltség 100%-os térítését.

Társulás, együttműködés, szervezeti forma

A vizsgált települések mindegyikében önkormányzati kezelésben állt az óvoda. Egyetlenegy – a jelentős adóerő-képességgel rendelkező települések egyike – esetében működött az önkormányzati óvoda mellett magánóvoda is. Ez tehát azt jelenti, hogy még a tehetősebb önkormányzatok és helyi lakosság esetén sem jellemző a magánintézmények megjelenése, vagyis a közvetlen önkormányzati szerepvállalás – vélhetően hosszú távon is – fontos e szolgáltatás esetében.

A feladat társulásban történő ellátása értelemszerűen az első kategóriába tartozó településekre jellemző leginkább. Ebben az esetben a települések nagyobb része nem székhelytelepülés, vagyis a szolgáltatás biztosítása nem helyben történik.

A második kategóriába tartozó települések értelemszerűen a társulások székhelytelepüléseit képezik. A harmadik kategóriába tartozó települések többnyire szintén székhelytelepülések, azonban itt elég gyakori, hogy a szolgáltatást a közeli városok lakói is igénybe veszik (az intézmény által nyújtott „versenyelőnyök” – mint például a kisebb csoportlétszám – miatt). A negyedik kategóriába tartozó településeken bizonyos esetekben önállóan látják el a szolgáltatást, bizonyos esetekben pedig társult formában. Utóbbi esetén gyakorlatilag mindig székhelytelepülési funkciót, vagyis szolgáltatást látnak el a környező települések irányába.

A szolgáltatás nyújtásának területi léptékét, vagyis a társulás kiterjedését meglehetősen sok tényező befolyásolja, amelyek egy része nehezen vagy egyáltalán nem számszerűsíthető, szoft tényező (jelentőségük ettől függetlenül meghatározó lehet), míg más részük számszerűsíthető, objektív. Ez utóbbiak közé sorolható különösen

- az igénybe vevők száma,
- közlekedési lehetőségek, elérhetőség.

A szoft tényezők közül kiemelhető

- a szabad intézményválasztás lehetősége, lehetséges személyi igénybe vevői preferenciák,
- a szegregáció foka,
- a szolgáltatást biztosító településvezetők közötti személyi kapcsolatok.

A területi léptéket, illetve a társulás kialakulását, működését, hosszú távú fenntartását befolyásoló tényezők olyan szinten különböznek (akár számukban, akár súlyukban) az egyes települések esetén, hogy még adott kategórián belül sem határozható meg tipikus sajátosság. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy a köznevelést illetően egyetlen település- vagy intézményvezető sem nyilatkozott negatívan a társulás létéről, működéséről. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a köznevelési intézményfenntartó társulások működésével meg vannak elégedve. Ha pedig valami megfelelően működik, akkor semmiképp nem célszerű centrálisan, a társulás működése szempontjából magától értetődően csupán néhány információ alapján befolyásolni, esetleg kényszeríteni a szereplőket a központi döntéshozó által országosan megfelelőnek ítélt cél megvalósítása érdekében. E közszolgáltatás esetén a helyi sajátosságok annyira sokszínűek, hogy azok kizárólagos központi, a helyi igényeket és lehetőségeket figyelmen kívül hagyó irányítása több kárt okozhat, mint ami előnyt különböző címen (például költséghatékonyság, szakmai szempontok érvényesülése) elérni remélnek. A társulások kialakítása és fenntartása, valamint azok területi léptéke olyan helyi szintű kompetencia, amelynek tiszteletben tartása továbbra is megőrzendő.

Olyan esetben, ahol az óvodák fenntartása járási szintű társulás – ez meglehetősen ritkának tekinthető – keretén belül történik, az egyik intézményvezető például az alábbiakban látta a társulás előnyeit: „Egy kistelepülésen, egy egycsoportos óvodában esély sem lenne pedagógiai asszisztenst alkalmazni (minimum három csoport kell hozzá). Így alkalmazható hat pedagógiai asszisztens, akik abban az óvodában jelennek meg, ahol éppen szükség van rájuk.” A társulási előnyök összetevői és azok szolgáltatói, vagy igénybe vevői értékelés szerinti fontossága természetesen eltérhet egymástól, azonban ezek alakítása a helyi kompetenciák mentén jelen pillanatban működőképesnek tűnik.

4.2.3.2. Egészségügyi alapellátás, védőnői feladatok

A helyi igények ismerete, a szolgáltatás elérhetősége

Az egészségügyi alapellátáson belül ugyan megkülönböztethető a fogorvosi, gyermekorvosi, háziorvosi, valamint mindezek ügyeletben történő feladatellátása, azonban az alapvető sajátosságok tekintetében jelentős különbségek nem voltak tapasztalhatók a polgármesteri, háziorvosi interjúk tükrében.

Minden egyes községi kategóriában közös, hogy az ügyeleti ellátás megszervezésére olyan területi léptékben került sor, amely az ellátás központját valamely városhoz (járásszékhelyhez) rendelte. Ez tehát azt jelenti, hogy bizonyos esetekben az ügyelet száll ki a helyszínre, de a tapasztalatok szerint az a gyakorlat, hogy a helyi lakosok viszik az ellátásra szorulókat az ügyeleti központba. Természetesen abban már jelentősebbek a különbségek, hogy a központ elérhetősége mennyi időt vesz igénybe. Az első kategóriába tartozó aprófalvas települések esetében ez az idő (személygépkocsival számítva) átlépi a tizenöt percet. Az e kategóriába tartozó települések esetében a központi ügyelet elérhetőségét nem könnyítik meg a dombor-

zati viszonyok sem. Szükséges felhívni a figyelmet arra is, hogy az ügyeleti körzethatárok korábban nem mindenütt egyeztek meg a jelenlegi körzetekkel. A jelenlegi – leginkább járási körzethez hasonló léptékű – körzethatárok helyett az olyan térségekben, ahol a központ megközelíthetősége viszonylag hosszú időt vett igénybe, kisebb ügyeleti körzetek is léteztek. Azonban a központi (OEP) finanszírozás úgy változtatta meg a finanszírozási feltételeket (lakosságszám/Ft), hogy bizonyos lakosságszám alatt a helyi önkormányzatoknak oly mértékben növekedett volna a kiegészítési kötelezettsége, hogy azt már nem tudták vállalni. Így a viszonylag gyorsan (tizenöt percen belül) elérhető ügyeleti központok megszűntek, és több településen csak a sokkal jelentősebb időt igénybe vevő távoli városi ügyelet felkeresésének a lehetősége maradt fenn.

A háziorvosi ellátás igénybe vétele elsősorban az első kategóriába tartozó települések esetén nem biztosított helyben. Előfordulhat ugyan, hogy az orvos egy héten egy-két alkalommal néhány órás rendelőt tart, de ez sem jellemző minden ötszáz fő alatti településen. Ugyanakkor azt is szükséges kiemelni, hogy a legtöbb esetben a nyilatkozó településvezetők elégedettek voltak az egészségügyi alapellátással, igaz, annak részleteit, működési feltételeit nem mindig ismerték pontosan.

A védőnői ellátással, annak elérhetőségével és a körzethatárokkal az összes megkérdezett elégedett volt.

Kapacitás, kihasználtság

Ismeretes, hogy alapvetően a kapacitás, az igény (ellátottak száma) és a finanszírozás együttesen határozzák meg a szolgáltatás területi léptékét, és alapvetően befolyásolják a nyújtott szolgáltatás minőségét is. Léteznek még további finomhangoló elemek – mint például az igénybe vevők életkora –, amelyek hatást gyakorolhatnak az orvosok leterheltségére, azonban a felsorolt három tényező közül jelenleg az ellátói kapacitás jelenti a legszűkebb keresztmetszetet, így sorrendileg ez befolyásolja első helyen az ellátás minőségét és a tényleges ellátás területi egységét is. A területi körzetek kialakítása ugyan a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozik, azonban léteznek olyan ajánlások, amelyek figyelembevételével történik a körzethatárok megállapítása. Ezek az ajánlások (ÁEEK-szemponrendszer) meglehetősen tág keretek között biztosítanak mérlegelési lehetőséget a körzetek kialakítására. Az ajánlások például felnőtt háziorvosi körzeteknél 1500 fős lakosságszámot jelölnek meg – alapesetben – optimumként. A megkérdezett háziorvosok közül többen azon a véleményen voltak, hogy maximum kétezer lehet az a lakosságszám, ahol még jelentősebb minőségromlás nélkül ellátható a szolgáltatás. (Meg kell jegyezni, hogy a megkérdezett háziorvosok gyakran helyettesítenek ellátatlan körzetekben, így racionálisan képesek felmérni saját kapacitásuk határait.)

A tartósan ellátatlan praxisok területi megoszlásában jelentős különbségek figyelhetők meg. Az Észak-magyarországi régió kiugróan rossz, a Közép-magyarországi kiugróan jó ellátottságú. Az eredmény értelmezésénél meg kell jegyezni, hogy a körzetesítésből adódóan valószínű, hogy a kisebb települések a kimutatottnál is kedvezőtlenebb helyzetben vannak, hiszen csak a praxisok székhelye szerepel az adatbázisban, az ellátott településekre nincs adatunk (4–5. táblázat).

Népességkategóriák	Tartósan betöltetlen háziiorvosi praxisok száma (db)	Az összes háziiorvosi praxisszámhoz viszonyított aránya (%)
1 ezer fő alatt	94	20,9
1–2 ezer fő	66	10,7
2–10 ezer fő	89	5,9
10 ezer fő felett	53	1,3
Összesen	302	4,6

4. táblázat: A tartósan betöltetlen háziiorvosi praxisok megoszlása a különböző népességszámú településkategóriák között

Forrás: a szerző saját számítása és szerkesztése az Állami Egészségügyi Ellátó Központ adatai alapján (2018)

Régió	Tartósan betöltetlen háziiorvosi praxisok száma (db)	Az összes háziiorvosi praxisszámhoz viszonyított aránya (%)
Közép-magyarországi régió	19	2,1
Nyugat-dunántúli régió	21	2,3
Közép-dunántúli régió	31	3,4
Dél-dunántúli régió	41	4,5
Észak-alföldi régió	55	6,1
Dél-alföldi régió	56	6,2
Észak-magyarországi régió	79	8,8
Összesen	302	4,6

5. táblázat: A tartósan betöltetlen háziiorvosi praxisok megoszlása régióként

Forrás: a szerző saját számítása és szerkesztése az Állami Egészségügyi Ellátó Központ adatai alapján (2018)

A háziiorvosi kapacitások kihasználtságában további jelentős eltérés mutatkozik a községi és a városi körzetekben dolgozó háziiorvosok között. Ez az eltérés – a tapasztalatok szerint – két okra vezethető vissza. Az egyik ok, hogy a városi lakosság számára akkor is rendelkezésre áll egy másik vagy szomszédos körzet orvosa által igénybe vehető ellátás, ha az adott körzet háziiorvosa valamilyen oknál fogva akadályoztatva van. Az ilyen típusú kapacitáskiesés vagy -hiány a községi körzetek esetében sokkal nehezebben pótolható, és így sokkal érzékenyebben érinti a helyi igénybe vevőket. A másik ok az a sajátosság, amely szerint a vidéki lakosok, bármi baj van, elsőként a háziiorvost keresik. Ugyanakkor a városi lakosság elsőként vagy

az ügyeletet, vagy a mentőket értesíti leginkább. Ez a gyakorlat a vidéki orvosok kapacitásait sokkal inkább igénybe veszi, míg a városi kollégák kapacitásait kevésbé köti le.

A védőnői ellátás esetén kapacitásproblémák nem merültek fel, azonban ha a további feladatokat határoznak meg a védőnők számára (például méhnyakszűrés), akkor ez már kapacitásbeli problémákhoz vezethet a megkérdezettek szerint. Több helyen jelentkezett viszont problémaként a védőnők magas fluktuációja: „Van, hogy évente több védőnő is váltja egymást. Nehéz megszokni.”

Finanszírozás

Az alapfokú egészségügyi ellátás az esetek túlnyomó többségében (vállalkozói orvosok esetén) kétoldalú. A helyi infrastruktúrát a helyi önkormányzat bocsátja rendelkezésre, míg az orvosok finanszírozását az állam biztosítja. A helyi önkormányzati hozzájárulás mértékében igen jelentős eltérések tapasztalhatók a különböző kategóriákba tartozó települések esetén. A kistelepülések jellemzően nem rendelkeznek önálló háziorvossal és önálló rendelővel sem, így viszonylag kisebb finanszírozási teher hárul rájuk. Ezt általában a társulási megállapodások szerinti hozzájárulás formájában teljesítik. A második kategóriába tartozó székelytelepüléseken és mikroközpontokban az infrastruktúra fenntartása már sokkal komolyabb megterhelést jelent. A szolgáltatás minőségének javítását vagy egyáltalán a fenntartását leginkább csak pályázati forrásból tudják biztosítani, amennyiben az rendelkezésre áll. A harmadik-negyedik kategóriába tartozó települések – a tapasztalatok szerint – igen jelentős helyi forrásokat fordítanak az egészségügyi infrastruktúra minőségének fenntartására, illetve javítására. Ezekben a településeken legfeljebb az orvosok hiánya okozhat a jövőben problémát, mivel számos háziorvos már most nyugdíjas, és sokan rövidesen nyugdíjba fognak vonulni. Az utánpótlás még ezeken a településeken is kétséges, a szerényebb anyagi viszonyok között lévő önkormányzatok és helyi lakosok esetén pedig meglehetősen reménytelennek látszik.

A megkérdezett – vállalkozó – helyi orvosok szerint az alapvető probléma a központi finanszírozás elégtelensége. A teljesítendő követelmények – különösen a személyi költségek és azok terhei – olyan jelentős mértékűek, hogy a háziorvosok számára nagyon csekély összeg marad meg a rendelkezésre bocsátott keretből. A háziorvosi hivatás választása még akkor sem kellőképp vonzó a községek esetében, ha a helyi önkormányzat szolgálati lakást is képes biztosítani.

Az ügyeleti rendszer biztosításához – a terület lakosságától függően – kisebb-nagyobb mértékben szintén hozzá kell járulniuk az önkormányzatoknak. Ez a kötelezettség jellemzően megint csak az amúgy is forrásproblémákkal küzdő, fogyó népességű kistelepüléseket érinti leginkább. A jelentősebb lakosságszámmal rendelkező 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 (például a moshóság divatos adóerő-képesség) alapján tovább differenciálna.

Ami a védőnői ellátást illeti, a megkérdezett településvezetők nem jeleztek problémákat, igaz, a társulási feladatellátás esetén hasonlóképp hozzá kell járulniuk az önkormányzatoknak a költségekhez, mint a háziorvosi ellátás esetén.

Társulás, együttműködés, szervezeti forma

Ismeretes, hogy a háziorvosi ellátás alapvetően vállalkozási formában történik Magyarországon, az önkormányzati alkalmazásban álló háziorvosok inkább kivételnek számítanak. Az önkormányzatok és a háziorvosok között fennálló feladatellátási szerződés, valamint a praxisjogot biztosító szabályozás összességében igen csekély mozgásteret biztosít az önkormányzatok számára. Ez a mozgástér alapvetően az infrastruktúra különböző minőségi szintű biztosítására korlátozódik, illetve olyan pluszszolgáltatásokat jelenthet, mint a helyi, körzeti labor fenntartása.

Az ügyeleti ellátás minden esetben társulásos formában valósul meg (általában járási szinten, de átlépheti a járáshatárokat is).

A védőnői feladatellátás a kistelepülések esetén társulásos formában valósul meg (de ide tartoznak a mikroközpontként működő nagyobb lélekszámú települések is). Az alföldi típusú, nagyobb lélekszámú települések esetén pedig jellemző az önálló feladatellátás.

4.2.3.3. Szociális és gyermekvédelmi feladatok, gyermekétkeztetés, bölcsőde

Az alcímekben szereplő feladatok rendkívül sokrétűek, nagyon sokfajta szempont alapján határozható meg a tartalmuk és a minőségi szintjük, azonban létezik egy legáltalánosabbnak tekinthető tényező, amivel a feladatok ellátása, azok alakulása rendkívül szoros összefüggést mutat. Ez a tényező pedig a települések demográfiai helyzete. Legalapvetőbben e szolgáltatásokat az befolyásolja, hogy milyen az idősök vagy éppen a fiatalok aránya, illetve milyen trendet mutat a különböző életkorú csoportok aránya az adott településeken. A demográfiai helyzet, illetve a demográfiai folyamatok alapján szintén kategóriákba sorolhatók a községi jogállású települések. Ezek a kategóriák alapvetően megegyeznek azzal a besorolással, amelyek más közszolgáltatások biztosítása során is érvényesültek (az egyes kategóriákat jellemző demográfiai helyzetre a kategóriák megállapítása során már történt utalás).

Természetesen létezhetnek kivételek, hiszen a vizsgált települések között is szerepelt olyan mikroközpont, amely demográfiai és a népességet jellemző további szempontok (például jövedelmi helyzet) alapján nem igazán mutatott különbséget a környező aprófalvak sajátosságaihoz képest. Kétségtelen az is, hogy léteznek további fontos tényezők, amelyek befolyásolják az egyes ellátásokhoz, feladatokhoz kapcsolódó igényt, illetve az ellátás biztosításának szintjét, amelyek közül kiemelhető az egyes igénybe vevők jövedelmi helyzete, illetve az önkormányzat saját bevételi lehetőségei. Ezek a tényezők – ha nem is olyan szoros, de mindenképp figyelemre méltó – korrelációt mutatnak a demográfiai helyzettel és a demográfiai folyamatokkal.

