

A kisközségek a változó nagypolitikák homályában

HAJDÚ ZOLTÁN: tudományos tanácsadó; ELKH KRTK Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; hajdu.zoltan@krtk.hu; <https://orcid.org/0000-0003-2055-5962>

Bevezetés

A kisközségek (a fogalmat az 1871. évi XVIII. tc. intézményesítette, az 1886. évi XII. tc. érdemi korrekciókat hajtott végre), az 1950. évi felszámolásukig rendkívül sajátos utat jártak be a magyar közigazgatásban. Az akkori törvényalkotó nem lélekszámhoz kötötte a kategóriát, hanem egyértelműen és világosan megfogalmazva: a teherbíró képességük nagyságához. A községek megkapták az „önértékelés” lehetőségét, eldönthették, hogy képesek-e a „törvény által rájuk ruházott” feladatok saját anyagi erőből való ellátására, vagy sem. Az elmúlt 150 év alatt a településhálózat rendszerében élő kis lélekszámú falvaknak egyszerre kellett szembenézniük az országban zajló modernizációs kihívásokkal (kezdődött a vasútépítések térség újra rendezési hatásaival, majd folytatódott a villamosítással, s a szilárd alapú közúti kapcsolat megteremtésével stb.), a városiasodás és a városodás térség és társadalomformáló következményeivel, a gazdaság, a társadalom, a családszerkezet lokális átalakulásával.

Nem a Covid-járvány az első nagy trauma a kis települések életében, hiszen csoport és egyedi sajátosságokkal is elszenvedték a XIX. és XX. század magyar történetének minden súlyos következményét (I. és II. világháború, világgazdasági válságok, „forradalmak és ellenforradalmak”, folyamatosan ismétlődő rendszerváltások stb.), de nem feledkezhetünk el az I. világháború alatti és utáni spanyol-nátha pusztító hatásairól, következményeiről sem. A nagypolitikák (gazdaság-, társadalom-, közigazgatás-politika stb.) 2020-ig korszakonként és néha rövidebb időszakonként is érintették az országos beavatkozásokon belül a kisközségek közigazgatási és általános helyzetét is, többször a felzárkózás lehetőségével kecsegtettek, ritkán a megszüntetésüket helyezték kilátásba. A kategória egészét nézve egyik megközelítés sem vált egyetemlegesen valóra, de mindkét célhoz rendeltlen találunk – nem egyedi jelleggel – kisközségi sorsokat, történeti pályákat.

A rövid elemzésemben a IX. falukonferencián elhangzott előadásom néhány elemét érintem, főként nem az egyéni települési sorsokra, hanem a kisközségek (1950 után a kis lélekszámú községek) elmúlt évtizedeire vonatkozóan.

Kisközségek az önfenntartás és az állami „kitartás” változó feltételei árnyékában

A kisközségek és a kis lélekszámú községek közigazgatási és közigazgatáspolitikai pozíciói sajátosan változtak, ha a magyar közigazgatást nézzük az 1989-1990-es rendszerváltás előtti időszakban. Némi elnagyolással liberális (1871-1918), konzervatív (1920-1945), lebegő-rendszerkereső (1945-1949), államszocialista (1950-1990) időszakokról lehet beszélni áttekintő jelleggel a „legutóbbi” rendszerváltás előtti időszakra vonatkozóan. Az „önfenntartás és az állami kitartás” közötti viszony közigazgatási rendszerspecifikus jelleggel változott, az állami „eltartás” az államszocialista időszakban volt a leginkább meghatározó. A rendszerváltás után az új önkormányzati rendszerben minden korábbinál szélesebb jogokat kaptak a települési önkormányzatok, de a jogokhoz a kistelepülések esetében nem társult saját, belső gazdasági képesség. Az elmúlt három évtizedben a folyamatok meghatározó tendenciája az volt, hogy a települések elveszítették népességük számottevő részét, a kis települések egyes csoportjaiban megjelenő új infrastrukturális elemek (víz, gáz, kisebb arányban csatorna) használatának lakossági finanszírozása korlátokba ütközött. Az előregedő népesség bevételei (elsősorban a korábban megállapított nyugdíjak) nem tartottak lépést a való gazdasági folyamatokkal. A lakosság összetételének függvényében az elszegényedés megjelent a saját ingatlanállomány minőségi romlásán, a szükséges karbantartások elhalasztásán is.

Trianon következményei és a falupolitika új feltételei a két világháború között

A trianoni békeszerződés alapvetően megváltoztatta nem csak az ország területét, népességszámát, közigazgatási beosztását, de a népesség nemzetiségi összetételét, és a településhálózat rendjét is. A soknemzetiségű történelmi Magyarországból a térség egyik leghomogénebb nemzetiségi összetételű államává vált az ország. Budapest és nagyvárosi agglomerációja miatt az ország egyik napról a másokra az „átlagok szintjén” sokkal fejlettebb lett a történelmi államhoz képest. Az államhatárok kijelölése, a népszavazások és

kisebb településcserék után 1922 végén 2408 kisközség maradt az ország területén. Az „átlag szintjén fejlettebb országban” a községek döntő része nem tudta saját erőből fedezni a törvény által rájuk ruházott feladatokat. A kisközségek szövetkeztek a községi feladatok ellátására, 718 körjegyzőséget hoztak létre. A nagy- és kisközségek együttes száma 3418 volt. Az új államterületen belül, az új politikai feltételek között a tanyakérdés és a falvak ügye már az I. világháború előtt is megjelent, de igazán az 1920-as évek legelején kiéleződött a nagypolitika szintjén is. A falupolitika és a földreform szükségessége össze kapcsolódott. (Mindenki szeme előtt lebegett még 1918-1919 tragikus élménye.) Nagyatádi Szabó István a nagybirtok egy részének állami megváltás útján történő kisajátítását szorgalmazta, majd a parlamenti viták után jelentősen korlátozottabb megoldásról született törvény (1920. évi XXXVI. tc.) A végrehajtás során mintegy 400 ezer igénylő juthatott átlagban egy hektár földterülethez, amely a legritkábban volt képes fedezni egy család megélhetését.

