



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

Bevezetés

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

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

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

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

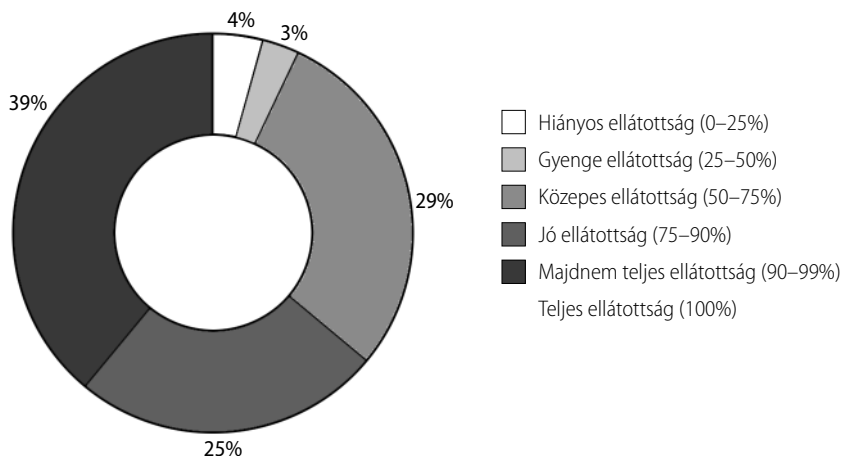
Községi sajátosságok, községtípusok

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

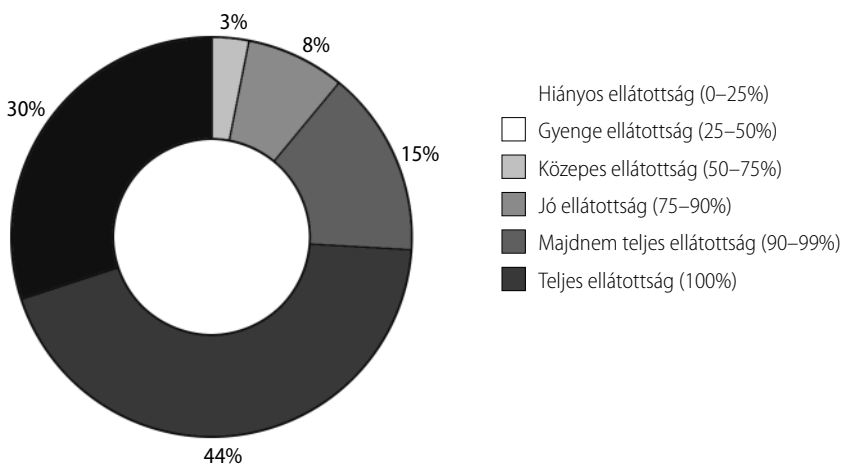
- a lakosság elvándorlása, az elöregedés, elnéptelenedés, összességében véve kedvezőtlen demográfiai folyamatok,
- a szegregáció,
- a népesség alacsony iskolai végzettsége,
- a vállalkozások számának elmaradása a tagállami átlagtól, a szekunder és terciér szektor kis részaránya,
- a közszolgáltatások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

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

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



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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A különbségekre, a különbségek mérséklésére adott válaszok

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

Az állami vagy önkormányzati feladatellátás kérdése

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Az ivóvízellátás szervezeti változásainak értékelését jellemző az alábbi vélemény összegzi: „DRV-vel van szerződésük, sajnos nagyon nem jók a tapasztalatok. Akik monopolhelyzetben vannak, azoktól bármit kérhetnek, „füttyülnek rájuk”. 20 évre előremenő ivóvízminőség-javító programjuk van, de azt nem tudják elérni, hogy a százéves azbesztcsövet, amelyeken keresztül a lakosság 80%-ához érkezik a víz, kicseréljék. A faluban kicseréltek három emelőszivattyút, erről a számlát elküldik, de az önkormányzat azt sem tudja, melyik 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 esetén – amelynek változásait a legtöbb esetben kritikusan értékelték – az alábbi (általánosítható) vélemény fogalmazódott meg: „Tagjai vagyunk a Közép-Duna Vidéke Hulladékgazdálkodási Társulásnak, azt látjuk, nem oldódtak meg a problémáink. Nem sikerült egyetlen komoly projektet sem megvalósítani. Azt látjuk, hogy aki itt szolgáltat, az Esztergomból szállítja (közel 100 km) a szemetet. Egészen biztos, hogy ez nem gazdaságos. Ezt az egyszerű állampolgár nem érzékeli, azt látja, hogy kedden leviszik a szemetet, de hogy mögötte pusztul az infrastruktúra és mennyire nem költenek fejlesztésekre, ezt nem látja.”

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

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

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

A feladatellátást érintő differenciálási kötelezettség

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

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

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

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

3. ábra. Differenciálási szempontok és a differenciálás következményeinek összefüggései

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

Forrás: saját szerkesztés

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

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

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

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

A differenciálhatóság és a finanszírozás kapcsolata

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

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

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

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

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

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

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

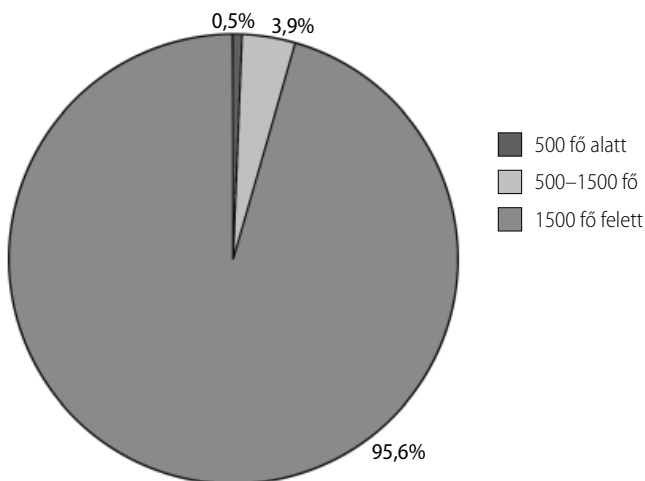
¹⁴² ÁROP-1.1.22-2012-2012-0001 „Helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása” című kiemelt projekt; KÖFOP-2.3.3-VEKOP-16-2016-00001 azonosító jelű „Helyi versenyképesség-fejlesztési kutatási program” című kiemelt projekt

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

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

A helyi igényeket szolgáló fejlesztési módszerek és azok finanszírozása

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Összegzés

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

Felhasznált irodalom

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