A helyi igények ismerete, a szolgáltatás elérhetősége

A minden egyes település számára kötelező szociális alapszolgáltatások esetén (például házi segítségnyújtás) a szolgáltatás biztosítása helyben történik. Ebben az esetben a társult feladatellátási forma nem eredményezi azt, hogy a szolgáltatás például a társulás székhelyén érhető csak el. Emellett az is jellemző, hogy a feladatot ellátó gondozónők a helybeli lakosok közül kerülnek ki (ahol ez nem így történt, ott – bizalomhiány miatt – jelentősen csökkent a szolgáltatást igénybe vevők száma). Természetesen az, hogy például a házi segítségnyújtás minden település számára kötelező, nem jelenti azt, hogy ezt a szolgáltatást minden

egy településen biztosítják is. Ennek az az oka, hogy egyszerűen mind ez ideig nem mutatkozott igény az ellátás iránt. Ez a helyzet leginkább a harmadik kategóriába tartozó községek esetén jellemző, ahol a fejlettebb központokhoz (vagy éppen az osztrák határhoz) való közelség miatt a lakosság korösszetétele viszonylag kevés időset mutat, és a lakosság átlagos jövedelemszintje (beleértve az idősebb korosztályokat is) kedvező. A házi segítségnyújtás esetén persze nem elhanyagolható tényező a potenciális igénybe vevő fizikai kondíciója sem (hiába szerény jövedelmű egy igen idős ember, ha tud magáról gondoskodni, és nem igényli az ellátást, akkor nem fog az ellátotti körbe tartozni). A tapasztalatok szerint elvárás lenne az ingyenesség. Az idősek az ingyenes szolgáltatást kérik, ha fizetni kell, akkor nem élnek vele. A saját forrásokkal rendelkező települések azonban csak a rászorulóknak tudnak ingyenességet biztosítani. Az állami finanszírozáshoz gyakran így is hozzá kell járulni, mert különben nem tudnák működtetni a házi gondozást.

A tapasztalatok szerint a helyi igények ismerete, a szociális szolgáltatások elérhetősége nem jelent problémát a helyi lakosság számára. A szolgáltatások többségét társulásban látják el, amelyek területi léptékéről már korábban szó esett. Ugyanakkor a központi jogi szabályozással szemben megfogalmazódtak bizonyos észrevételek, kritikák.

„Túlszabályozottság, nem rugalmas, nem betegközpontú vagy személyközpontú az egész, sok a dokumentáció minden területen, nem ez ember a fontos.”

„Sokkal többre van igény és több helyinek is, mint látszik, de azt nem írhatom be. Akik helyi szinten valamilyen ellátáshoz jutnak, azok közül nem mindenki felel meg az szabályozásoknak. Vagy például másra van szüksége, mint amit a jogszabály rögzít, de maga a tevékenység nem fedi le azt, ami a jogszabályban elő van írva. Tehát a munkám papíron másként működik, mint a valóságban. És ezt napi szinten kellene rögzíteni óránként leosztva, de ez a gyakorlatban nem így működik, nehézséget okoz.”

„Helyben sok minden megoldható volna; nagy igény lenne egy idősek otthonára, a környéken túlzsúfoltak, és hosszú a várólista. Ezen kívül a krónikus betegek ellátására is volna igény, például hospice. Azt a daganatos beteget, aki tartós ápolásra szorul, csak a legszükségesebb esetben fogadják a kórházak, és nehéz az ő ellátásuk, mert a kórház hazaküldi, kiadja a beteget az otthonába. Járnak ki nővérek házhoz is, de szüksége lenne intézményre is.”

A gyermekjóléti és családsegítő szolgálattal kapcsolatosan egy jegyzői vélemény nehezményezte, hogy „a védelembé vételt elvették a helyi jegyzők hatásköréből, neki nagyobb rálátása volt, és gyorsabban reagáltak”. A félhatósági bevezetést rossz kezdeményezésnek tartja, hiszen „alá-fölérendeltségi viszonyt hozott létre egykori kollégák között, ami nehezíti a napi munkavégzést is”.

A községek többsége esetén soha nem működött bölcsőde, és nem is tervezik e szolgáltatás bevezetését. Ennek egyik alapvető oka, hogy nincs annyi gyermek, amennyi indokolná az intézményi ellátás biztosítását. Ez azonban nem minden esetben igaz. Olyan település is létezik, ahol a helyi édesanyák többsége munkanélküli, illetve kihasználja a gyermekekkel való otthon maradás maximális kereteit, „így kijelenthető, hogy nincs is igény bölcsődére a faluban”.

Leginkább a harmadik és – növekvő lakosság szám esetén – a negyedik kategóriába sorolható települések esetén fogalmazódik meg valós igényként a bölcsődei ellátás kialakítása vagy fenntartása. Ahogy az egyik polgármester megállapította, „2018-tól kötelező, hiszen 40 fölött van a 0–3 éves korú gyerekek száma. A kihívás tehát, hogy létesítenünk kell egy bölcsődét. Valószínű, hogy a jogszabályi előírások miatt megyünk a legalacsonyabb fok irányába. Ha valakivel tudunk szerződni, akkor családi bölcsőde lesz csak. Ha ez így nem sikerül, akkor egy minibölcsődét kell létrehoznunk.”

Kapacitás, kihasználtság

A községi településvezetők a szociális szolgáltatások közül elsősorban a házi segítségnyújtásra, másodsorban az étkeztetésre fogalmaztak meg megállapításokat. Az egyes településkategóriák szerint itt nem érzékelhetők éles határok vagy jelentős eltérések. A megkérdezett települések jelentős része olyan kapacitáshiányra hívta fel a figyelmet, amely az ellátást biztosító személyi feltételekre vonatkozott. Ez éppúgy jelentkezett a társult települések székhelyén és a gazdasági centrumok közelében elhelyezkedő településeken, mint az aprófalvakban. Az egyik mikrotérségi központ vezetője ezt a következőképp foglalta össze: „A törvényileg megállapított 7,85 fő nem tudja megoldani a közös önkormányzati hivatalba tartozó időskorúak és házi segítségnyújtást igénylők igényeit. Ez az öt település plusz 3 roma önkormányzat hatósági területe közel 2200 lakost fed le, jelentős kapacitáshiánnyal küzd. Ehhez képest ott van a járásszékhely városa, ahol a lakosok száma alig 300-zal magasabb, mégis jelentősen több házi segítségnyújtó és szociális munkás dolgozik.”

Egy másik településvezető szerint „itt munkaerőhiány van, ha van valakire panasz, nem is biztos, hogy tudunk találni mást”.

Egy esetben – az igények megszűnésére hivatkozva – volt példa egy szolgáltatás megszűnésére, egy nyugdíjasklubot (idősek nappali ellátása) zártak be.

A szociális étkeztetés – a tapasztalatok szerint – a második legfontosabb ellátási forma a községek esetében. Az igénybe vevők részéről ezen ellátással kapcsolatosan fogalmazódott meg olyan észrevétel, amely kifejezetten a minőségre vonatkozott. Ennek a lényege az volt, hogy nem voltak elégedettek az ebéd minőségével (a mennyiségre vonatkozó kifogással nem lehetett találkozni).

Hasonló, minőséget érintő problémák a gyermekétkeztetésnél is felmerültek, amit a rendkívül alacsony normatívával hoztak összefüggésbe.

Községek esetén külön szükséges kiemelni a falu- és tanyagondnoki szolgálatot, illetve – ahol ilyen nem működik – a falubuszok szerepét. A szolgálatban dolgozó alkalmazottak közvetlenül segítik a további szociális szolgáltatások biztosítását (ebédet hordanak, gyógyszerért mennek, bevásárolnak, szállítják a külterületen – tanyás térségekben – élőket, vagy az aprófalvakból a központi településekre – például orvoshoz – az időseket). A falu- és tanyagondnoki hálózat bővítésére folyamatos igény mutatkozik, amely – a jelek szerint – csak csekély mértékben teljesülhet.

A falu- és tanyagondnoki szolgálat más szociális szolgáltatásokkal együtt olyan integrált egységet képez, amilyen más szolgáltatások esetén nem tapasztalható.

Finanszírozás

A különböző szociális ellátások normatívái a legtöbb esetben nem fedezik a felmerülő költségeket, így a helyi önkormányzatok azok kiegészítésére kényszerülnek.

A szociális étkeztetésért a legtöbb helyen térítési díjat határoztak meg, azonban a leginkább rászorultak esetén a helyi önkormányzatok biztosítják az ingyenességet annak érdekében, hogy a lakosság ezen része igénybe vehesse a szolgáltatást.

A nyári gyermekétkeztetés esetén pozitívként értékelték, hogy jelentősen emelkedett a normatíva.

Olyan állásponttal is találkozhattunk, amely – ebben az esetben is – a kellő differenciálás hiányára hívta fel a figyelmet: „Elsődlegesen a súlyozásokon lehetne módosítani, hiszen mérhető minden, de nem veszik figyelembe például, hogy a 20 óvodás gyermekből 19 nem fizet a közétkeztetésért”. Finanszírozási probléma az is, hogy „a falugondnoki busz fenntartását alig finanszírozza az állam”.

Társulás, együttműködés, szervezeti forma

A szociális ellátások közül – a tapasztalatok szerint – egyedül az étkeztetés az, amit számos esetben piaci szereplő közreműködésével látnak el a helyi önkormányzatok. Ez különösen a kis lélekszámú települések esetén jellemző, amelyek nem rendelkeznek saját konyhával, így az ebédet piaci szereplőktől rendelik meg.

Azok a településközpontok, amelyek rendelkeznek megfelelő számú közmunkással és megfelelő földterülettel, valamint a mezőgazdaságban valamilyen mértékben jártas alkalmazottal, gyakran választják a konyha saját keretek között történő üzemeltetését, ahova a helyben előállított alapanyagokat szállítják be. Így kívánják a szociális, illetve gyermekétkeztetést mind gazdaságosabbá tenni.

Olyan településre is volt példa, ahol a házi segítségnyújtást korábban magánvállalkozás látta el, de napjainkban már ez is önkormányzati feladatellátásban és társulásos formában történik.

A szociális ellátások, illetve a gyermekvédelmi és családsegítő szolgálat az, ahol leginkább hasznosnak ítélik a településvezetők a társulásos működtetést. (A lépték tekintetében vagy az adott társulás működésének minőségét illetően ugyan lehetnek eltérő álláspontok, azonban a társulás fontosságát és hasznosságát egyetlen esetben sem kérdőjelezték meg.) Az egyik településvezető ezt az alábbiak szerint fogalmazta meg: „Ez az egy feladat van, amivel beszálltunk a társulásba. A részleteket nem is ismerem, tagdíjat fizetek, cserébe megoldják. Nem én működtetem, lényeg, hogy legyen ez jól megoldva, és eddig úgy tűnik, kielégítően működik is a rendszer, ennek örülök, tudunk másra figyelni, ez meg üzemel.”

4.2.3.4. Településüzemeltetés

A helyi igények ismerete, a szolgáltatás elérhetősége

A településüzemeltetési feladatok ugyan rendkívül széles körűek és sokrétűek, azonban a tapasztalt sajátosságok alapján mégis lehetőség nyílik a szolgáltatásokra, valamint az egyes községi kategóriákra jellemző tipizálásra.

Minden egyes községi jogállású település esetén alapvető lakossági és önkormányzati igényként fogalmazódott meg a zöld felületek, de általában véve a közterületek rendezettségének, tisztaságának elvárása. Ezt is jelzi, hogy a vizsgált települések esetében a közösségi szolgáltatások közül a zöldterület-kezelés mind az igénybe vevői, mind pedig a szolgáltató oldalon a szolgáltatási kultúra és minőség egyfajta alapelemeként jelenik meg.

Hasonlóképp azonos a helyi, illetve a településeken áthaladó közutak megítélése, bár némiképp más szempontból és nem igazán pozitív előjellel. Egyöntetű az a vélemény, hogy a közutak állapota siralmas, és a fenntartáshoz rendelkezésre álló forrás elégtelen, fejlesztésre pedig a központi források egyáltalán nem biztosítanak lehetőséget, így az állagromlás folyamatos, és megállíthatatlannak tűnik. Ezt a helyi lakosság is érzékeli és gyakran sérelmezi az önkormányzatok irányába.

A községek esetén az is általános sajátosság, hogy egyes szolgáltatások minőségének befolyásolására gyakorlatilag semmilyen ráhatásuk, lehetőségük nincs, bár a szolgáltatásnyújtási kötelezettség jelen pillanatban is helyi önkormányzati feladatkörbe tartozik. Ilyen feladatok például a közvilágítás, ivóvízellátás és szennyvízelvezetés, hulladékszállítás vagy épp a gázszolgáltatás (bár ez utóbbi jogszabály szerint nem önkormányzati feladat).

Minőségi kifogások alapvetően az ivóvíz-szolgáltatáshoz kapcsolódtak. Ez a vizsgált települések közel egyharmada esetén jelentett vélt vagy valós, megoldható vagy nem megoldható problémát. Ez utóbbi kérdés eldöntése nem egyszerű, amit jól érzékelt az alábbi településvezetői vélemény is: „Benne vagyunk egy nyolctelepüléses ivóvízjavító programban, ami sajnos nem úgy alakult, ahogy szeretnénk volna, mert a korábbi, megszokott ivóvizünket szerették az emberek, a mostani pedig lényegesen rosszabb ízű. Korábban nagy volt a vastartalma a víznek, de ezt mindenki megszokta, most tiszta a víz, de nem jó ízű. Ugyanazok a kutak dolgoznak, de tisztítják és vegyszert adnak hozzá, de nem szeretik az emberek.” Más esetben: „Vízminőséggel van gond, nagyon kemény a víz, erre megoldás nincs, panasz mindig van.”

Az igénybe vevők részéről a szolgáltatások díja jelenthet több esetben problémát a településvezetők szerint (például egy köbméter ivóvíz ára 400 Ft, egy köbméter szennyvízelvezetés 600 Ft, nem mindenki tudja a jövedelméből kifizetni ezeket a díjakat).

Az olyan településeken, ahol hiányzik a csatornázás (szennyvízelvezetés), további nehézséget jelent a szennyvíz elszállítási díjának mértéke, amely az egyik település esetén 3200 Ft/m³, ivóvízdíjjal pedig 3600 Ft/m³, míg ugyanez a szolgáltatás azokon a településeken, ahol van vezetékes szennyvízszolgáltatás, csak 800 Ft/m³. Ezt a településvezető meglehetősen diszkriminatívnak tartja, és álláspontja szerint ezen változtatni kellene.

A 2000 fő alatti településeken az is problémaként fogalmazódott meg, hogy nem állt rendelkezésre olyan fejlesztési forrás, amely ezeket a településeket támogatta volna, míg a nagyobb települések számára elérhető volt a pályázati lehetőség. Ez a probléma továbbra sem oldódott meg, hiszen 2014–2020 között a Vidékfejlesztési Program e célra fordítható forrása (12 Mrd Ft) csekély számú település gondját képes megoldani, más pályázati forrás pedig nem áll rendelkezésre.

Számos községben jelen pillanatban sem létezik csatornahálózat és vezetékes gázszolgáltatás sem. Az egyik ilyen település vezetője a fő problémát abban látta, hogy „felsőbb szinteken (például járás) – de helyben sem – nincs rá sem terv, sem elképzelés a megoldására”. Ezzel kapcsolatban az is tapasztalat, hogy a meglévő infrastruktúra bővítése is gondot okozhat, ha a szolgáltató (a vizsgált település esetén az [E.ON](#)) kalkulációja alapján nem éri meg a fejlesztés. Ebben az esetben az önkormányzat vagy képes saját forrásból biztosítani a költségeket, vagy – ennek hiányában – nem kerül sor bővítésre.

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 másik település jegyzői véleménye szerint „a jogszabályi követelmények, változások miatt az egyes szolgáltató 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 jellemző értékelését az alábbi vélemény összegzi: „DRV-vel van szerződésük, sajnos nagyon nem jók a tapasztalatok. Akik monopol helyzetben vannak, azoktól bármit kérhetnek, »fűtyülnek rá«. 20 évre előremenő ivóvízminőség-javító programjuk van, de azt nem tudják elérni, hogy a százéves azbesztcsőveket, amelyeken keresztül a lakosság 80%-ához érkezik a víz, kicseréeljék. A faluban kicseréltek három emelőszivattyút, erről a számlát elküldik, de az önkormányzat azt sem tudja, melyik szivattyúkat cserélték ki, milyen minőségű szivattyúkat szereltek be stb. Leveleinkre választ sem kapunk, mert nagyon jól tudják, hogy nem tudnánk máshonnan vizet venni.”

A hulladékszállítás – amelynek változásait a legtöbb esetben kritikusan értékelték – esetén 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 elviszik a szemetet, de hogy mögötte hogy pusztul az infrastruktúra, és hogy mennyire nem költenek fejlesztésekre, ezt nem látja.” A DÉLKOM területén azonban a községek lakossága érzékelhette azt, hogy míg korábban a szolgáltató – adott esetben – akár több edényt is ürített háztartásonként (vagy a kuka mellé helyezett zsákot is elvitte), addig – a rezsicsökkentés meghirdetését követően – csak a hivatalos egy edény tartalmát szállítja el. (Megjegyezhető, hogy ez a szigor azóta puhult.) Mindehhez azt is szükséges hozzátenni, hogy egyes településeken még a heti egyszeri hulladékszállítás is soknak tűnik, mert az „özvegyasszony-falvakban” az egyszemélyes háztartások nem termelnek annyi hulladékot.

Mindemellett a hulladékszállítás esetében kifejezetten pozitív változásokról, a szolgáltatás minőségének javulásáról is kaphattunk információt. Így például az egyik közép-dunántúli településen a szelektív hulladék-gyűjtés házhoz menő lett, megszűntek a szelektív hulladék-gyűjtőszigetek. A Dél-Dunántúlon pedig az egyik szolgáltató (DÉLKOM) házanként rendszeresítette a szelektív hulladékgyűjtő edényeket a normál kukák mellett. (A tapasztalatok szerint a szelektív hulladékgyűjtés tekintetében a legnagyobb elmaradás az alföldi településeken tapasztalható.)

A zöldterület kezelésben is létezik országosan mintaértékű jó gyakorlat. Így például Nagypáliiban évről-évre növekszik a parkok, zöldfelületek aránya, ezek karbantartására is kiemelt figyelmet szentelnek. A jó példa pedig ösztönöz, egyre inkább megfigyelhető a lakosság részéről is egyfajta igényesség, mára sokkal szebbek, tisztábbak az egyes lakóingatlanok kertjei, udvarai, mindenki figyel a környezetére. A faluban egy rózsagénbank is létesült, a Magyar Rózsák Kertje, ahol 356 féle rózsából ültettek 10-10 tövet, komoly kertépítési munkával. Ez mára már látványossággá vált, virágzásokkor sok helyi, környékbeli látogató ide.

Kapacitás, kihasználtság

A településüzemeltetés esetén kapacitástöbbletek és hiányok egyaránt tapasztalhatók. Kapacitástöbblet elsősorban az első kategóriába tartozó kistelepülések esetében az ivóvíz biztosítása területén mutatkozik. Ismeretes, hogy a rendszerváltást követően induló egészséges ivóvíz program keretében minden egyes támogatást igénylő településen kiépítették az önálló vízműrendszert. A településen fúrt kutak közül számos olyan hozammal rendelkezik, amely egyszerre több település igényét képes lenne kielégíteni. Közben az is nyilvánvalóvá vált, hogy számos településen az ivóvíz tisztítása, a kút hozama vagy más ok miatt az ellátás meglehetősen drága, míg a közeli (vagy szomszédos) települések felesleges kapacitással rendelkeznek. A tapasztalatok szerint mind a mai napig nem alakult ki olyan konstrukció, amely segítené a kapacitások racionalizálását, és támogatná a kapacitástöbblettel és kapacitáshiánnyal (vagy gazdaságtalanul) működő települések hálózatainak összekapcsolását.