1920-ban – a többféle indíttatású paraszti politikai mozgolódások mellett – a legfelsőbb politikai körök támogatásával létrehozták a Falu Országos Földműves-szövetséget (Faluszövetség) mely megjelentette havi folyóiratát A Falu címmel. A Faluszövetség és A Falu is kiállt a falvak – városokhoz viszonyított - méltatlan helyzetének megváltoztatásáért, az elmaradottság, sok esetben az elesettség és a tömeges nyomor a felszámolásáért. 1920-tól kezdve – különböző politikai feltételek között – mindmáig alapvető kérdés maradt kis lélekszámú települések közigazgatási „kezelésének” a kérdése. 1925-ben Rakovszky Iván belügyminiszter (1922-1926) megkezdte egy jelentősebb községi közigazgatási reform előkészítését. A KSH és a Belügyminisztérium rendelkezésére álló statisztikai adatokon túl egységes és mélyebb képet szeretett volna kapni a községes valóságos helyzetéről. Megszerkesztette, majd 3900/1925. évi körrendeletében kitöltésre kiküldte a községek számára a nyolc oldalas „Közigazgatási tájékoztató lapokat”. 3198 községről elkészült, illetve az 1980-as évek elejére kutathatóvá vált az egyenként nyolc oldalas egységes kérdőív. Az 1980-as évek elején kezdtem el kutatni az iratanyagot a Néprajzi Múzeum Adattárában, illetve a dél-dunántúli megyei levéltárakban (Hajdú, 1984). A jegyzők által kitöltött kérdőív többségében pontos képet adott a község helyzetéről, de a legritkábban vállalták fel annak megválaszolását, hogy mi lenne a soron következő megoldandó feladat.

A városok korábbi példájából kiindulva – Horthy Miklós kormányzó legfőbb védnökségével, Bethlen István miniszterelnök és a kormány több tagjának, Serédi Jusztinián hercegprímás jelenlétében, Mayer János földművelésügyi miniszter, a Faluszövetség elnöke irányításával - 1928. március 3 – 4. között megtartották „A községek kongresszusát”. A kongresszuson a „hivatalos Magyarország” kinyilvánította, hogy érdekelt és elkötelezett a községek/falvak (szinonimaként kezelték a két fogalmat) felemelése ügye mellett. A kongresszuson rendkívül éles, kritikus helyzetelemzések hangoztak el a községek valós helyzetéről. A kongresszus – a szükséges, átfogó reformok előkészítésére – három szaktbizottságot (a szoros értelemben vett községfejlesztési kérdésekről, a falu kulturális és egészségügyi gondjairól, a falu feszítő társadalmi kérdéseiről) hozott létre három kormánypárti országgyűlési képviselő vezetésével. A kongresszuson folyamatosan, különböző szempontok szerint elemzett kérdések kapcsán szinte minden esetben sürgős, soron lévő „feladatként” vetődött fel az egybeépült, az egymáshoz közel-fekvő és a törpe községek egyesítésének a szükségessége. Többen úgy vélték, hogy csak a községek számának jelentős csökkentésével, a nagyobb lélekszámú, gazdaságilag erősebb községek létrehozásával lehet kiinduló pontként megkezdeni a gondok felszámolását. A kormánypárti Faluszövetség 1928. évi kongresszusán a politikai elit és a kormány minden képviselője szembesült a falusi valóság szinte minden lesújtó elemével. A gondolkodás elindult, majd a következő évben kirobbant, és fokozatosan begyűrűző világgazdasági válság felülírta a tényleges cselekvés lehetőségeit.

A falu kérdéskörével való foglalkozás az 1920-as években kiszélesedett, s eltérő hangnemű és politikai célú megközelítések jelentek meg. Ha megnézzük a még Nagyatádi Szabó István által alapított „Magyar Falu” című „Politikai, társadalmi, mezőgazdasági” hetilap 1928. évi számait (Lapvezér: Gömbös Gyula), akkor a radikalizmus is megjelent a faluról való „politikai” gondolkodás keretei között. A viták többféle megközelítésben érintették a községek, különösen a kisközségek oktatási, egészségügyi, közlekedési, lakás viszonyait. Az alapvető kérdés az volt, hogy mit kellene finanszíroznia közvetlenül az államnak (megépíteni és fenntartani.) Erre a kérdésre sikeres választ és példát adott gróf Klebelsberg Kunó kiterjedt tanyasi iskolaépítési programja. Világossá válhatott minden érdekelt számára, hogy jelentős állami feladatvállalások nélkül nem lehet lényegi előre lépést elérni a községfejlesztés területén sem. Nem csak a nagypolitika szintjén

jelenetek meg a reformelképzelések a falvak válságának felszámolását illetően, hanem a népi irodalomban, a szociográfiában és a településszociológiában is. Végül is kialakult egyfajta részleges közmegegyezés a tekintetben, hogy nem lehet önállóan csak a községekre, különösen nem a kisközségekre támaszkodva megoldani a falvak és a vidéki közigazgatás válságát, számításba kell venni a városokat is, sőt nem csak Erdei Ferenc, de mások is (Prinz Gyula pécsi földrajzprofesszor is) eljutott a városok és a községek „egybeszervezésének” kimondásáig. A tudományos gondolkodás Erdei Ferenc esetében politikai jellegűvé vált, a Nemzeti Parasztpárt egyik meghatározó közigazgatási reformkoncepciójának egyik meghatározó egyénisége lett.

Társadalomátalakítás, közigazgatási reformtörekvések, 1944-1948

A II. világháború súlyos anyagi, de még inkább hosszabb távon érződő humán erőforrás-tragédiákat hozott a települések számára. A holokauszt (a kis települések szintjén egy-két család elvesztése), a háborús (férfi) embervesztések, a háború utáni kényszermunkára hurcolások, a svábok lakta területeken a németek kitelepítése, más csoportok betelepítése alapvető változásokat hozott a települések életében. Az 1945-ös földosztás egyszerre érintette a falvak vezető gazdasági csoportját, valamint a legszegényebb rétegeit. A politikai élet demokratizálása, a korlátozott anyagi viszonyok mellett nem járt a kis települések lehetőségeinek a kiszélesítésével. Mind a társadalom – mind pedig a közigazgatás-politikában - előtérbe került a városok szerepe, a városok és a falvak „egybeszervezésének” megteremtésére irányuló törekvés. A reformkoncepciókban gazdag, a tényleges reformlépésekben visszafogott rövid időszak „nem váltotta meg” sem a magyar közigazgatást, sem pedig a kistelepüléseket.

Az államszocialista korszak és a tanácsrendszer községpolitikája

A tanácsrendszer bevezetésekor felszámolták a „kisközség” kategóriát a közigazgatásban, arra törekedtek, hogy ahol csak mód volt rá, önálló tanácsokat hozzanak létre a legkisebb lélekszámú községekben is. (Az 1951. évi helységnévtár szerint 2808 önálló községi tanács alakult, a 170 községi közös tanács 361 községet fogott össze.) A mindenre kiterjedő államhatalom maga alá gyűrte a közigazgatás és a társadalom egészét. A korábban működő, nem községi tulajdonú intézmények (például egyházi iskolák)

államosításával az állam nem csak megjelent a községekben, mint intézmények tulajdonosa, fenntartója-finanszírozója, hanem rövid időn belül meghatározóvá vált (Belényi, 1996). 1950 nyarán a KSH ki kívánta bővíteni közigazgatás-statisztikai adatbázisát, lényegesen többet kívántak tudni és publikálni a községekről is. Elrendelték a települések villannyal való ellátottságának teljes felmérését is. Az „ideológiai alapot” Lenin megjegyzéséből (A kommunizmus nem más, mint szovjethatalom, plusz az egész ország villamosítása) vezették le.

A kutatás összegző eredményeit Szalay Sándor tette közzé (Szalay, 1951) mely szerint az ország akkori 3169 községe közül 1683-ba volt bevezetve a villany, a községállomány 53,1%-kába. Az 564 ötszáz fő alatti községből csak 168 rendelkezett villannyal, a kategória 29,8%-a. Az 501 – 1000 fő közötti községek (873) közül 362-be (41,5%) vezették be a villanyt. Mivel a városok mindegyike rendelkezett villanyellátottsággal az ország 1950. évi lakosságának már 80%-a élvezhette a villanyvilágítás előnyeit. Az összeírás alapvetően a népességszám kategóriákat tekintette kiinduló pontnak, így világossá vált, hogy a hosszabb távú, alapvetően még „piacgazdasági” feltételek bázisán az alacsonyabb lélekszámú két településcsoport egyértelműen jelentős ellátottsági hátrányba került. A villanyellátottság hiánya ezekben a kis lélekszámú településekben egyszerre modernizációs hátrányt jelentett a gazdaságban, s életviteli korlátokat a többi, szerencsésebb településekhez képest. Másrészt – s ezt is meg kell fogalmaznunk –, hogy ez a kiinduló állapot azt mutatja, hogy a településállományon belüli jelentős, részben a lélekszámhoz között ellátási különbségek hosszú távon alakultak ki (a történelmi Magyarországon a villamosenergia-ellátás kezdetei 1884-re Temesvárra, az ország mai területén pedig 1888-ra Mátészalkára nyúlnak vissza.) Nem feltétlenül a felmérésből, hanem sokkal inkább az ideológiai „háttérből” fakadóan a tanácsrendszer első időszakában meggyorsították a falu-villamosítási programokat, a községek teljes villamosítása mintegy 10 év alatt befejeződött. 1963. augusztusában Aporligeten fejeződött be a községek villamosítása. (A tanyak többsége – még a városok közigazgatási területén belül fekvőké is – még kimaradt a lehetőségből.) E tekintetben a tanácsrendszer nem növelte, hanem felszámolta az ellátottsági különbségeket.