A vizsgált települések esetén tapasztalható kapacitáshiány – adott településen belül – a szennyvízelvezetés területén sem ritka. (A település nem minden háztartása számára elérhető, mert annak idején nem megfelelően épült ki a hálózat.) E problémák megoldására a községek költségvetése nem biztosít fedezetet, azonban – a kétezer főnél magasabb lakosságú települések esetén – a KEOP pályázat erre lehetőséget

nyújtott. Itt megjegyezhető az is, hogy a lakosság oldaláról méltánytalan tehernek tűnik a gáz, illetve villamos áram hálózatra történő csatlakozásának vagy éppen bővítésének terhe, amit korábban közműfejlesztési hozzájárulás címen kellett fizetni. Ez a kötelezettség ma sem szűnt meg, bár erről az illetékes tárcza nem teljesen megfelelő információt szolgáltatott a lakosság irányába („Ingyenessé válik a közműcsatlakozás a családoknak, valamint a kis- és középvállalkozásoknak 2017. július elsejétől.”) Különösen a villamos hálózat kapacitásbővítése tűnik a lakosság, illetve a vállalkozások részéről szolgáltatói extraprofitnak, amikor nem történik más, mint a kismegszakítók (biztosítékok) cseréje.

A közvilágítást érintő kapacitásbeli problémák a vizsgált községek közül egy esetben okoztak komolyabb gondot (gyakori áramszünetek).

A külterületi utak járhatóságának fenntartása szintén önkormányzati feladat, amihez azonban javarészt hiányzik a saját eszközpark. (Megjegyezhető, hogy a Vidékfejlesztési Program tartalmazott ilyen irányú fejlesztési támogatást.) A belterületi közutak javítása, karbantartása már sokkal komolyabb eszközparkot igényelne, amelyet a községek még társult formában sem tudnának fenntartani. Így az ilyen szolgáltatásokat a piacról kell megvásárolniuk, amennyiben képesek a szükséges munkálatok piaci árának megfizetésére.

A helyi közútfenntartási feladatokkal kapcsolatosan nemcsak a szükséges infrastruktúra, de a szükséges személyi állomány tekintetében is komoly kapacitáshiányok mutatkoznak. Ez konkrét veszélyhelyzetet az önkormányzati hidak esetében jelenthet, amikor is nem történik meg a hidak szabályos időközönkénti műszaki alkalmassági felülvizsgálata. Így a hidak biztonságosságáról nem áll rendelkezésre adat, és a hiányosságokra – rosszabb esetben – csak egy kisebb-nagyobb baleset fogja felhívni a figyelmet.

Az önkormányzatok – mint a feladat ellátásáért felelős helyi szereplő – több helyen a szelektív hulladékszállítási kapacitáshiányokra hívták fel a figyelmet: „Szükség lenne a lakosság részéről a szelektív hulladékgyűjtő edények kihelyezésére az elkészített hulladékszigetekre, de sajnos nincs pályázat, így ez továbbra sem biztosítható.”

Az ivóvíz, illetve az ivóvíz minőségének javítási igénye nem csupán a végső fogyasztó (lakosság) részéről fogalmazódik meg, hanem a feladat címzettje – vagyis az önkormányzatok – felől is a tényleges szolgáltató irányába. Általánosságban megállapítható, hogy abban az esetben, ha a szolgáltatást nem közvetlenül a helyi önkormányzat biztosítja, a település gazdjaként, a feladat címzettjeként és a lakosság képviselőjeként eljárva közvetíti az igényeket a szolgáltatók irányába (más kérdés, hogy milyen érdekérvényesítési képességgel, amiről a fenti településvezetői megállapítások már szóltak).

A kapacitáshiányok között szerepel a kóbor állatok elhelyezése, ami számos térségben nem kielégítő, és nem is igazán helyi kérdésnek tekintik a polgármesterek.

Hasonló probléma adott esetben az állatorvoshiány, de sokkal nagyobb gond a hét közbeni állatorvosi ügyelet hiánya. Hétvégi ügyelet ugyanúgy létezik, mint a humán praxisban, ugyanakkor hét közben, munkaidő után gyakori probléma, hogy a területileg illetékes állatorvos nem elérhető, a városi rendelők pedig távol vannak, de haszonállatok esetén nem is kerülhet szóba a szállítás. Ez a probléma elsősorban a kisebb családi gazdaságoknak okozhat konkrét károkat.

Finanszírozás

A finanszírozás, vagyis pontosabban fogalmazva a tényleges feladatok ellátásához szükséges források rendelkezésre állása tekintetében az egyes községi kategóriák között jelentős eltérések tapasztalhatók. Az egyik leginkább költségérzékeny kategóriába tartozó közútfenntartás esetén ugyan minden egyes településkategóriában érintett településre elégtelen a központilag biztosított forrás (2000 m-es burkolt belterületi út, egy 24 tonnát meghaladó tartóképeségű műtárgy, 15 km külterületi földút esetén a központi finanszírozás évi 250 ezer Ft). Ugyanakkor a jelentősebb saját bevételekkel rendelkező települések képesek megoldani a helyi közutak karbantartását, sőt fejlesztését is, míg erre – az első kategóriába sorolható települések döntő többségének – esélye sincs. Ahogy az egyik településüzemeltetéssel foglalkozó szakember fogalmazott: „Gazdag falu Pilis(...), van saját forrásunk, amire kell, arra fordítjuk. Ha az állam nem ad, akkor megoldjuk saját forrásból.”

A második kategóriába tartozó települések költségvetése jellemzően a hibák javításáig biztosítja a közútfenntartási feladatok ellátását, míg a harmadik, negyedik kategóriába sorolható települések – a tapasztalatok szerint – akár komolyabb fejlesztéseket is képesek megvalósítani. Ez a gondoskodás nem csupán a helyi közutak javítására vonatkozhat, hanem felölelheti a településen áthaladó, ám az állami közútkezelő fenntartásába tartozó országos közút belterületi részét is. Konkrét példa volt arra, hogy a helyi önkormányzat saját forrásból kívánta megjavítani a rossz állapotban lévő állami közutat, de mindezt óriási bürokratikus akadályok leküzdése után tehetett csupán meg. (Az állami közútkezelő „partnerségére” több helyen panaszokdtak a településvezetők.)

A tapasztalatok szerint a helyi önkormányzat saját bevételeinek mértéke egyenes arányban áll a helyi közutak állapotával (ez tehát azt is jelenti, hogy megfelelő forrás birtokában a helyi közutak ugyanolyan fontosságúak, mint más közszolgáltatás, míg szűkös források esetén többnyire a prioritási sorrend végére kerül a helyi közútfenntartás).

Az ivóvíz, illetve a szennyvízelvezetés esetén az első kategóriába tartozó kistelepülések esetében – különösen, ha a hálózat viszonylag új építésű – aggályos a szolgáltatók által alkalmazott vetített költségalapú elszámolás a valós, elismerhető költségek helyett. Ez közelebbről azt jelenti, hogy hiába rendkívül alacsony a közműhálózat fenntartása és a víz előállításának ezeken a településeken, a költségeket az ellátási körzet átlagában számolják, ahol a városi üzemeltetés és a be nem hajtható tartozások jelentősen megemelik a fajlagos költségeket. Ezeket a költségeket vetítik azokra a településekre, ahol ténylegesen azok fel sem merülnek (például a viszonylag új PVC-csőves rendszer még egyetlen egyszer sem produkált csőtörést, míg a városi előregedett eternitcsövek gyakran törnek, és jelentős ráfordítás mellett javíthatók). Így olyan – nem a valóságon alapuló – fajlagos költségek alapján számolják a gazdaságosságot, amelyek a kistelepülések csekély lakosságát figyelembe véve kedvezőtlen színben tüntetik fel az e településeken történő szolgáltatást.

A zöldterület kezelésben – különösen az első kategóriába tartozó kistelepülések esetén – különösen jelentős szerepet tölt be a közmunka. Ha ez vagy ezzel egyenértékű pénzügyi forrás nem állna rendelkezésre, akkor e településkategória esetén a zöldfelület-fenntartás – ami minden település esetében kiemelt fontosságú – a jelenlegi formájában és minőségében nem valósulhatna meg.

A közműszolgáltatások koncentrációjával kapcsolatosan finanszírozást érintő észrevételek is megfogalmazódtak. Ezek lényege abban összegezhető, hogy a monopolhelyzet nem feltétlenül tesz jót az árképzés-

nek, a szolgáltatók közötti verseny kedvezőbb hatást gyakorolhatna az önkormányzatok, illetve a lakosság által igénybe vett szolgáltatások árára. Ugyanakkor a községek semmilyen formában nem fogalmaztak meg a rezsicsökkentéssel kapcsolatosan álláspontot, sem negatív, sem pedig pozitív irányba.

A településüzemeltetés körébe tartozó további szolgáltatásokkal kapcsolatosan a településvezetők nem fogalmaztak meg a finanszírozáshoz kötődő észrevételeket. A minőségre is kiterjedő értékelést az alábbi nyilatkozat tükrözi leginkább: „A közszolgáltatások 80%-át a normatíva biztosítja, de ez azt jelenti, hogy csak nagyon az alapfeladatokat. Például a közutak fenntartására nem elég, fejlesztésre meg gondolni se lehet ebből. Viszont a közvilágítást 100%-ban tudjuk fedezni. A központi költségvetésből kapott támogatás nagymértékben befolyásolja a szolgáltatás helyzetét, csak az alapszolgáltatás alacsony szintjét tudja biztosítani.”

Társulás, együttműködés, szervezeti forma

A különböző kategóriákba sorolható községek között jelentős különbségek tapasztalhatók az egyes szolgáltatások ellátási formája szerint.

Az első kategóriába tartozó települések a szolgáltatások meghatározó többségét vagy piaci szereplőktől vásárolják (például utak síkosságmentesítése), mert nem rendelkeznek a szükséges személyi és infrastrukturális háttérrel, és annak önálló üzemeltetése nem is lenne gazdaságos számukra. A társulás hasznosságára hívta fel a figyelmet egy településvezető, amikor a kül- és belterületi utak karbantartását biztosító infrastruktúra közös beszerzésének (gléderes autó vagy traktor), fenntartásának lehetőségét vázolta.

A második és harmadik kategóriába tartozó vizsgált települések önkormányzati tulajdonban álló non-profit kft.-t tartottak fenn a településüzemeltetési feladatok ellátása érdekében. A gazdasági szervezet működtetésének egyik fő oka az áfa. Míg az önkormányzat nem igényelhet vissza áfát, addig a 100%-os tulajdonában álló cég igen. Azonban nem csupán pénzügyi indokai léteznek a külső, piaci cégek mellőzésének: „...vállalkozó helyett saját községgazdálkodás látja el a feladatot. A testület így teljesen rálát, hogy milyen költségek merültek fel, mire költünk, mibe kerül, ha bármi gond van, akkor rugalmasan meg tudjuk oldani. Amire pénz kell, arra ad az önkormányzat. Bármi nagyobb gond van, polgármester asszony kijön, megnézi, elmondjuk, hogy mit lehetne tenni, jóváhagyja.”

A negyedik kategóriába tartozó települések esetén a kisebb lélekszámú települések nem rendelkeznek önálló céggel, míg a nagyobb településeken ez már természetes. A tapasztalatok azt mutatták, hogy ott, ahol külső vállalkozót vettek korábban igénybe, napjainkra visszatértek a feladat saját, önkormányzati ellátásához. A zöldterület-kezelés esetében pedig minden egyes vizsgált település saját maga látta ezt a feladatot.

4.3. A HELYI DÖNTÉSHOZÓK MOZGÁSTERE

Az empirikus vizsgálatok arra is választ kívántak adni, hogy a helyi döntéshozók – vagyis a polgármesterek, jegyzők, képviselő-testületi tagok – miként vélekednek arról a döntési szabadságról, amely szükséges a helyi közügyek helyi igényekhez illeszkedő intézéséhez. Az önkormányzati képesség szempontjából alapvető fontosságú feltétel tekintetében az állapítható meg, hogy a többciklusos (tapasztaltabb), valamint

széles látókörű településvezetők meglehetősen csekély helyi önkormányzati mozgástérről számoltak be. A kevésbé tapasztalt, illetőleg csak a helyben felmerülő ügyekre koncentráló polgármesterek viszont nem igazán érezték változást a helyi döntéshozói mozgáster tekintetében, azt legfeljebb a túlszabályozással hozták összefüggésbe (például túlságosan sok papírmunka, a közfoglalkoztatás túlzott adminisztrációja). Azok a településvezetők, akik a helyi önkormányzat mozgásterét csekélynek, illetve szűkülőnek tekintették, álláspontjukat azzal támasztották alá, hogy az ügyek többségében a központi jogalkotó szinte már mindent eldönt, helyben csak a végrehajtás marad. Volt, aki a forrásokkal, a finanszírozással hozta összefüggésbe a mozgáster kérdését, és szerinte a feladatfinanszírozás miatt alapvetően csak végrehajtóknak tekinthetők a helyi önkormányzatok, ami pedig az önkormányzás létét vonja kétségbe. A helyi döntéshozós szerint jó az lenne, ha 50-50%-ban lennének saját és központi döntéskörben a feladatok. Más vélemény szerint a helyi szinttől való feladatelvonás semmivel nem eredményez jobb vagy olcsóbb feladatellátást, teljesen szükségtelenül korlátozzák a helyi önkormányzatiság kiteljesedését.

4.4. HELYI KAPACITÁSOK, KOMPETENCIÁK

A kapacitások kérdése – az interjúk alapján – három fontos területre terjedt ki:

- a képviselő-testület, illetve a polgármester kapacitása, kompetenciái;
- az apparátus (hivatal) kapacitása és kompetenciái;
- a fejlesztéssel kapcsolatos kapacitások, kompetenciák.

A képviselő-testület, illetve a polgármester kapacitásai, kompetenciái közötti különbségek értékelésére a települések eddig alkalmazott kategorizálása nem alkalmas. Ebben az esetben nem elsősorban a település sajátosságai a meghatározóak, hanem sokkal inkább a személyhez kötődő tulajdonságok, valamit az, hogy például a polgármester főállásban vagy társadalmi megbízatásban látja-e el a feladatát. (A társadalmi megbízatás sem áll feltétlen összefüggésben a település méretével, mivel kistelepülésen is gyakran találkozhatunk fő állású polgármesterrel és nagyobb lélekszámú település esetén is létezik társadalmi megbízatású polgármester.) Ugyanakkor a vizsgált településeken a lakosságszám és a polgármesterek legmagasabb iskolai végzettsége között felfedezhető egy törvényszerűnek tűnő összefüggés, amely szerint a lakosságszám csökkenésével egyenes arányban csökken a felsőfokú végzettségű polgármesterek száma (a statisztikai adatok szerint az alacsony népességű településeken belül igen alacsony a felsőfokú végzettségűek aránya, és ez az arány a lakosság növekedésével javul). Szükséges megjegyezni, hogy a polgármesteri, képviselői feladatok megfelelő ellátása igényel egyfajta, pontosabban bizonyos szintű közjogi tudást, illetve a településüzemeltetéssel kapcsolatos ismereteket. Az interjúk tanúsága szerint nem minden településvezető rendelkezett maradéktalanul az adott település profi működtetéséhez szükséges ismeretekkel. (Nem feltétlenül voltak tisztában az adott feladat kapcsán az önkormányzat lehetőségeivel, nem feltétlenül látták át egy adott szervezési forma vagy területi lépték előnyeit, hátrányait.)

A településvezetők testületről alkotott véleménye rendkívül vegyesen alakult. Az szinte minden esetben alapnak tekinthető, hogy az összes vagy majdnem az összes képviselővel jó a személyes kapcsolat. A tekintetben viszont már jelentős eltérések mutatkoztak, hogy a képviselők milyen tudással és aktivitással

segítik a polgármester munkáját, illetve a település boldogulását. Volt olyan település, ahol a településvezető szerint a testület nagyon jó, minden szféra (vállalkozói, szociális, oktatási) képviselteti magát, és a képviselők jelentős szakmai tapasztalatokkal rendelkeznek. Más – hasonló adottságú – település esetén viszont a polgármester úgy nyilatkozott, hogy a képviselők csak eljönnek a testületi ülésekre, de nem igazán proaktívak, és nem igazán segítik az önkormányzati feladatellátást.

Az apparátust illetően a korábban alkotott kategóriák szerint igen jelentős eltérések is mutatkoztak az egyes települések között. Az első kategóriába tartozó települések jellemzően már nem rendelkeznek saját apparátussal (a vizsgált települések egyikén sem működött ilyen), míg a második kategóriába tartozó települések helyzetét jól jellemzi az a vélemény, mely szerint „a hivatalba egyre nagyobb a fluktuáció, a jó munkaerőt nem igazán tudják megtartani, aki ide jön dolgozni, az nem nyugdíjas állásnak, elhivatottságnak tekinti ezt a munkahelyet, mint ahogy ez korábban tapasztalható volt. Az ASP-vel is sokat kínlódnak, egyre több feladatot vesznek el tőlük. A jegyző nagyon jó, és ez nagyon fontos a települések jó működtetése szempontjából. Térségi szemléletben dolgoznak, a hivatal segíti a környező településeket.”

A nagyvárosi agglomerációs körzetben elhelyezkedő, illetve a jelentős adóerővel rendelkező településekre jellemző, hogy kifejezetten jónak ítélik azt a humánkapacitást, ami a közügyek intézéséhez, az önkormányzati képesség biztosításához szükséges. Igaz, éves szinten különböző mértékben (az egyik település esetében konkrétan 4 M Ft-tal) kiegészítik az alkalmazottak bérköltségeit, mert különben nem tudnák őket megtartani.

A helyi közügyek intézésében való lakossági részvétel tekintetében e települések úgy nyilatkoztak, hogy nagy segítséget jelentenek a civil szervezetek, mert például a pályázatírásban sokszor ők járnak az élen. Az egyik vizsgált település közel 1 Mrd Ft-ot nyert 70 db pályázattal, ami szerintük igazolja a megfelelő humánkapacitás rendelkezésre állását és az aktív közéletet. Ez részben tudatos építkezés eredményének köszönhető, és nagyon fontosnak tartják, hogy helyben, a falun belül legyen meg az utánpótlás, igaz a település jelentős értelmiségi bázissal is rendelkezik. E településeken erős a civil élet, a településvezetők szerint mindenhova bevonhatók, ők szervezik a rendezvényeket. Az egyik település esetén létezik egy civil alap (1,5 M Ft), ebből támogatja őket az önkormányzat a pályázati forrásokon kívül. Itt működik önkéntes tűzoltóság, polgárőr egyesület, sportegyesület, nagycsaládosok egyesülete, a település fejlődéséért alapítvány (ez készíti a legtöbb pályázatot) stb. A polgármester szerint itt a civilek mindent megcsinálnak, amit másutt a képviselők végeznek.

Az első kategóriába tartozó települések messze nem rendelkeznek olyan erős civil szervezetekkel – egyáltalán civil szervezetekkel – mint a 3-4. kategóriába tartozó községek. E települések esetén gyakran elhangzott, hogy a közösség-szervezés, a közösségépítés nagyon fontos szerepet töltene be e községek életében (nagyon sok helyen már semmilyen intézmény nem működik, így nincs meg az a bázis, amelyre építkezni lehetne). Ahogy az egyik településvezető fogalmazott, „...ma már senki nem foglalkozik ezzel, nincs meg az értelmiség sem ehhez. Egy ilyen státuszt érdemes lenne finanszírozni az államnak. Tekintélye sincs már senkinek (iskolaigazgató, polgármester), ami mozgósító erejű lenne. Az egyesületek sem képesek ilyen mozgósításra, pár család megy csak el az összejövetelekre. A huszonéves korosztály szinte teljesen hiányzik, így e generáció hiányában ezek a települések kihalásra vannak ítélve.” Egy másik település vezetője arra hívta fel a figyelmet, hogy „nagy baj, hogy a kulturális közfoglalkoztatotti státuszt megszüntették, ezek az emberek képesek voltak ilyen fajta feladatok ellátására. Ember nélkül viszont semmit

nem lehet elérni.” Álláspontja szerint – amely leginkább a mikrotérégi központok, vagyis a második kategóriába tartozó települések meghatározó többségével azonosnak tekinthető – „kettő típusú státusz hiányzik a településeken. Egyrészt a településmenedzser, amely leginkább az infrastrukturális, településüzemeltetési feladatokat fogná össze, egy ilyen emberre mikrotérsegenként, közös hivatalonként lenne szükség. Másrészt szükség lenne egy közösségszervezőre, aki a települések lakosságát lenne képes mozgósítani, összefogni.”

A fejlesztési igényekhez, illetve lehetőségekhez igazodó humán kapacitás, illetve a szükséges szakértelem tekintetében a községek minden egyes kategóriája meglehetősen kedvezőtlen helyzetűnek tekinthető. Itt jelentős különbségek inkább a városok és a falvak között tapasztalhatók. A városok esetén a lélekszámmal egyenes arányban növekszik annak az esélye, hogy a fejlesztésekkel (beleértve a tervezést, pályázatírást és menedzselést) külön szakemberek, esetleg önálló részleg foglalkoznak/ik. Ugyanakkor a községek esetén is található kivétel, ami leginkább a településvezető széles látókörével állt összefüggésben, aki megválasztását követően (2011-ben) külön pályázatíróat alkalmazott. A döntés helyességét aztán igazolták a megnyert pályázatok, igaz – tette hozzá a településvezető –, ehhez további informális csatornák igénybevétele is szükséges volt. Olyan településre is volt példa, ahol a pályázatokat – viszonylag sikeresen – a polgármester írja, a menedzselést pedig a hivatal pénzügyesei végzik.

Összességében a községek meghatározó többsége nem rendelkezik a tervezéshez, pályázatíráshoz szükséges humánkapacitással, azt jellemzően külső szervezetek közreműködésével igyekszik pótolni. A külső szervezetek között szerepelnek a LEADER helyi akciócsoportok, a megyei önkormányzatok apparátusa, valamint a piaci pályázatíró cégek. A tapasztalatok szerint a településekhez legközelebb a LEADER szervezetek állnak, részben azért, mert az illetékességi területük jellemzően 1-2 járást fog át, részben pedig azért, mert helyi fejlesztési stratégiát is készítenek, amelyek a települési igényekből indulnak ki, így jó eséllyel a legközelebről ismerkedhetnek meg a helyi fejlesztési igényekkel. Számos kistelepülés vezetője nyilatkozott úgy az elérhető fejlesztési lehetőségekről, hogy kizárólag a LEADER programban szereplő célokra tudnak pályázni.

A megyei önkormányzat versenyelőnyét olyan jogszabályi rendelkezés garantálja, amely akként rendelkezik, hogy a település- és területfejlesztési operatív program (amelyeket a megyei önkormányzatok bonyolítanak) esetén az önkormányzatok pályázatainak menedzsmentköltségei csak akkor számolhatók el, ha pályázat menedzselését vagy állami, vagy kizárólagos önkormányzati tulajdonban lévő vállalkozás végzi (utóbbival csak a nagyobb községek rendelkeznek, de ezek funkciója nem a pályázatmenedzseléshez, hanem elsődlegesen a településüzemeltetési feladatokhoz kapcsolódik). [272/2014. (XI. 5.) kormányrendelet 5. melléklet, 3.8.2.1-3.8.2.3. pont]. Esélyegyenlőségi szempontból ez a megoldás ugyan több mint kérdéses, de emellett az is tény, hogy a megyei szint meglehetősen távol helyezkedik el a településektől a helyi információkhoz (igények, lehetőségek) való gyors, teljes körű hozzáférés tekintetében.

A megyei önkormányzat, valamint a LEADER szervezetek mellett – különösen a tőkeerősebb települések esetén – továbbra sem ritka, hogy piaci szereplőket bíznak meg a fejlesztési projektek kialakításával és menedzselésével. A hiányzó helyi kapacitásokat természetesen nem pótolhatják az olyan piaci szereplők sem, amelyek/akik kizárólag az adott projekt keretében és az adott projekt erejéig végeznek meglehetősen eltérő színvonalú és alaposágú munkát az adott településen. Természetesen az sem várható el, hogy minden egyes település önállóan és folyamatosan foglalkoztasson megfelelő kompetenciákkal rendelkező

szakembert. A tapasztalatok szerint ugyanakkor fontos lenne, hogy optimális területi léptékben – amely jellemzően inkább járás alatti szint (például mikrotérség) – létezzen olyan szakmai kapacitás, amely képes folyamatosan kezelni, figyelemmel kísérni, generálni, menedzselni az egyes települések fejlesztési igényeit. Jelen pillanatban ennek intézményi keretét a LEADER szervezetek – és működési filozófiájuk – adhatná, azonban a humánkapacitások megerősítése ott sem lenne elkerülhető.

4.5. FINANSZÍROZÁS

Az egyes feladatok kapcsán már szóba kerültek azok finanszírozási kérdései, azonban mindezekhez képest olyan általánosabb megállapítások megfogalmazására is lehetőség nyílik, amelyek az önkormányzati képesség egyik legfontosabb feltételének teljesülésével kapcsolatosak. A finanszírozás változásait – amelyek alapvetően a feladat alapú finanszírozásra történő áttérést, illetve az egyik legnagyobb kiadási tétel (iskola) megszűnését jelentették – a megkérdezett településvezetők többsége pozitívan vagy legalábbis semlegesen ítélte meg. Ez természetesen nem azt jelentette, hogy magával a finanszírozás mértékével a többség elégedett lett volna, azonban az új rendszer kialakítását nem tartották rossznak, mert álláspontjuk szerint egyértelműbb, átláthatóbb a finanszírozás.

A tapasztalatok ugyanakkor arra is rámutattak, hogy a feladatfinanszírozás nincs tekintettel a speciális igényekre, helyi sajátosságokra. Egy három részből álló település például öt temetővel rendelkezik, de semmivel nem kap többet, mint egy kisebb település, amely egyetlen temetőt működtet. Számos esetben alulfinanszírozottnak tartják a falugondnoki szolgálat forrásait, ahol a normatíva még a falugondnok bérét sem fedezi. A községek többsége olyan nagy zöld területtel rendelkezik, amelyet a központi finanszírozási rendszer nem vesz kellőképpen figyelembe, pontosabban nem differenciál, szemben az Möt. 11. § (2) bekezdésének rendelkezésében foglaltakkal. A helyi közutak fenntartására biztosított forrás sem igazodik a feladatokhoz, és a helyi sajátosságokhoz sem.

Összességében a rendelkezésre álló források elégségességéről megoszlott a vélemény aszerint, hogy hozzávetőleg elegendő a helyi közszolgáltatások alapszinten történő biztosítására, illetve aszerint, hogy kisebb-nagyobb mértékben alulfinanszírozott a rendszer. E tekintetben már jelentősen eltérő helyzet alakult ki az egyes településkategóriák között, hiszen ahol nem áll rendelkezésre pótlólagos helyi forrás, ott a hiány érzékenyen érinti a települést, míg ahol jelentős helyi adóbevételek állnak rendelkezésre, ott csupán ismeretük van a különbségről, de mindez érdemi problémát nem eredményez a szolgáltatások színvonalában, ellátásában.

A finanszírozás természetesen minden esetben a konkrét feladatellátás tükrében értelmezhető, így általánosságban igen nehéz róla nyilatkozni. Általánosságban annyi mégis megállapítható, hogy a legjelentősebb hiány a helyi közutak normatívájában mutatkozik, ahol a központi támogatás messze nem biztosítja a helyi közutak minőségének szinten tartását, így azok állaga folyamatosan romlik azokon a településeken, ahol erre külön helyi forrás nem áll rendelkezésre.

Az óvodák esetében – az interjúk szerint – a finanszírozás a 35 éves óvodapedagógusokra van szabva. Ez alatt a korosztály alatt kedvezőbb lehet a helyzet, az e feletti alkalmazás esetén viszont az állam nem finanszírozza az egyébként jogszabályban meghatározott bérköltség-többletigényt. A hiányt itt is a helyi önkormányzatnak kell kipótolnia.

Bizonyos esetekben a jogszabályi követelmények is okoznak finanszírozási problémát. Egy település-vezetői nyilatkozat szerint, ha a temetői konténert kéthavonta ürítenék, csődbe mennének.

A gyermekétkeztetésben – különösen az óvodások esetében, ahol a térítésmentesség egyik feltétele a családban az egy főre jutó 90 000 Ft-ot meghaladó jövedelem – a helyi önkormányzatoknak szintén ki kell egészítenie a hiányos állami normatívát.

A 32 000 Ft/fő adóerő-képesség feletti települések azt is fájlalják, hogy a szolidaritási hozzájárulás, amit be kell fizetniük, némely esetben több, mint amit az iskola elvesztése előtt arra fordítottak. (A hozzájárulást befizetik, miközben a helyi iskola fejlesztési szükségletei éppúgy nem oldódnak meg, azt továbbra is nekik kell kezelni, ha még marad rá helyi forrás.) Ennek kapcsán szükséges hangsúlyozni azt is, hogy azok az önkormányzatok, amelyek jelentősebb helyi forrásokkal rendelkeznek, a helyi iskola működtetéséhez akkor is hozzájárulnak, ha ahhoz 2017-től már szinte semmi közük nincs.

Mindamellet, hogy nagy általánosságban az új finanszírozási rendszert inkább pozitívnak ítélik a helyi település vezetők, – a finomhangolás érdekében – több problémára is felhívták a figyelmet.

Az új rendszer nagy hátránya, hogy a forrás kizárólag az adott feladatcsoporton belül költhető el. Így előállhat olyan helyzet, amikor egy adott feladatcsoporton belül a helyi igényekhez és sajátosságokhoz képest többlet mutatkozik, vagyis az adott keretet (például kulturális normatíva) nem használták fel teljes egészében, míg egy más területen (például utak, járdák) hiány mutatkozik, azonban a források nem csoportosíthatók át. (Így előállhat, hogy a jól felszerelt művelődési központban tartott színi előadás gumicsizmát igénylő kátyúkon áthaladva közelíthető meg.) Az önkormányzatiság eszméjével kapcsolatos kérdés, hogy a központi döntéshozó milyen mozgásteret biztosít a helyi döntéshozó számára a saját, helyi ügyeinek intézése során.

Részben az előző problémával függ össze az is, hogy a jelenlegi finanszírozási rendszer arra kényszeríti a helyi önkormányzatokat, hogy a rendelkezésre bocsátott forrásokat mindenképp költsék el arra, amire adták (ha kell, ha nem). A településvezetők ismeretei szerint a helyi önkormányzatok nem képezhetnek célelőirányzatokat, nem takarékoskodhatnak a működési források terhére, hogy aztán néhány év elteltével az összegyűjtött forrás elérje azt a minimumot, amely biztosíthatná egy nagyobb forrásigényű beruházás költségét (vagy annak legalább az önrészét). Ez egyrészt a források nem szükségszerű elköltéséhez (pazarláshoz) vezet, másrészt nem ösztönöz megtakarításra, harmadrészt meggátolja a helyi igényekhez igazodó fejlesztési célú felelős gazdálkodás és tervezés kialakulását.

Végül – az elkészült interjúk alapján – az is megállapítható, hogy a kedvezőbb finanszírozási helyzetben lévő (jellemzően jelentős adóerő-képességű) települések esetén a szolgáltatásokhoz kapcsolódó innovativitás nem áll sem egyenes, sem pedig semmilyen arányban a rendelkezésre álló forrással vagy annak növekedésével. Ez tehát azt is jelenti, hogy azért mert egy adott település számára jelentősebb forrás biztosítja a közszolgáltatási feladatellátást, semmi nem garantálja, hogy akár a minőséget illetően vagy bármely más tekintetben (például ellátási módszer, szervezet) valamiféle újítást alkalmazna vagy arra törekedne.

4.6. ÖNKORMÁNYZATI EGYÜTTMŰKÖDÉS, TÁRSULÁS

Ismeretes, hogy a helyi közszolgáltatások biztosítására az önkormányzati törvény három lehetőséget biztosít:

- önálló feladatellátás;
- a feladat társulásban történő ellátása;
- a feladat más szereplő útján történő ellátása (hatósági, polgárjogi szerződés keretein belül, „kiszerezés” formájában).

A feladatellátás szervezeti formáiról történő helyi döntési szabadság a rendszerváltástól napjainkig bizonyos mértékben szűkült. Létezik – de tegyük hozzá, hogy az önkormányzati törvény megalkotásától fogva is létezett – egy olyan kényszerpálya, amely eleve valamilyen társulás vagy esetleg kiszerezés irányába terelte azokat az önkormányzatokat, amelyek saját erőből soha nem voltak képesek minden egyes közszolgáltatás biztosítására. Ismeretes az is, hogy a közelmúltban a központi jogi szabályozás állapított meg bizonyos közszolgáltatások (például ivóvíz, hulladékszállítás, gazdálkodás) esetén olyan feltételeket, amelyek szerint csak meghatározott formában, illetve tulajdonosi szerkezet mellett kerülhet sor a közszolgáltatások nyújtására. Míg a rendszerváltástól egészen az Alaptörvény megalkotásáig jogrendszerünk nem ismerte a kényszerszereplő intézményét – bár ennek szabályozásba való beemelésére többször is történt eredménytelen kísérlet –, addig az Alaptörvény már lehetőséget biztosít a kényszerszereplők kialakítására, azonban erre mind ez ideig nem került sor.

Ha a községek közszolgáltatási szempontból kialakított négy kategóriája alapján vizsgáljuk a feladatellátás szervezeti kereteit, akkor érzékelhető, hogy az első kategóriába tartozó, az ötszáz főnél alacsonyabb lakosságszámú és csekély adóerő-képességgel rendelkező települések a feladataik jelentős részét társulás, illetve kiszerezés útján látják el. Szükséges hangsúlyozni, hogy a társulások minden esetben önkéntesek, és a legtöbb esetben a szolgáltatást nyújtók (az önkormányzatok mellett ide tartoznak azok intézményei, illetve vezetői) szinte mindig pozitívan nyilatkoztak a társulásról. Kritika megfogalmazására akkor került sor, amikor az adott társulást túlságosan nagyoknak – „gigatársulás” – ítélte meg a helyi vezető, ami sok problémát okoz a határozatképesség, vagy éppen a közös érdek, hasonló sajátosságok hiánya miatt. (Az ilyen területi lépték a járás, vagy inkább a több járásra kiterjedő illetékességet jelentette.) Szükséges ugyanakkor arra is rámutatni, hogy függetlenül a társulás nagyságától – e településkategóriában – a feladatok jelentős részének ellátása (például családsegítés, házi segítségnyújtás) mindenképpen mikrokörzeti, esetleg települési szinten történik. A háziorvosi ügyeleti rendszer működtetése tekinthető olyannak, ahol kizárólag egy központtal is megvalósítható az adott feladat ellátása. A társulás ilyen esetben alapvetően a szervezeti kereteket biztosítja.

A tapasztalatok szerint a társulás előnyét a szolgáltatók abban látják, hogy önállóan egyáltalán nem lennének képesek ellátni a jogszabályban meghatározott feladatokat, ezentúl a feladatellátás gazdaságosabb, végül az is nagyon fontos, hogy társulásban olyan mennyiségű és képzettségű szakember alkalmazására is lehetőség nyílhat, amelyre önállóan biztosan nem lenne mód.

Az első kategórián kívüli községek esetén a feladatellátás módjára, szervezeti kereteire vonatkozóan nem alakítható ki olyan besorolás, amely a három további kategória eltérő sajátosságait mutatná ki. Az viszont e településcsoportok esetén is megállapítható, hogy a helyi vezetők mérlegelik, hogy mely feladatellátási

látás a leginkább gazdaságos, rugalmas, és melyik szolgálja leginkább a település lakóinak elégedettségét. (Ez természetesen azon feladatok esetén igaz, ahol a helyi önkormányzatnak létezik döntési mozgástere.)