Egészében véve az államszocialista korszak egésze „nem volt falupárti”, egyes időszakokban pedig kifejezetten faluellenesnek lehet minősíteni. A Rákosi-korszakban sok tekintetben nyíltan megfogalmazták az államépítés és a társadalomszervezés elvi alapjait: a szocializmus építésének vezető ereje a párt, a

munkásosztály lakóhelye a város, a város kell, hogy vezesse a falut. Az 1951. májusa és decembere között elkészült „első szocialista településhálózat-fejlesztési koncepció” a településeket fejlesztési (iparosítási) osztályokba sorolta. Budapest és Miskolc osztályon felüli lett. Az első osztályba sorolt 72 (más felsorolásban 73), kiemelt fejlesztésre „ítélt” település nyilvánosságot kapott, a névsoruk megjelent országos szinten. Más volt a helyzet a legalsó kategóriával, ezen települések névsora csak a megyei pártbizottságok és a megyei tanácsok előtt vált ismertté. Az ország akkori 3223 települése közül 1530 került a III/c. (nem fejlesztendő, hosszabb távon felszámolandó) kategóriába (47,47%). Az egyeztetések után 1287 település marad, 926 a Dunántúlon, 222 Észak-Magyarországon, 139 pedig az Alföldön. Különösen a Dunántúlon „terveztek” nagymértékű községkritikát. A korszak egészét tekintve a kis lélekszámú települések meglehetősen szűk körben részesedtek a településfejlesztésre fordítható erőforrásokból. Nem csak az állami fejlesztések voltak korlátozottak, de a lakosság a saját erőforrásainak jelentős részét is – a gyermekek támogatásán keresztül – a lakóhelyi beruházások helyett a városi lakásépítést és megélhetést támogatta. A lakosság legnagyobb értékű egyéni beruházása az 1960-as évek végétől a családi házépítés volt. A súlyos demográfiai folyamatok miatt az 1970-es évektől a népesedéspolitikai intézkedések keretén belül támogatták a gyermeket vállalók lakhatáshoz jutását. A kis lélekszámú településekben nem vált tömegessé a „Kádár-kockák” építése, az egyéni lakástulajdon karbantartása is visszafogottá vált. A kis települési lakásállomány jelentős részének az amortizációja felgyorsult a családon belüli transzferek okán is. Az 1971. évi OTK már a teljes nyilvánosság előtt és számára fogalmazta meg a szocialista településhálózat fejlesztésének átfogó, politikai céljait, s határozta meg az egyes településkategóriák, sőt egyes települések funkcionális besorolását. A megyékkel történt egyeztetések után országosan 2071 település került az „egyéb” kategóriában, az akkori településállomány 64,54%-a. (Ez azt is jelenti, hogy a konszolidált Kádár-korszak a településállományt nagyobb részben minősítette le, mint a Rákosi-korszak 1951-ben.)

A rendszerváltás utáni folyamatok és a mai kihívások

A rendszerváltás egyik belső eleme a településhálózatban kialakult helyzet körüli vita volt (sajátos módon az 1970-es, 80-as években ezt a kérdéskört már lehetett nyilvánosan vitatni, konferenciákat szervezni), a párt nem vette észre, hogy társadalom és

gazdaságpolitikájának alapjait érinti a vita. A gazdasági nehézségek fokozódásával a „modellváltás” kérdése került előtérbe a településpolitikában is az 1980-as évek közepén. Az 1990-es évek elején új önkormányzati törvény rendkívül széles jogokat adott a települési önkormányzatoknak, de gazdasági lehetőségeket a kis települések számára meglehetősen mérsékelteket. Az állam a rendszer finanszírozására fordítható összegek egy részét normatív alapon (fejkvóta) „osztotta el”, de a kis települések esetében ez önmagában véve nem volt elégséges az új pályára álláshoz. A részben állami, részben vállalati döntések bázisán végbement vonalas infrastruktúra fejlesztések (víz, gáz, részben csatorna) elérték a kis települések jó részét is, de szinte a fejlesztésekkel egy időben megjelent a használatuk belső lakossági „fizetőképességi korlátja”.

A rendszerváltás és az új önkormányzatiság jelentős helyi energiákat szabadított fel, melyek egy része „jogvisszaszerzésre” (a korábbi községegyesítések felbontása, legalább az általános iskola négy osztályának visszaszerzése stb.) fordítódott. A demográfiai folyamatokat rendszerszinten nem tudták megváltoztatni, csak néhány kedvező közlekedési helyzetben fekvő, városközeli kis település indult el új növekedési pályán. Az európai uniós csatlakozás (2004) elsősorban „technológiai – kezelési változást” hozott a kis települések életében. A vidékfejlesztés, a településfejlesztés új intézményei, „jelszavai” a kis települések egy részét ténylegesen elérték, pozitív irányba hatottak, de a települések többsége tekintetében nem váltak sorsfordítóvá. A 2015-ben bevezetésre került új családi otthoneremtési támogatás (CSOK) sikeres volt a tekintetben, hogy az ötezer fő alatti (2679) településeken (városokban és községekben egyaránt) 2021-ig mintegy 200 ezer család vette igénybe új építésű lakóingatlanra, kisebb részük ténylegesen a kis településekbe ruházott be. (A nagy kérdés az, hogy önmagában a néhány új ház építése meg tudja-e fordítani a kis lélekszámú települések folyamatait, avagy az itteni beruházások sorsa a leértékelődés lesz?) A falusi CSOK bevezetése (2019. július) szélesre tárta a települési kört, amelyen támogatásra került a használt ingatlan vásárlása, felújítása. Az igazi kérdés az, hogy önmagában a lakásviszonyok javításával ki lehet-e mozdítani a kis településeket abból a negatív állapotból, amelybe a hosszú távú piaci mechanizmusok és korlátozó, visszafogó állami beavatkozások révén kerültek. Az EU „zöld fordulata”, amely a kis településeket elsősorban a lakásállomány minőségi elvárásainak növekedése révén érinti, és a COVID most már középtávúnak tekinthető hatása ismét új kihívást

tartogat a kis lélekszámú települések számára. Lényegesen alacsonyabb szintű egyéni és települési átlagjövedelemből kellene megteremteni az elvárások (sőt előírások) feltételeit, mint a szerencsésebb településeken. A családi házak szigetelése, a megújuló energia (főleg napenergia) használatának az elterjedése csak állami támogatással, felelősségvállalással válhat tömegessé. Az otthonfelújítási támogatások, a 100%-ban támogatott napelempályázatok lehetőségeket teremtenek a kis településeken élők számára is.

Köszönetnyilvánítás

A tanulmány a 132294. számú „Kormányzati kihívások periférikus térségekben” c. projekt a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a K-19 pályázati program finanszírozásában valósult meg.

Irodalom

- Országos Földmíves Szövetség (1934): A községek I. és II. országos kongresszusa, I. 1928. március 3-4., II. 1933. december 16-17., Budapest
- Belényi Gy. (1996): Az alföldi városok és a településpolitika (1945-1963), Szeged, Csongrád Megyei Levéltár, Dél- Alföldi Évszázadok, No. 7.
- Hajdú Z. (1984): A Dél-Dunántúl 1925. évi vonzáskörzetrendszere, In: Csahók I. (szerk.) Történeti statisztikai tanulmányok, Budapest, KSH Könyvtár, pp. 181-209.
- Szalay S. (1951): A községek villannyal való ellátottsága, Statisztikai Szemle, 5. sz., pp. 451-457.

Nem községeknek való vidék? – Fakultatív községi feladatok, különös tekintettel a COVID-19-pandémia időszakára

HOFFMAN ISTVÁN: egyetemi tanár; ELTE ÁJK; 1053 Budapest, Egyetem tér 1-3.; tudományos főmunkatárs; TK JTI; hoffman.istvan@ajk.elte.hu; <https://orcid.org/0000-0002-6394-1516>

Az önkormányzatok általános hatáskörű közigazgatási szervek, így az általános hatáskörüknek keretet adó helyi közügy generálklauzuláján belül szabadon alakíthatják, s egyben saját döntésükkel bővíthetik is feladat- és hatásköreiket (Fazekas, 2019). Így az önként vállalt (fakultatív) önkormányzati feladatok tulajdonképpen az önkormányzatiság egyik lényegi elemének tekinthetők, hiszen ezek fontos eszközei a helyi közügyek helyi igényekhez történő igazításának (Nagy, 2019). Az önkormányzati rendszer és azon belül is a fakultatív feladatok körében fontos hatást jelentett a COVID-19-pandémia. A járványügyi helyzet és a korlátozásokkal összefüggésben is megjelenő gazdasági válság¹ olyan helyzet, amely egyértelműen a centralizációs tendenciák erősödése irányába mutat. A vilá járvány a községi önkormányzati feladatellátás számára egyszerre jelentett egy olyan kihívást, aminek meg kellett felelni, s egyszerre jelentett ez a változás egyfajta innovációs „motort” is, amely a szabadon választott feladatok ellátásának megújulását és fejlődését segítette elő. Írásomban arra keresem a választ, hogy ezek a körülmények miként hatottak a magyar községi feladatellátás rendszerére, az COVID-19-vilá járvány magyarországi első hullámának (2021. március – június) időszakának tapasztalatira figyelemmel.

A fakultatív feladatok jelentősége a magyar önkormányzati rendszerben

A helyi önkormányzatok feladatainak elemzése során az eddigi hazai és nemzetközi kutatások elsősorban a kötelező feladatok vizsgálatára összpontosítottak. Ennek számos oka van, de ezek közül talán ki lehet emelni, hogy ezek a feladatok rendkívül széles spektrumon mozognak, sokfélék és számosak, valamint önkéntes jellegük miatt az egyes országokon belül is jelentősen eltérnek, amely megnehezíti kutatásukat (Nagy, 2019). Azonban a fakultatív feladatok

egyben az önkormányzati innováció legfontosabb területei, amelyek sok esetben számos, később országos szinten is megjelenő, s gyakran kötelező feladattá váló közigazgatási tevékenység bölcsőinek is tekinthetők. Mindezekon túl az önkormányzatok sajátosságai – elsősorban ott, ahol a kötelező feladatok köre széles, és a központi szabályozás azokkal kapcsolatban rendkívül erőteljes – itt jelennek meg elsősorban (Marcou-Verebélyi, 1993).

A helyi közügy keretei között a helyi önkormányzatok szabadon vállalhatnak feladatokat. Egy jelentős részük nem jelenik meg központi jogszabályokban, azokról az önkormányzat dönt. Az önként vállalt feladatokat azonban törvény is tartalmazhatja. Egyes törvények ugyanis lehetővé teszik, de nem írják elő kötelezően, hogy az önkormányzatok meghatározott feladatokat ellássanak. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 10. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását. Ez a rendelkezés rögzíti a kötelező feladatok ellátása elsődlegességének elvét. A szabály eltérést nem engedő rendelkezés, azaz a helyi közösség a törvény alapján csak úgy vállalhat fakultatív feladatot, ha maradéktalanul eleget tett minden kötelező feladatának. Az Mötv. általános szabályozás alapján az önkormányzat csak olyan ügyeket vállalhat fel, amelyek a helyi közügy körébe tartoznak, s amelyet jogszabály nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. Így az önkormányzat csak és kizárólag helyi közügyet láthat el, értelemszerűen országos közügyet nem, ennek megfelelően a Kúria több iránymutató döntésében kiemelte, hogy a helyi közügy körébe nem tartozó kérdésekben nem vállalhat önkéntesen feladatot (ld. Kúria Köf.5.019/2005/5. számú határozatát). A helyi közügyek közül is csak az lehet önként vállalt feladat, amelyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe. Azaz, amennyiben egy helyi közügyet jogszabály egyértelműen más szerv hatáskörébe utal, azt nem vállalhatja fel önként az önkormányzat. Szintén a kötelező feladatok ellátásának elsődlegességét biztosítja, hogy az Mötv. rögzítette, hogy az önkormányzatok mely forrásaikat fordíthatják a fakultatív feladatellátásra. Az új szabályozás szerint ezek finanszírozása a később részletesen kifejtett saját bevételekből, valamint az e célra biztosított külön forrásokból lehetséges. Az új szabály alapján a fakultatív feladatellátás finanszírozásába egyéb, a saját bevételeken, s az erre rendelt támogatásokon túli forrás – így például állami normatíva, feladatfinanszírozási támogatás – bevonása törvénytörő (Nagy-Hoffman, 2016).