A nem társulások formában történő, pontosabban saját feladatellátásra a legtöbb esetben a zöldterület-kezelés során került sor. Ezt az első és a harmadik kategóriába tartozó települések esetén leginkább a közmunkások segítségével valósítják meg. Az első kategóriába tartozó települések esetében külön hangsúlyozták e tekintetben a közmunka fontosságát, illetve nélkülözhetetlenségét („ha ez a program megszűnne, lehet, a gaz verné fel ezeket a településeket”). A második kategóriába tartozó települések esetében a jelentős munkaerőhiány miatt vagy külső vállalkozót bíznak meg a feladat ellátással, vagy pedig további – nem közmunkás – munkaerő alkalmazására kerül sor, szintén piaci díjazás mellett. A negyedik kategóriába tartozó, jelentős adóerővel rendelkező települések esetében van példa a közmunkások feladatellátásba történő bevonására is, míg más településeken külső vállalkozó végzi a tevékenységet. Arra is akadt példa, hogy a külső vállalkozóval felmondták a szerződést, és saját hatáskörbe vonták a feladatot, mert a vállalkozás nem volt kellőképpen rugalmas, nem igazodott megfelelően a helyi igényekhez (nem akkor vágta a fűvet, amikor megnőtt, hanem egyszer egy hónapban, amikor gondolta, nem akkor tisztította meg a zöldterületet a szeméttől, amikor arra szükség volt, miközben ezt a helyiek rögtön meg tudták tenni).

A többcélú kistérségi társulások, illetve az azon belül nyújtott közszolgáltatások kiegészítő normatíváinak megszűnésével a közszolgáltatások ellátásának igen változatos területi léptéke alakult ki. Teljesen azonos gyakorlat a vizsgált települések esetén nem volt megfigyelhető, azonban az adott közszolgáltatás területi léptékére vonatkozó jellemzők megfigyelhetők.

Ha az egyes településkategóriák alapján vizsgáljuk az ellátás területi léptékét, akkor az alábbi sajátosságok érvényesülnek:

Az első kategóriába tartozó (jellemzően 500 fő alatti) települések esetén a humán közszolgáltatások ellátásának többsége nem helyben – hanem a mikrotérségi központban – történik. (A vonalas vagy egyéb településüzemeltetési közszolgáltatások esetén a nem helyi ellátás nem is értelmezhető, ezekben az esetekben maga a szolgáltató válik el a településtől, így alakul ki a területi lépték, azonban erre közvetlen hatást a helyi önkormányzat már kevésbé képes gyakorolni.)

A második kategóriába tartozó települések, vagyis az aprófalvas településszerkezetű mikrokörzeti központok jellemzően a mikrotérség számára biztosítanak szolgáltatásokat. A szolgáltatások területi léptéke – függően az adott szolgáltatás sajátosságaitól – nem csupán a mikrotérség, hanem annál nagyobb területi lépték (például az egész járás) is lehet. A nagyobb lélekszámú – alföldi típusú településszerkezet mellett – települések esetén a területi lépték nehezen értelmezhető, mert a közszolgáltatások jelentős része megáll a településhatáron, legfeljebb a település külterületi lakossága veszi azokat igénybe. (Ebben az esetben a szolgáltatások léptéke nem éri el a területi szintet, hanem települési marad.) Természetesen a külterületi, például tanyás térségek lakosságáról való gondoskodás sem jelentéktelen feladat (még ha nem is önálló településekről van szó), hiszen számos közszolgáltatást a külterületi igények szerint és annak megfelelő léptékben szükséges biztosítani (például földutak járhatósága, tanyagondnoki szolgálat működtetése).

A harmadik kategóriába sorolható nagyvárosi agglomerációs körzetekbe tartozó települések esetében a városok elszívó hatása itt is érvényesül, ami abban nyilvánul meg, hogy számos közszolgáltatás ellátása nem helyben, hanem a közeli nagyvárosban történik. A területi lépték itt a nagyváros és a település (agglomerációs körzet, amely Budapestet kivéve ritkán terjed túl az 5–10 km-es körzeten) viszonylatában

értelmezhető. Szükséges megjegyezni azt is, hogy fordított irányú szolgáltatási kapcsolatra is akad példa, amikor a közeli nagyváros veszi igénybe a kisebb település által nyújtott szolgáltatást (például óvoda), mert ott a szolgáltatás minőségét megfelelőbbnek vélik (például kisebb csoportok, jobb felszereltség).

A negyedik kategóriába sorolható, vagyis jelentős adóerő-képességgel rendelkező települések esetében a közszolgáltatások többségében a finanszírozás semmiképp nem kényszerít arra, hogy a település határain túl lássák el a közszolgáltatásokat. Ez nem azt jelenti, hogy – olyan esetekben, ahol egyébként az önkormányzat mozgástere biztosított – az adott település kizárólag önállóan és csak a saját településének lakói számára nyújtana szolgáltatásokat. A szolgáltatás területi léptékében, illetve annak alakulásában jelentős szerepet játszanak ebben az esetben a hagyományok (korábbi társulás, közös feladatellátás), illetve a személyi kapcsolatok (a településvezetők egymáshoz való viszonya komoly hatást gyakorolhat az ellátási területek alakulására).

Ha az egyes közszolgáltatások, illetve közszolgáltatási csoportok ellátásának területi léptékeit vizsgáljuk, akkor az alábbi jellemzők tapasztalhatók:

- a gyermekvédelmi és családsegítő feladatok ellátása jellemzően járási, ritka esetben annál nagyobb léptékben szerveződik meg;
- a háziorvosi ügyeleti ellátás a leggyakrabban járási léptékben szerveződött meg a vizsgált települések esetében;
- a szociális feladatok ellátása ritka esetben több járásra is kiterjed, számos esetben járási léptékű (a megszűnt kistérségi társulás területi léptéke), és több esetben kisebb, mint a járás, de mindenképpen számos települést foglal magában;
- legkisebb területi léptékben a köznevelési feladatellátás, vagyis az óvodák működése szerveződött meg.

Ismeretes, hogy számos településüzemeltetéshez sorolható közszolgáltatás területi léptéket meghatározó működési feltételeit központi jogszabály határozza meg (ivóvíz, hulladékszállítás), amelyek területi léptéke jelentősen különbözik attól függően, hogy állami vagy önkormányzati tulajdonban áll-e. (Önkormányzati tulajdon esetén a megyénél kisebb területi lépték is létezik, míg az állami tulajdonú vállalatok többnyire regionális léptékben működnek). Ezekre a folyamatokra, illetőleg a kialakuló területi léptékekre a helyi önkormányzatoknak nincs ráhatása, azonban véleményt formáltak a változásokról. Ezek a vélemények vagy semlegesek voltak, vagy pedig negatívak. A semleges álláspontok egyszerűen tényként kezelték a változásokat, nem minősítették sehogy. A negatív értékelések indokai különösen azok voltak, hogy a szolgáltatók egyre távolabb kerülnek az igénybe vevőktől, ha probléma adódik, nincs kit vagy nehéz valakit elérni, a monopolhelyzetben lévő szolgáltatókat sem a minőség, sem a helyi igények vagy azok változása nem érdekli.

Szükséges megjegyezni azt is, hogy azokban az esetekben, ahol a helyi önkormányzatnak létezik saját mozgástere a működés körzetének meghatározására, ott előfordul, hogy egy adott település több szolgáltatást nagyobb területi léptékű együttműködés keretében tart fenn, míg más szolgáltatást (ugyanazon szolgáltatáscsoporton belül, például közétkeztetés) önállóan, az adott település határain belül lát el.

Megállapítható, hogy a közszolgáltatások területi léptékére számos tényező hatást gyakorol. Ilyenek különösen

- a központi szinten kialakított finanszírozás és a feladatellátáshoz kapcsolódó jogszabályi követelményrendszer;
- helyi szinten az igénybe vevők preferenciái (bizalom, munkába járás, szakértelem elismerése stb.);
- a helyi közszolgáltatások biztosítói (önkormányzatok) saját forrásainak mértéke, a településvezetők közötti személyes kapcsolatok.

Fontos kérdés, hogy amennyiben a központi döntéshozó valamilyen formában változtatni kíván a szolgáltatások területi léptékén, vajon mely szempontokat képes figyelembe venni, mely – a szolgáltatás szempontjából fontos – tényezőkről rendelkezik megbízható információkkal, egyáltalán mérlegelik-e azt, hogy a szolgáltatást és annak minőségi változását meghatározó tényezőkről milyen területi szinten lehet optimális körülmények között döntést hozni (helyi, járási, megyei, regionális, központi). Abban az esetben pedig, amikor a központi döntéshozó elsődleges célja nem a szolgáltatás területi léptékének változtatásához fűződik, azonban a területi lépték kérdése – mintegy másodlagos következményként – szükségszerűen megjelenik, vajon képesek-e központi szinten ezeknek a „másodlagos” hatásoknak a mérésére és a minőségben bekövetkezett változások értékelésére?

4.7. A HELYI KÖZAKARAT KIFEJEZÉSÉNEK LEHETŐSÉGEI

Korábbi vizsgálatok (ÁROP-, KÖFOP-kutatások) eredményei azt mutatták, hogy egyedül a nagyvárosok esetén tapasztalható az, hogy formalizált módon igyekeznek becsatornázni a lakossági igényeket, véleményeket. Ennek egyik módja, hogy bizonyos szolgáltatások esetén a vállalkozóval kötött szerződés alapvetően tartalmazza az elégedettségi felmérési kötelezettséget. Ezen túl intézményi szinten (például óvodák) tapasztalható egyfajta igény- és elégedettségmérés.

A községi jogállású települések esetén formalizált igényfelmérésre, a helyi közügyeket illető bármilyen „kutatásra” – a vizsgált települések esetén – nem került sor. Jellemző, hogy minél kisebb a település lakosság száma, annál inkább a közvetlen személyes kapcsolatok játszanak szerepet a lakossági igények önkormányzatok felé történő megjelenítésében.

A nem csupán közszolgáltatási igények feltérképezésére szolgáló formális csatornákat a polgármesteri fogadóórák, a közmeghallgatás vagy épp a személyes találkozások képezték. A településvezetők úgy vélték, hogy a lakossági elégedettség egyik legfőbb mutatója az, ha nincs panasz (a jó vagy kielégítő működést nem szokták jelezni az önkormányzatok irányába). Mindemellett érdemes felhívni a figyelmet egy olyan kistelepülési jó gyakorlatra, ahol korábban úgynevezett utcafelelősöket választott a lakosság. Ezek az utcafelelősök szükség szerint, de évente néhány alkalommal találkoztak egymással, illetve a település vezetőivel, és elmondták, hogy az adott utcában mik a problémák, milyen működtetést vagy éppen fejlesztést érintő igények merültek fel. Hozzá kell tenni, hogy ez a jó gyakorlat mára megszűnt. A településvezető szerint ennek oka egyrészt az, hogy a problémák megoldódtak, másrészt az érdektelenség, az elidegenedés. A településen belül is széttestek a közösségek. Ahogy jelezte, korábban voltak még a falun belül összetartó csoportok, akik tettek is a közért, de mára már ez is megszűnt. „Mindenki otthon marad, illetve a fiatalabb generáció jelentős része már elhagyta a települést (elsősorban akik tovább tanultak), akik még vannak, azok leginkább az internetet bújják.”

Minden településkategóriára jellemző lakossági gyakorlat, hogy olyan problémák esetén is az önkormányzatokhoz fordulnak segítségért, amelyek nem tartoznak az önkormányzatok feladatkörébe (például telefon, áramellátási problémák).

Szükséges megjegyezni azt is, hogy a helyi önkormányzatok egyfajta közvetítő szerepet is ellátnak a nem helyi, hanem nagyobb területi léptékben szerveződött szolgáltatók irányába (például hulladékszállítás, ivóvíz-szolgáltatás).

A különböző települések ugyan rendkívül széles minőségi skálán képesek az egyes közsolgáltatások biztosítására, azonban a településvezetők úgy vélik, hogy a helyi lakosság általában elégedett a helyi közsolgáltatásokkal.

5. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, JAVASLATOK

5.1. ALAPKÉRDÉSEK

A helyi közszolgáltatások tervezése, szabályozásának megvalósítása, illetőleg fejlesztése során léteznek olyan alapkérdések, amelyek alapvetően befolyásolják a kívánt folyamatok irányát.

Mindenekelőtt szükséges azonosítani az alapkérdéseket, megválaszolni azokat, és ezt követően alakítani a közszolgáltatások helyi szintű biztosításának rendszerét. Az alapkérdések ugyan eltérő természetűek lehetnek aszerint, hogy egy részük közpolitikai, közpolitika-filozófiai természetű (a központi állam és a helyi önkormányzatok közötti munka- és feladatmegosztás, az önkormányzati döntési szabadság, mozgásterjedelme, a lakosság és a civil társadalom közszolgáltatásokban való részvételének mértéke, terjedelme stb.). Ezen kérdésekre adott válaszok egyfajta értékválasztást is tükröznek. Kevésbé értékalapú és filozófiai megközelítésű alapkérdések a működtetés gazdaságosságára, az optimálisnak vélt üzemméretre, területi léptékre stb. keresik a választ.

Mindegyik megközelítésnek létezik azonban egy olyan eleme, amelyben a funkció is fontos szerepet játszik, bár a megközelítések fő iránya éppen vagy technokrata típusú, vagy értékalapú, filozófiai jellegű. Az alábbiakban inkább egyfajta funkcionalista szemlélet szerint történik az alapkérdések vizsgálata, ahol kizárólag a száraz pragmatista, technokrata vagy a közpolitikai típusú megközelítés nem feltétlenül játszik meghatározó szerepet.

Fontosabb alapkérdéseknek – amelyek sora kétségkívül jelentősen bővíthető – az alábbiak tekinthetők:

Helyi igények, a helyi igényeknek megfelelő szolgáltatások nyújtásának kérdése

A kérdéskörrel kapcsolatosan különösen fontos annak eldöntése, hogy az egyes szolgáltatások esetén, függetlenül a helyi igényektől meghatározható-e egy olyan absztrakt követelményrendszer (akár minimumokat vagy maximumot, optimumot, vagy csupán egy adott értéket meghatározva), amely „tértől és időtől függetlenül” alkalmazható az egész országban. (Ez még az olyan viszonylag egyszerűen mérhető és paraméterezhető szolgáltatások esetén is, mint például az ivóvíz, problémát okozhat, hiszen „a lakosok a korábbi vizet szeretik, az új hiába egészségesebb, nem isszák”. (A funkció a példa szerinti esetben – nyilván az egészséget nem károsító határok között – a víz ivásra, „élelmiszerként” való felhasználása, és nem önmagában a minél minőségibb víz elérése.)

Ahol a mérhetőség sokkal nehezebb – például óvodai vagy háziorvosi ellátás –, ott még inkább nehéz kérdés, hogy a helyi igényektől függetlenül milyen absztrakt szolgáltatási értékek határozhatók meg, és azok milyen mértékben képesek betölteni tényleges funkciójukat (előremutató, vagy éppen többet árt, mint használ az adott környezetben). Természetesen az sem mellékes, hogy ki érzi magát felhatalmazva arra, hogy a „tértől és időtől független értékeket” meghatározza.

Helyi sajátosságok alapján történő szolgáltatás működtetése

Nem csupán az optimálisnak vélt szolgáltatási szint vagy éppen finanszírozás meghatározása jelenthet alapkérdést, hanem a szolgáltatás folyamatos és funkciójának megfelelő biztosítása is. (Célszerű különbséget tenni egy adott pillanatot vagy rövid időintervallumot mérő követelményrendszer – amely akár az ellenőrzés időpontjában vagy időszakában különös erőfeszítések árán teljesíthető – és egy olyan állandó helyzet között, amely a szolgáltatás általános jellemzésére, minőségmérésre alkalmas.) Mindemellett a helyi sajátosságok – amelyek földrajzi, közlekedési stb. adottságokat is magukban foglalnak – sokkal tágabb kört képeznek a szolgáltatások kialakítása és fenntartható működtetése szempontjából, mint a helyi igények. Alapvető kérdés, hogy a helyi sajátosságok figyelembevétele vagy figyelmen kívül hagyása milyen mértékben segíti elő az adott szolgáltatás küldetésének betöltését, a szolgáltatás tényleges funkcionálását.

Differenciálás

Az eltérő helyi sajátosságokkal, igényekkel szoros összefüggésben áll a differenciálás, a differenciálhatóság kérdése. A differenciálás egy olyan finomhangolási lehetőséget biztosíthat, ahol a szolgáltatás funkciójának kiteljesítése érdekében lehetőség nyílik a helyi sajátosságoknak, igényeknek megfelelő megoldások kialakítására a helyi lehetőségek figyelembevétele mellett.

A differenciálás olyan területeken valósulhat, illetve hiúsulhat meg, mint például a jogi szabályozás vagy éppen a konkrét végrehajtás. Mivel szinte az összes közszolgáltatást – eltérő részletezettségű és minőségű – jogszabály rendezzi, ezért célszerű figyelembe venni a jogi szabályozás lehetőségeit és korlátait a differenciálhatóság szempontjából. Az nem igényel különösebb magyarázatot, hogy a jogi szabályozás egyfajta normarendszer, ahol a norma sajátja, hogy az egyeshez képest általános formában kívánja szabályozni a különböző életviszonyokat. Ugyanakkor az is közismert – de témánk szempontjából különösen fontos –, hogy a jogi szabályozás többszintű lehet, ahol az általános, legmagasabb szintű szabályok konkretizálását – mely jó esetben együtt jár a differenciálással is – az alacsonyabb szintű jogszabályok végezhetik el. Legalsó szinten a helyi önkormányzatok is alkothatnak jogszabályt, ha erre a központi jogszabályok felhatalmazást biztosítanak, és – ami különösen fontos – nem merítik ki teljesen a szabályozási tárgykört, vagyis nem szorítják ki, nem veszik át a helyi jogalkotó szerepét azzal, hogy a központilag megalkotott rendelkezések az életviszonyok szinte teljes körét felölelik. (Megjegyezhető, hogy a helyi jogalkotó számára még ilyen esetben is nyílhat lehetőség differenciálásra, amennyiben a központi szabályozás – vagy annak egy bölcsen meghatározott része – diszpozitív jellegű, vagyis lehetőséget biztosít a központi szabályoktól való eltérésre, épp a helyi sajátosságok érvényesíthetősége érdekében. Ez a szabályozási megoldás különösen akkor lehet hasznos, ha adott területen a helyi jogalkotó nem feltétlenül rendelkezik a szolgáltatáshoz kapcsolódó, megfelelő szintű szakértelemmel.)

A differenciálatlan, a helyben nehezen vagy egyáltalán nem alkalmazható jogi szabályozást jellemzik leginkább a funkciójának betöltésére alkalmatlan, életszerűtlen jelzőkkel.

Alapkérdés tehát, hogy az egyes helyi közszolgáltatások megvalósítását biztosító differenciálásra a jogi szabályozás (amelybe természetesen a finanszírozástól kezdve a követelmények meghatározásán át, minden beletartozhat) milyen lehetőséget, mozgásteret biztosít a helyi, és milyen a központi szereplők számára.