Az önként vállalt feladatok körében így jelentős szerepe van az önkormányzati saját bevételeknek. A szakirodalomban ezért az az általános hipotézis, hogy a fakultatív feladatellátás elsősorban a városi önkormányzatok körében elterjedt, figyelemmel arra, hogy a 2019-ben Magyarországon – az önkormányzati zárszámadási, valamint a KSH és az Eurostat által kezelt statisztikai adatok alapján – a 100 000 főnél népesebb 9 település (a főváros esetében értelemszerűen ideértve a fővárosi mellett a kerületi önkormányzatokat is) önkormányzatai a teljes magyar önkormányzati rendszer összkiadásának közel felét (45,22%-át) teljesítették (Hoffman, 2021). A források mellett azonban a humán erőforrás, s különösen a (kis)közösségi együttműködés is fontos szempont lehet az önként vállalt feladatok ellátásában, amely pedig éppen a kisebb községek ellátásszervezésének kedvez (Nagy, 2017).

Empirikus kutatás a községi önkormányzatok COVID-19-pandémia alatti fakultatív feladatellátásával kapcsolatban

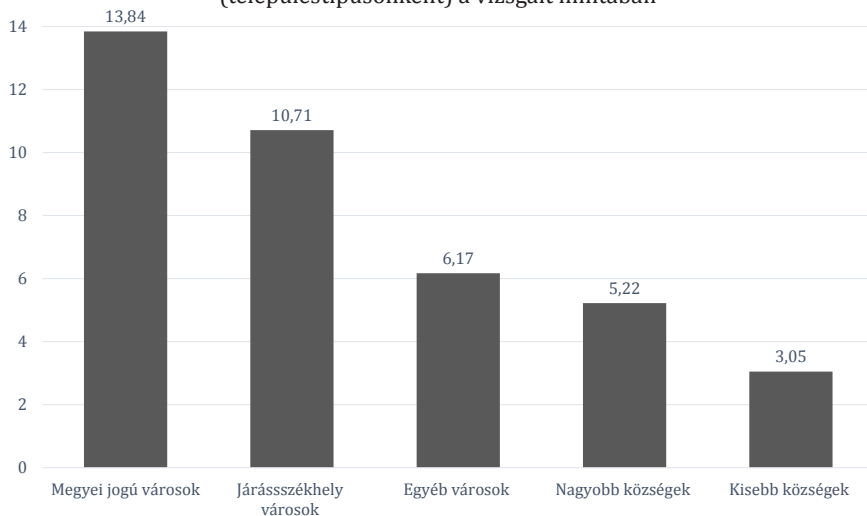
A fakultatív feladatok jelentősége, szabályozási keretei és a COVID-19-világjárvány időszakában ismételten előtérbe kerültek, hiszen a pandémiás helyzet számos kihívást jelentett az önkormányzatoknak. Jóllehet, a szakirodalom a járványok körében – a nagyobb népsűrűség, és az azzal járó szükségszerűen nagyobb kontaktusszám miatt – a nagyvárosi, urbanizált térségek érintettségét emeli ki (Hufnagel et al., 2004), azonban a vidéki, rurális területekre is nagy hatást gyakorolt – a magas fertőzöttségi értékekre tekintettel – a COVID-19 világjárvány, különösen annak második és harmadik hulláma (Hoffman, 2021). A megbetegedések magas száma mellett a járványügyi korlátozások elrendelése, és az azokkal összefüggésben kialakuló társadalmi-gazdasági kihívások jelentős mértékben érintették a magyarországi községi önkormányzatokat. A kihívások, és az azokra adott válaszok a községi önkormányzati rendszer rezilienciájával kapcsolatban is fontos adalékokkal szolgálhatnak.

A Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete (TK JTI) gyakornoki programjának² keretében egy tágabb, a COVID-19-világjárvány első hullámában elrendelt veszélyhelyzeti időszak önkormányzati jogalkotását – azaz a katasztrófavédelemlről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 8a továbbiakban: Kat. tv.) 46. § (4) bekezdése alapján a képviselő-testületi hatáskörben eljáró polgármesterek rendeletalkotását – vizsgáló kutatásra került sor. A kutatásban a fővárosi és annak kerületi önkormányzatai, a megyei önkormányzatok, a megyei jogú városi önkormányzatok, valamint megyénként két járásszékhely város, két

egyéb város, két, a megye átlagos községi népességének mediánja feletti és két az alatti község jogalkotásának vizsgálatára került sor. Így összesen a főváros esetében 24, a megyei jogú városok esetében 23, a megyei önkormányzatok esetében 19, a járásszékhely városok esetében 38, az egyéb városok esetében 38, a nagyobb községi önkormányzatok esetében 38, a kisebb községi önkormányzatok esetében szintén összesen 38 önkormányzatok 2020. március 11. és 2020. június 18. közötti rendeleteinek elemzésére került sor. Az elemzés követte a TK JTI veszélyhelyzeti központi jogalkotási (veszélyhelyzeti kormányrendelet-alkotási) vizsgálatának módszertanát³, így annak során a rendeletalkotási tárgykörök elemzésére is elvégeztük a vizsgálatban.

A kutatás egyik kiinduló hipotézise az volt, hogy a kisebb települési méret, a kisebb mértékű erőforrások, a hivatali méretben megjelenő eltérések és a közösségi kapcsolatok rendezésének személyesebb formái miatt a településméret és a jogalkotás intenzitása egymással arányos. A kutatás során – a vizsgált önkormányzatok tekintetében – ez a hipotézis igazolódott: minél kisebb volt a település mérete, annál kevesebb rendeletet adtak ki a polgármesterek a veszélyhelyzet időszakában, képviselő-testületi hatáskörben. A különbségek rendkívül látványosak voltak. Ha a vidéki önkormányzatokra tekintünk, akkor megállapítható, hogy míg a megyei jogú városok a veszélyhelyzet nagyjából három hónapos időszaka alatt átlagosan közel 14 (13,84) rendeletet alkotta, addig ez az átlag a kisebb községek esetében alig haladta meg a 3-at (3,05) (ld. 1. ábra).

1. ábra: Az 1. veszélyhelyzet idején alkotott rendeletek átlagos száma (településtípusonként) a vizsgált mintában



Forrás: Saját szerkesztés

A szabályozási tárgykörök elemzése körében is kiemelhető, hogy a nagyvárosi önkormányzatok szélesebb körben alkottak rendeleteket, amelyek sok esetben az állami támogatási rendszereket kiegészítő, vagy azokkal szemben egyfajta alternatív rezsimként szolgáló sajátos, fakultatív feladatokat valósítottak meg. Így jóllehet a COVID-19-világjárványhoz kötődő járványügyi korlátozások miatti gazdasági-társadalmi válság során Magyarországon – más európai államoktól eltérően – nem változtattak a szociális ellátások szabályain, így nem módosult a munkanélküliséghez kötődő ellátások időtartama és mértéke, azonban több, jellemzően nagyvárosi önkormányzat a nagyobb erőforrásaira támaszkodva, sajátos, a munkájukat elvesztő helyi lakosoknak nyújtott egyösszegű vagy rendszeres juttatást, továbbá a kisvállalkozásokat támogató egyéb juttatásokat vezetett be. Így lényegében az önkormányzatok képviselő-testületeinek hatáskörében a Kat. tv. 46. § (4) bekezdése alapján eljáró polgármesterek a helyi igényekre reagálva egyfajta külön ellátási rezsimet építettek ki a járvány első hullámának időszakában (Hoffman, 2019).

Ez az alternatív jóléti rendszerek kiépítésének sajátos mintázata a kisebb településeken nem jelent meg. Ezek az ellátások ugyanis jelentős anyagi erőt igénylő fakultatív feladatok. Az I. pontban jelzettek szerint azonban az Möt. a kötelező önkormányzati feladatok védelme érdekében a fakultatív feladatellátásba bevonható források körét pontosan szabályozza a törvényalkotó, s az elsősorban a saját bevételeket jelenti, amelynek az egyik legfőbb forrását a helyi adók, azon belül is a helyi iparüzési adó jelenti. Márpedig ez a bevételei forma elsősorban a nagyobb településekre jellemző (Hoffman–Balázs, 2021). A koronavírus okozta korlátozások gazdasági-társadalmi hatásai a községi jóléti rendszerekre is hatást gyakoroltak, a községeknek is valamilyen módon reagálni kellett ezekre a kihívásokra. A községi önkormányzatok azonban jellemzően kevesebb anyagi erőforrással rendelkeztek, mint a nagyobb települések, így a pénzbeli vagy természetbeni támogatások köre néhány, nagyobb gazdasági erővel rendelkező, jellemzően turisztikai desztinációs célpont szerepet betöltő településen kívül (amelyeket a COVID-19-cel összefüggő korlátozások kiemelten érintettek, a vizsgált mintában ilyen volt például a Nógrád megyei Hollókő község) nem jelent meg szélesebb körben. A szakirodalom is kiemeli azonban, hogy a községi önkormányzatok kapacitásai között kiemelkedőek a kisebb községekre jellemző együttműködési kompetenciák. A kisebb településeken az anyagi erőforrások szűkösségét így részben

ellensúlyozni tudja a helyi humán erőforrás megléte. Ezt a 2019-et megelőző időszakban empirikus kutatások is alátámasztották (Finta, 2019). A fentiekre tekintettel azt a hipotézist állítottuk fel, hogy a rendeletalkotásban a közösségi humán erőforrásokra és a kapacitásokra való építkezés is megjelenhet. Ezt a rendeletalkotás tartalmi vizsgálata is igazolta, a vizsgált önkormányzatok több, mint egyharmadánál (összesen 14 önkormányzatnál) jelentek meg sajátos, jellemzően személyes szolgáltatást nyújtó jóléti ellátási rendeletek, amelyek elsősorban a koronavírus fertőzés miatt házi karanténban levő, továbbá ápolásra, gondozásra szoruló személyek számára biztosítottak sajátos, jellemzően kisebb mértékű szociális szakmai ismeretet igénylő, egyszerűbb szolgáltatásokat. Jellemzően ezek az alapvető élelmiszerek beszerzésére, továbbá egyes, a házi segítségnyújtást érintő szolgáltatásoknak az egyébként a szociális ellátásról és a szociális igazgatásról szóló 1993. évi III. törvény és annak végrehajtási rendeleteinek szabályai alapján nem jogosult, de a koronavírus-járvány okozta megbetegedés, házi karantén, vagy egyszerűen a járványügyi korlátozások miatti mozgástér beszűkülése miatt ténylegesen segítségre szoruló személyeknek nyújtott szolgáltatások voltak.