Tervezés, jövőkép

Az empirikus vizsgálatok eredményei azt mutatják, hogy a közszolgáltatások helyi tervezése inkább kivételes, mint általános, és a jövőkép megalkotása még kevésbé jellemző. Ugyanakkor számos olyan probléma adódik, amelyek megoldására általános, országos recept nem létezik, de helyben mégis találnak rá megoldást. Az ad hoc jellegű problémakezelés mellett akkor jelenhet meg szélesebb körben és megfelelő súllyal a közeli és távolabbi jövőre vonatkozó tudatos tervezői munka, ha a szolgáltatások terén biztosított az a helyi mozgástér és a megvalósítást elősegítő feltételrendszer, amely garantálja a tervek realizálását. Mindennek azért van különös jelentősége, mert ha napjainkban nincs megoldás több alapvető probléma kezelésére (szakemberhiány, elvándorlás), akkor az már visszafordíthatatlan következményekkel fog járni a közeli és távolabbi jövőben egyaránt.

A helyi szereplők megjelenése, részvétele a közszolgáltatások biztosításában

Alapvető kérdés annak megítélése, hogy a helyi önkormányzat és a központi állam milyen mértékben vesz, illetve vállal részt a helyi közügyekben, a helyi közszolgáltatások biztosításában. Ezen a tradicionálisnak tekinthető kérdésen azonban messze túlmutat annak megválaszolása, hogy közvetlenül a lakosságnak – vagy közvetett formában annak formális, illetve informális szerveződéseinek – milyen mértékben lehetséges, célszerű vagy éppen szükséges a helyi közszolgáltatásokban részt vállalnia.

Az állampolgári szerepvállalás a helyi közügyek, közszolgáltatások teljes körű és professzionális megvalósításában nem példa nélküli. Ausztriában és Németországban az önkéntes tűzoltóság a hivatásos tűzoltóság helyett, illetve mellett lát el a magyar terminológia szerinti katasztrófavédelmi feladatokat, kizárólag lakossági, állampolgári közreműködés mellett.

Egy adott közszolgáltatás aktív lakossági bevonás mellett történő – kétségkívül nem hagyományok nélküli – megszervezése és biztosítása azonban messze túlmutat az állami, önkormányzati szerepvállalás kérdésén. A helyi közösség helyi közszolgáltatásban való részvételének egyik legfontosabb eredménye a szemléletmód. A szemléletmód az, amelynek segítségével egyesíthető, összefogható, mozgósítható az egyes állampolgár. A szemléletmód biztosítja az egyes individuum közösségként történő megjelenését, és ez teszi érzékenyvé a köz ügyei iránt, amit aztán tevőleges közreműködéssel alakítani is képes. Kevésbé vitatható az ilyen szemléletmód közösségteremtő hatása, amely a kis helyi közösségből kiindulva egészen a nemzetállami szintig elősegítheti az egység tartozás, és ezzel szoros összefüggésben a nemzeti öntudat erősítését. Más szempontból, ha nem létezik helyi szintű közösség (illetve az azt kialakító szemléletmód), akkor nehéz olyan nemzetállamról beszélni, amely képes megőrizni lakosságát és identitását.

A lakosság helyi közszolgáltatásokba történő bevonásának közösségformáló hatása tehát nehezen vitatható, de természetesen csak akkor létezhet, ha helyben és a helyi önkormányzat támogatása mellett történik a feladatellátás. Ha a feladatot elvonják, vagy épp a helyi önkormányzatot szüntetik meg, akkor jelentősen beszűkül a közszolgáltatás állampolgári részvétel melletti megvalósításának lehetősége (nem beszélve a további negatív hatásokról). Ezért különösen fontos annak mérlegelése, hogy ott, ahol az állampolgári részvétel lehetősége biztosított, egy központi irányítású, területi szerv biztosítsa-e a közszolgáltatást, vagy pedig települési szintű, önkormányzati támogatás mellett kerüljön sor a közszolgáltatás megszervezésére. (Az első esetben szinte kizárt a helyi lakosság bevonásának lehetősége.)

Az alapkérdések megválaszolása döntéshozói kompetencia. A kutatás abban kívánt segítséget nyújtani, hogy feltárja, kiemelve azokat a szempontokat, összetevőket, amelyek nem feltétlenül ismertek, vagy

amelyeket nem mindig súlyuknak megfelelően kezelnek a döntés-előkészítési folyamat, illetve a konkrét döntések során.

Az alapkérdésekben való állásfoglalás meghatározza a közszolgáltatások alakításának, fejlesztésének irányait is, amelyek hatása a közszolgáltatások minőségére elvitathatatlan.

5.2. AZ ÁTFOGÓ KUTATÁSI KÉRDÉSEK ÖSSZEFOGLALÓ ÉRTÉKELÉSE

A helyi közügyek köre

A vizsgált településkategóriáktól függetlenül általánosan megállapítható, hogy minden egyes település vezetője a településen elérhető közszolgáltatások teljes köréért felelősséget érez. Ebből a szempontból közömbös, hogy az adott közszolgáltatást állami szervezetrendszer vagy a helyi önkormányzat, esetleg bármely civil vagy vállalkozói szereplő nyújtja. Az is általános tapasztalat, hogy – épp a fentiek miatt – nehezen képesek rangsorba állítani az egyes közszolgáltatások fontosságát az adott település szempontjából. A vizsgálatok eredményeként az állapítható meg, hogy a községi jogállású településeknél – amelyek esetében a jelentős különbségek, a differenciált helyzet érzékeltetésére négy kategóriát alakítottak ki – inkább a humán közszolgáltatások szerepeltek a ranglista élén, azonban nem olyan különbséggel, hogy ez alapján valamilyen fontos következtetést lehetne levonni e településkategóriára.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a legfontosabb öt szolgáltatás közé azok a közszolgáltatások minden esetben bekerültek, amelyek valamilyen oknál fogva problémásak voltak, vagy – épp ellenkezőleg – sikerreket értek el az adott településen. E fő szabály alól kivétel a közutak fenntartása, amelyet minden településkategória képviselője a közszolgáltatások mostohagyermekének tekintett, illetve a zöldterület-fenntartás, amely szintén minden kategória esetén a legfontosabb célok között szerepelt, önállóan mégsem kerültek be a legfontosabb öt szolgáltatás közé.

Helyi kapacitások

A helyi szolgáltatói kapacitások értékelése szempontjából az egyik alapvető fontosságú szempont a lakosság szám, pontosabban a lakosság szám változása.

A községek esetében a kapacitás kérdései sokkal differenciáltabban jelennek meg, mint a városok esetében. A periférikus, hátrányos helyzetű, csökkenő lakosságú és elöregedő településeken gyakran nem a közszolgáltatás minősége, hanem a közszolgáltatás léte vagy nem léte a kérdés (például betöltetlen háziorvosi körzetek). Kapacitástöbblet – ugyanezen települések esetén – a közmunkások által ellátott szolgáltatások területén jelentkezhet, itt viszont a tapasztalatok gyakran minőségi problémákra mutatnak rá.

Az olyan községi jogállású településeken, amelyek jelentős helyi bevétellel rendelkeznek, illetve földrajzilag valamely fejlett vagy fejlődő gazdasági centrum közvetlen vonzáskörzetében helyezkednek el, ezek a problémák kevésbé súlyosak. Ennek oka, hogy vagy képesek biztosítani azt a bérszínvonalat vagy infrastruktúrális háttérrel amelynek következtében a hiányzó személyi, dologi feltételek már rendelkezésre állnak, vagy a szolgáltatások hiányzó elemeit a közeli centrumtelepülésen vehetik igénybe a lakosok.

A szakemberhiány ugyan minden településkategóriára jellemző, azonban ez is jelentős különbségeket mutat az egyes kategóriák között. Korábbi kutatási tapasztalatok szerint a városi, nagyvárosi települések

esetén a szakemberek – különös tekintettel a speciális tudással rendelkező szakemberekre – száma okoz problémát (például fejlesztő pedagógus). A mikrotérségközpontként működő községek esetében nem a szám, hanem a speciális tudással rendelkező szakember léte vagy annak hiánya a kérdés, míg a hátrányos helyzetű periferikus településeken már önmagában a szakember (például óvónő) rendelkezésre állása, utánpótlása is problémát jelent.

Általában a közszolgáltatások jogi szabályozását a települések képviselői nem tartják rossznak, viszont két fontos problémát kiemeltek. Az egyik – minden településkategóriára érvényes – megállapítás, hogy a megnövelt adminisztráció a házi gondozás vagy a hulladékszállítás esetében akkora kapacitásokat köt le, ami kifejezetten hátrányos a tényleges feladatellátás hatékonysága szempontjából. A másik megállapítás pedig azt emeli ki, hogy a jogi szabályozás nem kellőképp differenciált, és leginkább a nagyvárosi intézmények sajátosságait veszi alapul.

A közszolgáltatások finanszírozása

Az empirikus vizsgálatok általános tanulsága, hogy a helyi önkormányzatok vezetőinek túlnyomó többsége pozitívan ítéli meg a feladatalapú finanszírozás bevezetését. Ennek legfontosabb oka, hogy véleményük szerint a rendszer sokkal átláthatóbb, követhetőbb. A finanszírozás módszerének pozitív megítélése természetesen nem jelenti a finanszírozás mértékének egyöntetűen pozitív megítélését is.

A nagyvárosok konkrét becslése szerint a szolgáltatások mintegy 80%-át finanszírozza a központi költségvetés, a hiányt a helyi források terhére kell kipótolni. A városok vezetői szintén a hiányos központi finanszírozásról számoltak be, és mind a nagyvárosi, mind pedig a városi vezetők véleménye megegyezett abban, hogy a működtetés kiegészítésének kényszere a fejlesztések elől veszi el a forrásokat. (A fejlesztés fedezetét ugyanis vagy a pályázatok fedezik, bár azok csak egy-egy szolgáltatásra terjednek ki, vagy pedig a helyi bevételek. Ha a helyi bevételeket a működés emészti fel, akkor nincs fejlesztés. Ha nincs fejlesztés, nincs fejlődés, ha nincs fejlődés, drasztikusan csökkenhet a település lakosságmegetartó képessége.) A községek esetén fokozottan igaz mindez, annyi különbséggel, hogy a községi jogállású települések többsége egyáltalán nem rendelkezik érdemi helyi bevételi forrásokkal. Esetükben egyedüli lehetőséget a pályázatok jelentenek, azonban a községek a Modern Városok Programja mintájára egyelőre nem rendelkeznek a legújabb szlogen szerinti Smart Village programmal, és meghatározó többségük nem válik képessé semmilyen közszolgáltatás-fejlesztő célkitűzés megvalósítására sem.

Az egyes településkategóriák között mindenesetre sajátosságnak tekinthető, hogy a városok a központi források elégtelen szintjét összekötik a helyi igények magas szintjével. Ugyanakkor a községek számos esetben fogalmaztak úgy, hogy a központi finanszírozás – a helyi igények és lehetőségek tükrében – általában fedezi a költségeket. (Meg kell jegyezni, hogy a községek jelentős része még saját intézménnyel sem rendelkezik, így a forráskihelyezés lehetősége is másként alakul.)

A finanszírozási rendszer alapvető problémája, hogy nem teszi lehetővé az alapszerű helyi költségvetési megatkarítást, ezzel – és a feladatkötöttséggel együtt – gyakran ösztönöz vagy kényszerít a nem a helyi igényekhez igazodó – olykor pazarlásnak tűnő – költségekhez.

Az önkormányzati finanszírozás sajátossága, hogy amíg az önkormányzati vagyon kezelése során vagy akár a piaci szereplők könyvelésében kötelező megjeleníteni az amortizációt, illetőleg az önkormányzati vagyon hasznosítása során kötelező azt a vagyontárgyra ráfordítani (piaci szereplők esetén pedig a mérleg-

ben hiányként feltüntetni), addig az állam ezt magára nézve nem tartja kötelezettségnek az önkormányzatok finanszírozása során. Ez azt jelenti, hogy a nagy infrastruktúrák fenntarthatóságát biztosító amortizáció (2%) nem képezi részét a központi finanszírozásnak. Ennek, valamint a szükséges saját forrás hiányának következtében a nagy infrastrukturális rendszerek (például közúthálózat, víziközművek, távfűtés) állapota, a szolgáltatás minősége folyamatosan romlik mindaddig, amíg el nem éri a működésképtelen szintet.

Az egyes konkrét közszolgáltatások finanszírozási sajátosságai alapján kiemelhető a legtöbbször negatív példaként említett közútfenntartás, ahol a központi finanszírozás még a minimális igényekhez mérten is kirívóan alacsony. Pozitív példát mutat ugyanakkor a nyári gyermekétkeztetés normatívájának növekedése, amely a korábbi értékhez képest megkétszereződött.

Az óvodák költségvetésének egyik legnagyobb hányadát jelentő személyi költségek esetén a normatíva – a tapasztalatok szerint – a 35 éves korú óvodapedagógusok bérét finanszírozza. Ugyanakkor a KIR-STAT adatok szerint az óvónők átlagéletkora hazánkban 46 év. Ez önmagában utalhat a feladat alulf finanszírozottságára, ami természetesen jelentősen eltérő lehet az egyes települések, intézmények esetén.

A közszolgáltatási feladatellátás területi körzetei

A feladatellátás területi léptékének vizsgálata során szükséges különbséget tenni azon szolgáltatások között, amelyek esetén a helyi önkormányzatok rendelkeznek valamilyen döntési jogosítvánnyal, mozgásterrel és azon szolgáltatások között, ahol központi jogszabály határozza meg a feladatellátás területi léptékét. Ez utóbbi esetben a helyi döntéshozók legfeljebb értékelné tudják a szolgáltatás minőségét és közvetíteni a helyi igényeket, és mindezt meg is teszik. Az egyes szolgáltatások (vízszolgáltatás, hulladékiszállítás) területi és szervezeti centralizációját pozitívan nem értékelték. A vizsgált települések jelentős része esetén inkább közömbös a területi centralizáció fogadtatása. Amennyiben kritikát fogalmaztak meg, akkor arra hívták fel a figyelmet, hogy a konkrét ügyintézés fizikai távolságának növekedése nehezíti a helyi problémák megoldását, továbbá a monopolhelyzet, vagyis az egészséges verseny hiánya nem teszi érdekeltté a szolgáltatókat a minőségfejlesztésben vagy éppen az árak csökkentésében, és ezzel együtt saját szervezetük működésének racionalizálásában sem.

Szükséges megjegyezni azt is, hogy kis lélekszámú, intézménnyel nem rendelkező önkormányzatok döntési mozgástere majdnem ugyanaz, mint általában az önkormányzatok mozgástere a központilag szabályozott közszolgáltatások esetén. Ez azt jelenti, hogy igen csekély mértékben képesek befolyásolni a szolgáltatást biztosító megválasztását, a szolgáltatás minőségét vagy éppen árát.

Azon szolgáltatások esetén, ahol a helyi döntéshozók számára létezik viszonylagos mozgáster, ott olyan tényezők alakíthatják az optimális – vagy szándék szerint ahhoz közelítő – területi léptéket, mint például az igénybe vevők száma, a fizikai elérhetőség kérdése (közlekedési viszonyok, különös tekintettel a földrajzi adottságokra, a költségekre, időigényre), a szakértelem rendelkezésre állása, a szükséges infrastrukturális feltételek biztosítása.

Az egyes tényezők, illetve azok súlya szolgáltatásonként eltérőek, így univerzális területi lépték kialakítása – még egy szolgáltatáscsoportba tartozó feladatok esetén sem – tűnik célravezetőnek.

Ha az egyes közszolgáltatások, illetve közszolgáltatási csoportok ellátásának területi léptékeit vizsgáljuk, akkor az alábbi jellemzők tapasztalhatók:

- a gyermekvédelmi és családsegítő feladatok ellátása jellemzően járási, ritka esetben annál nagyobb léptékben szerveződik meg;
- a háziorvosi ügyeleti ellátás a leggyakrabban járási léptékben szerveződött meg a vizsgált települések esetében;
- a szociális feladatok ellátása ritka esetben több járásra is kiterjed, számos esetben járási léptékű (a megszűnt kistérségi társulás területi léptéke), és több esetben kisebb, mint a járás, de mindenképpen számos települést foglal magában;
- legkisebb területi léptékben a köznevelési feladatellátás, vagyis az óvodák működése szerveződött meg.

Társulás, együttműködés, szervezeti forma

A vizsgált települések esetén a társulási hajlandóság tekintetében két véglet figyelhető meg. A nagyvárosi kategóriára jellemző, hogy egyáltalán nem foglalkozik a társulás kérdésével vagy lehetőségével, ezzel együtt a vonzáskörzetébe tartozó településekről történő gondoskodás, egyáltalán a települések léte teljesen vagy részben kiesik a nagyvárosok látóköréből.

A másik véglet a kistelepülések köre, ahol kényszerpályán mozogva, együttműködésben látják el az önkormányzati feladatok többségét, mert önállóan arra nem lennének képesek.

A két véglet közötti önkormányzati hozzáállás igen eltérő és jelentős mértékben személyhez köthető, illetve a személyes kapcsolatok által jelentősen árnyalt. A térségben gondolkodó városvezetők felelősséget éreznek a járásba tartozó települések közszolgáltatásokkal történő ellátása iránt, ezért – elsősorban a társulások segítségével – igyekeznek azt biztosítani azon települések számára, amelyek azokra önállóan nem lennének képesek. Szükséges megjegyezni azonban, hogy ez nem automatizmus, sőt – a nyilatkozó településvezetők szerint – a jogi szabályozás egyáltalán nem ösztönöz a költséghatékonyabbnak tartott és szélesebb hozzáférést, esélyegyenlőséget biztosító társulások létrehozására, működtetésére.

A jelenleg működő társulások önkéntesség alapján alakultak, és a résztvevők szinte kivétel nélkül egyetértenek a társulási forma hasznosságával (a területi léptékével azonban már nem minden esetben).

Az önkormányzati és a civil szféra közötti együttműködés példaértékű elemét képezi az önkormányzatok polgárőrségekkel történő együttműködése. Az tapasztalható, hogy a helyi társadalmi tőke bevonása a helyi közszolgáltatások biztosításába itt eredményezett jelentős sikert, és hozzájárult a helyi közösségek erősítéséhez.

Míg a társadalmi szervezetek vagy az egyházak a nagyvárosokban kisebb-nagyobb mértékben részt vállaltak a helyi közszolgáltatások biztosításában, addig például a községekben (a polgárőrségen kívül) a vizsgált településeken csupán egyetlen esetben nyújtottak helyi közszolgáltatást (a Máltai Szeretetszolgálat) az önkormányzat helyett. Szükséges rámutatni arra is, hogy a tényleges közösség-szervezés letéményesei az alacsony lakosságszámú településeken szinte kizárólag a helyi önkormányzati képviselők. Hiányuk beláthatatlan károkat eredményezne.