A kistelepülések így a meglévő kapacitásaikra építkezve próbáltak reagálni a koronavírus-világjárvány okozta kihívásokra. Míg a nagyobb városok tekintetében megjelent egyfajta célzott innovációs szándék is, amelyben a központi jogalkotónak is példát kívántak mutatni a jóléti rendszerük megfelelő alakításával, addig a kistelepüléseken a rendeletekben, valamint az azokhoz kapcsolódóan – igaz, csak részben elérhető – előterjesztésekben ilyen szándék nem jelent meg. Az elsődleges célkitűzést a helyi közösségen belüli, kevés anyagi erőforrást, de több személyes figyelmet és közreműködést igénylő segítségnyújtás biztosítása jelentette a közösség tagjai számára.

Záró gondolatok: a korábbi tendenciák érvényesülése

A koronavírus-járvány okozta kihívások nem hoztak paradigmaváltást a községi önkormányzatok fakultatív feladatellátásának rendszerében. A 2010-es években végzett kutatások is kiemelték, hogy az önként vállalat feladatok egyrészt a turisztikai desztinációs célpont községekben voltak jelentősebbek, ahol a település imázsának, vonzerejének növelését célozták a megfelelő intézkedésekkel. Más községi önkormányzatoknál is megjelentek a fakultatív feladatok, ám ezek elsősorban a közösség

önszerveződését jelentő, kisebb anyagi ráfordítást, ám jelentősebb humán-erőforrást igénylő, szolgáltatási jellegű feladatok voltak (Hoffman–Nagy, 2019). A koronavírus-járvány első magyarországi hulláma községi rendeletalkotásának elemzése során is hasonló kép rajzolódott ki. A községi fakultatív feladatok egyrészt a turisztikai célpont falvakban jelentek meg erőteljesebben, különösen a nagyobb anyagi ráfordítást igénylő típusaik. A többi községben is erősen jelen volt a nem kötelező feladatellátás: ezekkel a feladatokkal a vilá járvány társadalmi-gazdasági kihívásaira kívántak reagálni a községek a helyi közösség tevékenységének szervezésével, valamint közösségi szervezést igénylő sajátos szolgáltatásokkal.

Jegyzetek

- ¹ A válságok általában a centralizációs tendenciákat erősítik a közigazgatási rendszerekben. E tekintetben ld. részletesebben: Pálné, 2016.
- ² A kutatásban közreműködő gyakornokok: Cseh Kristóf Balázs, PhD-hallgató, valamint Bodó Bálint Imre, Budai Kata, Dombrovsky Borbála, Ferge Péter, Gönczi Li, Nagy János és Vasas Zsolt, az ELTE ÁJK osztatlan jogász mesterképzésének hallgatói vettek részt.
- ³ A módszertan részletes leírását illetően ld. Rác 2020, 323-325.

Köszönetnyilvánítás

A kutatás az NKFIH FK 129018. számú A jogrendszer reagálóképessége című fiatal kutatói kiválósági projekt (kutatásvezető: Gárdos-Orosz Fruzsina), valamint a Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete gyakornoki programjának támogatásával valósult meg.

Irodalom

- Fazekas M. (2019): A közigazgatási szervek fajtái. In: Fazekas M. (szerk.): Közigazgatási jog. Általános rész I. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, pp. 95-100.
- Finta I. (2019): Az önkormányzati képesség dimenziói községi szinten. Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest
- Hoffman, I. (2021): The Challenges of COVID-19 Pandemic in Large Hungarian Municipalities – A Short Overview of the Legal Background. In: Hoffman, I. – F. Rozsnyai, K. – Nagy, M. (szerk.): Urbanisation and local government(s). Lex localis Press, Maribor, pp. 151-163.
- Hoffman, I. – Balázs, I. (2020): Administrative Law in the Time of Corona(virus): Resiliency of the Hungarian Administrative Law? *Studia Iuridica Lublinensia* 30/1 pp. 103-119
- Hoffman I. – Nagy M. (2019): Fakultatív települési önkormányzati feladatok helye a 21. századi közigazgatási rendszerekben. Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest

- Hufnagel, L. – Brockmann, D. – Geisel, T. (2004): Forecast and control of epidemics in a globalized world. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 101/42 pp. 15124-15129.
- Marcou, G. – Verebélyi, I. (szerk.) (1993): *New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe*. International Institute of Administrative Sciences, Brussels
- Nagy M. (2017): A helyi-területi önkormányzatok és az Alaptörvény. *Közjogi Szemle* 10/4 pp. 16-27.
- Nagy M. (2019): A fakultatív feladat: lehetőség vagy kényszer a helyi-területi önkormányzatok számára – egy kutatási hipotézis elé. In: Hoffman I. (szerk.): *Fakultatív (települési) önkormányzatok feladatok helye a 21. századi közigazgatási rendszerekben*. Nemzeti Községi Szolgálati Egyetem, Budapest, pp. 5-9.
- Nagy M. – Hoffman I (szerk.) (2016): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Harmadik, átdolgozott kiadás. HVG-Orac, Budapest
- Pálné Kovács I. (2016): A magyar területi közigazgatási reformok főbb állomásai. In: Pálné Kovács I. (szerk.): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, pp. 73-85.
- Rácz L. (2020): Rendeleti kormányzás a különleges jogrendben. In: Gárdos-Orosz F., Lőrincz V. O. (szerk.): *Jogi diagnózisok. A COVID-19-virológia hatása a jogrendszerre*. TK JTI – L'Harmattan, Budapest, pp. 323-371.