A közszolgáltatási tevékenységek szervezeti formája igen változatos képet mutat, nem csupán közszolgáltatásonként, de településkategóriánként is. Egyes közszolgáltatások esetén (például ivóvíz, hulladék-szállítás) a jogszabályi előírások következményeként vált elsődlegessé, illetve kizárólagossá az állami, önkormányzati szerepvállalás, ahol – a tapasztalatok szerint – az állami tulajdonú szervezetek (finanszírozási) helyzete még mindig előnyösebb, mint az önkormányzati társaiké.

A városokban, illetve a nagyvárosokban a településüzemeltetési feladatok ellátására alapvetően gazdasági társaság formájában kerül sor. Ennek egyik fontos indoka az ÁFA visszaigénylési lehetőségben rejlik. A községi jogállású települések közül a nagyobb lélekszámú települések rendelkeznek nonprofit gazdasági szervezettel, míg a kisebb lélekszámú települések jellemzően saját feladatellátásban végzik e feladatokat, a közmunkaerő kisebb-nagyobb bevonása mellett. A közvetlen feladatellátás előnyeit a rugalmasságban és a gyorsaságban látják a helyi vezetők.

A humánszolgáltatások esetén a nagyvárosok kivételével – ahol a civil szervezetek, illetve az egyházak is jelentősebb szerepet vállalnak a feladatok ellátásában – a szolgáltatások biztosítását közvetlenül a helyi önkormányzatok végzik.

5.3. FONTOSABB KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

Differenciálás

Az eddigi tapasztalatok szerint a differenciálás hiánya jelentősen nehezíti a helyi közszolgáltatások racionális biztosítását és megszervezését. Ez a megállapítás még inkább hangsúlyos a községek esetében, mert ez a településkategória sokkal kevésbé tekinthető homogénnek, mint a városi, nagyvárosi települések köre.

A jogi szabályozáson belül lehetséges differenciálási területek lehetnek a feladatmeghatározó, követelményt előíró, valamint a finanszírozásra vonatkozó rendelkezések. A differenciálás fundamentumát a helyi igények, sajátosságok képezhetik. Igen szűk körben már ma is léteznek olyan megoldások, amelyek az eltéréseket, például a lakosságszám vagy adóerő-képesség szerint differenciálják, azonban ez messzemenően nem elégséges.

Feladatmegosztás

A feladatmegosztás alapvetően a helyi és a központi szintű döntéshozók közötti viszonyban értelmezhető, ahol a cél a helyi igénybe vevők kiszolgálása és a szolgáltatások fejlesztése. A kutatás megállapította, hogy a magyar jogi szabályozás nem tartalmaz olyan garanciális elemet, amely valamilyen korlátot jelentene az önkormányzati feladatellátás, végső soron az önkormányzatiság kiüresítése ellen. (Az Möt.-ben felsorolt feladatok önmagukban nem nyújtanak garanciát arra, hogy onnét kikerülve állami feladatellátási felelősség mellett biztosítsák a közszolgáltatások ellátását.) Minden egyes feladat esetén célszerű mérlegelni azt, hogy a különböző, az adott feladatra jellemző szempontok alapján helyi, területi vagy központi szinten látható-e el legjobban. Mivel alapvetően helyi közszolgáltatásokról van szó, ezért a helyi szinten kívüli szintekre történő feladattelepítés kizárólag a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása mellett lehet indokolt. Ennek vizsgálata – ahogy ez a közösségi jogalkotás során is történik – a központi jogalkotó nevesített feladata lenne.

A helyi igényekhez igazodó feladatmegosztásban alapvető eszköz a jogi szabályozás és a jogi szabályozás által kínált lehetőségek. Itt célszerű lenne élni a diszpozitív rendelkezések szélesebb körű alkalmazásával, illetve az indokolt mozgástér biztosítása érdekében a helyi jogalkotás szolgáltatásmeghatározó képességének bővítésével.

Kompetencianövelés

A modern településüzemeltetési ismeretek alkalmazása elengedhetetlen feltétele a versenyképes magyar településhálózat működésének. Az ehhez szükséges tudás nem minden esetben és nem minden település menedzsmentje számára áll rendelkezésre. A szükséges ismeretek elsajátítása egyaránt fontos lenne mind az apparátus, mind pedig a helyi politikai döntéshozók számára. Kétségtelen, hogy politikai akarat és döntés hiányában nem alakítható ki olyan jogi szabályozás, ami a választhatóság relatív korlátlanságának eszméjét összhangba hozná a modern és versenyképes településműködtetéshez szükséges minimális tudás meghatározásának és megkövetelésének igényével. Tegyük hozzá azonban azt is, hogy a szabályozási javaslatok előkészítéséért felelős szervek sem bővelkednek olyan tervezetekben, amelyek egyfajta konszenzust teremtenének a lassan évszázados jogok és a modern igények, kihívások között.

A megfelelő (adekvát) fejlesztési módszer alkalmazása

Napjainkra bizonyítottan 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 a vidéki települések, a községek, amelyek közül csak kevés számára valósulhat meg a fejlettebb – jellemzően városi – térségekhez történő felzárkózás lehetősége. Nem ismeretes olyan szakmai indok és érv, amely kétségbe vonná az alulról építkező, a helyi közösségek részvételén alapuló, helyi döntéseket feltételező fejlesztési módszerek alkalmazásának fontosságát a tradicionális fejlesztési módszerek mellett. (Szakmai vita legfeljebb a két fejlesztési módszer arányának meghatározása tekintetében alakulhat ki.) Ilyen fejlesztési módszerre kínál egyfajta keretet az Európai Unió a közösségvezérelt helyi fejlesztés formájában. Ez a módszer a vidékfejlesztés évtizedek óta ismert és eredményesen alkalmazott formája, amely 2014-től kísérleti, majd előreláthatólag 2020 után kötelező jelleggel is szerepet kap az unió által támogatott városfejlesztésben is. Amennyiben Magyarországon nem a problémák megoldására és a lehetőségek kiaknázására leginkább alkalmas fejlesztési módszert alkalmazzák, illetőleg e fejlesztési módszer nem rendelkezik a szükséges támogatottsággal, akkor az nem csupán a helyi önkormányzati képesség érvényesülésének, kiteljesedésének korlátját képezi, de negatívan befolyásolja a községek népességmegtartó erejét, végső soron a községek fennmaradását veszélyezteti.

Társulások, együttműködések ösztönzése

A társulások, együttműködések támogatása a helyi közszolgáltatások hatékonyság- és minőségfejlesztésének, valamint a hozzáférés lehetőségének és az esélyegyenlőség megteremtésének egyik fontos eszköze. A települések – pontosabban településvezetők – térben való gondolkodása (és gondoskodása) a közszolgáltatások esetén is a kiegyensúlyozott fejlődés feltétele, mert a pontszerű, a település határain megálló szolgáltatások jelentősen rontják a hasonló minőségű közszolgáltatásokhoz való hozzáférés esélyét.

A társulások és együttműködések ösztönzésében jelentős szerepet játszhat a jogi szabályozás, illetőleg a finanszírozási rendszer. Az ösztönzés – tanulva a múlt hibáiból – nem jelenthet kényszert vagy kényszerpályát, mert az hosszabb távon nem fenntartható együttműködések eredményezne. Ugyanakkor megfontolandó a társulásokra vonatkozó szabályozás részletezettségének és differenciálásának lehetősége, a diszpozitív rendelkezések alkalmazása mellett.

Lakossági részvétel, a társadalmi tőke fokozott hasznosítása

A lakosság, illetve a társadalmi szervezetek helyi közügyekben való részvétele Magyarországon jelentős tartalékokat rejt. A társadalmi részvétel nem csupán költséghatékonysági kérdés, de alapvető szerepet játszik a közösségi élet, a közösségi élet minőségének alakításában, fejlesztésében. A potenciális helyi közösségek az állami cselekvés feltételét képezik, amely nélkül az országos szintű, az átlagostól eltérő helyzetek (például természeti katasztrófa) kezelése sem oldható meg sikeresen.

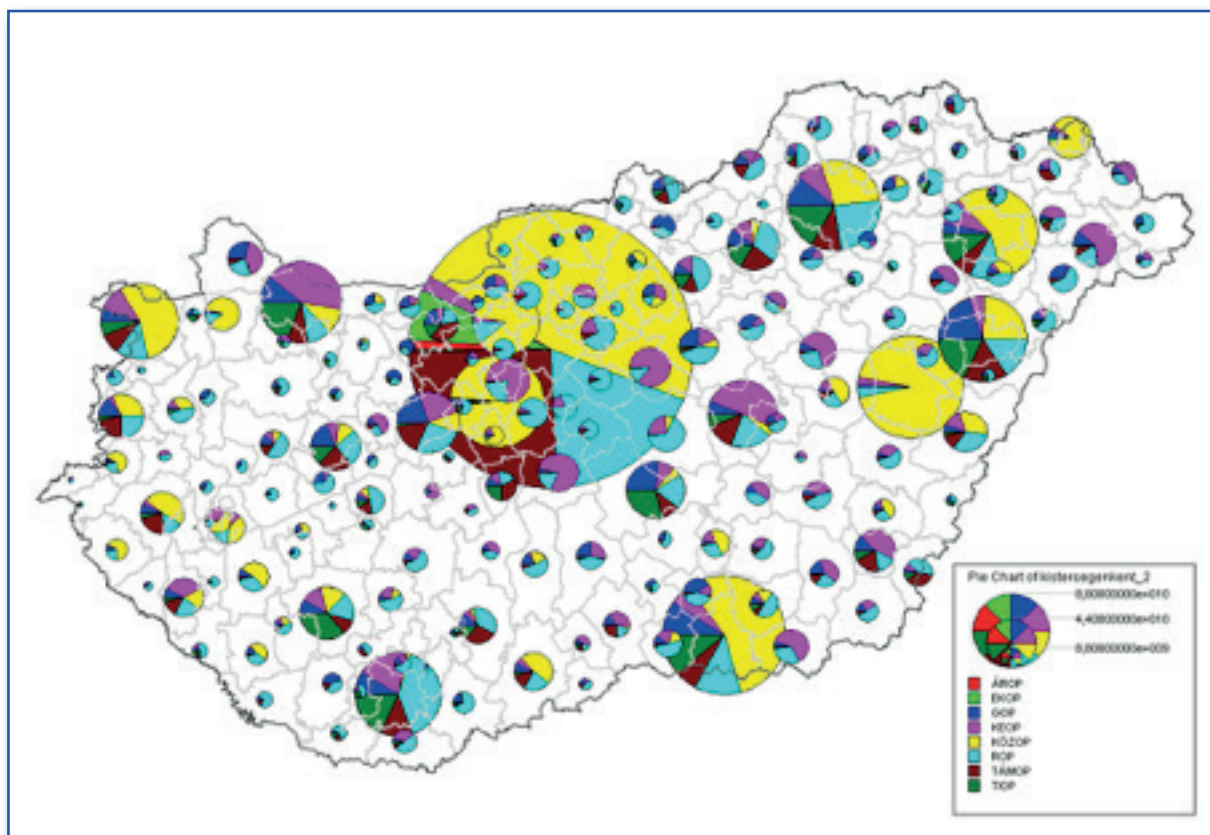
1. MELLÉKLET

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv - Új Széchenyi Terv forrásainak megoszlása térségenként és a különböző lakosság számú települése között a 2007–2013. programozási időszakban

1. A fejlesztési források megoszlása a különböző lakosság számú települések között

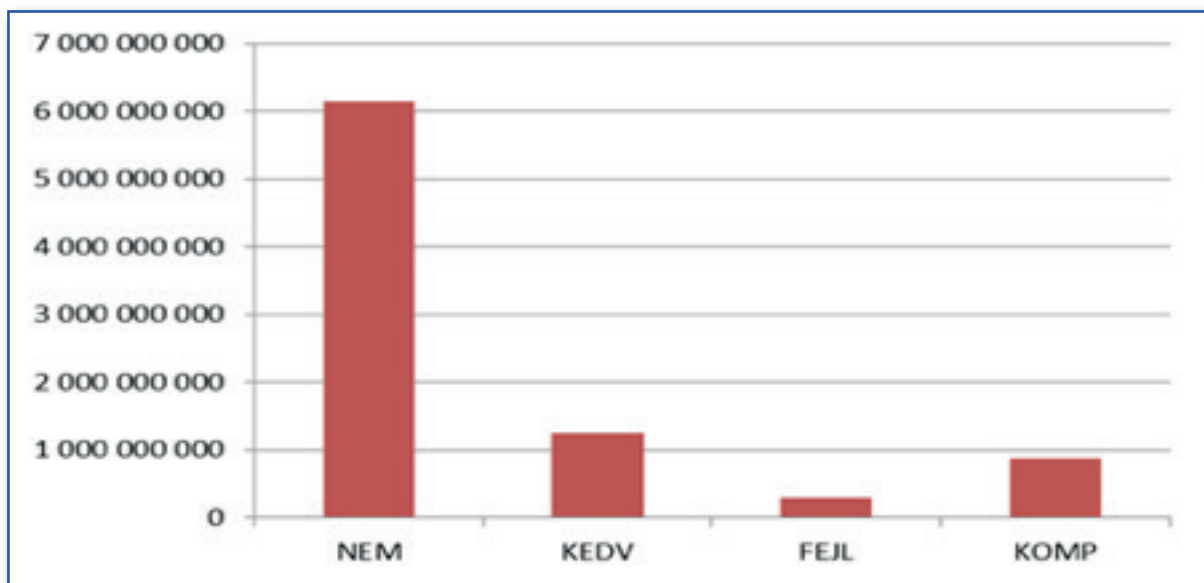
Állandó népesség	Támogatott település	Összes támogatás, ezer Ft	1 főre jutó Ft az összes település arányában
500 fő alatt	571 (51,5%)	98 356 825	340 709
500–1500	921 (89,7%)	409 774 604	446 853
1500 fő felett	1017 (99,9%)	8 045 377 080	919 259
Összesen	2509 (79,5%)	8 553 508 509	858 981

Forrás: a szerző saját szerkesztése a Miniszterelnökség által rendelkezésre bocsátott adatbázis alapján



2. A pályázati összegek megoszlása kistérségenként, operatív programok szerinti bontásban (2015. évi állapot)

Forrás: a szerző saját szerkesztése a Miniszterelnökség által rendelkezésre bocsátott adatbázis alapján



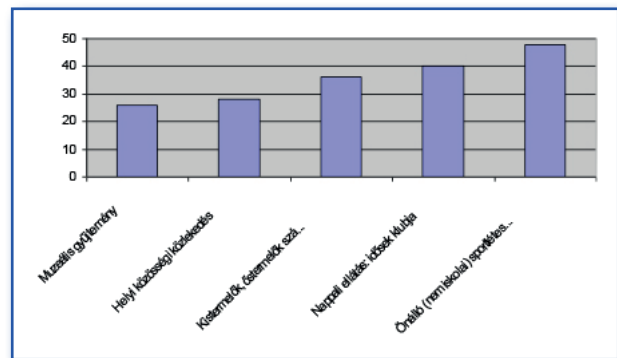
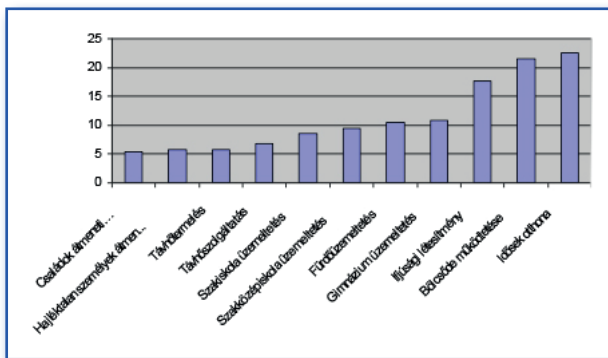
3. Összes támogatás járási (LAU 1) besorolás⁷ szerint, ezer Ft (2015. évi állapot)

Forrás: a szerző saját szerkesztése a Miniszterelnökség által rendelkezésre bocsátott adatbázis alapján

7 NEM: nem kedvezményezett járás; KEDV: kedvezményezett járás; FEJL: fejlesztendő járás; KOMP: komplex programmal fejlesztendő járás.

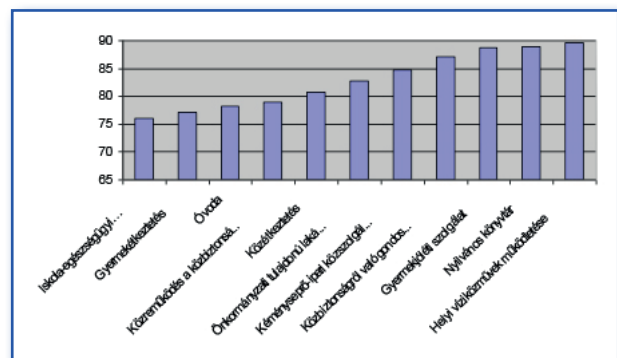
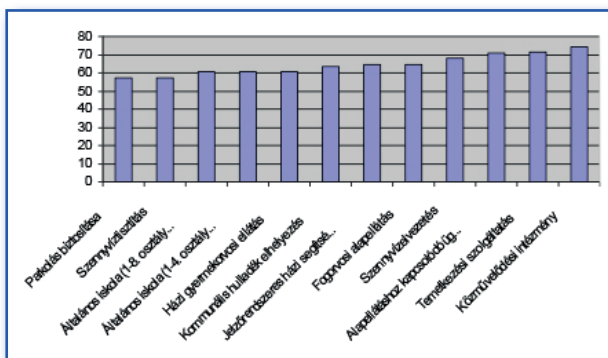
2. MELLÉKLET

Egyes közszolgáltatások megjelenése a településeken és településtípusokon⁸ Az összes településen



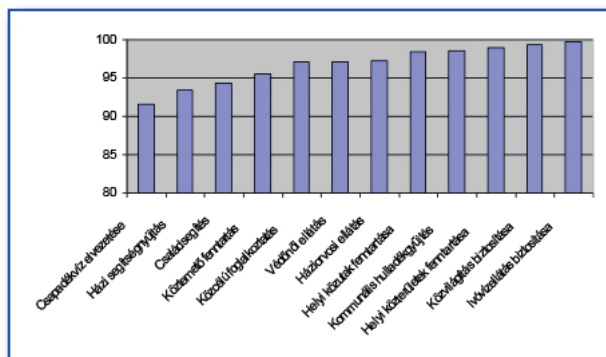
a) A szolgáltatások hiányosan jelennek meg (0–25% között)
b) Gyenge szolgáltatási ellátottság

(26–50%)



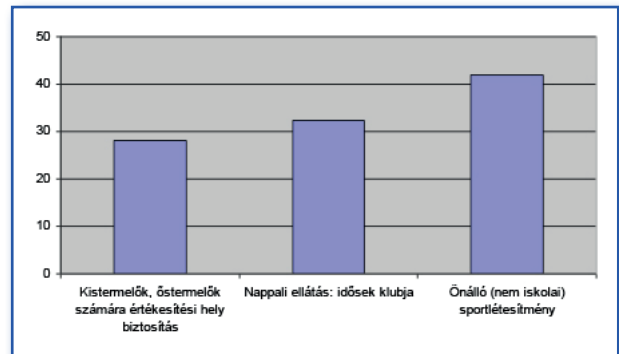
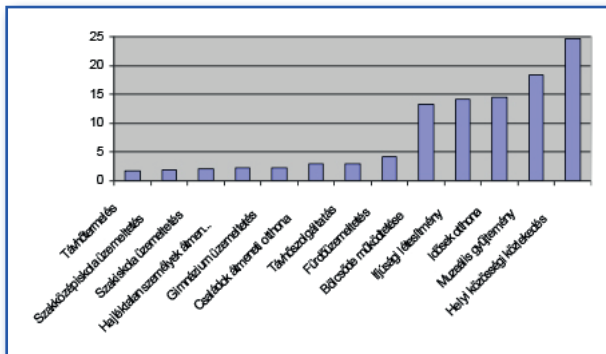
c) Közepes szolgáltatási ellátottság (51–75%)

d) Jó szolgáltatási ellátottság (76–90%)



e) Majdnem teljes szolgáltatási lefedettség (91–99,9%)

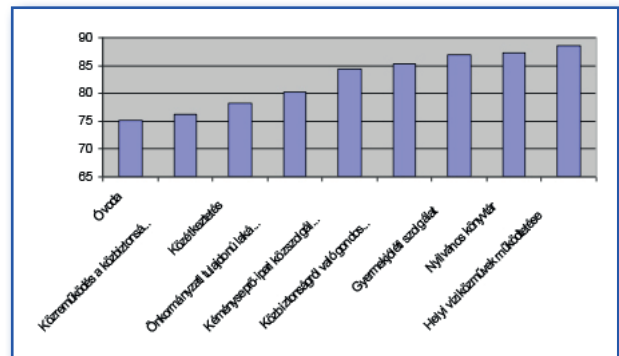
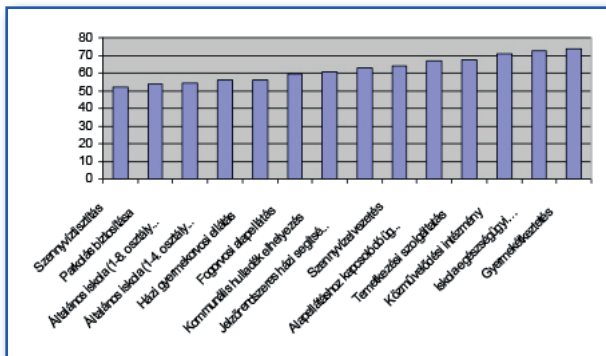
Községi, nagyközségi jogállású településeken



a) A szolgáltatások hiányosan jelennek meg (0–25% között)

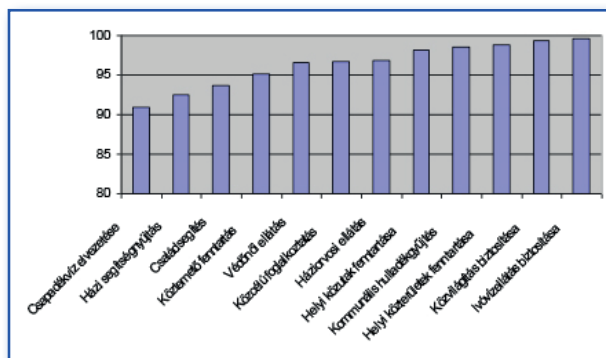
(26–50%)

b) Gyenge szolgáltatási ellátottság



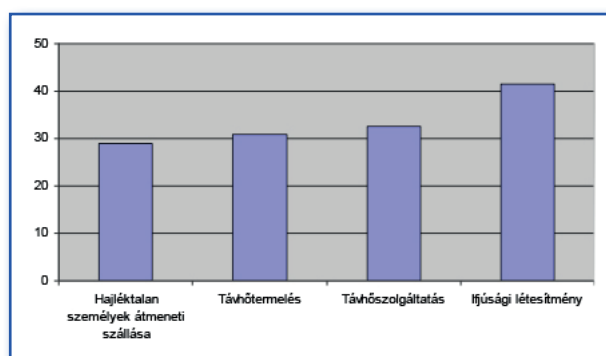
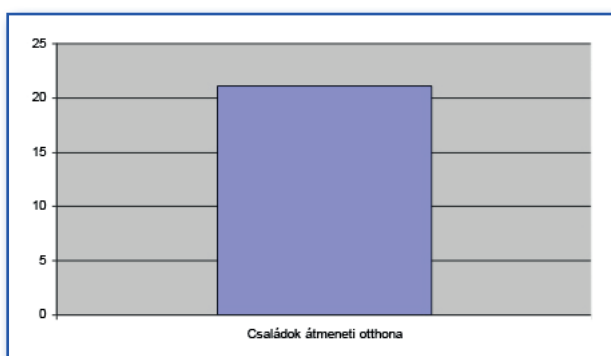
c) Közepes szolgáltatási ellátottság (51–75%)

d) Jó szolgáltatási ellátottság (76–90%)



e) Majdnem teljes szolgáltatási lefedettség (91–99,9%)

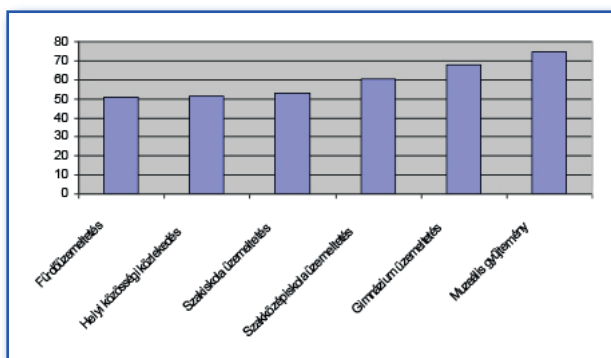
Városi jogállású településeken



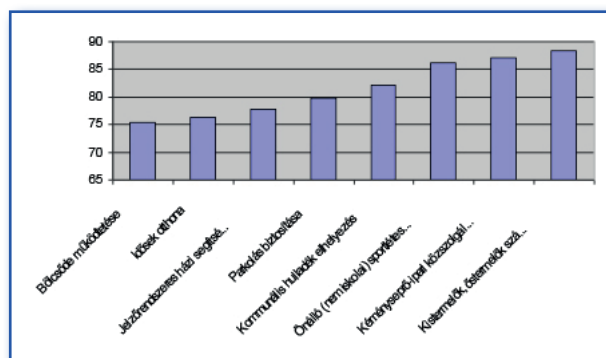
a) A szolgáltatások hiányosan jelennek meg (0–25% között)

(26–50%)

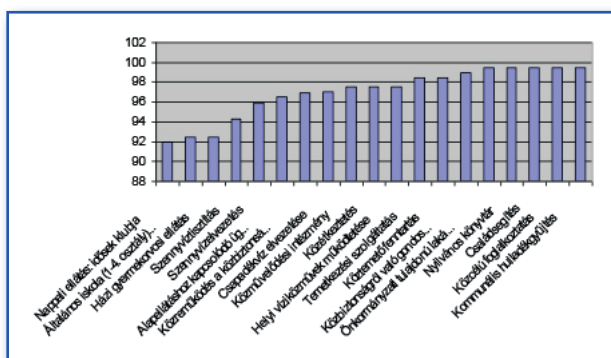
b) Gyenge szolgáltatási ellátottság



c) Közepes szolgáltatási ellátottság (51–75%)

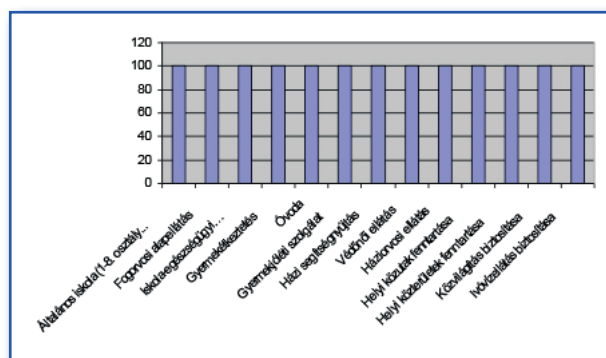


d) Jó szolgáltatási ellátottság (76–90%)



e) Majdnem teljes szolgáltatási lefedettség

(91–99,9%)



f) Teljes szolgáltatási lefedettség

(100%)

FELHASZNÁLT IRODALOM

Best Available Practices: Public Participation in Programming, Implementing and Monitoring EU Funds.

CEE Bankwatch Network, Friends of the Earth Europe, Institute of Environmental Economics, September 2004. Elérhető: [http://www.bankwatch.org/publications/studies/2004/best practices 10-04.pdf](http://www.bankwatch.org/publications/studies/2004/best_practices_10-04.pdf) (A letöltés dátuma: 2014. 04. 06.)

Fábián Adrián szerk. (2011): *Válogatott európai önkormányzati modellek*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.

Kecskés László (1999): *EK-jog és jogharmonizáció*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

KÖFOP-2.3.3-VEKOP-16-2016-00001 azonosító jelű „Helyi versenyképesség-fejlesztési kutatási program”.

Lőrincz Lajos szerk. (2006): *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatás*. (Szerkesztő és társszerző; Balázs István, Bordás Mária, Hajnal György, Halász Iván, Hoffman István, Imre Miklós, Koi Gyula [techn. szerk.] Mikó Zoltán, Temesi István társszerzőkkel). Budapest, Unió.

Lőrincz Lajos (2007): *Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. Közigazgatási Szemle*, 2. sz. 3–13.

Magagnotti, Paolo (1993): *A kíségetés (szubszidiaritás) elve az egyház társadalmi tanításában*. Pécs, Baranya Megyei Önkormányzat, Pécs-Egyházmegyei Justitia et Pax Bizottság.

Maunz, Theodor – Zippelius, Reinhold (1985): *Deutsches Staatsrecht*. München, Beck.

OECD (2011/b): *Together for Better Public Services. Partnering with Citizens and Civil Society. OECD Public Governance Reviews*. OECD Publishing. Elérhető: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264118843-en> (A letöltés dátuma: 2014. 04. 12.)

Pálné Kovács Ilona (2001): *Regionális politika és közigazgatás*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.

Szamel Katalin – Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula szerk. (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex Kiadó.

BIBLIOGRÁFIA

- Ádám Antal (2012): Etikáról, erkölcsről és a közigazgatási erkölcsi kódexről. *JURA*, 18. 2., 17–26., 10.
- Csörgits Lajos (2013): Az önkormányzati feladatellátás alakulása napjainkban – elméleti és gyakorlati problémák. *Kodifikáció és közigazgatás*, 2(2). 5–48.
- Finta István (2009): A térségi szintű önkormányzati közszolgáltatási feladatellátás kérdései és lehetséges modelljei. *Új Magyar Közigazgatás*, 2(8). 19–26.
- Finta István (2015): A vidékfejlesztés lehetséges szerepe és átalakításának várható következményei a magyar fejlesztéspolitika 2014–2020-as időszakában. *Comitatus: Önkormányzati Szemle*, 25. 112–126.
- Finta István (2015): Vidék – az esélytelenség felé. *Önkormányzat*, 25 (júl.–szept.). 32–34.
- Finta István – Pálné Kovács Ilona (2011): Dél-dunántúli kísérletek a közigazgatás racionalizálására. In Sándor Pál – Vass László szerk.: *Magyarország politikai évkönyve 2010-ről. Kormányzat, közpolitika, közélet*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, DVD.
- Hagymás István – Páger Balázs (2013): Egészségügyi szolgáltatás a dél-pannon megyékben. In Hajdú Zoltán – Nagy Imre szerk.: *Dél-Pannónia*. Pécs, MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete, Dialóg Campus Kiadó. 337–346. (A Kárpát-medence régiói 13.)
- Hamar Anna (2012): Többcélú társulás és közoktatási feladatellátás egy tanyás kistérségben. In Balázs Éva – Kovács Katalin szerk.: *Többcélú küzdelem: Helyzetképek a kistérségi közoktatásról*. Budapest, Oktatókutató és Fejlesztő Intézet (OFI). 307–338. (Tények és érvek)
- Koós Bálint (2013): A közszolgáltatás-szervezés és költséghatékonysági kényszer a kistelepülések körében. In Kovács Katalin – Váradi Monika Mária szerk.: *Hátrányban vidéken*. Budapest, Argumentum Kiadó. 248–271.
- Kovács Katalin (2010): Társulási vagy megszűnési kényszer: Közoktatás-szervezés a többcélú kistérségi társulásokban. *Tér és Társadalom*, 24(4). 103–124.
- Lados Mihály (2011): Önkormányzati gazdálkodás és a területfejlesztés az Északnyugat-Dunántúlon. In Hardi Tamás – Nárai Márta szerk.: *Tudás – tér – társadalom. Antológia 25 – Területi kutatások az MTA RKK Nyugat-magyarországi Tudományos Intézetében*. Pécs–Győr, MTA Regionális Kutatások Központja. 75–92. (Másodközlés.)
- Lados Mihály (2014): Changing local government finance in Hungary: new directions. In Kolodina, E. A. ed.: *Public Administration and Territorial Development: Interconnection, Challenges and Solutions Beyond World Crisis: Annual International Scientific Proceedings*. Russia, 28.05.2014. – 29. 05.2014. Irkutsk, Izdatelstvo BGUEP. 245–246.
- Lux Gábor (2015): Közüzemi szolgáltatások szervezése a nemzetközi viták és új szervezeti megoldások tükrében. *Területi Statisztika*, 55(1). 28–45.
- Nárai Márta (2010): Legyünk partnerek?! A települési önkormányzatok és a nonprofit/civil szervezetek viszonya. In Kákai László szerk.: *20 évesek az önkormányzatok. Születésnap vagy halotti tor?* Pécs, Publikon. 595–608.

- Pálné Kovács Ilona (2011): Demokrácia, jogállamiság, hatékonyság: „Konszenzusra lenne szükség”. *Önkormányzat*, 21(7–8). 10–11.
- Pálné Kovács Ilona (2011): Dreams and realities in the local governance of Hungary. In Kovács András Donát szerk.: *Aspects of Localities: III. East-Central European Regional Seminar Pécs–Orfű, 7–10 October, 2010*. Pécs, Orfű, Hungary, 2010.10.07-2010.10.10. Pécs, Centre for Regional Studies Hungarian Academy of Sciences. 7–17. (Discussion Papers, Special)
- Pálné Kovács Ilona (2011): A középszintű önkormányzás változó trendjei. *Új Magyar Közigazgatás*, 10(4). 25–26.
- Pálné Kovács Ilona (2013): Dilemmák a jó kormányzás és decentralizáció összefüggéseiről. *Új Magyar Közigazgatás*, 6(12). 1–7.
- Pálné Kovács Ilona (2014): Közigazgatási racionalitás és a magyar önkormányzati reformok. Tisztelgés Verebélyi Imre évtizedes közigazgatás korszerűsítési tevékenysége előtt. In Patyi András – Lapsánszky András szerk.: *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 419–428.
- Pálné Kovács Ilona (2015): Helyi tudás, helyi kormányzás, helyi fejlesztés. *Magyar Tudomány*, 176(2). 150–158.
- Somlyódy Edit – Saint-Quen, Francois (2012): A településközi együttműködéstől a nagyvárosi kormányzásig. In Hajdú Zoltán – Kovács Sándor Zsolt szerk.: *Föderalizmus és decentralizáció: Kézikönyv a svájci struktúrákról és a magyar hasznosíthatóságról*. Pécs, MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete, Genfi Egyetem, Európai Intézet. 105–137.
- Uzzoli Annamária – Vitrai József – Bakacs Márta – Gémes Katalin – Kiss Norbert – Kövi Rita (2011): A lakóhelytől függ az esély a jobb minőségű ellátásra: Az ellátáshoz való hozzáférés területi egyenlőtlenségei Magyarországon. *Tér és Társadalom*, 25(2). 88–105.
- Varjú Viktor (2013): A települési önkormányzatok környezetvédelmi orientáltsága. *Comitatus-Önkormányzati Szemle*, 23(213). 21–36.
- Velkey Gábor (2014): A közszolgáltatások szervezése marginalizálódó térségekben. In *VII. Magyar Földrajzi Konferencia. Absztraktkötet. Miskolc–Lillafüred, 2014. 09. 02. – 2014. 09. 04. Miskolc, Miskolci Egyetem Műszaki Földtudományi Kar*. 63–64.
- Verebélyi Imre – Marcou, G. szerk. (1993): New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe. *Brussels, Belgium, International Institute of Administrative Sciences (IIAS)*. 265.
- Verebélyi Imre (1995): A helyi önkormányzati rendszer fejlődésének főbb irányai. *Magyar Közigazgatás*, 45(2). 65–77.
- Verebélyi Imre szerk. (2012): Az állam és jog alapvető értékei a változó világban: Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola konferenciája. Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Isk.
- Virág Tünde (2014): Közfoglalkoztatás és idősgondozás – szegénységre adott válaszok egy alföldi kisvárosban és tanyavilágában. *Esély: Társadalom és Szociálpolitikai Folyóirat*, 25(1). 45–63.

A Nemzeti Közszerológati Egyetem kiadványa



Kiadó:

Nemzeti Közszerológati Egyetem;
Államtudományi és Közigazgatási Kar

www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert dékán

Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Tördelőszerkesztő:

Mikes Vivien

Olvasószerkesztő:

Dorogi Katalin

ISBN 978-963-498-079-7 (PDF)

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszérológat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett „A magyar önkormányzatok döntéshozatali mechanizmusának jogtörténeti, jogszociológiai és összehasonlító jogi vizsgálata” elnevezésű Államtudományi Műhely keretében, a Nemzeti Közszerológati Egyetem felkérésére készült el és jelent meg.